

# Cahiers du LIPSOR

## LA PROSPECTIVE TERRITORIALE

*Pour quoi faire ? Comment faire ?*

**Philippe Durance, Michel Godet  
Philippe Mirénowicz et Vincent Pacini**

Préface de Sylvie Esparre

- *Série Recherche n°7* -



**Le Cercle des Entrepreneurs du Futur**





## Le Cercle des Entrepreneurs du Futur

### Cahiers du LIPSOR

Collection dirigée par  
Michel Godet et Yvon Pesqueux

#### Comité de rédaction

Nathalie Bassaler, Philippe Durance,  
Isabelle Menant, Régine Monti, Saphia Richou

#### Comité scientifique

Frank Bournois (Paris2), Pierre Chapuy (CNAM), Patrick Cohendet (Strasbourg-L.Pasteur), Jean-Alain Héraud (Strasbourg-L.Pasteur), Patrick Joffre (IAE de Caen), Hugues de Jovenel (Futuribles International), Raymond Leban (Cnam), Jacques Lesourne (Futuribles International), Alain Charles Martinet (Lyon III), Marc Mousli (LIPSOR), Jean-Pierre Nioche (HEC), Assaad-Emile Saab (EDF), Jacques Thépot (Strasbourg-L.Pasteur), Maurice Thevenet (CNAM), Jean-Claude Topin (Ministère des Affaires étrangères), Jacques Rojot (Paris I), Sylvain Wickham (ISMEA)

#### Note aux auteurs

Les cahiers du LIPSOR publient les résultats d'études et de recherches académiques, en français et en anglais, en prospective, en stratégie et en organisation. Les auteurs doivent adresser trois exemplaires de leur texte (40 à 80 pages) au Lipsor. Ils seront soumis à deux membres du comité scientifique, qui le transmettront le cas échéant à un rapporteur extérieur. Les auteurs seront avisés par écrit de l'acceptation, éventuellement sous réserve de modification, ou du refus de publication.

*Les Cahiers expriment l'opinion de leurs auteurs  
et ne reflètent pas nécessairement celle du Lipsor.  
Gerpa - 2006*

Laboratoire d'Investigation en Prospective, Stratégie et Organisation  
CNAM - 2 rue Conté - 75003 Paris  
Tél. : (33) 01 40 27 25 30 Fax : 01 40 27 27 43  
Secrétariat : [sec.prospective@cnam.fr](mailto:sec.prospective@cnam.fr)  
Internet : [www.lapro prospective.fr](http://www.lapro prospective.fr)

# La prospective territoriale

*Pour quoi faire ? Comment faire ?*

**Philippe Durance, Michel Godet,  
Philippe Mirénowicz et Vincent Pacini**

Préface de Sylvie Esparre

— *Série Recherche n°7* —

Janvier 2007

**Diffusion :**

Librairie des Arts et Métiers – 33, rue Réaumur – 75003 Paris

Tél : +33 (0)1 42 72 12 43 – Fax : +33 (0)1 42 72 48 56

Prix : 15 €

Frais de port en sus

## Avertissement

Ce *Cahier du Lipsor* a pour ambition de faire un point précis sur la prospective appliquée aux territoires et ses pratiques.

Dans une première partie, sont rappelés les fondements, concepts et principe de base sur lesquels repose cette « indisciplinette intellectuelle » (Pierre Massé) en pleine maturation, en soulignant les apports innovants, et sans pour autant en occulter certaines des limites.

La seconde partie est articulée autour de deux démarches illustrées de prospective territoriale. La première est une démarche en sept étapes, calquée sur celle de la prospective stratégique. A chacune de ces étapes sont présentés des outils, des méthodes, des savoir-faire s'y rapportant et ayant fait la preuve de leur efficacité, illustrés par des cas concrets menés sur le terrain, à différentes échelles territoriales, depuis une quinzaine d'années. La seconde démarche est illustrée par un cas exemplaire et récent de prospective stratégique participative aboutie en pays annécien.

Une troisième partie revient sur les principales dynamiques de changement pour les territoires identifiées par le programme d'études prospectives de la Datar, « Territoires 2020 », qui a rassemblé, entre 2001 et 2004, plus de deux cents chercheurs et de praticiens et dont l'évaluation a été réalisée par la Diact en 2004 dans le cadre de la préparation du programme « Territoires 2030 ».

Enfin, une dernière partie s'attache à présenter quelques-uns des producteurs (commanditaires et consultants) de prospective territoriale qui opèrent sur le territoire national.

Ce Cahier entend contribuer à la nécessaire rigueur méthodologique en matière de prospective, qu'elle soit territoriale ou non. Il s'adresse notamment à ceux qui ont ou auront la charge de mettre en œuvre ces démarches prospectives, à réhabiliter le long terme dans la planification régionale et locale et de la doter d'un surcroît d'exigence et d'ambition stratégique que seul la prise en compte de l'avenir peut lui conférer.

**Philippe Durance** est chercheur associé au Laboratoire d'investigation en prospective, stratégie et organisation (Lipsor) du CNAM Paris

**Michel Godet** est professeur au CNAM Paris, titulaire de la Chaire de Prospective industrielle. Il est également membre du Conseil d'analyse économique (CAE) auprès du Premier ministre et de l'Académie des technologies.

**Philippe Mirénowicz** est professeur associé au sein de la Chaire de Prospective industrielle du CNAM en charge de l'enseignement de la prospective territoriale. Il est également gérant du Gerpa.

**Vincent Pacini** est directeur associé de Cocpit (conseil en pilotage territorial) et enseignant à Paris I en management de projet.

## Sommaire

<b>Préface.....</b>	<b>5</b>
<b>1 — La prospective au service des territoires.....</b>	<b>8</b>
1.1 — L’essor de la prospective territoriale.....	9
1.2 — Les caractéristiques de la prospective stratégique s’appliquent aux territoires.....	12
1.3 — La place centrale des enjeux et des objectifs de long terme .....	17
1.4 — Des origines de la commande aux processus et résultats.....	19
1.5 — La prospective comme outil de connaissance et d’apprentissage organisationnel.....	21
1.6 — Bien poser le problème : « le problème, c’est le problème ! » .....	24
1.7 — Le risque de la démagogie participative .....	26
1.8 — Ne pas confondre gouvernement et gouvernance .....	27
1.9 — Trop de scénarios et pas assez de projets endogènes.....	28
<b>2 — Deux démarches illustrées de prospective territoriale.....</b>	<b>31</b>
2.1 — Une démarche en sept étapes .....	31
2.2 — Une démarche apprenante.....	80
<b>3 — Vers « Territoires 2030 » .....</b>	<b>97</b>
3.1 — Cinq tendances majeures .....	97
3.2 — Trois questions clefs .....	104
3.3 — Sept priorités .....	110
<b>4 — Quelques « producteurs » de prospective territoriale .....</b>	<b>114</b>
4.1 — Organismes publics.....	114
4.2 — Sociétés de conseil, bureaux d’études et consultants.....	117
<b>Annexes .....</b>	<b>125</b>
<b>Bibliographie générale.....</b>	<b>133</b>



## Préface

Dans le paysage européen et mondial, la notion d'aménagement du territoire est une invention bien française. Sans prétendre en donner une définition unique et définitive, j'inscris dans ce concept, en me situant dans l'héritage de la Datar des années 1960, les démarches de planification et d'organisation spatiale des grandes infrastructures, le développement des réseaux urbains, l'accompagnement des mutations du tissu économique ou encore la structuration institutionnelle et administrative des collectivités. Dans son cadre d'ensemble, l'aménagement du territoire, entendu comme système de pilotage territorial, est un chantier plus ambitieux et utopique qu'il n'y paraît à première vue. Il nourrit une vision harmonieuse et équilibrée du territoire national, et repose sur une certaine conciliation entre développement économique et préservation du cadre de vie.

Cependant, cette vision généreuse paraît actuellement bousculée, peut-être même remise en cause, par des processus externes brutaux et violents (la mondialisation des marchés, la déstabilisation des ensembles géopolitiques) et par des fissurations internes de l'équilibre territorial. En outre, le modèle européen de la « stratégie de Lisbonne – Göteborg » appelle à un repositionnement conceptuel et stratégique du cadre national. Le nouveau vocabulaire du projet territorial se nourrit des thématiques de la « compétitivité » et de son pendant, la « cohésion », ce qui déplace quelque peu nos perspectives aménagistes hexagonales. L'enjeu pour notre pays est désormais d'appartenir d'ici dix ans à un continent abritant « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique, capable d'une croissance économique durable, accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale ».

Ainsi, l'aménagement du territoire, voit ses objectifs enrichis et complétés, dans une période charnière où les transformations socio-économiques s'accroissent et créent de l'incertitude. La prospective est donc plus que jamais nécessaire à la Diact pour structurer et appréhender avec méthode et rigueur les grands enjeux d'avenir.

### *Les enjeux prospectifs de la société et du territoire français*

Nous savons d'ores et déjà nommer et évaluer l'ampleur des mutations que notre pays va connaître dans les trois prochaines décennies.

Le premier basculement sera démographique et aura des conséquences profondes sur l'économie et l'organisation de la société, même si le niveau de notre fécondité semble nous placer dans une situation plus enviable que nos voisins européens. Le vieillissement de notre continent, et le rajeunissement relatif des territoires au sud de la Méditerranée produiront des modifications dans l'équilibre social et économique des territoires, dans la mesure où des mobilités nouvelles sont à attendre, qu'elles soient régulées ou non (mobilités des personnes âgées vers des zones résidentielles, mobilités des populations jeunes et en recherche de travail vers les métropoles). Ce dossier a été amplement traité depuis deux ans par plusieurs groupes d'experts en prospective et ces efforts ont été soutenus par un train d'études

statistiques mettant en évidence la diversité des impacts territoriaux de ces dynamiques démographiques.

Le deuxième enjeu prospectif est lié à la raréfaction à moyen terme de l'énergie fossile. A ce titre, la gestion économe de l'énergie et la prévention des effets négatifs du réchauffement climatiques sont intrinsèquement liés dans les régions françaises, et ces thématiques tiennent une place centrale dans la définition des grandes politiques publiques nationales et européennes. L'intégration du développement durable dans les négociations sur les grands projets (transport, construction, aménagement ...) est un enjeu tellement central que la Diact, suite à la tenue de différents groupes de travail et à la publication d'un numéro spécial de *Territoires 2030* à la fin de l'année 2005, a pour la première fois intégré l'évaluation environnementale dans les contrats passés avec les territoires (contrats de projets État-région et programmes opérationnels européens de la nouvelle génération 2007-2013). Des outils méthodologiques pour évaluer l'impact carbone de telle ou telle politiques sont désormais mis en place, déclinés à des échelons infrarégionaux.

Enfin, un troisième enjeu prospectif majeur pour la Diact concerne la prospective des espaces urbanisés. Les villes, de l'échelle métropolitaine aux villes moyennes et plus petites, sont aujourd'hui écartelées entre les enjeux d'une économie de la connaissance très technologique et très sélective et les besoins d'une plus grande assistance aux plus faibles, jeunes, personnes âgées, familles et ménages à bas revenus. Les risques que font peser les choix des entreprises en termes de concentration et de polarisation territoriale des richesses doivent être rééquilibrés par une vision claire et anticipatrice des mutations qui attendent certains « quartiers », certes rénovés, mais encore ghettoïsés, comme certaines zones périurbaines ou suburbaines déconnectées des services publics et des liaisons avec les zones d'emploi et de formation. Dans ce domaine, comme dans les deux précédents, la prospective à la Diact s'appuie sur un travail d'analyse et d'expertise adossé à l'Observatoire des Territoires. Cependant, seules les méthodes prospectives permettent d'explorer un système aussi complexe, où les questions de revenus et de mobilité interagissent avec les changements de structure sociale des ménages et les modifications de modes de vie. La prospective nous est donc précieuse par la cohérence de sa démarche multidisciplinaire, le caractère pratique de ses méthodologies qui simplifient et éclairent des matrices de choix très complexes.

#### *Une prospective que la Diact sait désormais partager*

Certes, beaucoup reste encore à faire, et, malgré les avancées récentes sur chacun de ces dossiers, une veille permanente et un approfondissement ponctuel sont nécessaires. Cependant, un tel investissement intellectuel et humain sera voué à l'échec s'il reste mené dans un cadre isolé.

Souhaité en 2005 par Pierre Mirabaud, le centre de ressources de la Prospective territoriale porte ses fruits à travers la mutualisation de démarches de prospective. Ce centre, qui fait appel aux prospectivistes et chercheurs, rassemble régulièrement les équipes « Prospective » de nombreux Ministères et Délégations Interministérielles, les services d'étude des Préfectures de région qui coordonnent l'action des structures déconcentrées en région, les collectivités territoriales (les

Régions et leur Conseil Économique et Social, Départements, Agglomérations), les chambres consulaires et les associations (agences d'urbanisme, agences de l'eau ...). Cette participation permet d'échanger sur des questions de méthode et d'approfondir les thématiques en fonction de l'actualité de la démarche prospective de chacun. En outre, la rubrique « Prospective » du site de la Diact rassemble, en version complète, les travaux les plus récents que chacun de ces acteurs accepte de verser, en gratuité complète d'accès. Une telle coopération nourrit l'élaboration des stratégies de développement local telles qu'elles sont ensuite redéfinies au sein des schémas régionaux d'aménagements du territoire (les SRADT) ou dans les grands documents d'orientation et de planification. La prospective renforce et enrichit les projets de territoire, ces projets que chaque pays, chaque agglomération, chaque département et chaque région construit en fonction d'une identité et de besoins spécifiques. En outre, parce qu'elle est obligatoirement participative, la prospective permet d'inventer de nouvelles modalités d'organisation démocratique, et d'innover dans la gestion des organisations.

L'initiative du Lipsor, que la Diact associe régulièrement à ses travaux (Prospective Info, Territoires 2030, Université d'été...), contribue à ce mouvement et ses avancées.

Ainsi, en se gardant de toute vocation hégémonique, mais un renforçant chaque jour sa place de coordination et d'animation d'un réseau de structures et d'institutions extrêmement diversifiées, la Diact assure un lien essentiel à l'articulation des structures de réflexion et des institutions opérationnelles, et se veut charnière entre les administrations centrales, en position de pilotage, et les structures déconcentrées ou décentralisées opérationnelles. En éclairant les conditions de la régulation territoriale et en précisant ce qui fait le « destin des territoires », la Diact revient ainsi aux sources de l'aménagement du territoire. Elle y retrouve le sens même que les pères de l'aménagement lui ont donné : comme le voulait Jean-François Gravier, dans son ouvrage intitulé l'espace vital (1984), l'aménagement constitue bien un « art politique tourné vers l'action ».

Sylvie Esparre,  
Directrice à la Délégation interministérielle à l'aménagement  
et à la compétitivité des territoires (Diact)

## 1 — La prospective au service des territoires

L'idée centrale inhérente à la prospective est que l'avenir n'est pas une fatalité, qu'il se construit pas à pas, qu'il est moins à découvrir qu'à inventer. Pour pouvoir le construire, il faut faire preuve d'anticipation. Sans anticipation, restent les seules urgences qui ne laissent guère de marges de manœuvre. Dans une phase exploratoire, la prospective s'efforce donc de réduire l'incertitude face à l'avenir, de décrypter et de conjecturer collectivement des futurs possibles. Puis, dans une phase plus normative, elle permet de faire émerger la vision d'un futur souhaitable, ainsi que la trajectoire pour y parvenir, en se donnant les marges de manœuvre nécessaires, même si ces dernières se réduisent, peu à peu, compte tenu de l'importance croissante des variables externes qui pèsent de plus en plus sur le devenir des territoires.

La prospective territoriale obéit aux lois générales de la prospective appliquées à un champ d'intervention particulier, celui de l'élaboration d'un projet de territoire. Ce projet développe ses propres spécificités, et plus particulièrement l'accent mis sur le rôle des acteurs locaux, y compris à travers une concertation avec la société civile, l'élaboration d'un scénario souhaitable fondé sur le consensus, la gouvernance et la notion de développement durable.

Dans ce cadre, la prospective territoriale apparaît comme :

- un instrument privilégié pour aider à la compréhension de cette alchimie délicate qu'est la transformation d'un territoire, dans un contexte prégnant de décentralisation et d'autonomie décisionnelle. Dans nos sociétés marquées par la complexité croissante du présent, les étranges conjectures du hasard et la richesse des interdépendances, gérer les territoires revient à comprendre les processus socio-économiques et organisationnels qui les font évoluer, à aborder les problèmes dans leur globalité ;

- une culture de l'anticipation et du débat collectif sur les enjeux de demain et les choix qui en résultent aujourd'hui (construire des alternatives aux futurs subis en favorisant une expression collective des futurs souhaités), passage obligé pour anticiper les changements structurels et les mutations profondes de l'aménagement des territoires et des villes ;

- une maïeutique puissante pour engager les acteurs locaux sur la voie de stratégies ambitieuses, volontaristes et proactives, traduites dans le projet de territoire, conçu aux fins de reprendre en main et de peser sur son destin futur. Ce processus permettra de rendre effectif une convergence du possible et du souhaitable à court, moyen et long terme et dont, *in fine*, les conséquences de la vision souhaitée pour le futur seront transposées en terme d'aménagement spatial et de développement, par exemple dans le cadre d'un SCoT, d'une charte de pays ou d'un contrat d'agglomération.

L'apport d'un travail prospectif est de favoriser la mise en lumière de données ignorées ou négligées et la prise de recul sur des questions que les élus et les

responsables locaux traitent souvent dans l'urgence. Les représentants des territoires concernés ont besoin, encore plus que par le passé, d'anticiper autrement l'avenir pour, concurrence exacerbée entre territoires et montée en puissance de la société civile obligent, prendre des décisions rationnelles plus pertinentes au plan économique, plus socialement acceptables, et plus respectueuses de l'environnement.

Ceci suppose une approche prospective — c'est-à-dire globale, anticipatrice et systémique — pour chercher à comprendre les changements, en cours et à venir, du contexte sociétal dans lequel évoluent les territoires. Cette réflexion prospective exploratoire, permettra ensuite de dégager les enjeux majeurs, d'avancer les objectifs stratégiques pour y faire face et de formaliser les principales pistes de propositions d'actions visant à les atteindre. On notera au passage que les démarches de prospective territoriale, mêlant intimement de nombreuses dimensions (économique, sociale, écologique, etc.), permettent d'appréhender la dynamique de leurs évolutions sur le long terme et visent à une large participation des acteurs, caractéristiques correspondant en tous points à ce qu'on attend des démarches en faveur du développement durable.

Si le regard et l'attitude prospective sont, aujourd'hui, irréversiblement ancrés dans les pratiques régionales et locales, nombreux sont cependant les territoires entrés en prospective, sans forcément que leurs responsables possèdent les bases conceptuelles et méthodologiques requises. Celles-ci sont pourtant nécessaires pour mener à bien, de manière rigoureuse et étayée, ce type d'approche toujours très complexe à initier, mais dont le caractère innovant participe depuis dix ans au renouveau de la gestion publique et à son mouvement de réinvention ; dans le « management collectif des territoires », la prospective a et aura un rôle majeur à jouer, au même titre que l'évaluation des politiques publiques territoriales.

Il n'y a pas de « voie royale » vers le futur, pas de raccourcis, pas de recettes miracles. Cependant, il nous semble que l'une des priorités incontournables pour pérenniser, tout en les améliorant, ces démarches territoriales, serait de mobiliser, sur ce champ d'intervention en pleine effervescence, de nouveaux réseaux et de nouvelles équipes, et de permettre de mutualiser les bonnes pratiques. C'est ce que la Diact a entrepris de faire, notamment dans le cadre des séminaires « Prospective Info » et des universités d'été.

### 1.1 — L'essor de la prospective territoriale

Depuis les années 90, toutes les régions françaises, souvent en partenariat avec leur Conseil économique et social régional (CESR), ainsi que de grands territoires de projets (Pays Basque<sup>1</sup>, par exemple) ont au moins un grand exercice prospectif à leur actif. Même s'il existe des disparités profondes quant au contenu et aux approches méthodologiques, ces exercices ont largement contribué à la préparation des contrats de Plan Etat-région et autres DTA, SRADT, SSC, etc.

---

<sup>1</sup> Cf. à ce sujet (Mousli, 2004).

Cette prospective, animée par des pionniers (universitaires et membres de bureaux d'études), se sont révélées être dans la majorité des cas expérimentale, foisonnante, et essentiellement basée sur une approche cognitive et sur la méthode des scénarios.

*Un contexte législatif récent très favorable*

Sur le front des démarches territoriales contractualisées, essentiellement produites dans le cadre des lois Voynet, Chevènement et Gayssot-Besson (SRU)<sup>2</sup>, on ne compte plus les chartes de pays, les contrats d'agglomération, les agendas 21, initiés, ici ou là, avec des résultats très mitigés.

Parmi les instruments de planification stratégique et spatiale intégrant une forte dimension prospective, les schémas de cohérence territoriale (SCoT), qui réclament une réflexion poussée à un horizon de 20 ans et, à un degré moindre, les plans locaux d'urbanisme (PLU), sont en train de mobiliser de très nombreuses équipes (notamment parmi les agences d'urbanisme et les réseaux universitaires)<sup>3</sup>.

Les territoires ont été de plus en plus accaparés par la préparation et l'organisation de débats publics. Dans ce domaine, les acteurs s'adonnent presque toujours spontanément à des spéculations sur le futur, à des tentatives pour anticiper, le regard prospectif s'apparentant ici à un travail d'explicitation, d'approfondissement, de critique, de mise en cohérence de ces réflexions. De la même manière, la recherche de formes nouvelles de participation, de concertation et de gouvernance avec la société civile<sup>4</sup> ainsi que de pilotage des acteurs locaux ont été l'objet de nombreux travaux. L'évaluation des retours d'expériences et des savoir-faire, la mise en place d'une veille prospective et stratégique y occupant une place centrale, la finalité recherchée était alors de créer des dynamiques de responsabilisation collective, de faire discuter et de rapprocher les points de vue des acteurs concourant à la décision locale : citoyens, chercheurs, entrepreneurs, collectivités, pouvoirs publics, etc.

---

<sup>2</sup> « Les lois Voynet (1999), Chevènement (1999) et Gayssot-Besson (2000) ont, en quelques années, profondément modifiés l'organisation et la gestion des territoires. [...] La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) de décembre 2000, dite loi Gayssot-Besson-Bartolone, rénove la politique urbaine en renforçant le respect de l'environnement et en promouvant les projets de développement. Elle crée de nouveaux documents d'urbanisme : le schéma de cohérence territoriale (SCoT), qui devient le document de planification stratégique, de référence des politiques publiques, qui remplace le schéma d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) ; le plan local d'urbanisme (PLU), qui remplace le plan d'occupation des sols (POS). Le PLU exprime notamment la cohérence du programme local de l'habitat (PLH), du plan de déplacements urbains (PDU), etc. La loi renforce également la participation de la population à l'élaboration de ces documents en généralisant l'obligation d'organiser la concertation. » (Philippe Durance, *Futuribles*, n°314, décembre 2005).

<sup>3</sup> Des retours d'expériences et des échanges de bonnes pratiques commencent à être disponibles sur ces champs (cf. travaux en cours de la FNAU, <http://www.fnau.org>).

<sup>4</sup> La demande actuelle de travaux prospectifs correspond à une forte attente sociale de réflexion et de débat sur des enjeux concrets de long terme: changement climatique, retombées de la mondialisation, mutations des territoires, amples changements démographiques et sociaux, finalité du progrès économique et technique, etc.

Cette ouverture à la « société civile » et cette recherche de « démocratie participative » se retrouvent fréquemment dans les réflexions menées au Québec. Elles sont également au centre des projets pilotés, en Belgique, par l'Institut Jules-Destrée qui se propose d'aider les décideurs locaux en utilisant la prospective comme véhicule de leur influence.

Ainsi, la prise en compte du futur dans la construction de stratégies de développement, qui est monnaie courante dans les grandes entreprises, commence à s'imposer dans les territoires. Le champ et les finalités de la prospective territoriale sont désormais mieux explicités, les principes de base, les concepts fondamentaux clarifiés, les outils et méthodes, ont fait en partie la preuve de leur efficacité.

L'apport de la prospective dans le renouvellement de la planification territoriale est reconnu et étayé par des exemples de bonnes pratiques largement diffusés. Il existe bien une vision renouvelée et stimulante de la prospective territoriale (Bailly, 2005), comme en témoigne les nombreux travaux publiés ces dernières années (Courson, 1999 ; Destatte, 2001 ; Goux-Baudiment, 2001 ; Delamarre, 2002 ; Spohr, Loinger, 2005).

Il importe cependant de distinguer la prospective initiée par les collectivités locales (communautés de communes, pays, agglomérations, régions, grands territoires), dans laquelle la co-construction collective est indispensable, de la prospective de l'État (services déconcentrés, Diact, etc.) grâce à laquelle il s'agit de combler un déficit de réflexion et de vision commune et à long terme.

Sur ces bases, il est possible de parler de nouvel âge pour les territoires et pour la prospective territoriale. La prospective, en effet, à condition de se renouveler, participe au nouveau mode de « gouvernance » associant institutions publiques, acteurs sociaux et organisations privées dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi de choix collectifs, capables de susciter une adhésion active des citoyens. Le temps n'est plus à une prospective, située en amont de la décision, reposant sur la seule extrapolation de tendances lourdes, mais plutôt à une démarche capable de faire évoluer les termes mêmes dans lesquels les questions sont débattues, de détecter des signaux faibles, d'élaborer des futurs souhaitables et d'animer des processus de changement auxquels contribuent le plus largement possible les acteurs locaux.

Cependant, la prospective et la réflexion stratégique ne doivent pas être limitées aux grands territoires ou aux enjeux d'envergure nationale : l'aménagement des petites communes, la stratégie de développement et d'aménagement des territoires « interstitiels » ou les thématiques mal couvertes, mais participant des conditions du développement durable (par exemple, l'évolution des activités agricoles en milieu périurbain) sont des thèmes de réflexion et d'action primordiaux et souvent mal pris en compte. De la même manière, les territoires secondaires, qui recèlent des gisements de valeur ajoutée mais ne disposent pas de la masse critique suffisante au niveau technique ou, encore, les territoires pauvres, peu dynamiques, sans projets d'envergure, les territoires « confetti », ne doivent pas être délaissés. En outre, certains territoires présentent des enjeux spécifiques : les grands territoires extra-administratifs et les territoires emboîtés (espaces transfrontaliers), les territoires à singularité, très convoités (rareté de l'espace, villes littorales ou à forte polarisation

démographique ou économique) et les territoires à risques de dysfonctionnement graves, interpellant l'État et les collectivités en tant que garant de la cohésion sociale.

### **1.2 — Les caractéristiques de la prospective stratégique s'appliquent aux territoires**

Quasiment toutes les collectivités locales, chacune à leur niveau (communes, communautés de communes, pays, agglomérations, départements, régions, territoires transfrontaliers, etc.) sont aujourd'hui confrontées à la mise en œuvre de projets de territoire, dont la concrétisation suppose de mener de front trois types d'approches mobilisant des savoir-faire et méthodes spécifiques : une démarche prospective, une approche stratégique, un processus participatif. Le cumul de ces trois approches font de la prospective territoriale une prospective stratégique.

#### *Une démarche prospective*

Tout projet de territoire passe par l'anticipation et la reconnaissance d'un scénario cohérent représentatif d'un futur désiré, grâce auquel les acteurs locaux vont se poser les bonnes questions et définir collectivement leur vision souhaitable quant à l'avenir.

La base de toute réflexion prospective territoriale comprend la réalisation collective d'un diagnostic inscrit dans le temps long (forces/faiblesses, menaces opportunités, questions clefs pour le futur), l'analyse des tendances lourdes à l'œuvre sur un territoire, la détection des germes de changement et des signaux porteurs de sens, le repérage des ruptures et discontinuités redoutées ou souhaitées dans le futur, et, pour finir, la mise en cohérence de cette « grammaire prospective » à travers l'élaboration collective de scénarios contrastés.

Toutes ces opérations constituent une base incontournable à mener par les acteurs locaux, afin qu'ils identifient par eux-mêmes les enjeux pour le futur.

#### *Une approche stratégique*

La nécessité de la stratégie est une des conséquences de la reconnaissance de l'incertitude quant à l'avenir. La réflexion prospective et stratégique devient indispensable non seulement pour avoir une vision territoriale d'ensemble et recomposer les priorités d'action des partenaires dans un cadre largement décentralisé, mais aussi pour définir les bonnes conditions de mobilisation des connaissances et des savoir-faire au service de positionnements cohérents dans un contexte de gouvernance territoriale souvent difficile. Il faut dès lors situer la prospective dans la continuité des travaux d'aide à la décision et du débat décisionnel, à forte connotation stratégique.

Quel territoire voulons-nous à 20 ou à 30 ans ? Qu'est-ce qui peut être fait et comment le faire ? La réponse à ces questions relève de la stratégie, le fil rouge de l'action qui fixe les moyens, les programmes et les étapes pour parvenir à concrétiser l'avenir voulu, les voies, les marges de manœuvre et les modalités de navigation.

La prospective stratégique, dans sa phase normative, cherche à élaborer, collectivement et de façon « partagé », un avenir voulu, « désiré » mais réaliste : la ou les vision(s) susceptible(s) de se transformer en stratégie d'actions. Il s'agit de fixer un cap à atteindre à un horizon donné précis.

### Les fondements de la prospective

La prospective stratégique est une réflexion sur l'avenir pour éclairer l'action présente, mise en action à partir d'une ouverture, d'une vision, d'un état d'esprit basé sur les cinq composantes de l'attitude prospective de Gaston Berger (1958), que Michel Godet (2004a) portera à huit :

- **Voir loin.** Aller au-delà de l'extrapolation d'un passé récent. Les actions diverses entreprises par les hommes doivent être replacées dans une perspective d'ensemble, à long terme. « À une époque où les causes engendrent leurs effets à une vitesse qui ne cesse de croître, il n'est plus possible de considérer simplement les résultats immédiats des actions en cours » (Berger) ;

- **Voir large.** Prôner l'approche systémique, dégager les liens, les articulations, rendre intelligible les doutes, les controverses, les paris,... C'est la reprise, au plan de l'efficacité de l'action, du sens du dialogue. « Pour dépasser les vues étroites des spécialistes et décrire d'une manière concrète une situation éloignée dans l'avenir, rien ne vaut le colloque entre hommes d'expérience, ayant des formations et des responsabilités différentes. » (Berger) ;

- **Analyser en profondeur.** Attirer dans ses filets les logiques profondes des territoires (« transpiration prospective »). Dépasser le stade de la prévision. C'est un acte de foi purement gratuit de croire que tout va continuer sans s'être assuré que les mêmes causes continueront à agir. Il faut déceler les motivations les plus profondes, les stratégies primales des décideurs au service de cette construction collective de l'avenir. « Recherche des facteurs vraiment déterminants et des tendances qui poussent les hommes dans certaines directions, sans que toujours ils s'en rendent bien compte. » (Berger) ;

- **Prendre des risques.** Utopie, approche visionnaire, résistance au changement. Le champ de la prospective laisse « une liberté que ne permet pas l'obligation à laquelle nous soumet l'urgence » (Berger). Prudence dans « les actions de la vie qui ne souffrent souvent aucun délai » (Descartes), mais imagination pour faire éclater les cadres trop rigides qui prétendraient régenter l'avenir ;

- **Penser à l'homme.** Sans pour autant être « la mesure de toutes les choses » (Berger), l'Homme donne l'échelle dans les études prospectives. « Comme l'Histoire aussi, la prospective ne s'attache qu'aux faits humains. Les événements cosmiques ou les progrès de la technique ne l'intéressent que par leurs conséquences pour l'Homme. » (Berger) ;

- **Voir autrement.** Fuir le politiquement correct, contester les idées au goût du jour, faire comprendre plutôt que faire savoir, pour échapper au conformisme des idées reçues ;

- **Voir ensemble.** L'intelligence collective pour faciliter l'appropriation et la mutualisation des compétences. Présenter les points de vue des uns et des autres, mais ne pas être neutre, car la neutralité équivaut à l'indifférence ;

- **Utiliser des outils et méthodes,** aussi rigoureux et participatifs que possible pour structurer la réflexion et réduire les inévitables incohérences collectives.

L'élaboration de visions territorialisées à long terme est un préalable pour définir les lignes stratégiques, ajuster les politiques publiques à l'échelon territorial, développer les partenariats éclairés avec les autres grands acteurs territoriaux en

ayant l'ambition d'être force de proposition. Dès lors, s'adonner à des spéculations sur les futurs possibles, puis émettre des hypothèses sur un futur souhaitable, revient, pour un territoire, à interpeller de manière pragmatique la sphère opérationnelle de l'action publique ; l'état futur d'un territoire est tributaire de stratégies d'action innovantes qui restent encore à imaginer, et réciproquement certains des choix stratégiques prioritaires dépendant des anticipations sur la vision du futur souhaitée au nom de l'intérêt collectif.

Pour passer de l'anticipation à l'action, dans la prospective stratégique comme dans la prospective territoriale, plusieurs étapes sont nécessaires<sup>5</sup> :

- passer de la combinaison des hypothèses contrastées à la vision de futurs ;
- détecter parmi ceux-ci les souhaitables, qui deviendront les voulus ;
- analyser le cheminement dans le temps du ou des futurs envisagés pour ne pas sombrer dans des rêveries illusoires ;
- élaborer les orientations et les projets stratégiques ;
- réaliser les choix, prendre les décisions conduisant à l'action ;
- enfin, évaluer la démarche.

Cette prospective stratégique au service de l'action publique, encore en mouvement, devra s'efforcer de relever plusieurs défis, d'investir plusieurs champs d'intervention :

- aider à la construction d'un projet de territoire et définir la place de la prospective dans cette élaboration ;

- lever la difficulté d'aboutir à la mise en œuvre d'actions concrètes, lorsque c'est un objectif visé. Réfléchir, élaborer une stratégie, même collectivement (intelligence collective), est une chose ; programmer, évaluer et mettre en œuvre les actions qui en découlent, en est une autre. La prise en compte des stratégies des acteurs, des processus décisionnels, l'évaluation poussée de la faisabilité des décisions, sera déterminante en dernier ressort, ce que la prospective a parfois tendance à négliger. Car une stratégie qui ne serait pas accompagnée par les conditions de sa mise en œuvre et de son appropriation ne serait qu'un alibi ou un leurre ;

- aborder la question des représentations : l'attitude prospective conduit *de facto* à modifier les représentations individuelles ou collectives (les valeurs que la société locale souhaite mettre en avant, celles qui vont conditionner sa vision du futur) en construisant des grilles de lecture en rupture avec les cadres d'analyses préexistants. C'est la prospective en tant qu'instrument de pédagogie et d'appropriation ;

- faire de la prospective un instrument de création et d'initiative au service du citoyen, un domaine privilégié de la concertation en s'appuyant sur la parole des représentants de la société civile et de ses habitants, en ne négligeant pas les pratiques sociales réelles, les attentes et aspirations des uns et des autres. Cela passe par une co-construction du projet de territoire. Il s'agit d'impliquer non seulement les

---

<sup>5</sup> Voir à ce sujet la présentation de la méthode intégrée dans (Godet, 2004a).

organisations mais aussi les hommes et les femmes présents sur les territoires et les projets dont ils sont porteurs, à travers une appropriation des discours sur les représentations du futur et de ses alternatives.

Cependant, la prospective est encore présentée ou perçue comme un domaine de réflexion en rupture avec la pratique stratégique ou avec le débat décisionnel. Il s'agit plus qu'une impression, puisque de nombreuses démarches territoriales, et non des moindres (Midi-Pyrénées, Lyon-Millénaire 3, etc.) se sont effectivement concentrées sur le caractère exploratoire avec une forte dimension médiatique, mais n'ont pas débouché sur du « normatif », à savoir un véritable projet de territoire à caractère stratégique.

Ainsi, peut-on recenser, ici ou là, des démarches de prospective uniquement exploratoires menées par un acteur particulier (collectivité ou service de l'État par exemple), visant à éclairer les futurs d'un territoire pour avoir une lecture des enjeux et se donner un point de vue à faire valoir (ou à faire partager) sur la scène des acteurs du territoire. Elles concernent alors le plus souvent la sphère dirigeante de l'organisation et se traduisent notamment par l'usage de scénarios exploratoires « intuitifs » pour fédérer l'animation stratégique et créer une base de réflexion commune entre les décideurs pour éclairer les décisions et à remettre en cause leurs visions.

Il apparaît légitime et souhaitable que l'État construise ses propres visions du devenir des territoires, soit pour permettre aux collectivités d'entrer en réflexion stratégique, soit pour définir clairement ses positions sur des espaces majeurs pour le développement et l'aménagement national — cas de l'aire métropolitaine lilloise par exemple — et ses enjeux, y compris transfrontaliers et européens. D'ailleurs, les démarches de prospective stratégique initiées et conduites par l'État se multiplient, notamment depuis le séminaire du 6 juillet 2005 sur la prospective territoriale organisé pour ses services déconcentrés, à partir d'entrées thématiques ou de politiques publiques, pour lesquelles il est nécessaire de construire une vision territorialisée à long terme, le plus souvent interministérielle, ouvrant sur une stratégie d'action.

La prospective de la part des services déconcentrés de l'État ne se limite donc pas à l'accompagnement de la planification et des démarches territoriales (SCoT, projet de territoires). Plus spécifiquement, des analyses prospectives se révèlent nécessaires, d'une part, dans le cadre de processus d'évolutions lourds prenant place dans la déclinaison territoriale de politiques spécifiques (Paser, SRADT, pôles d'aménagement et de compétitivité) ; d'autre part, dans la préparation des politiques à l'amont de l'ingénierie publique (préparation qui doit être significativement améliorée). Les directions régionales de l'équipement (DRE), au-delà des thématiques portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports, doivent porter leurs efforts sur des problématiques nouvelles pour elles : l'emploi, les enjeux environnementaux et le développement durable, les enjeux énergétiques, les enjeux fonciers à long terme, les nouvelles formes d'implantation des populations (par exemple, les populations britanniques dans le Gers), la mobilité à long terme et son incidence sur les systèmes de transports, les connaissances et analyses sur les phénomènes de métropolisation, etc. Certains sujets doivent être traités à l'échelon

régional ou départemental, en coopération entre services : le développement de secteurs d'activité liés à la valorisation et à la protection de l'environnement, par exemple.

### *Un processus participatif*

La démarche prospective étant porteuse des désirs et des attentes des citoyens ainsi que des besoins de la société locale, il paraît inconcevable de faire l'impasse sur la mise en place, durant la durée de l'exercice, d'un cadre organisé d'échanges avec les forces vives d'un territoire. Ce cadre s'appuie sur des mécanismes d'animation, de concertation, de légitimation, d'aide à la décision qui impliquent le plus grand nombre de réseaux d'acteurs. Cette implication vise à améliorer et, enjeu central de toute démarche prospective, à légitimer la qualité de la décision publique. En outre, elle permet de se préparer à la conduite du changement, souvent à l'occasion de débats publics favorisant la complémentarité et la fertilisation croisée des apports et compétences des partenaires impliqués.

#### **Quelques rappels et questions récurrentes sur la prospective territoriale**

- La prospective est un moyen, et non une fin. Elle doit être engagée dans l'action et révéler les enjeux collectifs, tels que la gouvernance, la cohésion sociale et territoriale, les enjeux de société.
- Il y a une similitude entre prospective stratégique et prospective territoriale, la prospective ayant pour objectif « d'éclairer l'action présente à la lumière des futurs possibles et souhaitables » (Michel Godet).
- Les démarches et dispositifs doivent être adaptés aux échelles territoriales, aux contextes du jeu des acteurs... Il n'y a pas de recette unique.
- La prospective territoriale apparaît, non comme l'activité d'un service (une cellule de prospective), mais bien comme une démarche et un état d'esprit transversal, avec quelques fondamentaux : apprendre à voir loin (à long terme), et large (de façon globale, à plusieurs échelles) et se fixer périodiquement des finalités (un cap) pour caler des stratégies d'action.
- Pour mener à bien, les démarches de prospective, il est nécessaire de disposer d'une base de connaissances et des analyses à plusieurs échelles, des méthodes fiables pour travailler collectivement et assurer un travail de veille et de déploiement, avec une direction qui s'implique et motive les équipes en expliquant en quoi la prospective territoriale est aussi stratégique.

Toute démarche de prospective territoriale doit ainsi s'appuyer sur des processus collectifs mobilisant un éventail très large d'acteurs locaux et globaux, beaucoup plus nombreux et plus hétérogènes qu'en prospective d'entreprise, hormis la prospective de filière<sup>6</sup>. Elle implique de ce fait des formes plus interactives d'apprentissage (pédagogie du changement, appropriation, apprentissage organisationnel, etc.) et de participation, et soulève parallèlement la problématique de la structuration de cette réflexion collective à l'aide de méthodes plus ou moins formalisées.

<sup>6</sup> Voir à ce sujet (Chapuy, Crabit, Godet, 2006).

La prospective constitue ainsi une démarche privilégiée pour tout territoire attentif à son développement futur, en dotant les organisations et les institutions qui y vivent d'une vision au service de l'action stratégique et donc d'un projet partagé.

La « boîte à outils » de la prospective stratégique, sans cesse renouvelée (Godet, Durance, 2006), et un panel de diverses méthodes et techniques rationnelles permettent d'appréhender certaines dimensions parmi les plus prégnantes au cœur de tout exercice de prospective territoriale : la maîtrise de la connaissance de base, la pertinence de l'ingénierie prospective, le décryptage de ce qui compose l'environnement externe d'un territoire, l'appropriation par les décideurs et la société civile des résultats de la démarche et l'explicitation des conditions de mise en marche de la volonté d'action publique.

### 1.3 — La place centrale des enjeux et des objectifs de long terme

Depuis qu'il a été proposé par Gaston Berger dans les années cinquante, le concept de « prospective » s'est imposé pour désigner la réflexion sur l'évolution future de systèmes naturels et sociaux qui constitue un enjeu pour le débat public ou pour la stratégie des organisations.

Le passage du temps, la longue durée, le repérage des tendances lourdes et la recherche des ruptures redoutées ou souhaitées, occupent une place majeure dans la problématique du développement des territoires. Les systèmes territoriaux, comme les systèmes naturels, sont souvent caractérisés par des temps longs de réponse aux perturbations<sup>7</sup>. En outre, le souci de l'avenir est en lui-même l'une des composantes majeures de l'intention même de gérer un territoire.

Il est donc indispensable de concevoir et de développer des approches prospectives appliquées au sein même des démarches territoriales, l'avenir d'un territoire dépendant fortement de ses dynamiques internes et externes à long terme dont la compréhension devrait être au cœur de l'action de l'homme à leur égard.

Trois raisons au moins poussent en ce sens.

D'une part, pour articuler entre elles des connaissances ressortant de champs de connaissances très divers (de l'écologie à l'économie, des attentes des populations à l'aménagement spatial), il faut poser des cadres théoriques, mettre en œuvre des méthodes qui, au-delà du répertoire méthodologique déjà existant de la prospective, sont aussi très liées aux contenus et appellent des adaptations, des approfondissements, des innovations qui sont autant d'enjeux de recherche opérationnelle.

---

<sup>7</sup> Il est important de noter ici qu'un système n'est pas la réalité, mais un moyen de la regarder (B. Forté). A propos des systèmes, Michel Crozier, en position critique vis-à-vis des travaux d'Edgar Morin sur la complexité qu'il juge peu empirique, ajoute que « nous vivons dans des systèmes d'actions concrets qui s'entrecroisent, qui font problèmes et qu'il faut étudier. » (Crozier, 2006).

<b>Missions de la prospective territoriale</b>			
	<i>Élaborer de nouvelles connaissances indispensables au développement des territoires</i>	<i>Optimiser les ressources locales et les procédures de changement organisationnel du territoire</i>	<i>Piloter autrement la dynamique des territoires</i>
<b>Temps de l'anticipation</b> (formuler une vision globale de l'environnement passé, présent et futur du territoire : forces faiblesses, menaces /opportunité)	Bien poser les problèmes avant de les résoudre Favoriser l'apprentissage organisationnel (accès à de nouvelles connaissances et transfert de ces connaissances dans les pratiques des acteurs)	Faire de la prospective un outil de conduite du changement (ce qui suppose une implication directe de la stratégie et une forte mobilisation des acteurs)	Stimuler l'imagination et la créativité La prospective comme lieu d'initiation
<b>Temps de la préparation de l'action</b> (proposer un plan stratégique global du territoire)	Tenir compte des avis contradictoires	Fonder l'autorité décisionnelle sur la capacité à animer les hommes et à rassembler les compétences (porteurs de projet)	Bien définir, à tous les échelons de la vie locale, des actions et mesures opérationnelles précises et dont on pourra mesurer la performance.
<b>Temps de l'appropriation</b> (préparer par la concertation des orientations stratégiques collectives capables de susciter une adhésion active des citoyens)	Mieux tenir compte des aspirations, besoins, attentes des citoyens dans l'organisation pratique de la vie quotidienne.	Favoriser l'expression de chacun (pluralisme et concertation) et associer tous les acteurs concernés à tous les niveaux de la connaissance (transparence) et de la réflexion prospective et (intelligence collective)	Ne pas occulter la dimension apprentissage organisationnel du territoire, la question des valeurs de la société locale, la vision future partagée du territoire

**Tableau 1** — Temps et missions de la prospective territoriale

D'autre part, l'invention et la mise en œuvre de telles méthodes de prospective, qu'il s'agisse de l'utilisation finalisée de la « grammaire prospective » ou de rédaction de scénarios, ne peuvent pas se passer de la participation des acteurs qui œuvrent quotidiennement sur le socio-écosystème sophistiqué que constitue un territoire.

Au-delà d'un certain niveau de complexité, vite atteint s'agissant de territoires comme une région ou une agglomération, la réflexion sur le long terme ne peut pas se limiter, même si cela s'avère en soi essentiel, à livrer aux décideurs et animateurs des démarches de territoire des informations de base, des connaissances finalisées, des opinions et des choix de valeurs. Elle doit comporter aussi un retour et un travail sur le mode de production des résultats, sur leur stratégie en tant qu'acteurs influençant la dynamique d'un territoire, sur les conditions précises (théoriques, méthodologiques, opérationnelles) de leur utilisation dans le cadre précis d'une synthèse toujours délicate, mariant prospective, stratégie et participation des acteurs. Cette participation relève dès lors d'un véritable « apprentissage organisationnel » dont les fondements restent en partie à concevoir (Pesqueux, Durance, 2005).

#### **Quelques distinctions à marquer**

- La prospective territoriale comme « processus » (mise en mouvement des acteurs locaux) et/ou comme « projet de territoire » (on peut faire un projet de territoire sans passer par la prospective, mais le projet est le fruit de la prospective) ;
- La prospective territoriale comme « savoir du futur » (apprentissage cognitif et organisationnel) et/ou comme outil d'animation ;
- La rétrospective (l'évaluation du passé) et le diagnostic prospectif partagé (le regard lucide), deux préalables à toute analyse prospective du territoire ;
- La prospective *exploratoire* : le futur orienté par des tendances lourdes génériques et spécifiques, des germes de changements, des faits porteurs d'avenir ou des signaux faibles (porteurs d'inflexion, de bifurcation), des ruptures potentielles redoutées ou souhaitées et des projets de différents acteurs (débat sur les possibles, sur les hypothèses retenues, les marges de manœuvre) et la prospective *normative*, proactive : à la lumière des futurs possible (anticipation des changements prévisibles), que faire et comment faire pour provoquer les changements souhaités (inventer le monde futur plutôt que dénigrer le présent).

#### **1.4 — Des origines de la commande aux processus et résultats**

Dans la conception et l'application de la prospective territoriale par les élus, trois catégories peuvent être relevées (Goux-Baudiment, 2005).

Dans la première, les commanditaires sont des élus pour qui la prospective est un choix solitaire ; ils y croient, sont prêts à y aller, mais sont seuls. L'appareil suit parce qu'il s'agit du choix de l' élu et qu'il faut bien suivre. C'est le cas de Millénaire 3, à Lyon, exercice auquel Raymond Barre croyait. Par la suite, il faut passer au concret, dans une perspective de durée. Malheureusement, une fois que le mandat de l' élu est terminé, en général l'exercice est abandonné. L'abandon est d'autant plus facile que jamais, en fait, la base n'a réellement été convaincue. Il n'y a pas eu d'appropriation.

La deuxième catégorie correspond au coup médiatique, qui reste jusqu'à présent très répandu et largement majoritaire. Dans le cadre d'une élection proche, ou d'une négociation à venir (souvent le contrat de plan État-région), il est nécessaire de se doter d'un instrument de réflexion, d'une idée du futur qui permette de négocier, d'argumenter. Dès que le contrat est signé ou l'élection passée, la démarche est abandonnée.

Le dernier type de conception est certainement le moins représenté. Il concerne des élus qui ont une vraie inquiétude et se questionnent sur leur capacité à tirer leur territoire vers le haut. Dans ce cadre, la prospective représente, non pas un ensemble de recettes, mais une des diverses manières de penser le futur. Cette inquiétude initiale amène l'élu à s'interroger sur la manière dont le monde est en train d'évoluer, sur les enjeux que ces évolutions recèlent, sur leurs significations, et sur les leviers de changement sur lesquels il est possible d'agir. Il s'agit de comprendre l'état du monde, afin d'agir en toute connaissance de cause, dans les petites comme dans les grandes décisions.

Pour que se développe à l'avenir cette troisième conception des démarches territoriales prospectives, la seule qui soit achevée, le Conseil économique et social (Bailly, 1998) propose quatre credo de base :

- l'intelligence collective. Il s'agit d'une prospective qui, au-delà d'une visée planificatrice fondée sur des prévisions parfois contredites par la réalité, s'efforce, pour surmonter l'incertitude, d'accroître l'intelligence collective<sup>8</sup> des acteurs et d'accorder aux hommes la place centrale qui leur revient ;
- le débat public/débat politique. En stimulant chez les acteurs des attitudes d'écoute, de coopération, d'invention et d'audace, la prospective permet de construire des visions du futur à partir de finalités explicites, soumises au débat politique, comme au débat public ;
- l'action. La prospective accompagne à la fois le processus de construction et de mise en œuvre de décisions stratégiques ce qui permet, à tout moment, de lier la réflexion à l'action ;
- les signaux faibles. Dans un monde changeant, l'accent est mis sur l'identification des signaux faibles, des faits porteurs d'avenir, des éléments émergents annonciateurs d'inflexion, pas seulement sur les tendances lourdes, lignes de force éminemment prévisibles ou considérées comme telles. C'est une démarche qui s'ancre fortement dans le présent.

« En ce qui concerne les méthodes, cette vision invite à revoir le rôle de l'expert et celui des acteurs locaux, de l'extrapolation, de la modélisation et des scénarios. L'accent est mis sur la recherche-action : coopération entre spécialistes/techniciens porteurs de compétences/connaissances et acteurs de terrain, d'une part, modes de fonctionnement en processus continu, d'autre part. D'où l'importance des processus relationnels (nouvelles formes de coopération entre acteurs conduisant à un système de gouvernance) et l'importance de nouvelles connaissances et modes de raisonnement pour alimenter ce processus relationnel et rendre l'action possible. » (Bailly, 1998).

---

<sup>8</sup> A la fois concept, champ de recherche et projet « politique », l'intelligence collective se base sur la coopération intellectuelle entre humains (Durance, 2004).

L'exercice de la prospective territoriale connaît cependant quelques limites ou contraintes :

- entrer en prospective nécessite une acculturation préalable aux concepts, méthodes, outils et savoir-faire de cette discipline : cette sensibilisation a beaucoup progressé, mais reste encore balbutiante ;

- le passage de l'exploration des futurs possibles à l'expression d'un futur souhaitable (de l'anticipation à l'action) est un moment délicat qui ne peut se réaliser sans appropriation, *a fortiori* pour ceux qui recherchent une participation accrue du public ;

- définir un projet de territoire, des ambitions pour l'avenir, une stratégie pour le futur, est très différent pour une collectivité territoriale que pour une entreprise. Il y a, dans les territoires, une plus grande diversité d'interlocuteurs associés à la démarche. Trois familles d'acteurs se distinguent au sein des collectivités locales : le corps social, la population elle-même étant très disparate, le corps institutionnel et les élus, qui ont des aspirations très différentes. Dans les entreprises, les centres de décisions sont souvent plus simples, la mobilisation interne plus forte, l'appétence à la pratique d'outils et méthodes innovants plus prégnante ;

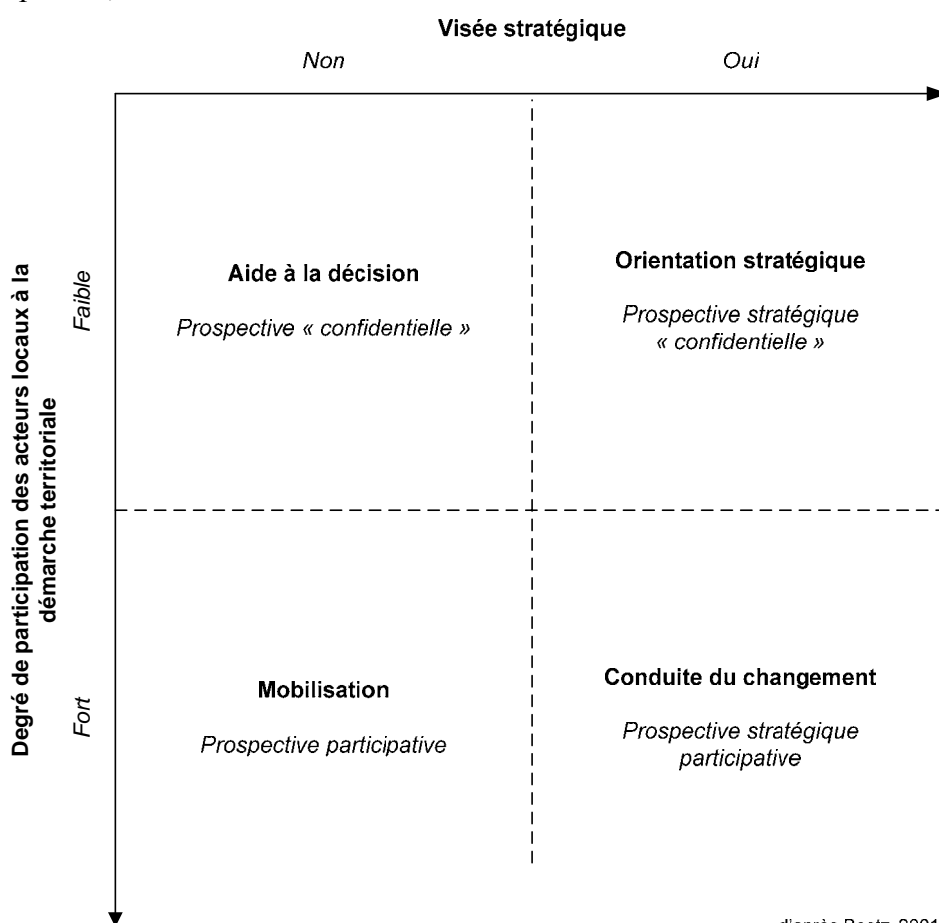
- au niveau des territoires, il est fréquemment constaté que, confrontés au même contexte extérieur (mondialisation de l'économie, essor des nouvelles technologies), certains d'entre eux s'affirment comme des pôles majeurs de développement, tandis que d'autres s'enlisent. Les responsables territoriaux sont en fait bien plus maîtres de leur destin qu'ils ne l'imaginent souvent : les facteurs endogènes jouent un rôle stratégique essentiel, à commencer par l'aptitude à mobiliser les acteurs locaux pour en faire de véritables porteurs de projet.

Enfin, la prospective territoriale est plus difficile à mener qu'une prospective d'entreprise pour les consultants impliqués dans l'animation. L'origine et les finalités de la demande sont rarement claires ; les interlocuteurs ont des attentes multiples et souvent contradictoires ; les moyens financiers ne sont pas toujours à la hauteur des objectifs poursuivis. Bref, le consultant est un fusible idéal lorsque les incohérences deviennent trop fortes. Le moins risqué pour l'image, le plus facile pour la communication et le consultant consiste à se contenter d'un rapport d'études classique. Malheureusement, cette solution est peu opérationnelle et sans effets durables, car elle oublie que l'appropriation est indispensable pour passer de l'anticipation à l'action.

### **1.5 — La prospective comme outil de connaissance et d'apprentissage organisationnel**

A partir de deux éléments très discriminants, à savoir, le degré d'impact stratégique de la prospective, d'une part, le degré de participation des acteurs locaux à la démarche, d'autre part, quatre types de démarches territoriales peuvent être identifiés :

- l'aide à la décision : démarche faisant appel à une faible mobilisation et ayant une implication indirecte sur la stratégie (démarche exploratoire, si possible contre-intuitive) ;
- l'orientation stratégique : démarche dont l'implication sur la stratégie est directe mais qui mobilise un nombre restreint de participants. La stratégie est imposée sans appropriation ;
- la mobilisation : démarche caractérisée par une forte mobilisation et une implication indirecte sur la stratégie (prospective médiatico-politique). Cette prospective entraîne des changements cognitifs par une appropriation de l'anticipation ;



d'après Bootz, 2001

**Figure 1** – Typologie de la prospective territoriale

- la conduite du changement : démarche s'appuyant à la fois sur une forte mobilisation et dont l'implication stratégique est directe. Démarche proactive, qui vise à anticiper les changements redoutés, mais cherche aussi à provoquer les changements souhaités) et débouchant sur les bases d'un apprentissage organisationnel (processus de création de connaissance, de distribution et de partage de celles-ci dans l'organisation territoriale –elle-même constellée de communautés hétérogènes d'acteurs et de populations- enfin d'inscription dans les pratiques des acteurs locaux). L'appropriation constitue « un point de passage obligé pour que l'anticipation se cristallise en action efficace » (triangle grec).

	<b>Aide à la décision</b>	<b>Orientation stratégique</b>	<b>Mobilisation</b>	<b>Conduite du changement</b>
<b>Objectif</b>	Alimenter la réflexion stratégique	Partage et/ou remise en cause de la vision stratégique	Préparer les esprits aux changements possibles et souhaitables	Parvenir à des actions stratégiques sur la base d'une large réflexion collective
<b>Dispositif</b>	Groupes de travail restreints composés d'experts internes et externes, assistés d'experts méthodologiques	Groupes de travail restreints composés des décideurs assistés d'experts méthodologiques	Plusieurs groupes de travail coordonnés par un comité technique	Dispositif complet comprenant un comité de pilotage, un comité technique et plusieurs groupes de travail
<b>Outils</b>	Formels, sophistiqués	Simple et flexibles	Transparents pour être appropriables	
<b>Apprentissage organisationnel</b>	Apprentissages locaux isolés (participants)	Apprentissage organisationnel en double boucle et apprentissage comportemental	Apprentissage cognitif	Apprentissage organisationnel en double boucle
<b>Cas illustratifs</b>	Charte d'environnement, charte de pays, PLU, SRADT, DTA, SSC	Charte de pays, projet de territoire, SCoT, Agenda 21, charte de PNR	Grandes études régionales, contrat d'agglomération, communautés urbaines (Lyon)	Projets de territoire accomplis (Pays Basque, Wallonie)

**Tableau 2** — Des dispositifs spécifiques selon la nature des démarches

Ce sont les démarches de conduite du changement qui sont les plus « vertueuses » en matière d'apprentissage organisationnel (apprentissage en double boucle, confrontation des changements comportementaux ou des représentations territoriales, modification des pratiques des acteurs et évolution notoire de l'organisation territoriale).

Dans une démarche de prospective stratégique territoriale, l'approche stratégique doit être plus participative que la phase de prospective proprement dite, puisque, contrairement au cas d'une entreprise, la stratégie affichée par le territoire ne saurait rester confidentielle. L'apprentissage organisationnel, comportemental et cognitif, individuel et collectif, au travers des contenus, apparaît ainsi comme un processus incontournable pour réussir la mise en œuvre des choix formalisés. Dans

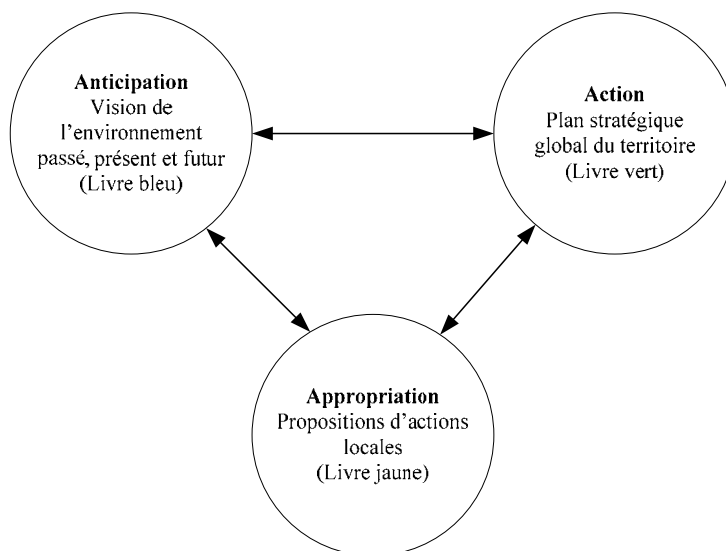
un exercice de prospective stratégique appliqué à un territoire, le chemin (l'apprentissage organisationnel) est aussi un but essentiel et en réalité il s'agit souvent du principal (Bootz, 2001).

### Les trois couleurs du triangle grec et les trois temps de la prospective territoriale

Les trois couleurs du triangle grec (le bleu de l'anticipation, le jaune de l'appropriation et le vert de l'action) permettent d'organiser la prospective territoriale en trois temps bien distincts caractérisés par trois types de document (Godet, 2004a).

Le « livre bleu » a pour objet de fournir une vision globale de l'environnement passé, présent et futur du territoire. S'appuyant sur une synthèse de chiffres-clés, il comporte les éléments de diagnostic ; il relève les points controversés et dégage les tendances probables, les incertitudes majeures et les risques de ruptures possibles. Ce document, à vocation monographique, peut, en grande partie, être sous-traité auprès d'un consultant extérieur.

Dans les « livres jaunes », chaque centre opérationnel formule ses propositions d'actions locales pour se préparer aux changements globaux pressentis dans le « livre bleu » (préactivité), mais aussi pour aller dans le sens des objectifs stratégiques et des projets locaux (proactivité). De tels « livres jaunes » peuvent émaner de services de collectivités territoriales ; ils traduisent l'appropriation collective de la prospective territoriale.



**Figure 2** – Le triangle grec de la prospective stratégique appliqué à la prospective territoriale

Enfin, un « livre vert » propose un plan stratégique global du territoire, chaque objectif étant associé à des actions et *vice versa*. Ce livre réalise une synthèse du « livre bleu » et des « livres jaunes ». Ce « livre vert », à vocation stratégique, engage les élus. Il est donc produit sous leur seule responsabilité.

### 1.6 — Bien poser le problème : « le problème, c'est le problème ! »

Il n'y a pas de bonne réponse à une mauvaise question. Un problème bien posé est à moitié résolu, ne serait-ce qu'en raison de l'appropriation qui limite le risque de rejet des solutions apportées<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Nous devons cette formule malicieuse à Michel Crozier.

Si la prospective a besoin de rigueur pour aborder la complexité, il lui faut également des outils suffisamment simples pour rester appropriables. Depuis le milieu des années 80, la démarche des ateliers de prospective stratégique s'est imposée pour répondre à ces préoccupations (Godet, 2001).

Avant de se lancer dans un exercice plus ou moins lourd de prospective stratégique, il est sage de prendre le temps du temps de la réflexion sur la nature du problème posé, sur la manière dont on entend s'y prendre pour chercher des réponses et les mettre en œuvre. En effet, il est inutile de perdre du temps sur des faux problèmes et un problème bien posé est à moitié résolu. Lors du lancement d'une réflexion de prospective stratégique, devant impliquer souvent plusieurs dizaines de personnes sur de longs mois, il est aussi utile de simuler l'ensemble de la démarche qui va être suivie, en faisant le compte à rebours des objectifs et des échéances intermédiaires, le choix des méthodes étant non seulement subordonné à la nature du problème identifié, mais aussi aux contraintes de temps et de moyens du groupe chargé de la réflexion.

#### Quelques leçons de « Pays Basque 2010 »

Le cas de prospective territoriale du Pays Basque 2010 est exemplaire à bien des égards. Il a commencé, en 1992, avec l'appui de la Datar et la participation des forces vives du territoire, par des ateliers de prospective rassemblant à St 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 ont été élaborés. Ce processus d'implication collective a conduit au schéma de développement du territoire et fait figure aujourd'hui de référence (Mousli, 2004).

Le terrain du Pays Basque a permis de vérifier l'idée centrale développée par Philippe Gabilliet (1999) : « ce sont les mêmes outils, les mêmes démarches intellectuelles et mentales qui permettent à une collectivité, un groupe, voire un individu isolé de se projeter dans son futur ». Ce sont 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 Michel Godet en 1984 à l'occasion de l'opération Mides chez Renault.

Quelle que soit la démarche adoptée, il est utile de marquer le lancement d'une réflexion collective par un séminaire de deux jours de formation-action à la prospective stratégique. Ce séminaire permet aux participants de découvrir et de s'initier aux principaux concepts et outils de prospective stratégique collective. L'ambition de ces journées qui peuvent impliquer plusieurs dizaines de personnes est d'opérer une immersion complète des esprits dans la pensée prospective au service de l'action stratégique. Les ateliers de prospective s'attachent à bien poser le problème, à chasser les idées reçues qui l'encombrent. Ils permettent ainsi d'identifier et de hiérarchiser en commun les principaux enjeux du futur pour l'entreprise face à son environnement, national et international. À l'issue de ces deux jours, les participants sont en mesure de préciser les priorités, les objectifs, le calendrier et la méthode à suivre pour organiser leur réflexion de prospective stratégique.

Le choix d'une méthode n'est pas imposé *a priori*, mais est indispensable pour l'efficacité des réunions ; sans méthode, pas de langage commun, d'échange, de cohérence, ni de structuration des idées. Cependant, la méthode n'est pas une fin en soi, et il ne faut pas être prisonnier de ses résultats, il s'agit seulement d'une aide à la pertinence de la réflexion. Une méthode rigoureuse est aussi un facteur précieux pour la cohésion du groupe et sa motivation à laquelle contribuent les résultats intermédiaires qui doivent être diffusés.

Enfin, le choix de la méthode doit se faire en fonction des problèmes, des contraintes de délai et dans un souci de communication des résultats. Les outils doivent être suffisamment simples pour rester appropriables par les utilisateurs et les destinataires.

### 1.7 — Le risque de la démagogie participative

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. La prospective territoriale n'échappe pas à la confusion des sens et des mots. Prospective, gouvernance, développement durable, territoires, planification, aménagement, projets, stratégies, acteurs, participation, démocratie ... la combinatoire de ces mots à la mode fait le régal des chercheurs et renforce la perplexité des praticiens. Il est utile de clarifier les concepts de prospective, de gouvernance, de scénarios et de projets et d'évacuer ainsi certains faux débats (Godet, 2004a).

Commençons par la prospective. *Il s'agit bien d'une anticipation (préactive et proactive) pour éclairer l'action présente à la lumière des futurs possibles et souhaitables.* Se préparer aux changements prévisibles, n'empêche pas d'agir pour provoquer les changements souhaités. Dans la logique du triangle grec (Godet, 2004b), le bleu de l'anticipation ne peut se transformer en vert de l'action qu'avec le jaune de l'appropriation par les acteurs concernés. Apparaissent ici deux erreurs symétriques à éviter.

La première consiste à penser d'en haut avec des experts au service de l'action du Prince en oubliant l'appropriation. C'est une mauvaise idée que de vouloir imposer une bonne idée.

La seconde consiste à chasser les experts et la matière bleue des expertises pour donner la parole au peuple et privilégier la matière jaune des consensus du présent. Sans prospective cognitive, la prospective participative tourne à vide et en rond sur le présent. Le rêve consensuel des générations présentes est souvent un accord momentané pour que rien ne change et pour transmettre aux générations futures le fardeau de nos irresponsabilités collectives. Une telle prospective a beau être participative, elle est contraire à la définition même du développement durable. Elle consacre le triomphe des égoïsmes individuels à court terme (seules sont injustes les inégalités dont on ne profite pas !) au détriment des intérêts collectifs à long terme. Les décisions courageuses à prendre face à l'avenir sont rarement consensuelles, et si la prospective doit être participative, la stratégie qui s'en inspire

revient aux représentants élus ; il leur appartient de faire preuve de volonté et de courage pour éviter le piège de la démagogie participative.

### 1.8 — Ne pas confondre gouvernement et gouvernance

Autre concept souvent évoqué en prospective territoriale : celui de gouvernance. La Commission de Bruxelles a répertorié 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 définies par des objectifs clairs et évaluables, 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. 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, laquelle, selon François Ascher (1995), « articule et associe des institutions politiques, des acteurs sociaux et des organisations privées, dans des processus d'élaboration et de mise en œuvre de choix collectifs, capables de provoquer une adhésion active des citoyens ». Que cela plaise ou non, le concept de gouvernance trouve ses origines dans l'entreprise et, de ce point de vue, le citoyen est encore aujourd'hui moins bien traité que l'actionnaire (Cannac, Godet, 2001 ; Godet, 2004a).

Selon la définition qu'en donne Peter Drucker (1957, 1973) : « la gouvernance 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 » (*corporate governance*). En d'autres termes, la bonne gouvernance est l'ensemble des dispositions visant à assurer que l'action des dirigeants de l'entreprise est bien conforme à la volonté de ses actionnaires et à leurs intérêts. Elle se distingue du management, lequel désigne les relations entre des dirigeants et leurs subordonnés. La gouvernance, c'est en quelque sorte « le gouvernement du gouvernement ». Reprenant la définition proposée par Alexander King, dès 1991, dans un rapport au Club de Rome, James N. Roseneau (1997) parle de gouvernance pour « tout acteur qui a recours aux mécanismes de commande pour exprimer la demande, formuler les objectifs, distribuer les directives et assurer le suivi des politiques ».

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 (1998), ni même « l'art de piloter le processus d'action du gouvernement ». Retenons des définitions simples : la gouvernance, c'est une relation de pouvoir ; le gouvernement, c'est l'exercice opérationnel de ce pouvoir ; la gouvernabilité, c'est la mesure de ce pouvoir sur les systèmes concernés. Un système mal contrôlé est peu efficace. La section prospective du Conseil économique et social régional de l'Île-de-France a relevé dans son rapport « Vivre en Île-de-France en 2025 » (2000) : « le manque d'attitude décisionnaire des responsables [...] l'insuffisance de

communication, de transparence, entraînant la méfiance des citoyens vis-à-vis des institutions politiques et administratives ». La qualité de la gouvernance, c'est-à-dire des règles et procédures qui permettent de mieux « gouverner le gouvernement », est bien « un élément essentiel pour résoudre la crise de gouvernabilité ».

### 1.9 — Trop de scénarios et pas assez de projets endogènes

Le développement d'un territoire est d'abord le fruit de son dynamisme propre. C'est la multiplicité des initiatives locales et leur fécondation mutuelle qui stimulent l'activité et l'emploi. Les contraintes extérieures, la mondialisation, les changements techniques sont moins des obstacles à surmonter que des opportunités. La prospective participative utilisant des méthodes simples et appropriables est aussi un puissant levier de dynamique territoriale.

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 est un biais courant (Godet, 2004a).

Tout d'abord, prospective et scénarios ne sont pas synonymes ; ces derniers n'ont guère d'intérêt si ils ne sont ni pertinents (se poser les bonnes questions), ni cohérents, ni vraisemblables. 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.

Si les processus de prospective et stratégie sont liés, ils restent distincts et il convient de bien séparer :

1) le temps de l'anticipation, c'est-à-dire de la prospective des changements possibles et souhaitables,

2) le temps de la préparation de l'action, c'est-à-dire l'élaboration et l'évaluation des choix stratégiques possibles pour se préparer aux changements attendus (préactivité) et provoquer les changements souhaitables (proactivité).

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. Cette dernière phase a donc moins besoin de méthode spécifique, les décisions doivent être prises après concertation et consensus entre les dirigeants, compte tenu du mode de régulation propre à la culture de l'entreprise ou du territoire ainsi que du tempérament

et de la personnalité de ses dirigeants. Les outils sont utiles pour préparer les choix, mais ils ne se doivent pas se substituer à la liberté de ces choix.

*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 « Que peut-il advenir ? » (Q1). 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 leur identité, de leur histoire, de leurs forces et de leurs 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 ? ». Cette question préalable impose un retour aux sources sur ses racines de compétences, les leçons des échecs et succès passés du territoire.

La prospective seule est généralement centrée sur le « Que peut-il advenir ? » (Q1). Elle devient stratégique quand une organisation s'interroge sur le « Que puis-je faire ? » (Q2). Une fois ces deux questions traitées, la stratégie part du « Que puis-je faire ? » (Q2) pour s'en poser deux autres : « Que vais-je faire ? » (Q3) et comment le faire ? (Q4). D'où le chevauchement entre la prospective et la stratégie.

La prospective dans les territoires, comme dans les entreprises, a tendance à oublier la question Q0 (la connaissance de soi, de son histoire passée et de ses désirs pour l'avenir), qui est pourtant essentielle si l'on admet que les facteurs de développement sont endogènes, pour se focaliser sur la question 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 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 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 tel qu'une bonne prospective participative en amont.



# Vieillesse, activités et territoires à l'horizon 2030

CAE

Rapport  
Michel Godet et Marc Mousli

Commentaires  
Béatrice Majnoni d'Intignano

63

dF

La documentation Française



# Cahiers du LIPSOR

Laboratoire d'Investigation en Prospective, Stratégie et Organisation

Conservatoire National des Arts et Métiers

Internet : [www.lapro prospective.fr](http://www.lapro prospective.fr)

## Liste des cahiers disponibles en librairie :

- Cahier n° 12 : **L'avenir de la réglementation des télécommunications** : État des lieux et ateliers de prospective, par Stéphane Leroy-Therville - Mars 2000 - 8 €
- Cahier n° 13 : **Le maïs et ses avenir**s par Nathalie Bassaler - Mai 2000 - 9 €
- Cahier n° 15 : **Pays Basque 2010** : la prospective participative dans un territoire d'exception, par Marc Mousli - Juin 2004 - 13 €
- Cahier n° 16 : **L'ANAH à l'horizon 2010** : la réorganisation stratégique d'une agence publique par la prospective participative, par Stéphane Cordobes et Philippe Durance - Juin 2004 - 13 €
- Cahier n° 17 : **Le jeu des acteurs de l'information géographique en France** : un cas appliqué de la méthode MACTOR, par Nathalie Bassaler - Septembre 2004 - 13 €
- Cahier n° 18 : **Face à l'avenir, vraies questions et faux problèmes**, par Michel Godet - Janvier 2006 - 13 €
- Cahier n° 19 : **L'agriculture demain ?** Cinq années de travaux du Cercle prospective des filières agricole et alimentaire par Pierre Chapuy en collaboration avec Antoine Crabit et Michel Godet - Juin 2006 - 10€
- Cahier n° 20 : **Prospective stratégique, problèmes et méthodes** par Michel Godet et Philippe Durance - Janvier 2007, 2<sup>ème</sup> édition - 13 €
- Cahier n° 21 : **Probabilisation de scénarios** pour l'agriculture et l'automobile, par François Bourse et Pierre Chapuy en collaboration avec Francis Meunier - Octobre 2006 - 10 €
  
- Série Recherche - n°1 : **Gestion prospective des ressources humaines** : Les enseignements du secteur de la Défense - Mars 2000 - 10 €
- Série Recherche - n°2 : **Mary Parker Follet** : Pionnière du Management par Marc Mousli - Octobre 2000 - 8 €
- Série Recherche - n°3 : **Culturalisme et mondialisation des entreprises** par Yvon Pesqueux - Novembre 2000 - 8 €
- Série Recherche - n°4 : **Le management du handicap** par Bachir Kerroumi - Décembre 2001 - 8 €
- Série Recherche - n°5 : **Entreprises et développement durable**, Prospective stratégique des enjeux environnementaux par Pierre Chapuy - Septembre 2003- 10 €
- Série Recherche - n°6 : **L'apprentissage organisationnel**, par Yvon Pesqueux en collaboration avec Philippe Durance - Septembre 2004 - 9 €
- Série Recherche - n°7 : **La prospective territoriale** : pour quoi faire ? Comment faire ? par Philippe Durance, Michel Godet, Philippe Mirénowicz et Vincent Pacini - Janvier 2007 - 15 €
- Série Recherche n°8 : **Vieillissements et logement** : enjeux et nouvelles tendances à l'horizon 2030, par Marc Mousli - Janvier 2007 - 13 €

Les anciens cahiers du LIPSOR épuisés sont pour la plupart disponibles en ligne :

[www.lapro prospective.fr](http://www.lapro prospective.fr)

## Tarifs en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2007



BON DE COMMANDE à retourner à la : Librairie des Arts et Métiers, 33 rue Réaumur 75003 Paris,  
Tél : 01 42 72 12 43 Fax : 01 42 72 48 56

Nom : \_\_\_\_\_ Prénom : \_\_\_\_\_  
Adresse : \_\_\_\_\_  
Tel : \_\_\_\_\_

Cahier	Numéro	Nombre	Prix unitaire	Total	Total général

Frais de port en sus : 3,81 € de 1 à 3 numéros et 5,03 € au-delà de 3 numéros.

Je joins un chèque libellé à l'ordre de la librairie des Arts et Métiers, de .....Euros

Signature :

## ***Cahiers du LIPSOR***

Laboratoire d'Investigation en Prospective, Stratégie et Organisation  
Conservatoire National des Arts et Métiers

Internet : [www.lapro prospective.fr](http://www.lapro prospective.fr)

***Cahier du Lipsor n°15 : Pays Basque 2010 : une prospective participative dans un territoire d'exception***, par Marc Mousli - Juin 2004 - 13 Euros

Au printemps 1992, le Sous-préfet de Bayonne veut renouer le dialogue entre les hommes politiques, les socioprofessionnels et les militants de la cause basque. En poste depuis plus de deux ans, il a découvert les compétences, l'intelligence et la capacité d'initiative potentielle d'une société civile déchirée par des querelles et des peurs, mais prête à se mobiliser au service du développement de sa « petite patrie ». Appuyé par le Délégué à l'aménagement du territoire et par les membres les plus clairvoyants du gouvernement, il lance une démarche de prospective : *Pays basque 2010*. L'exercice sera fécond. Ateliers, analyse structurelle, scénarios : pendant dix-huit mois les élus locaux, les socioprofessionnels, les *abertzale*, les fonctionnaires, s'impliquent fortement. Ils acquièrent une compréhension profonde des risques et des chances de leur pays et parviennent à un consensus remarquable. Sur cette base ils construisent un dispositif de gouvernance original qui servira de modèle aux futures lois sur le fonctionnement des « pays ». Ils passent avec l'Etat, le département et la Région une Convention spécifique, formidable ballon d'oxygène pour la langue et la culture basques, qui en avaient grand besoin, et levier efficace pour des dizaines d'actions d'aménagement aujourd'hui réalisées ou en cours de réalisation. C'est cette réussite exemplaire d'une démarche de prospective participative que décrit et analyse Marc Mousli dans ce cahier du LIPSOR.

***Cahier du Lipsor n°16 : L'ANAH à l'horizon 2010 : La réorganisation stratégique d'une agence publique par la prospective participative*** par Stéphane Cordobes et Philippe Durance - Juin 2004 -13 Euros

En 2001, L'ANAH, Agence Nationale de l'Amélioration de l'Habitat, lançait une démarche de prospective pour définir son projet de développement. Cet exercice avait plusieurs objectifs : mobiliser les personnels en les associant pleinement à la réflexion exploratoire, construire ensemble la vision souhaitée de « la grande ANAH » et participer à la réorganisation qui en découlerait. La démarche s'est déroulée en trois étapes : un séminaire classique de prospective où la plupart des ateliers de la boîte à outils ont été mis à profit, la constitution de deux groupes de travail plus réduits pour poursuivre la réflexion stratégique, un séminaire de restitution pour présenter les résultats et lancer la réorganisation de l'agence. En 2004, la « grande ANAH » est opérationnelle. Ce cahier du LIPSOR restitue l'ensemble des travaux et y associe une série d'entretiens rétrospectifs avec des témoins du processus, évaluant ainsi leur impact trois ans après. Cet exemple notable d'une démarche de prospective aboutie, menée par une agence d'état constitue un remarquable cas d'école.

**UTILISER LE BON DE COMMANDE DU RECTO**

Librairie des Arts et Métiers, 33 rue Réaumur 75003 Paris

tél : 01 42 72 12 43, fax : 01 42 72 48 56

Le Lipsor (laboratoire du CNAM)  
et l'Epita (École pour l'Informatique et les Techniques Avancées)  
avec le soutien du Cercle des Entrepreneurs du Futur  
diffusent les méthodes de la prospective stratégique.

Les méthodes de prospective stratégique mises en ligne sont téléchargeables  
gratuitement, en français, anglais et espagnol, sur le site du Lipsor.  
Elles n'auraient pu voir le jour sans le soutien intellectuel et financier des  
membres du Cercle des Entrepreneurs du Futur.

[www.lapropective.fr](http://www.lapropective.fr) rubrique Cercle des entrepreneurs,  
puis Diffusion de la connaissance

## **ATELIERS DE PROSPECTIVE**

*Se poser les bonnes questions*

### **MICMAC**

*Identifier les variables clés*

### **MACTOR**

*Analyser les stratégies d'acteurs*

### **MORPHOL**

*Balayer les futurs possibles*

### **SMIC-PROB-EXPERT**

*Probabiliser les scénarios*

### **MULTIPOL**

*Choisir en avenir incertain*

## 2 — Deux démarches illustrées de prospective territoriale

Cette partie présente deux démarches : la première est une démarche en sept étapes, calquée sur celle de la prospective stratégique. A chacune de ces étapes sont présentés des outils, des méthodes, des savoir-faire s’y rapportant et ayant fait la preuve de leur efficacité, illustrés par des cas concrets menés sur le terrain, à différentes échelles territoriales, depuis une quinzaine d’années. La seconde démarche est illustrée par un cas exemplaire et récent de prospective stratégique participative aboutie en pays annécien.

### 2.1 — Une démarche en sept étapes<sup>10</sup>

Un certain nombre d’éléments doivent être définis avant le démarrage d’une démarche de prospective territoriale.

#### La durée de la démarche

La durée de la démarche conditionne les problématiques, les méthodes, le choix des experts, les résultats, etc. Il peut s’agir d’une démarche à court terme (dynamique et inflexions en cours, prévisions possibles, phénomènes évènementiels), à moyen terme (tendances lourdes, images contrastées possibles, transformations structurelles majeures) ou à long terme (grandes dynamiques profondes, nouveaux ordres de grandeur, ruptures redoutées ou espérées). Les démarches territoriales abordent souvent tous ces horizons temporels à la fois.

#### Le territoire pertinent

À chaque échelle correspond un optimum pour traiter une problématique donnée : le monde, la région, le département, la communauté urbaine, la communauté d’agglomération, un réseau de villes moyennes, une EPCI ou un pays, un quartier,...

#### L’horizon temporel

La définition de l’horizon temporel dépend des discontinuités et des ruptures potentielles, ainsi que des marges de manœuvre des acteurs.

#### Les participants à mobiliser

En interne, les politiques, les forces vives de la société locale (acteurs socioprofessionnels, monde associatif, membres du Conseil de développement, etc.), des techniciens opérationnels et/ou des fonctionnels, des représentants de la population.

---

<sup>10</sup> Cette partie représente un condensé des principaux messages, expériences, références dispensés par Philippe Mirénowicz dans le cadre de l’enseignement dédié à la prospective territoriale depuis trois ans au sein de la Chaire de Prospective industrielle. Elle résume ainsi les trente séances qui composent cet enseignement.

En externe, des experts si possible (universitaires), des représentants des territoires de proximité, des représentants des organismes institutionnels en charge de certaines thématiques.

Il est important de mixer, autant se faire se peut, acteurs internes et externes, par exemple dans les ateliers, lors des phases de rendu, lors de certains exercices de type Delphi-Abaque, analyse morphologique ou analyse multicritères, etc. A ce niveau, il faut différencier ce qui relève, de l'information/sensibilisation, de la participation et de la concertation (échange structuré d'informations entre les participants avec élaboration de connaissances et de propositions communes).

#### Les délais de réalisation

Les délais orientent très fortement la nature du processus à organiser et le choix des méthodes. Trois mois permettent de bien préparer un séminaire. Pour un parcours sérieux et fiable, il faut compter environ 6 mois et autour d'un an pour un travail approfondi, détaillé, lourd.

Des délais plus long sont possibles (Lyon « *Millénaire III* », par exemple), mais avec des difficultés de pérennité des membres, des risque non négligeable de lassitude, de travaux non finalisés et de possibilités de changements politiques en cours de démarche.

#### Les moyens à mobiliser

Les moyens à prévoir sont à la fois humaines (experts, animateurs, décideurs, acteurs locaux à qui confier des missions particulières, etc.), financiers (budgets), mais comporte aussi une part non négligeable de disponibilité de la part des acteurs locaux, y compris pour des contributions en dehors de séances officielles de travail.

Il peut être intéressant de prévoir également de faire appel à des experts locaux ou étrangers au territoire (regard extérieur) ou recours à des spécialistes dans des domaines particuliers (journalistes, médias,...).

#### La visibilité de l'exercice

Selon la visibilité interne ou externe souhaitée, selon la largeur de la diffusion des travaux et des résultats de l'exercice voulu, les ressources allouées (temps, budget) sont nettement supérieures. Des compléments de contenu, des mises en forme spécifiques sont nécessaires.

La communication sur une production prospective n'est pas simple.

L'appropriation des travaux de prospective peut passer par un travail complémentaire en séminaire ou en atelier.

#### Les champs thématiques abordés

La prospective étant une démarche globale, elle s'intéresse à tous les aspects qui concourent à l'évolution d'un territoire. Ainsi, sept grandes thématiques, au moins, apparaissent comme des composantes essentielles de cette évolution future :

- le contexte extérieur : quelles sont les évolutions possibles des grands phénomènes globaux (mondialisation, évolution européenne, questions environnementales,...) ?

- le capital humain : combien serons-nous ? Quel sera le niveau de formation ? Dans quel état général seront les services à la population ?

- Préciser les finalités précises de la démarche
- Définir le territoire (espace vécu et fonctionnel) et l'horizon temporel

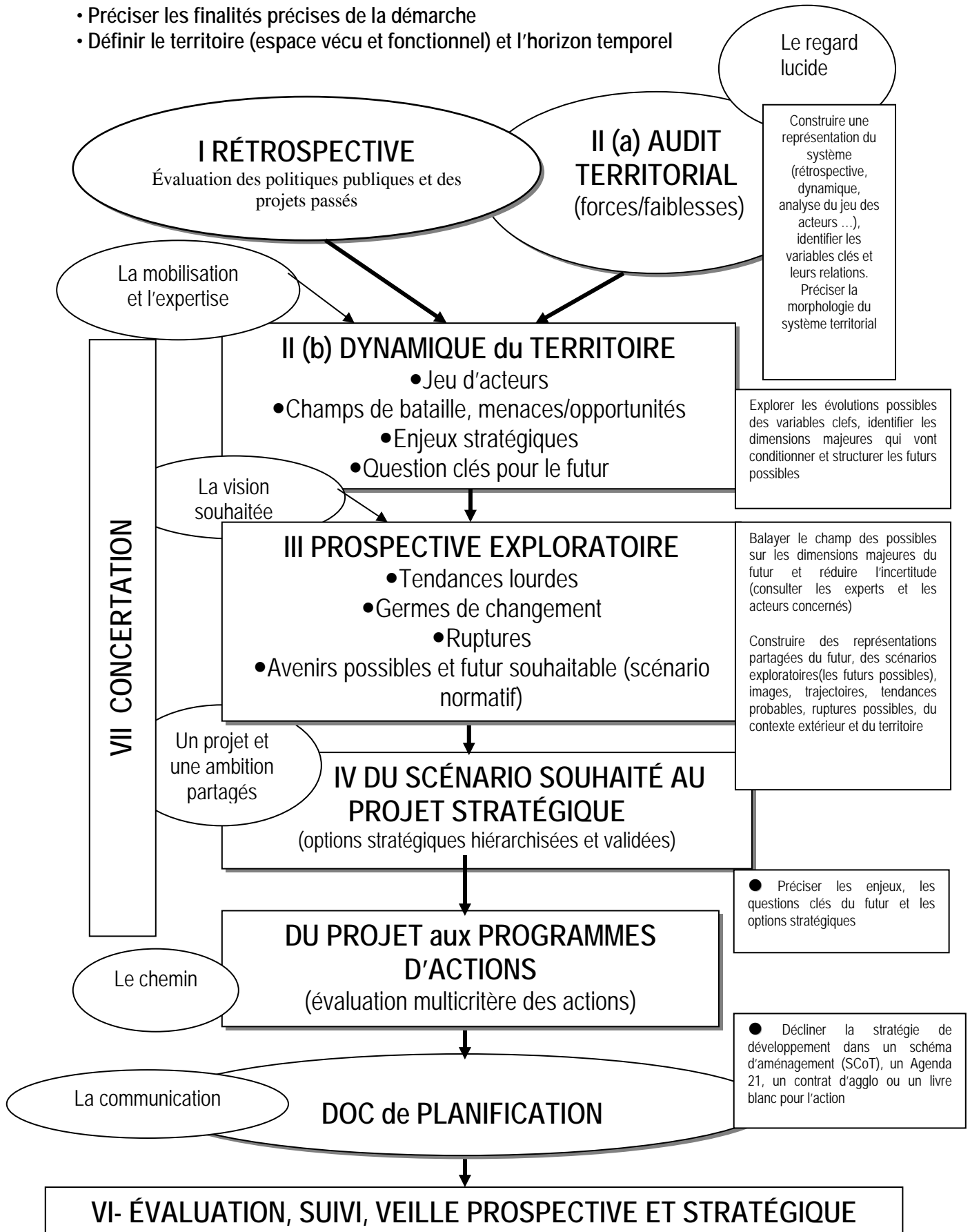


Figure 3 — Les sept étapes

- les structures spatiales et les infrastructures : comment se déplacera le capital humain ? Comment s'organisera le territoire ? Comment évolueront les villes ? Comment se localiseront les activités économiques ?

- le système productif : comment évolue le tissu économique du territoire ?

- le dynamisme social : qu'est-ce qui motive le capital humain ? Quelles sont ses valeurs ? Y a-t-il un sentiment d'appartenance ?

- le capital naturel et culturel : comment évolueront les ressources en eau ? Le patrimoine naturel ? Le monde rural ? Quel sera l'impact du tourisme sur ces ressources ? Comment va évoluer la vie culturelle ?

- la gouvernance : comment va-t-on gérer le territoire ? Quels sera l'impact des différents acteurs publics et privés ? Quel apprentissage organisationnel ?

Ces thématiques transverses doivent faire l'objet d'une étude prospective pour en déterminer les éléments moteurs, c'est-à-dire ceux qui sont à la base de leurs évolutions. L'évolution combinée de ces éléments permet d'élaborer pour chacune des thématiques, ses futurs possibles. Ceux-ci se traduisent par des scénarios, appelés scénarios partiels en raison du fait qu'ils portent individuellement sur chaque thématique de l'évolution du territoire.

De ces scénarios partiels, des enjeux nouveaux et des questions clés pour l'avenir pourront être déduits.

### ***A — La rétrospective***

Toute région, toute ville, tout espace, tout terroir de France, est tissé de fables, de mythes, de légendes, de prophéties, d'histoires anciennes ou modernes que chacun a en tête et qui font partie de l'identité collective. Faire de la prospective, c'est commencer par rencontrer l'archiviste, l'historien, l'ethnologue, le sociologue des mentalités, ceux qui ont recueilli, amassé, transcrit, révélé le génie du lieu.

La rétrospective est un bilan quantitatif et qualitatif, critique, basé sur la connaissance des jeux d'acteurs, sur l'évaluation des expériences menées antérieurement dans le périmètre du territoire ou comparées à d'autres territoires (benchmarking).

Elle est à la fois une explication dynamique du présent et une accumulation d'expériences, de pratiques passées qui explicitent en partie le diagnostic présent.

Il s'agit donc d'obtenir une masse critique de données et d'informations mises en perspective et spatialisées qui va bien au-delà du recueil statistique usuel.

Analyse du passé et évaluation des politiques publiques passées et présentes (indicateurs de performances) doivent aller de pair : c'est l'objet essentiel de la phase de rétrospective.

### ***B — L'élaboration du diagnostic prospectif territorial***

Les enjeux du diagnostic territorial sont multiples. Il s'agit de mieux connaître son territoire avant d'agir, de partager les connaissances acquises pour développer l'intelligence et l'expertise collective et de mesurer la dynamique de développement potentiel d'un territoire.

Un diagnostic est l'appréciation des éléments objectifs réunis pour dégager les atouts et les handicaps d'une situation donnée sur un territoire particulier. Il constitue la synthèse d'une succession d'analyses (audits sectoriels) décomposant une problématique posée en des éléments essentiels, afin d'en saisir les rapports et d'en donner une vision globale.

Un bon diagnostic constitue un élément clé du management de projet territorial, car il va permettre de dégager de premières orientations stratégiques, d'identifier les premières priorités d'action et de déterminer les indicateurs pour suivre l'évolution ultérieure de ces actions (établissement de tableaux de bords, observatoire du territoire).

Il est nécessaire d'établir un diagnostic, qui soit dynamique. Cet exercice, difficile et risqué (parce qu'il contient une part de jugement), consiste à évaluer les politiques ou réalisations passées (rétrospective), à approfondir (en permanence) le diagnostic du présent, à analyser les projets et le jeu des acteurs (Mactor), à définir les points forts et les points faibles du territoire, à établir les principaux enjeux à moyen terme, à décrire les tensions, identifier les blocages, handicaps, ruptures potentielles... ; mais, aussi, à mettre en évidence les opportunités, potentialités, capacités du territoire, à identifier les évolutions de l'environnement externe et, enfin, à intégrer dans le diagnostic des éléments de la « grammaire prospective ».

#### *Diagnostic territorial et approche prospective*

Le diagnostic en amont de la prospective doit servir de support et de matériaux de base pour sa construction. Le principe de compatibilité entre le diagnostic et l'état d'esprit de la prospective est essentiel. L'ensemble de ces travaux est à réaliser sur la base d'un même regard ou état d'esprit.

Cette compatibilité repose sur une approche double, basée sur l'analyse des systèmes et la théorie de la complexité, 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), et recherchant la mise en évidence des « signaux faibles » et des phénomènes en émergence, aux fins de dépasser le stade de l'exploration des tendances lourdes anciennes et actuelles, compte tenu de l'instabilité des systèmes et de leur volatilité. Cette approche doit également être 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 aux variables du contexte externe.

D'autres critères de compatibilité peuvent être énoncés :

- une connaissance fine des jeux d'acteurs, mettant sur le même pied les différents types d'acteurs publics, les acteurs privés inscrit dans des logiques économiques, les acteurs sociaux divers, le monde associatif, etc. ;
- l'analyse des sous-ensembles territorialisés internes à un territoire donné (principe de subsidiarité) ;
- et la mise au point d'outils techniques adaptés à l'approche systémique des territoires, notamment sur le plan statistique et cartographique.

Cette approche 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 des nouveaux enjeux, avec pour conséquences 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), leurs impacts (effets directs et effets indirects) et leur légitimité.

Un bilan a été tiré de nombreux travaux de diagnostic de territoires (Loinger, Durance, 2004) qui montre qu'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. Par conséquent, soit le diagnostic est construit sur du « sable », soit, plus généralement et dans de mauvaises conditions, il est reconstruit 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.

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, du 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 émerger de nouvelles problématiques, de faire des synthèses....

Le rôle des experts, qui interviennent sur des questions de fond, le plus souvent au stade du diagnostic, est d'apporter des éclairages externes sur un enjeu identifié. 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 ». Plus généralement leur apport peut contribuer à un apprentissage collectif pour élargir les visions trop auto-centrées.

Un bon « diagnostic prospectif » demande du recul, de l'expérience, un peu de savoir-faire (ne pas donner l'impression aux élus et techniciens locaux le sentiment d'être manipulés) et du tact (le diagnostic est toujours perçu, en particulier par les élus, comme une appréciation portée sur l'action (et donc la politique) conduite. Il y a, en ce domaine, des « mots qui fâchent ».

Mais il ne faut ni pervertir le diagnostic — qui doit rester sincère, honnête et éventuellement contradictoire (la réalité l'est toujours !), ni proposer un diagnostic qui soit une apologie du territoire, et donc de l'action conduite. La tentation en cette matière est forte de « faire plaisir » aux commanditaires de l'étude.

En outre, le diagnostic prospectif doit être simple, avec des messages clés, partagés et appropriés (ce qui suppose une participation citoyenne et l'apport d'une intelligence collective) et limité dans le temps (pas de nouvelles études de fond, à la rigueur des coups de zoom en cas de nécessité). Il doit comporter, dès ce stade, des éléments du référentiel prospectif (tendances lourdes, facteurs de changement, extrapolations conjoncturelles et prévisions fondées). Il doit également internaliser la vision des acteurs, permettre le partage des connaissances, l'échange entre ceux qui « pensent » et ceux qui « agissent », déboucher sur une hiérarchie des enjeux et problèmes clés. Enfin, le diagnostic doit être multi-thématique, et établi au regard des prévisions économiques et démographiques, des besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social, d'habitat, de transports, d'équipements et de services. Il doit donc rompre avec les approches uniquement sectorielles.

#### *La boîte à outils du diagnostic prospectif*

Les méthodes ne sont pas une fin en soi, mais un moyen de rendre la démarche moins complexe et le travail en commun cohérent, rigoureux, riche de la synergie des membres des groupes de travail. Elles permettent de favoriser la mise en commun, le dialogue, la confrontation positive, de stimuler la recherche d'idées, la créativité, l'imagination, de dégager des priorités, de hiérarchiser les stratégies en toute transparence, et d'aider à la communication (interne et externe). La prospective stratégique offre une « boîte à outils » qui permet d'agencer, au cas par cas, les méthodes et outils les mieux adaptés au contexte local (Godet, Durance, 2006). Les méthodes, comme l'avenir, doivent être ouvertes, perfectibles, immédiatement évaluées et remises en cause après chaque pratique.

L'organisation du travail des organisations, qu'elles soient privées ou publiques, fait une place croissante au travail de groupe. Le principe sous-jacent est que l'intelligence collective est infiniment plus riche, plus puissante, plus créatrice, qu'un ensemble cloisonné d'intelligences individuelles (« Tout seul on va plus vite, mais ensemble on va plus loin »). Cela rend d'autant plus nécessaire de disposer d'outils et de techniques permettant de faciliter les travaux de réflexion et de production en groupe, simples à utiliser, et susceptible de « contrebalancer » un certain nombre de pathologies bien connues des réunions de travail : inefficacité, perte de temps, discussions et discours inutiles, répétitions, perturbations, non-dits, poids de la hiérarchie, autocensure, conservatisme des idées, etc.. Les ateliers de prospective constituent une réponse possible à ce besoin.

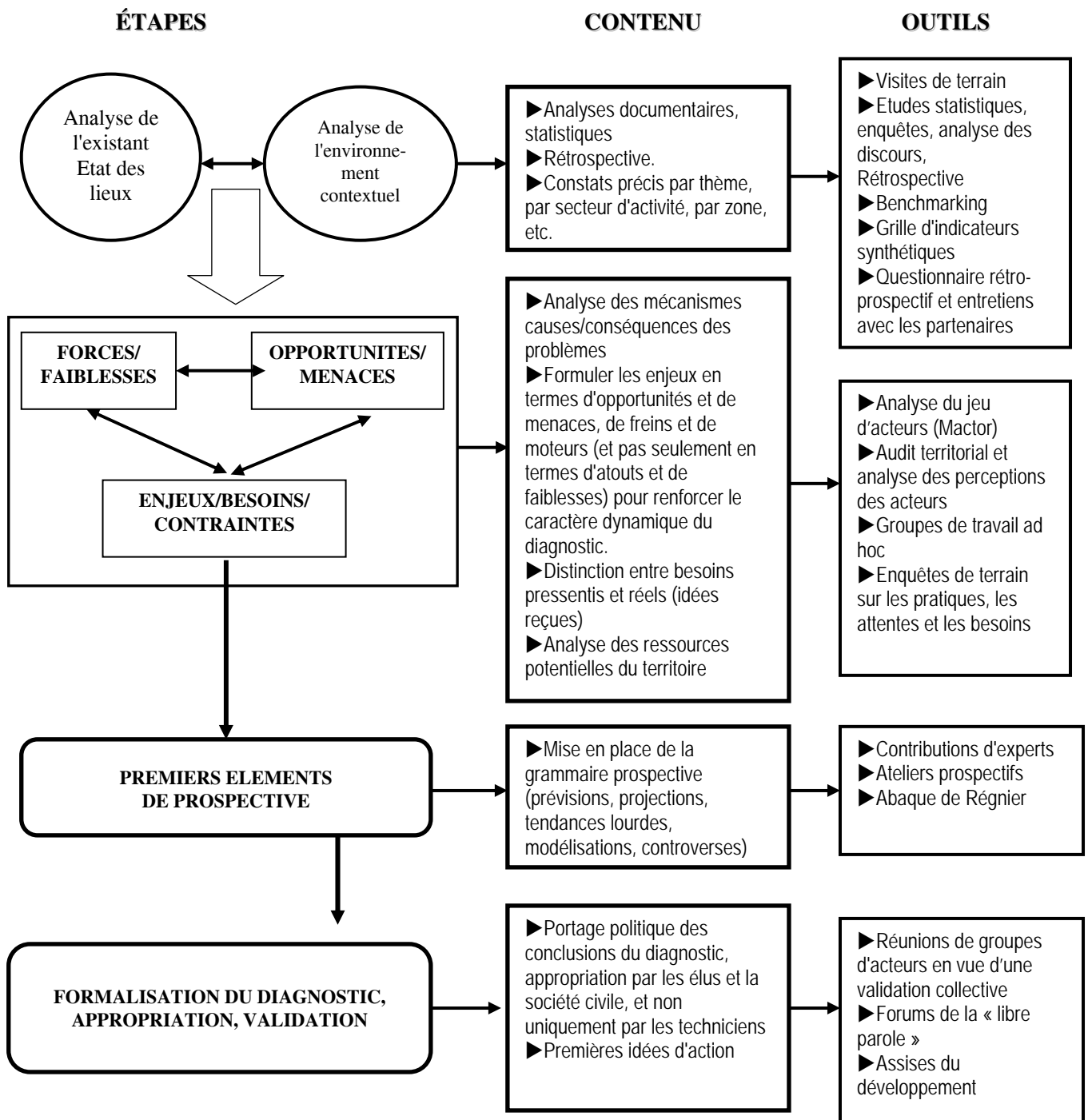


Figure 4 — Le déroulement du diagnostic prospectif (phasage et contenu)

Chaque atelier, mêlant réflexion individuelle et travail de groupe, mobilise, sur une journée environ, des participants représentatifs de l'ensemble des forces vives d'un territoire. Les ateliers ont pour objectifs de repérer, ensemble, les principaux changements qui pourraient affecter le développement d'un territoire dans l'avenir, ainsi que les idées reçues qui biaisent implicitement ou explicitement la réflexion ou les actions des acteurs locaux.

L'intérêt et les avantages de ce type de démarche sont multiples : réfléchir à l'avenir ensemble et permettre à tous de s'exprimer, créer une dynamique de groupe et permettre un travail productif dans une atmosphère ludique, faire des participants au séminaire non pas seulement des « consommateurs » mais aussi des « producteurs » de réflexion (laisser les participants réfléchir individuellement à la question posée, puis permettre le débat), commencer à hiérarchiser les déterminants de l'avenir, éclairer les premières orientations et pistes d'action possibles et repérer et chasser les idées reçues à propos du territoire.

### **C — *La prospective exploratoire***

Le temps n'est plus à une prospective située en amont de la décision et reposant sur la seule extrapolation de tendances lourdes. Il est plutôt à une démarche capable de faire évoluer les termes mêmes dans lesquels les questions sont débattues, de détecter des signaux faibles et les ruptures ou transformation du territoire, d'élaborer des futurs souhaitables, d'animer des processus de changement auxquels contribuent le plus largement possible les acteurs, de déceler les transformations déjà à l'œuvre dans la société, non encore perçues par le plus grand nombre (notamment les décideurs et les media) et de fournir des leviers de changement et de stimuler l'initiative des acteurs en encourageant les seules transformations souhaitées. Le nouveau rôle de la prospective est de forger une *culture partagée* qui va rendre possible *une action collective innovante*.

#### *Les ingrédients<sup>11</sup> de la prospective*

##### Les invariants ou les certitudes du temps long

Le temps futur comporte trois durées fondamentales : le temps court de l'événementiel, que celui-ci soit isolé, en série, récurrent, aléatoire ; le temps des mouvements conjoncturels et cycliques, courants déjà plus profonds et qui portent les groupes humains et les sociétés ; Le temps long des structures pluriséculaires (les cycles de la nature, l'espace et le milieu géographique, les formes sociales, les règles et les valeurs éthiques et sociétales et surtout les mentalités).

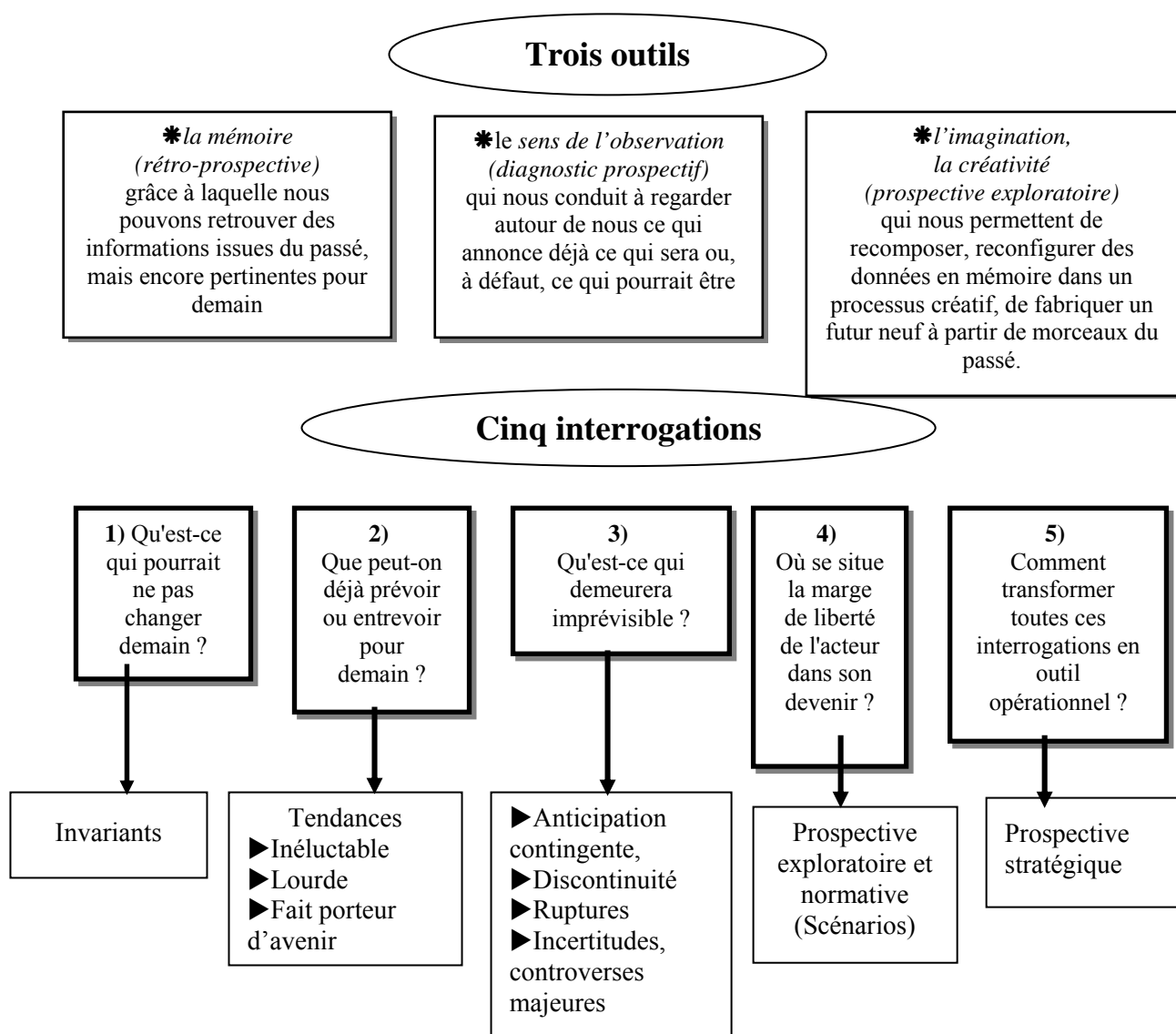
Du temps long ressortent les invariants, *i.e.* les phénomènes considérés comme permanents ou du moins stables à l'horizon étudié. Ces invariants sont liés soit à la nature humaine (besoins fondamentaux), soit au territoire en lui-même.

---

<sup>11</sup> Expression due à Philippe Gabilliet (1999).

Les tendances : du nécessaire au virtuel

Une tendance, au contraire du « mouvement de mode », est toujours : prévisible (même imparfaitement), durable (sinon ce n'est plus une tendance), porteuse d'implications pour l'ensemble du corps social ou d'un territoire. Il s'agit de la direction apparente (et donc partiellement prévisible) prise par une séquence de phénomènes ou d'événements, une transformation observable, repérable, voir mesurable, et dont on va postuler qu'elle porte en germe, qu'elle annonce, les modes de fonctionnement et les comportements à l'œuvre au sein d'un système à venir (société, territoire, entreprise, marché, etc.).



**Figure 5** — Les ingrédients de la prospective, d'après (Gabilliet, 1999)

Rechercher des tendances implique, en premier lieu, d'observer des phénomènes ou de rechercher des événements pour en déduire des tendances, puis de caractériser concrètement ces tendances à travers des niveaux différenciés de certitude-incertitude et donc de prévisibilité-imprévisibilité. Une tendance pourra donc, selon les cas, être qualifiée d'inéluctable, de lourde ou de porteuse d'avenir.

La *tendance inéluctable* est le « futur nécessaire », déjà programmé (projets, programmes engagés). Il s'agit du lieu des certitudes tendanciennes les plus fortes, toutes choses égales par ailleurs. Selon les cas, il peut prendre la forme d'un mouvement inévitable et non maîtrisable (vieillissement de la population, obsolescence, etc.) ou d'une échéance programmée et non modifiable (délai de prescription, date butoir, etc.).

La *tendance lourde* constitue un mouvement affectant un phénomène de façon suffisamment significative et sur une période suffisamment longue pour que l'on puisse prévoir son évolution dans le temps. Elle présente ainsi un caractère moins profond, moins prédéterminé que la tendance inéluctable. Le repérage d'une tendance lourde permet de fixer des « pré-connus » et donc d'anticiper des futurs probables à partir de l'analyse approfondie de processus dominants. Il s'agit de percevoir et d'argumenter les évolutions majeures en cours actuellement sur un territoire donné et qui devraient se poursuivre sur le champ de la problématique considérée.

Quatre types de tendances lourdes peuvent être distingués :

- les tendances lourdes liées à l'environnement contextuel (évolutions de certaines variables exogènes) ;
- les tendances lourdes spécifiques au territoire (issues du diagnostic prospectif) ;
- les tendances lourdes génériques repérées dans la littérature prospective, à adapter au contexte particulier du territoire étudié ;
- les grands projets structurants en cours de réalisation, projetés à un horizon précis ou simplement envisagés par certains acteurs socioprofessionnels ou institutionnels (en matière de voiries, équipements, infrastructures diverses, projets d'acteurs ou de collectivités territoriales particuliers).

On peut ajouter à cela qu'il existe, selon l'expression de Claude Gruson des « structures lourdes » de notre société dont l'évolution est en tout état de cause extrêmement lente et dont l'inertie pèse pour une part non négligeable sur le champ des possibles (par exemple la démographie).

Enfin, le *fait porteur d'avenir* (signal faible ou germe de changement) se définit comme un signe « infime par ses dimensions présentes, mais immense par ses conséquences virtuelles » (Pierre Massé). Il s'agit d'une réalité embryonnaire dont l'importance, à ce jour négligée, ne tardera pas à s'affirmer, occasionnant des répercussions profondes et étendues. Il ne saurait être un ingrédient du futur « rationalisable ». Il s'insère, tout au plus, dans une dynamique permanente faite d'observation vigilante et d'intuition sociologique ; si l'on peut suivre une tendance, on ne peut que parier sur un fait porteur d'avenir...

### Le futur des turbulences, des contingences et des aléas

Le futur des turbulences, plus que tous les autres, est le lieu de toutes les spéculations et du questionnement créatif, du « *what if* » anglo-saxon : *que se passerait-il si ...* il advenait tel ou tel événement ?

A ce titre, le futur contingent est le domaine : de l'éveil (de la veille prospective), de l'écoute, de l'intuition et de la créativité du visionnaire (ou du « déviant d'excellence ») et du questionnement de l'intelligence collective.

Il s'agit moins de prévoir les turbulences, que de s'y préparer en faisant, à l'avance, les bons choix.

Deux types d'évènements sont à distinguer. D'une part, les évènements contingents ; la contingence est l'ensemble des phénomènes et événements qui peuvent ou non advenir en fonction de variables de contexte qui — du moins à ce jour — nous échappent encore. D'autre part, les évènements aléatoires : phénomènes, événements, totalement improbables à l'instant présent, mais dont l'occurrence éventuelle modifierait radicalement la donne par rapport à notre futur.

### Les ruptures pressenties

Pour raisonner à long terme dans l'univers de l'incertitude, il ne suffit pas de prolonger les tendances, de pratiquer la vigilance par rapport aux sources de discontinuité ou d'essayer d'anticiper les inversions de tendance, il faut aussi entrer dans la prospective des ruptures.

La rupture est un phénomène brutal ou progressif, affectant une dimension ou un facteur d'évolution du système étudié, qui peut faire basculer plus ou moins brutalement l'histoire de ce système (exemples : nouvelle réglementation, dérégulation, conflits ouverts entre acteurs, ruptures extérieures au territoire, seuil critique atteint par une variable sociale ou écologique,...).

Les ruptures correspondent à des changements dont l'accumulation au fil du temps finit par entraîner des transformations considérables.

La dimension du long terme s'impose ici d'elle-même, car elle seule permet de saisir la véritable portée d'une série de variations qui, appréhendées année par année, risquent de passer plus ou moins inaperçues.

On doit distinguer :

- des ruptures redoutées
  1. dues à l'environnement contextuel (variables externes) : elles vont peser sur ou influencer l'avenir du territoire et le conduire dans une direction non souhaitée contre laquelle il ne peut agir en l'état actuel (mais il peut l'anticiper et préparer des mesures d'accompagnement pour en diminuer l'impact, s'il s'agit d'une menace ou contraire l'accompagner s'il s'agit d'une opportunité à saisir) ;

2. soit produites à terme par des dysfonctionnements internes du système territorial conduisant à des seuils critiques, soit encore induites par des tendances lourdes (de nature économique, sociale, démographique, urbaine environnementale) qui, une fois extrapolées, peuvent déboucher, à un horizon de temps qu'il s'agit de bien apprécier, sur des modifications radicales de certaines composantes du territoire ou sur des blocages de la société locale: contradictions internes non maîtrisées, mauvais choix stratégiques, ruptures brutales ou tendanciennes avec ou sans symptômes préalables,....
- des ruptures désirées
3. volontaristes, perçues comme des alternatives possibles à certaines tendances actuelles, le territoire se plaçant volontairement sur un autre chemin ;
  4. rêvées, visionnaires, à contre-courant, inattendues, relevant d'un changement de paradigme, propositions de « déviants d'excellence », bifurcations volontaires du système ou générées par la force créatrice du rêve.

### *L'élaboration de scénarios*

Sur cette question, nous renvoyons à (Godet, Durance, 2006) et plus particulièrement à la partie traitant de l'analyse morphologique.

### *Illustration : le cas du Pays du Vexin Normand<sup>12</sup>*

La finalité recherchée ici est de conduire, le plus simplement mais aussi le plus efficacement possible, un exercice de prospective territoriale exploratoire (les futurs possibles du territoire du Pays Vexin Normand (PVN) à l'horizon 2020), débouchant ensuite sur un projet de territoire normatif (le PADD), puis sur sa concrétisation dans l'élaboration du document d'orientation et d'organisation spatiale du territoire (le SCoT).

### Les partis pris méthodologiques

- Prendre en compte les caractéristiques du territoire du PVN et son positionnement dans son environnement contextuel ;
- Élaborer le socle prospectif à partir d'une démarche innovante basée sur « la grammaire prospective » ;
- Impliquer les acteurs locaux et globaux dans la démarche de réflexion prospective exploratoire ;

---

<sup>12</sup> D'après la démarche proposée par le Gerpa.

Telles sont les conditions à remplir qui doivent permettre d'identifier, avec les acteurs du territoire, les grandes tendances d'évolution, les éventualités de ruptures ou de retournement, et les principaux enjeux du futur dans le cadre de scénarios prospectifs sur les avenir possibles du PVN à l'horizon 2020.

Tendances lourdes, germes de changement, ruptures pressenties, constituent l'information nécessaire à l'élaboration de scénarios pour le futur, ce socle prospectif permettant alors d'identifier les dimensions structurantes de l'avenir, de contribuer à sélectionner les hypothèses d'évolution pertinentes, de choisir des combinaisons d'hypothèses cohérentes, et de repérer les cheminements vraisemblables.

La conduite de cette démarche prospective exploratoire, nécessaire à la construction de scénarios territoriaux, nécessite de respecter un certain nombre de partis pris :

→ Privilégier les réflexions sur le long terme par rapport aux enjeux immédiats, en évitant que les images du monde futur soient des décalques du monde passé. Rompre avec le fait d'imaginer le futur à travers le prisme de la réalité vécue et de l'expérience acquise.

Il s'agit de changer de nature de réflexion et de se projeter réellement dans un futur lointain.

→ Proposer une ingénierie prospective « ascendante et descendante » pour ne pas tomber dans le piège d'une prospective d'experts déconnectée des forces vives du territoire (et en définitive non appropriée). Pour cela, pratiquer des ouvertures participatives (restitution à leur juste place des discours des acteurs impliqués dans la démarche), et privilégier l'intelligence collective (travail en groupe favorisant la concertation entre élus et techniciens, tout en visant à ne pas déconnecter ceux qui « pensent » le long terme de ceux qui « agissent » dans le court terme).

→ Ne pas vouloir couvrir tous les champs, mais plutôt approfondir (éclairages prospectifs ciblés) l'évolution de certains champs thématiques privilégiés, directement en relation avec l'aménagement du territoire, la planification spatiale et le développement (durable). Le plus important n'est pas de viser à l'exhaustivité des paramètres prospectifs mais de favoriser un débat approfondi et contradictoire sur les paramètres clés du futur.

→ Ne pas en rester à l'extrapolation des seules tendances lourdes, mais également être en capacité de rechercher et d'imaginer certaines ruptures profondes (générales ou spécifiques au territoire) redoutées, souhaitées, rêvées, des alternatives innovantes, des bifurcations prévisibles de la société locale à des horizons de temps donnés.

→ Surévaluer certains changements sans percevoir que leur avenir dépend de leur entrée en résonance avec les tendances sociales et culturelles spécifiques au Vexin Normand, qui possède une identité, des perceptions et des valeurs privilégiées qui lui appartiennent en propre.

### Le phasage de la démarche de prospective exploratoire

Pour élaborer des scénarios prospectifs contrastés sur les avenir possibles du PVN, cinq phases seront proposées :

- élaboration des groupes de travail « expert » et « miroir » ;
- ateliers prospectifs (séances d'expression des groupes), en vue de l'élaboration du socle prospectif ;
- établissement d'un document de synthèse « Tendances, ruptures, enjeux clés pour le PVN à l'horizon 2020 : présentation de 4 scénarios contrastés » ;
- consultation des forces vives du Vexin Normand sur le scénario souhaitable ;
- choix par les élus du Syndicat Mixte du PVN du scénario « souhaité ».

#### **Phase 1 : Élaboration des groupes de travail « expert » et « miroir »**

Une réunion préparatoire avec le Comité de pilotage, permettra, d'une part, de dresser la liste définitive des membres des 4 groupes « experts » et du groupe « miroir », et d'autre part d'affiner les objectifs et les missions qui leurs seront confiées.

En outre les méthodes d'animation des ateliers (séances d'expression collective) et les résultats visés, seront également validés à cette occasion.

Soit cinq moments forts, mobilisant entre 60 et 75 d'acteurs locaux représentatifs des « forces vives » du PVN, les groupes étant composés de participants différents à chaque fois.

**Phase II : Séances d'expression des groupes, en vue de l'élaboration du socle prospectif** (identification des tendances et ruptures possibles)

**II-1 : Animation de quatre ateliers prospectifs avec les groupes « experts » sur les 4 chantiers thématiques proposés**

#### **Objectif**

Riche du recueil de connaissances de base effectué lors de la phase de diagnostic prospectif, il s'agit maintenant de faire entrer les acteurs locaux en prospective, de faire en sorte qu'ils se situent radicalement au-delà des contingences d'un présent vaguement extrapolé pour s'immerger pleinement dans le temps long (2020).

Pour entreprendre cette immersion dans le futur, vont être réunis, sous forme d'ateliers prospectifs, un grand nombre d'acteurs ressources pour les amener à construire ensemble une vision partagée des grands enjeux futurs du PVN.

Ces ateliers vont regrouper des acteurs « *intuitu personae* », élus du PVN et des communes qui la composent, représentants de l'administration publique et de leurs services, acteurs de la société civile, ainsi que des spécialistes des problématiques retenues, tous mobilisés dans une configuration de « conspirateurs du futur », dans laquelle l'intelligence collective jouera également un rôle déterminant.

La finalité de ce travail en groupe est de faire émerger les tendances déterminantes d'évolution et les hypothèses d'infléchissement et /ou de retournement (ruptures), ainsi que les enjeux principaux attachés à ces tendances et /ou ruptures.

Il sera alors possible d'élaborer et de valider le socle des éléments prospectifs sur lequel seront bâtis ultérieurement les scénarios contrastés territoriaux

### **Le champ couvert par les ateliers : les quatre chantiers thématiques**

Les ateliers experts couvriront **4 grands chantiers transverses**, à savoir :

- Développement économique et attractivité du PVN : accueil des activités, ressources humaines, lisibilité au plan régional et national, trajectoire durable en matière de formation, d'innovation et de rayonnement, répartition des compétences et moyens, dynamiques de projet, partenariats public-privé,...

- Mobilité, déplacements, communications et fonctionnement multipolaire du PVN.

- Les grands équilibres territoriaux du PVN : logement et offre urbaine, maîtrise foncière et qualitative de l'urbanisation des principales villes, évolution et place de l'agriculture, élargissement des fonctions territoriales, trajectoires de développement touristique, gestion du potentiel naturel, de la biodiversité, des grands paysages et du patrimoine historique, développement durable, positionnement régionale par rapport aux territoires de proximité, évolution du cadre institutionnel...

- Vivre au Pays du Vexin Normand : évolution démographique, modes de vie, cohésion et innovation sociale, bien-être et qualité de vie des populations, dynamique culturelle et de loisirs, services commerciaux et à la personne, identité du PVN dans le contexte régional.

A chacun de ces chantiers sera associé la conduite d'un atelier prospectif, dont l'organisation et les modalités d'animation vont maintenant être présentées en détails.

### **L'animation des quatre ateliers « experts »**

Quatre ateliers d'une demi-journée, structurées et animées par le bureau d'études à partir d'une trame d'animation spécifique et rigoureuse (voir ci-après), permettront de recueillir le point de vue particulier des acteurs locaux et de faire émerger une vision exploratoire :

- des facteurs de changement et d'inertie qui caractérisent le territoire,

- des tendances lourdes à l'œuvre,
- des possibilités de rupture liées à ces tendances,
- et des enjeux majeurs qui en découlent,
- et ce, pour différentes hypothèses concernant les principaux domaines d'intervention (économique, social, démographique, migratoire, développement, financier, environnemental, mobilités...) sur le PVN.

Il sera également possible de caractériser les représentations qu'ont les acteurs locaux de leur territoire, et d'identifier les atouts ou les freins à son développement futur.

### **Point méthode**

Pour mémoire, un atelier par chantier thématique, regroupant une quinzaine d'acteurs locaux ou globaux de statuts divers (élus, techniciens, partenaires extérieurs, membre du Conseil de développement, socioprofessionnels, personnalité locales) et toutes spécialistes de la thématique couverte par l'atelier.

#### **[A] Travail d'appropriation (1h30)**

Objectif : établir une première liste d'enjeux pour le futur.

Le bureau d'études établit une liste d'enjeux pour le futur spécifiques de la thématique abordée, cette liste reflétant les analyses réalisées lors du diagnostic préalable et les entretiens prospectifs réalisés.

Au regard des éléments présentés et de leur lecture des enjeux, quelles sont, selon les participants à l'atelier, les questions-clés auquel le projet « PVN 2020 » devra répondre en terme de réponses aux besoins des populations et de et de développement du territoire d'ici à 2010 et à l'horizon 2020 ?

Mode opératoire :

- chaque participant établi sa propre liste (10 minutes en silence) en distinguant notamment l'horizon (des enjeux de moyen terme – d'ici 2010, et de long terme – d'ici 2020) ;
- les points de vues sont ensuite rassemblés et organisés à partir de plusieurs tours de table ;
- la consolidation de la liste sera réalisée de manière formelle par le consultant dans les jours qui suivront.

#### **[B] Travail par grands domaines d'enjeux (1h30)**

Chaque chantier thématique est composé d'un certain nombre de domaines stratégiques. Pour chaque domaine retenu, le bureau d'études présentera un tableau synthétique support simple mettant en relief :

Les tendances lourdes	Les ruptures possibles
Les atouts et leviers	Les risques et faiblesses
Les attentes et besoins à court terme	Les attentes et besoins à long terme

Les participants valident et complètent le tableau synthétique et proposent sur chaque thème :

- les évolutions souhaitées/souhaitables,
- les orientations et objectifs de long terme,
- les leviers pour le changement,
- les pistes d'actions, projets (à ce stade, il n'y a pas d'évaluation de la faisabilité technique ou économique).

### **Résultats attendus**

Il s'agira de restituer et d'agrégier les informations et résultats de ces divers ateliers pour déterminer quels sont les éléments communs ou partagés, ainsi que leur combinatoire, qui peuvent constituer le socle pertinent pour l'élaboration future de scénarios territoriaux plus consistants.

## **II- 2 : Animation d'un atelier transverse avec le groupe « miroir »**

### **Objectifs**

Cet atelier, organisé sur une journée, vise :

- à faire réfléchir ensemble de « grands témoins », sur les évolutions possibles concernant les variables externes de l'environnement contextuel du PVN ;
- à compléter les tendances lourdes, germes de changement, les inflexions, les ruptures redoutées ou souhaitées, qui n'auraient pas été perçues par les groupes « experts » ;
- à débattre sur les grands enjeux pour le futur, en mettant en exergue les consensus mais aussi les controverses entre membres du groupe ;
- enfin à construire ensemble la vision extérieure du groupe miroir sur les avens possibles du territoire du PVN.

**Point méthode****◆ Le matin (9h-12h)**

❶ Une liste pré-établie de tendances lourdes, de germes de changement et de ruptures potentielles, ruptures soit redoutées, soit souhaités et couvrant l'ensemble des 4 chantiers thématiques, mais également concernant les variables externes de l'environnement contextuel du PVN (influences de villes comme Rouen, Vernon-Gaillon, Louviers, Beauvais, impact du bassin parisien,...), sera constituée (par le Bureau d'études) à partir du recueil des résultats du diagnostic et des 4 ateliers « experts » effectués lors de l'étape précédente.

Cette liste sera transmise aux membres de l'atelier quelques jours avant sa tenue, ainsi que le mode opératoire, de manière à ce que chaque participant soit préalablement informé de l'état d'avancement de la réflexion et du rôle et de la mission qu'il va devoir jouer (compte tenu du peu de temps dont on dispose pour mener à bien l'atelier, cette phase de préparation est essentielle à sa réussite).

❷ Présentation par chaque participant de ses propres tendances lourdes et ruptures (au-delà de celles déjà répertoriées).

❸ Débat et validation de la liste complète des tendances lourdes et ruptures traduites sous la forme de menaces et opportunités pour le futur) (TL pré-établies + celles qui auront été rajoutées au cours de l'atelier).

❹ Hiérarchisation des principales tendances lourdes et ruptures à l'œuvre sur l'ensemble du territoire du PVN.

**◆ L'après-midi (14h-17h)**

❺ Sur chacune des principales tendances lourdes et ruptures hiérarchisées le matin (une dizaine maximum, considérées comme celles qui vont peser le plus fortement sur l'avenir du PVN), un tour de table sera organisé de manière à ce que chaque participant explicite, selon lui, quelles vont être les conséquences et les retombées de ces TL sur le fonctionnement et l'organisation spatiale du territoire aux horizons 2010 et 2020.

Les conséquences peuvent concerner, soit l'ensemble du territoire en tant que tel, soit des espaces infra-territoriaux (une commune et pas les autres, des espaces naturels ou urbanisés spécifiques, des populations particulières,...).

❻ Ces conséquences sont alors mises en cohérence et si possible spatialisées par l'ensemble du groupe sur une (ou plusieurs) carte préparée à cet effet.

❼ Enfin lors de la dernière heure de l'atelier, il sera demandé à chaque participant, à la lumière des résultats des réflexions précédentes, de transformer ces tendances lourdes et leurs conséquences en enjeux majeurs à anticiper et questions clés pour le futur.

L'important n'étant pas de dresser une photographie fidèle de ce que sera le territoire de PVN dans les 15 prochaines années, mais de déceler, dans toute la mesure du possible, les questions nouvelles qui se poseront à lui dans l'avenir.

### **Résultats attendus**

On vise, à dégager non seulement les consensus autour d'éléments prospectifs faisant sens pour l'ensemble des « grands témoins », mais aussi les divergences et controverses, le repérage de ces dernières étant un des moyens clés pour contraster les scénarios territoriaux.

### **Phase II-3 : Établissement d'un document de synthèse « Tendances, ruptures, enjeux clés pour le PVN à l'horizon 2020 » (scénarios exploratoires)**

- *Rédaction d'un Document de synthèse*, avec tableau récapitulatif (voir page suivante) + cartes simplifiées à base de chorèmes) sur les perceptions des « tendances, ruptures potentielles et enjeux » pour le territoire du PVN, et ce, pour les différents domaines transverses concernés, en mettant en évidence les différences d'approche suivant les visions internes et externes des acteurs qui auront été impliqués dans la démarche.

Le document de synthèse débouchera sur la présentation de 4 scénarios contrastés portant sur les évolutions possible de l'ensemble des thématiques à l'œuvre sur le territoire du PVN, étape préalable à la formulation du projet de territoire constitutif du PADD du SCoT.

### **Présentation des résultats aux membres du Syndicat Mixte du PVN**

Cette restitution, à la fois à caractère exploratoire et pédagogique, est destinée à engager un débat avec les élus locaux sur la base d'une prise de conscience de l'impact de telle ou telle variable sur l'avenir du territoire, de faire en sorte qu'ils s'approprient les résultats et qu'ils se forment ensemble une acculturation aux principes, concepts et méthodes de la prospective territoriale.

### **Phase II-4 : Consultation des forces vives du Vexin Normand (recherche des consensus et divergences en vue de valider le scénario souhaitable)**

### **Finalité**

Les cinq ateliers de la phase précédente auront fourni, par thématiques transverses, une mise en scène de futurs possibles, à travers la formulation (la combinatoire), collective, de tendances lourdes, de ruptures prévisibles et de transformations souhaitées, des enjeux, et de problèmes majeurs à anticiper, enfin de questions clés pour le futur.

L'objectif maintenant est de soumettre, cette fois au plus grand nombre d'acteurs du Pays du Vexin normand (en associant pour l'occasion élus, représentants des institutions publiques, des acteurs socio-économiques et de la société civile), ces éléments d'appréciation des futurs possibles, afin de faire émerger

les consensus, mais aussi les dissensus, controverses ou incertitudes majeures, quant à l'avenir souhaitable du territoire du PVN.

Autrement dit d'amener ces acteurs à se positionner clairement non seulement sur les évolutions et transformations à l'œuvre sur leur territoire, mais aussi de les mettre en position de donner leurs sentiments sur la mise en œuvre des choix collectifs pour le futur capables de susciter une adhésion active des citoyens.

Pour cela, la méthode « Delphi-Abaque de Régnier » est apparue comme l'outil le plus efficace pour faire apparaître les consensus et controverses sur le futur d'un territoire, tout en permettant une large mobilisation des forces vives d'un territoire.

### **Le questionnaire Delphi Abaque de Régnier**

Il est proposé, en vue de son appropriation la plus large possible, de clôturer la démarche de réflexion prospective en utilisant la méthode « *Delphi-Abaque de Régnier* », outil original de consultation d'experts ou d'acteurs<sup>13</sup>, afin d'interroger (par email ou par voie postale) ceux-ci et de traiter leurs réponses, à partir d'une échelle de votes colorés et argumentés simple mais particulièrement efficace.

Ce questionnaire va ainsi permettre :

- d'explorer les visions du futur des acteurs locaux à l'horizon 2020 concernant le PVN (recueil structuré des opinions des participants sur un certain nombre d'items résumant l'ensemble de la problématique prospective) ;
- de révéler les consensus et les dissensus collectifs (controverses) sur les enjeux et questions clés de l'avenir du PVN ;
- de mettre en perspective les argumentaires plus ou moins convergents ou non des différents collèges d'acteurs interrogés ;
- d'anticiper les ruptures potentielles, souhaitées ou redoutées qui risquent de se produire dans l'avenir sur le territoire ;
- *in fine*, de faire émerger les éléments caractéristiques d'un scénario (ou vision) souhaitable ;
- de disposer d'enseignements et de matériaux de synthèse visant à contribuer à l'identification et à la validation des questions clés stratégiques, base de

---

<sup>13</sup> L'objectif le plus fréquent des études Delphi est l'élaboration d'une réflexion prospective, à des fins de planification à moyen et long terme. Cette méthode s'inscrit dans la famille des instruments de concertation connus sous le terme générique de « débat public ». L'implication des acteurs locaux, sollicités dans un dispositif qui vise l'élaboration d'un avis et d'une opinion collective, leur donne un vrai pouvoir et un moyen d'intervention dans le processus d'aide à la décision, cette dernière restant évidemment l'apanage des seuls élus. Ainsi, le questionnaire Delphi-Abaque prospectif, en mettant en évidence des perceptions et des repères collectifs sur une problématique complexe comme celle de l'avenir d'un territoire, va permettre de renouveler la capacité de proposition de la société civile.

réflexion pour le travail de l'étape suivante (mise en forme du projet de territoire-PADD).

### **La conception et l'exploitation du questionnaire**

La conception du contenu du questionnaire représente l'opération la plus délicate de cette phase. En effet, le questionnaire doit refléter toute la complexité de la problématique (l'avenir du PVN) soumise à l'opinion des acteurs, d'où la décomposition en de très nombreux items (au moins une trentaine couvrant les principales interrogations issues des ateliers prospectifs) de manière à formuler la problématique dans toute la diversité de ses dimensions.

Le retour des questionnaires, le traitement des opinions des participants (à l'aide du logiciel Abaque), la saisie des argumentaires, ainsi que l'interprétation finale des résultats, donnera lieu à la rédaction d'un rapport de synthèse global des résultats, avec en annexe l'ensemble des résultats bruts par item, synthèse structurée autour des quatre problématiques retenues.

### **Les destinataires du questionnaire**

L'enjeu du questionnaire étant d'apprécier quelle pourrait être l'image future du territoire du PVN à l'horizon 2020, et si possible de faire émerger et valider, par les acteurs locaux eux-mêmes, l'image future la plus consensuelle possible, cet objectif n'a de sens que si une majorité des décideurs et des représentants de la société locale est en mesure de donner un avis circonstancié sur cette question cruciale, mais complexe en même temps.

Autrement dit le questionnaire est envoyé au plus grand nombre d'acteurs (au moins 150 destinataires, dont les participants aux ateliers prospectifs et les membres du Conseil de développement).

Les destinataires<sup>14</sup>, représentatifs des forces vives du PVN, seront répartis, en 6 catégories :

- les élus du Syndicat Mixte du PVN ;
- des représentants du Conseil de développement ;
- des acteurs socio-économiques, chefs d'entreprise, chambres consulaires, syndicats professionnels ;
- des experts et techniciens, spécialistes des thématiques retenues ; secteur public et para-public (SEM, OPHLM,...) ;
- des destinataires divers : prescripteurs privés (architectes urbanistes, universitaires, presse...)

---

<sup>14</sup> La liste des destinataires, autre opération déterminante pour la réussite de la consultation, sera élaborée en liaison avec le Comité de pilotage.

- des partenaires extérieurs, territoriaux et institutionnels, (partenaires associés, Etat, SNCF, EDF, représentants de la Région, du Conseil général,...

**Point méthode : déroulement du questionnaire prospectif**

Phase 1 : Formulation de la problématique générale (quels enjeux et visions futures pour le PVN à l'horizon 2020 ?)

Il convient dans un premier temps de définir assez précisément la problématique étudiée. Cette problématique, à savoir les enjeux et visions futurs du territoire du PVN, sera abordée avec soin et décomposée en propositions (ou items). Ces items proposés par le BE (une trentaine si l'on veut couvrir toutes les dimensions déterminantes de l'évolution future du territoire) seront des affirmations élargissant le champ des connaissances sur les visions possibles de l'avenir du territoire (telles que relevées à l'issue des ateliers prospectifs).

L'élaboration du questionnaire devra se faire selon certaines règles : les affirmations doivent être précises, elles peuvent être qualitatives ou quantifiables (elles portent par exemple sur les probabilités de réalisation d'hypothèses et /ou d'événements), et indépendantes (la réalisation supposée d'une des questions à une date donnée n'a pas d'influence sur la réalisation d'une autre question).

Phase 2 : Recueil des opinions des participants

Dans la méthode Abaque, les « questions » posées aux personnes interrogées sont en fait des affirmations volontairement tranchées qui parcourent les différentes composantes de la problématique étudiée (ici les éléments constitutifs de la vision future du PVN).

Connotation positive, le favorable

Chaque participant se prononce individuellement vis-a-vis de l'affirmation, en utilisant l'échelle colorée mise à sa disposition: du vert foncé qui signifie qu'il est tout à fait d'accord avec l'affirmation, au rouge vif qui marque son désaccord complet, avec la possibilité de voter blanc s'il n'a pas d'avis ou noir s'il veut montrer qu'il a un avis mais qu'il ne veut pas se prononcer.

Chaque vote est justifié et commenté en quelques lignes (ce qui permet de dresser un argumentaire précis et contrasté des points de vue en présence).

La facilité des réponses colorées à ce type de questionnaire facilite la transparence, la clarté, la rapidité, et l'intuition des participants.

Phase 3 : traitement des données

Cette phase consiste à traiter les réponses colorées sous une forme matricielle représentant en ligne, les items définissant le problème et en colonne, les participants à l'exercice (voir page suivante).

#### Phase 4 : présentation et discussion des résultats

C'est sur la base de cette image colorée que seront repérés les consensus ou les divergences sur les enjeux et visions d'avenir, les argumentaires des uns et des autres étant précieux pour anticiper les évolutions futures.

Comme toutes les méthodes d'experts, celle-ci est précieuse pour réduire l'incertitude, confronter le point de vue d'un groupe à celui d'autres groupes, et du même coup, prendre conscience de la plus ou moins grande variété des opinions.

En outre, l'information recueillie au cours de la consultation, sur les événements, tendances, ruptures déterminants pour l'évolution future du problème étudié, est généralement riche et abondante.

#### **Résultats attendus**

Aboutir à une vision partagée sur les enjeux consensuels pour le futur et en même temps ne pas occulter les controverses qui vont devenir des paris sur le futur.

A partir des consensus, on en déduira les futurs possibles probables, une vision partagée du futur acceptable par le plus grand nombre d'acteurs.

A partir des dissensus et des controverses<sup>15</sup>, on mettra en évidence les futurs alternatifs, souhaitables ou non.

#### ***D — De l'exploration de l'avenir à l'action stratégique territoriale***

Au-delà des invariants, de l'inéluctable, des tendances, des turbulences et du hasard, il reste une place à l'individu ou à la société pour prendre en main son devenir ?

La détermination des acteurs eux-mêmes, leur volonté propre, constituent les facteurs les plus à même d'infléchir le cours des événements dans telle ou telle direction.

Il s'agit d'assumer la liberté fondamentale des acteurs, face à leur futur : ne pas se demander « Que va-t-il se passer ? » ou bien « A quoi dois je m'attendre ? », mais plutôt « Que dois-je faire ? » ou encore « Comment puis-je influencer sur cette situation ? ».

#### *Quatre évidences en matière de démarche stratégique*

1) Il n'y a pas de projets ou d'actions en soi, il y a des « porteurs de projet ». Sans porteurs de projet, tout projet sera une coquille vide.

---

<sup>15</sup> Controverses et incertitudes majeures : sujet central pour l'avenir du territoire étudié et sur lequel les opinions expriment des visions très contrastées, voire irréconciliables. Les controverses sont souvent liées à l'intérêt conflictuel entre acteurs moteurs d'un système; elles peuvent conduire à la construction de scénarios contrastés du futur.

2) La décision stratégique n'est rien sans le processus intellectuel qui la fait émerger.

3) Les meilleures idées de projets ne sont pas celles que l'on donne mais celles que l'on suscite : « *l'appropriation est indispensable pour passer de l'anticipation à l'action* » (Michel Godet).

Un problème bien posé et collectivement partagé par ceux qui sont concernés est presque déjà résolu. Provoquer l'adhésion et l'enthousiasme par des actions partagées, marier raison et passion, rigueur et créativité, raisonnement froid et « coup de folie » (cf. l'exemple du musée Guggenheim à Bilbao – véritable aimant, et emblème du renouveau de la cité basque).

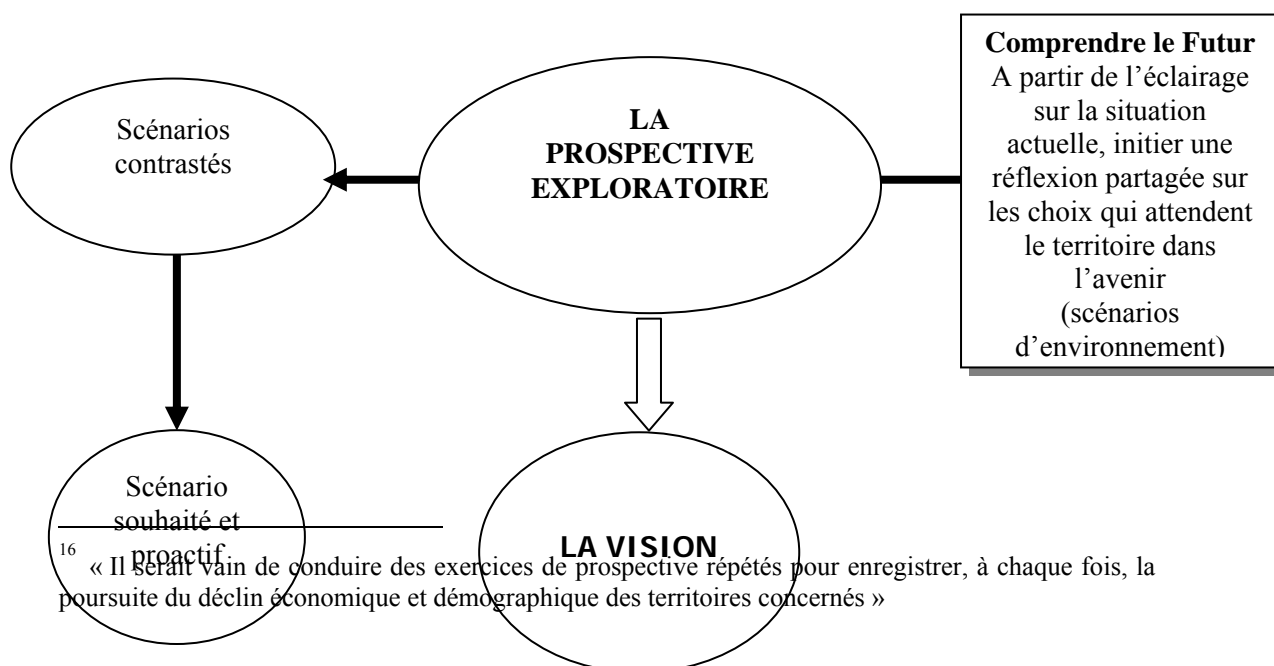
4) Nécessité de tester la robustesse des orientations stratégiques à l'aide des repères prospectifs précédemment échafaudés (scénarios).

### *Le projet de territoire*

La prospective est réussie si elle est d'abord un vecteur de dynamique territoriale (Michel Godet)<sup>16</sup>. Il vaut mieux se focaliser sur des projets à long terme innovants que sur l'élaboration de scénarios.

Un projet de territoire est la recherche, par des moyens participatifs, incitatifs, d'une meilleure allocation de l'ensemble des ressources humaines, naturelles, financières et organisationnelles d'un territoire pour lui assurer un développement équilibré, harmonieux et solidaire, en adéquation avec la vision souhaitée de l'avenir.

Le projet de territoire est la représentation d'un rêve ou d'une ambition (« j'imagine »), la projection d'une image mentale désirée ou souhaitée (« j'ai envie de ») et l'expression d'une volonté (« nous voulons »), d'une vision qui fasse sens (au double sens de signification et de direction).



<sup>16</sup> « Il serait vain de conduire des exercices de prospective répétés pour enregistrer, à chaque fois, la poursuite du déclin économique et démographique des territoires concernés »

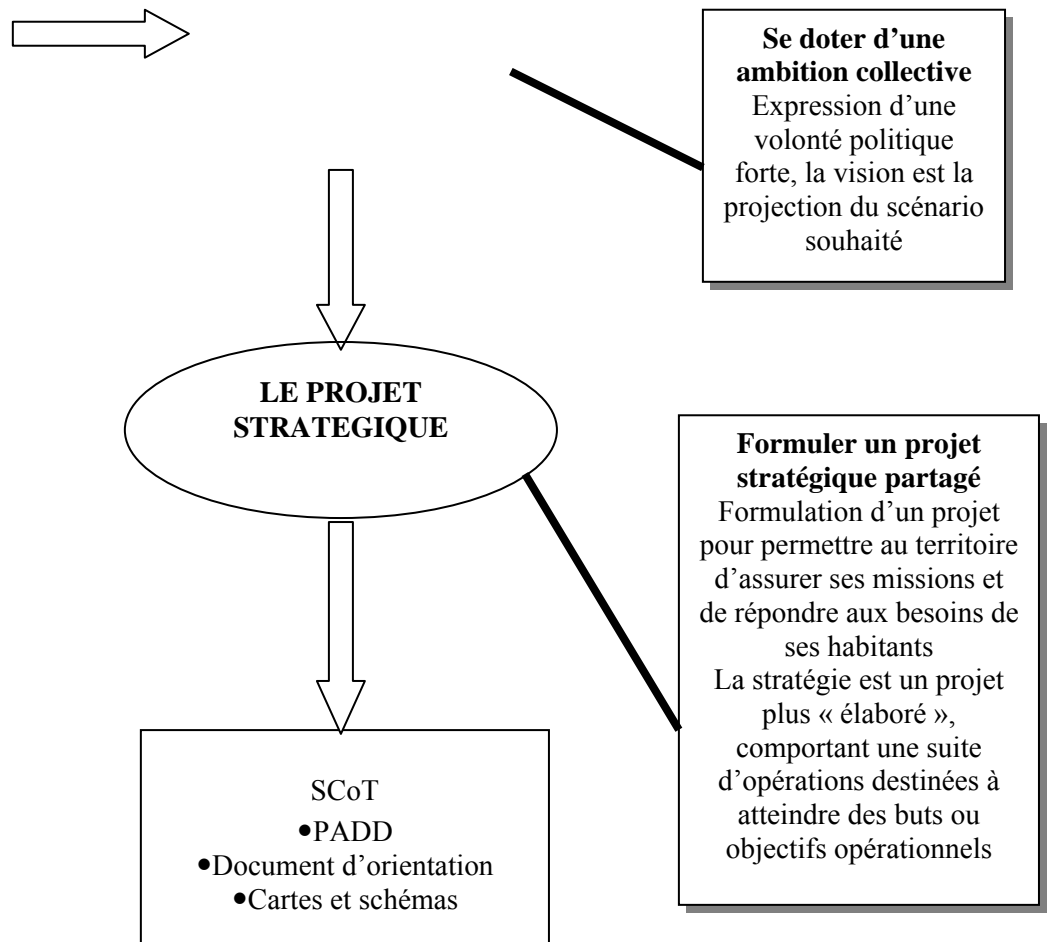


Figure 6 — De la prospective au projet de territoire

Quelques pièges sont à éviter :

- l'absence de contenu et de volonté (projet « gadget de communication », désincarné, inventaire « à la Prévert » sans messages, ni priorités)
- négliger le processus d'incarnation (projet « fin en soi »)
- sous-traiter à l'extérieur (projet « prêt à porter »)
- ne rien changer (projet « mirage »). Toute démarche volontariste passe en effet par une modification future des structures et des comportements

<p><b>Caractéristiques du projet de territoire</b></p>	<p><b>Exigences à remplir</b></p>
--	-----------------------------------

Vecteur de dynamique territoriale pour prendre son destin en main	Répondre à des interrogations de fond quant à l'avenir du territoire et être porteur de sens pour les acteurs qui auront à contribuer à sa mise en œuvre
Représentation d'un rêve (la vision souhaitée) et d'une ambition partagée	Être partagé et approprié, c'est-à-dire que le plus grand nombre des acteurs locaux a pu être associé à son élaboration
Un processus d'incarnation des attentes et espoirs de la société locale	Satisfaire les besoins des habitants du territoire
Porteur d'une conduite de changement y compris organisationnel	Être animé, coordonné, évalué et suivi avec une rigueur qui sera seule garante de sa bonne exécution
Des messages forts qui font sens structurés sur une vision à long terme	Éviter les contingences de la politique partisane (ne pas correspondre à une seule vision idéologique)
Des orientations stratégiques vraisemblables et cohérentes avec le scénario souhaitable	Être porteur d'une vision à long terme (10 à 20 ans), mobilisatrice et crédible
Des programmes d'actions en adéquation avec les options stratégiques	Être cohérent avec les ressources et les caractéristiques spécifiques du territoire sur lequel il va s'incarner
Un projet partagé et approprié (notamment par les futurs porteurs de projet)	Associer le plus grand nombre d'acteurs à son élaboration

En résumé, un projet de territoire comporte des messages forts, accompagnés de programmes d'actions opérationnels (actions en cours à supprimer, à réorienter, à améliorer, actions nouvelles à entreprendre). Il doit être partagé avec les principaux responsables (notion d'intérêt général), concourir à changer un état de fait pour un ensemble significatif d'acteurs, et donner un sens à un plus grand nombre d'actions que celles habituellement mises en œuvre en dehors de toute démarche territoriale et en dehors des dérives habituelles (inventaire à la Prévert, clientélisme, assujettissement aux lobbies ou aux « nimbies », actions non hiérarchisées ou sans réels porteurs de projet).

#### *Les principales phases de la démarche stratégique territoriale*

Pour parvenir jusqu'à un projet de territoire hiérarchisé et approprié par les acteurs locaux, trois phases successives de travaux sont nécessaires :

#### Phase 1 : inventaire des orientations stratégiques possibles

A partir des résultats des étapes précédentes (diagnostic, ateliers prospectif, consultation des acteurs), on dresse, pour chacune des grandes problématiques transverses, une liste la plus exhaustive possible des orientations stratégiques possibles en réponse aux enjeux et questions clés pour le futur.

Phase 2 : la préparation du positionnement stratégique par les techniciens et experts mandatés à cet effet (évaluation des orientations stratégiques possibles)

Dans un premier temps, à partir des pistes d'orientation proposées dans le diagnostic (les choix sont encore ouverts), il est proposé d'élaborer et de renseigner une matrice d'évaluation des options stratégiques possibles (à partir de quelques critères, plutôt à caractère technique, d'appréciation de leur bien fondé, de leurs avantages et inconvénients), matrice à soumettre pour avis aux seuls techniciens en charge des quatre problématiques retenues

***Mise au point et remplissage par les techniciens des matrices d'évaluation multicritère***

Des réunions de groupe entre techniciens ou spécialistes viseront à renseigner et à valider en commun la pertinence technique et opérationnelle des options stratégiques, telles que répertoriées lors de la phase précédente sur chacune des problématiques.

Les critères d'évaluation technique de chacune des options stratégiques (critère faisant l'objet d'une échelle de notation de 0 à 5) sont présentés ci-dessous (liste non exhaustive).

**[1] Capacité de l'orientation stratégique à répondre efficacement à une menace avérée ou prévisible, à atténuer un risque pour le futur**

**[2] Caractère d'urgence de l'orientation stratégique** (orientation stratégique à mettre en œuvre rapidement, soit pour éviter une aggravation prévisible d'un domaine, soit pour combler un retard avéré dans la mise en œuvre de solutions, soit pour se mettre en conformité avec de nouvelles réglementations,...)

**[3] Niveau d'adéquation entre la capacité technique actuelle des services et le niveau de compétences requis pour entreprendre et mener à bien l'orientation stratégique**

**[4] Échelle territoriale à laquelle s'appliquera la mise en œuvre de l'orientation stratégique**

**[5] Degré de maturité de l'orientation stratégique** (orientation stratégique pouvant être mise en route sans attendre ou *a contrario* nécessitant un temps de maturation des esprits (ou de préparation technique) plus ou moins long)

**[6] Probabilité de réussite de l'orientation stratégique** (ou degré d'incertitude quant à la réussite future de l'orientation stratégique)

A l'issue de cette évaluation des avantages et inconvénients de chaque orientation stratégique, une note globale (par agrégation des notes attribuées à chaque critère d'évaluation) sera calculée pour chacune d'entre elles (cette note sera reprise comme un des critères synthétiques d'évaluation pour la phase suivante).

Phase 3 : hiérarchisation argumentée et sélection par les élus des orientations stratégiques souhaitables (les défis à relever<sup>17</sup>)

Dans un second temps, à la lumière de cette première évaluation (conçue comme une aide à la décision), il s'agit d'accompagner les élus, seuls habilités in fine à trancher, dans un processus de sélection finale des orientations stratégiques jugées comme souhaitables et devant être traitées en priorité dans le projet de territoire. Il s'agit donc là pour les élus de trancher en passant du possible au souhaitable en connaissance de cause, en vue de définir les cibles à atteindre et de tracer les orientations stratégiques sur lesquelles la collectivité est prête à s'engager.

D'autres critères d'évaluation, cette fois davantage à caractère stratégique, seront proposés aux élus, à charge pour eux d'affiner leur capacité de jugement en remplissant eux-mêmes une deuxième grille d'évaluation lors de la réunion en commun prévue à cet effet.

Parmi ces nouveaux critères figurent :

- l'indicateur synthétique résultant de l'évaluation de techniciens de la collectivité (note finale obtenue par chacune des options stratégiques analysées à l'issue de la phase précédente) ;

- le but poursuivi, la nature de l'enjeu à relever, le ou les messages forts que la collectivité souhaite faire passer (en retenant telle ou telle orientation, qu'il lui semble important de porter) ;

- le degré d'adéquation aux attentes des acteurs locaux (telles que formulées dans le questionnaire rétro-prospectif ou lors de la consultation) ;

- les marges de manœuvre dont dispose la collectivité (avantages et les inconvénients de telle ou telle option) ;

- l'importance de l'effet levier, de l'effet d'entraînement de telle option vis à vis, soit d'autres options, soit de l'image de marque du territoire (option stratégique pilote ou exemplaire).

En s'aidant des résultats de cette évaluation multicritère, il sera demandé aux élus d'effectuer une hiérarchisation des choix stratégiques, puis enfin de valider la sélection finale des orientations prioritaires souhaitables (les défis à relever).

En ayant en tête les avantages et les inconvénients de telle ou telle option, en réfléchissant sur les buts que l'on poursuit, sur l'identité essentielle que l'on veut préserver, sur l'accessoire qui peut être abandonné ou sacrifié).

---

<sup>17</sup> Ces défis cruciaux invitent tout autant à construire des réponses à des questions urgentes qu'à des enjeux à plus long terme. Ils interpellent fortement les acteurs de ce territoire pour bâtir une stratégie de développement et d'aménagement plus concertée autour d'enjeux structurants et d'actions transversales, vecteurs de développement et d'identité à l'échelle du bassin de vie. Ils supposent également une mise en réseau plus diffuse de l'information, des savoirs, des ressources et des activités permettant de valoriser les spécificités infra-territoriales et renforcer ainsi l'attractivité globale.

Devraient ainsi, en principe, émerger les grandes lignes (orientations préférentielles) de la stratégie territoriale pour les années à venir.

### *Les caractéristiques de la stratégie territoriale*

Comme tous les projets de développement territorial, la stratégie devra nécessairement comprendre deux éléments.

Tout d'abord, des options stratégiques « socle » : elles sont constituées par des orientations incontournables et/ou qui ne peuvent être différées, compte tenu de la situation économique, sociale, environnementale actuelle de la collectivité et des menaces et opportunités qu'elle recèle (ce sont les orientations qu'impose la nécessité d'une réponse aux problèmes à venir et aux enjeux à relever).

Entrent dans cette catégorie :

- les axes stratégiques (à programmer dans le temps) qui vont permettre de résoudre des problèmes du passé non encore résolus ou des objectifs non encore atteints à ce jour, mais qui vont devoir l'être impérativement.
- les options stratégiques en réponse à des besoins nouveaux ou peu traités jusqu'à présent et présentant eux aussi un caractère d'urgence ou encore en réponse à des enjeux perçus comme non prégnants aujourd'hui, mais qui vont devenir incontournables à moyen terme.

Ensuite, des stratégies d'engagement de la collectivité sur certains projets emblématiques qui font sens au niveau du territoire ou de l'intercommunalité.

La stratégie de développement ne peut se focaliser uniquement sur la stratégie « socle », telle qu'elle vient d'être définie. Il faut garder des marges de manœuvre pour des engagements qui ne relèvent pas uniquement d'une stratégie défensive (au demeurant peu attractive pour la population) et ouvrir les champs d'intervention sur des domaines plus novateurs et davantage porteurs de sens.

Les stratégies innovantes relèvent d'une vision à plus long terme, témoignent certes d'un engagement formel de la collectivité sur telle ou telle thématique, mais surtout doivent comporter une part de rêve indispensable au bon fonctionnement de toute collectivité.

Elles peuvent s'apparenter à des paris raisonnés sur l'avenir (prise de risques) ou à des projets pilotes innovants et à ce titre peuvent être plus imprécises quant à leur contenu et leurs modalités de mise en œuvre. Ce sont des approches de type projet, qui s'apparentent à des logiques de responsabilisation et d'apprentissage collectifs, car elles vont mobiliser des réseaux d'acteurs, préparer les esprits à se mettre en ordre de bataille, même si l'on ne perçoit pas encore leur rentabilité immédiate (cf. par exemple la programmation du Musée Guggenheim à Bilbao).

On peut distinguer :

- les options stratégiques qui vont permettre de renforcer l'identité ou l'image de marque de la collectivité, soit en interne, soit vis à vis de l'extérieur en termes de marketing territorial ;

- entrent également dans cette catégorie les projets stratégiques qui par « effet boule de neige » ou « effet levier » vont permettre de renforcer l'attractivité et le rayonnement du territoire (par exemple la gestion du patrimoine, les choix en matière d'urbanisme et de tourisme, la valorisation des paysages, autant de domaines d'intervention sur la qualité de vie qui peuvent concourir à attirer de nouveaux entrepreneurs ou de maintenir sur place les populations). Ces projets ne doivent pas se contenter d'effets d'annonce, notamment vis à vis de l'extérieur, ils doivent en outre déboucher sur des retours sur investissements ;

- enfin on retrouve dans cette catégorie tout projet emblématique, sortant de l'ordinaire, à fort caractère d'innovation ou d'exemplarité, et sur lesquels la collectivité pourra se positionner en collectivité territoriale pilote ou lui permettra de se voir reconnaître un rôle leader vis à vis des territoires de proximité.

### ***E — Du projet stratégique au plan d'actions***

Les orientations stratégiques ayant été validées lors de l'étape précédente, il s'agit maintenant de définir et d'évaluer la pertinence des actions et moyens à mettre en œuvre en vue d'atteindre les résultats spécifiques à chaque axe stratégiques (les défis). Pour réaliser cet objectif, trois phases sont prévues.

#### *Identification des actions possibles et des porteurs de projet*

Dans un premier temps, on identifiera les actions possibles en cohérence avec les axes stratégiques prioritaires retenus par les élus lors de la phase précédente et on mobilisera l'ensemble des porteurs de projets qui devront assurer leur mise en œuvre.

Il s'agira d'un programme d'actions abouties et formalisées (« clé en main ») : objectifs visés, moyens de mise en œuvre techniques, financiers, organisationnels et structurels, acteurs et partenaires identifiés, plan de financement, calendrier prévisionnel. Ces informations seront présentées sous forme de fiches « action », rédigées par le cabinet d'étude.

Bien entendu, en fonction de l'état d'avancement d'autres projets réalisés ou en cours d'élaboration, des articulations devront être trouvées dans le but de développer des synergies cohérentes.

#### *Évaluation multicritère des programmes d'action du futur projet de territoire*

A partir des réflexions exploratoires sur les orientations stratégiques et la vision souhaitables retenues lors de l'étape précédente, un comité composé de techniciens et d'élus du comité de pilotage se réunira pour évaluer le degré de faisabilité technique des actions recensées.

L'objectif de cette réunion est d'établir clairement à partir d'une grille multicritère une hiérarchie des actions en vue d'éclairer les décisions du comité de pilotage.

#### L'organisation de la réunion

Les participants et les fiches « actions » sont répartis en fonction des défis stratégiques mis en évidence précédemment.

Chaque groupe est présidé par un représentant du comité de pilotage et un secrétaire de séance. Ce dernier est chargé de présenter la fiche « actions ». Le président rappelle les grandes orientations stratégiques de chaque défi.

Les participants évaluent chaque action à l'aide de la grille multicritère. Ce qui est recherché avant tout, c'est le point de vue consensuel du groupe de travail. Dans le cas d'un désaccord, le secrétaire de séance notera les arguments pour et contre.

Un animateur méthodologique suit l'ensemble des travaux et veille au respect de la méthode.

#### Présentation de la grille d'évaluation multicritère

Toutes les actions sont présentées sous forme de fiches, rédigées le plus souvent par les porteurs de projet eux-mêmes.

Chacune des actions est évaluée au travers de huit critères :

- Adéquation défi/action : l'action est une réponse pertinente au défi et aux orientations stratégiques ;
- pertinence des objectifs par rapport aux critères de développement durable : l'action a des incidences significatives sur le développement économique, la cohésion sociale et le respect de l'environnement ;
- degré de « transversabilité » de l'action (acteurs, thématiques, territoires) : cette action contribue à une pratique de la transversalité (mobilisation et mise en commun des moyens, mutualisation des ressources, implication des acteurs, articulation des problématiques) ;
- retombées éventuelles des résultats de l'action sur les autres défis : l'action a un impact sur les autres défis ;
- réalisme des objectifs : les objectifs de l'action sont réalisables dans le temps imparti ;
- acceptabilité du mode de financement : les participations financières de chaque acteur sont acceptées ;

- savoir-faire du porteur de projet : l'acteur est légitime et compétent pour porter l'action ;
- portage de l'action : l'action est soutenue par les acteurs-clés.

Cette évaluation multicritère de la faisabilité et de la pertinence de ces actions permettra une validation définitive des programmes d'action ou projets opérationnels à inscrire dans le projet de territoire.

	<b>Appréciation négative</b>		<b>Appréciation positive</b>	
	<b>Pas du tout d'accord (2)</b>	<b>Pas vraiment d'accord (1)</b>	<b>Assez d'accord (+1)</b>	<b>Tout à fait d'accord (+2)</b>
L'action est une réponse pertinente au défi et aux orientations stratégiques				
L'action a des incidences significatives sur le développement économique, la cohésion sociale et le respect de l'environnement				
L'action contribue à une pratique de la transversalité (mise en commun des moyens, mobilisation des ressources, implication des acteurs, articulation des problématiques)				
L'action a un impact sur les autres défis Les objectifs de l'action sont réalisables dans le temps imparti				
Les participations financières de chaque acteur sont acceptées				
L'acteur est légitime et compétent pour porter l'action				
L'action est soutenue par les acteurs clés de la collectivité				

**Figure 7** — Grille d'évaluation multicritère du programme d'actions

Les résultats de cette réunion d'évaluation feront l'objet d'un compte-rendu et déboucheront sur une préfiguration du Projet de Territoire de la collectivité.

Cette préfiguration sera présentée pour discussion et validation définitive au conseil de développement et au comité de pilotage.

Si cela est souhaité, la préfiguration du Projet de Territoire pourra être présentée oralement à la population selon des modalités à définir par le maître d'ouvrage.

### *Élaboration et rédaction du Projet de Territoire*

Après validation de la préfiguration du projet de territoire par le comité de pilotage, l'équipe d'animation procédera à la rédaction définitive du projet en intégrant les éventuelles modifications.

Les grandes orientations seront structurées en programmes d'actions eux-mêmes déclinés sous forme d'actions-leviers à différentes échelles territoriales et de sites-clés.

Pour chacun des programmes, est indiqué le dispositif de mise en œuvre, de suivi et de pilotage. Les résultats de la démarche peuvent être présentés sous forme de fiches synthétiques par enjeux et par action. Ces fiches ont pour objectif de mettre en évidence :

- les messages clés concernant la vision future et les orientations stratégiques prioritaires du projet de territoire ;
- les enjeux à relever ;
- rappel du contexte et éléments de diagnostic ;
- l'état des principaux domaines stratégiques,
- les réponses qu'apportent les acteurs.
- nouvelles actions envisagées et leur priorité ;
- les résultats attendus au regard du scénario normatif et des objectifs stratégiques ;
- les indicateurs de suivi et d'évaluation (observatoire) ;
- un calendrier prévisionnel ;
- les moyens :
  - coordinateur et responsables communautaires,
  - partenaires actuels et envisagés ainsi que les modalités de partenariat,
  - financeurs potentiels avec leurs modalités de financement.

Un atelier « arbre de pertinence » (sur cet outil, cf. Godet, Durance, 2006) viendra conforter la cohérence entre les grandes orientations stratégiques et les programmes d'actions ou mesures qui leur correspondent.

## ***F — La démocratie locale participative***

### *Finalités*

Une des finalités de la démocratie participative est de faire participer, au moins à une des étapes de la démarche, toutes les catégories d'acteurs « citoyens » du territoire.

La mobilisation des acteurs doit porter sur le partage des tâches, la sélection des bonnes pratiques et des bons opérateurs, les financements, la recherche de porteurs de projet, etc.

Il s'agit également de faire émerger la parole individuelle et collective des acteurs du développement local, y compris des spécialistes, des experts, des personnes ressources et des partenaires hors territoire.

#### *De l'information à la concertation*

Il convient ici de bien différencier, sur le plan méthodologique, les notions d'information/communication, de consultation et de concertation à destination de la société civile :

En principe précédée d'une sensibilisation préalable (par exemple à la notion de développement durable), l'information à caractère souvent unilatéral a pour objectif de présenter le diagnostic et la stratégie envisagée (ou décidée) sans pour autant rechercher une expression contradictoire.

La consultation<sup>18</sup> permet à la population d'exprimer son sentiment sur le diagnostic et la stratégie envisagée dans le cadre du projet de territoire, sans que cette dernière ne soit forcément arrêtée.

La concertation s'engage en principe dès le début de la démarche, lors de la phase d'appropriation du diagnostic prospectif, enfin lors de la phase d'élaboration de la stratégie. Elle revient à ce que la population s'exprime sur la pertinence des objectifs.

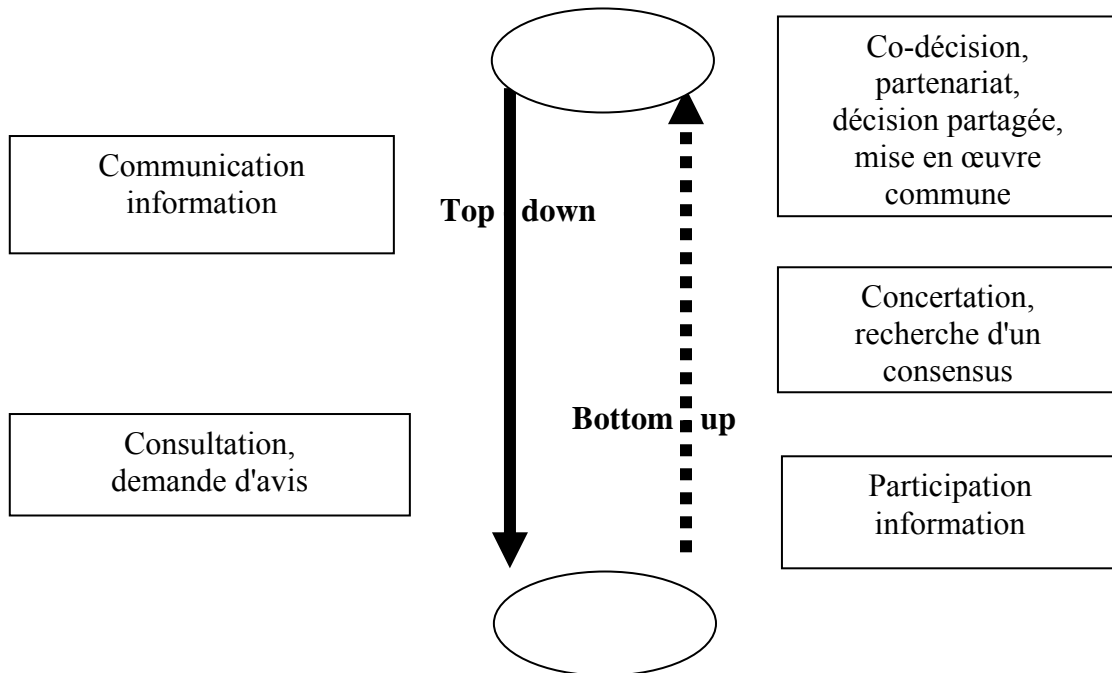
Ceci implique de concevoir un planning et un programme précis de l'ensemble des opérations à engager pour impliquer ces différents acteurs et ce, à différents degrés : information, consultation, concertation.

#### *Processus « top down » ou « bottom up »*

Ce processus décrit la nature des relations entre la base d'un système et le sommet de la hiérarchie qui structure ce système. En prospective territoriale, cette expression est utilisée pour qualifier la nature des relations entre les gouvernants et les gouvernés. Elle s'applique principalement au champ de la concertation pour décrire les différentes modalités de celle-ci.

---

<sup>18</sup> A noter à ce sujet que les textes limitent en principe l'association des représentants de la population (et non l'ensemble de la population) à la technique de la consultation. Mais on peut, si la collectivité le souhaite, pousser la logique jusqu'à des formes proches de la démocratie directe.



**Figure 9** — De l'information à la concertation dans les processus « top down » et « bottom up »

#### *L'analyse du jeu d'acteurs local*

Une base visant trois finalités : identifier les acteurs, repérer les enjeux majeurs, champs de bataille et identifier les objectifs poursuivis par les acteurs pour défendre leurs intérêts sur ces champs de bataille.

Trois temps dans l'analyse : une matrice acteurs/acteurs (influences directes entre acteurs), une matrice acteurs/objectifs (position de chaque acteur sur chaque objectif) et l'interprétation des résultats (influence/dépendance des différents acteurs clés, rapports de force entre acteurs locaux, convergences divergences d'intérêts des acteurs sur les objectifs ou orientations stratégiques retenus, « proximités » acteurs/objectifs).

#### *L'information et la communication dans les démarches de prospective territoriale*

Les résultats obtenus à chaque étape doivent être présentés (sous forme de forum ou de séminaires) à un large public, afin d'en permettre une large appropriation. Plusieurs instruments peuvent être mobilisés :

- lettres d'information ;
- mise en place d'un site web interactif de la Communauté avec possibilité de consulter et de dialoguer (forum de discussion) ;

- des « cahiers » de prospective, conçus comme des introductions aux débats et diffusés ;
- des « Dossiers thématiques » serviront d'outils pédagogiques et d'aide à la décision sur des thèmes concrets ;
- supports de communication traditionnels : conférence de presse, encart journaux locaux, numéro spécial du journal de la Communauté d'agglomération ;
- réalisation d'une exposition (si possible itinérante) sur les principaux éléments du diagnostic, à partir des éléments recueillis (photos, cartes, schémas, montage vidéo,...) ;
- rencontres citoyennes ou atelier-débat, s'appuyant sur des supports de communication (panneaux, projection,...).

#### *Le rôle du Conseil de développement*

Une concertation étroite avec les représentants du « Conseil de Développement », interlocuteur est à privilégier tout au long de la démarche d'appropriation.

Lors de l'élaboration d'un projet de territoire, démarche de développement endogène au territoire qui cherche à mobiliser toutes les énergies, il est recommandé de rechercher le consensus partenarial le plus large, pour préparer l'action à moyen/long terme.

En outre, il faut encourager les acteurs individuels, publics ou privés, à se comporter en partenaires d'une responsabilité collective intéressés au développement du territoire. Mais surtout, c'est l'ensemble de la société civile, jusqu'au citoyen le plus modeste, qui tend à être concerné par l'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie.

Une attention toute particulière sera donc portée à la concertation auprès de la population locale dès le début et pendant le processus d'élaboration du projet de territoire.

L'adhésion du public est en effet une condition et une garantie indispensable à la concrétisation et l'appropriation de celui-ci.

#### **G — L'évaluation des process et des résultats**

L'évaluation *in itinere*, à toutes les étapes de la démarche, vise à :

- comprendre la démarche stratégique des acteurs du territoire, décrire les différentes phases du processus, identifier les obstacles rencontrés mais aussi les innovations découvertes, retracer le questionnement (les « bonnes questions »), etc. – afin notamment d'améliorer la démarche ;

- évaluer les méthodes et les outils utilisés, mais aussi faire émerger les besoins en terme de méthodologie et d'outils pour le suivi ou la mise en œuvre des projets ;

- jeter les bases d'un jeu d'indicateurs qui permettrait : (i) de mieux suivre les étapes du processus stratégique (« monitoring », « tableau de bord ») ; (ii) de comparer les processus de plusieurs territoires (« benchmarking ») ; (iii) de suivre dans le temps, la mise en œuvre des projets sur le terrain.

L'évaluation *ex post* peut être menée, à partir d'une grille d'analyse élaborée par l'équipe d'origine, et conduite avec les acteurs du territoire ainsi qu'avec des représentants de l'État et des collectivités territoriales partenaires.

### *Les facteurs de succès*

Douze facteurs de succès des démarches de prospective territoriale peuvent être mis en avant :

- la prise de conscience, par tout ou partie des acteurs locaux, de la nécessité du changement ;

- la volonté politique : acceptation, par un décideur local, d'ouvrir et de partager son pouvoir sans pour autant le perdre ;

- l'existence ou la mise en place d'une passerelle entre les collectivités territoriales initiatrices et l'État ;

- le rôle, qui doit être joué par l'État, de relais dans la diffusion des expériences, de partage de l'information et des connaissances ;

- la mise en place de démarches « bottom up », capables d'associer les acteurs locaux : participation, implication, appropriation ;

- une méthodologie rigoureuse : pédagogie, transparence, cohérence ;

- un état d'esprit : le volontarisme doit être relayé et s'appuyer sur la « confiance » ;

- la distinction entre démocratie délibérative et démocratie participative (au moment de la prise de décision) ;

- la vertu du débat public dans sa permanence ;

- une inscription durable de la démarche dans le temps ;

- la programmation et la mise en œuvre d'actions concrètes ;

- le recours à l'évaluation (*ex ante*, chemin faisant, *ex post*) : évaluer les processus et pas seulement les résultats.

*Les difficultés*

Il ne faut, surtout, jamais sous-estimer les difficultés inhérentes à la prospective territoriale : l'exercice n'est pas facile.

Difficultés d'ordre systémique

◆ Comment concentrer la réflexion sur ce qui est réellement pertinent dans un système territorial donné. (rôle joué par l'analyse structurelle) ?.

◆ La prospective territoriale nécessite un travail considérable d'audit rétrospectif, puis d'analyse des tendances possibles d'une réalité locale ou régionale complexe, multiforme en fonction d'hypothèses sur le devenir global du système socio-économique dans lequel elles s'insèrent. Ce travail ne peut être que cognitif et systémique dans son mode opératoire et stratégique dans ses débouchés opérationnels.

◆ Obtenir des éléments d'appréciation pertinents sur la nature exacte de ce qui risque de se passer dans l'avenir n'est pas facile. Il faut réellement projeter le territoire à l'horizon de temps retenu, ce qui suppose une réelle connaissance prospective et un changement radical de paradigme de la pensée cognitive.

Un double risque : celui de se perdre dans le futur, mais, à contrario, celui de ne projeter que du « présent tendanciel » ou des idées reçues banales (la banalité, le manque d'originalité et de profondeur, le manque de sérieux véhiculés par certaines études prospectives est un vrai danger).

◆ Les territoires ne sont pas seulement en mutation, mais en réajustement : d'une part les modes de produire, de consommer, de vivre, les systèmes de représentations et de pensée sont tous et en même temps, en train de se transformer ; d'autre part, la « tectonique des territoires » (Claude Lacour) s'accélère entraînant des effets de compétition, de rupture, de reconfiguration, d'emboîtement, d'articulation entre les territoires, à des échelles variées.

Ces deux mouvements obligent à penser la réalité locale dans ses articulations multiples et à la resituer dans son contexte par essence incertain. Ils contraignent les acteurs territoriaux à analyser ces phénomènes dans la longue durée, à réfléchir non pas à la surface des choses mais en profondeur, à leurs conséquences en termes d'équilibre et de maîtrise de l'avenir.

◆ L'intérêt d'un travail rigoureux d'élaboration des scénarios (avec des hypothèses fortes) ou des combinatoires d'éléments de la « grammaire prospective » est alors évident : donner à voir, simuler, ce que peuvent produire les potentialités locales dans un contexte variable, se tenir prêt à affronter différentes situations pour réduire les risques liés à l'incertitude de l'avenir.

Difficultés d'ordre organisationnel

◆ L'un des devoirs de la prospective territoriale est la mobilisation des acteurs (économique, administratif, politique, socioprofessionnel) locaux et régionaux.

◆ A la perplexité, aux interrogations, aux doutes, aux incertitudes quant aux grandes évolutions du temps présent (en matière de technologie, de choix de société, d'évolution socioculturelle, de mondialisation) répondent de plus grandes incertitudes sur les questions d'identité, de proximité, de vie quotidienne, de cadre de vie, qui sont précisément vécues à l'échelle des territoires.

◆ Les sociétés locales sont-elles encore capables de s'intéresser à la mise en oeuvre de projets d'intérêt général concrets, réalistes, en rapport avec les attentes, les espoirs, les ambitions de leurs concitoyens ? De mobiliser une énergie créatrice collective ? Oui, si on leur en donne l'occasion et une bonne dose de savoir-faire méthodologiques.

◆ La mobilisation locale des forces agissantes de la société locale en vue d'attendre des objectifs d'intérêt général est nécessaire pour anticiper certains dangers récurrents :

- un repli territorial sur soi-même ;
- l'élargissement des fossés sociaux, la perte de liens sociaux : « *Il n'est de richesse que d'hommes.* » (Jean Bodin, 1576) ;
- une trop grande lenteur de réaction et d'adaptation aux changements brusques (cf. la tempête de 1999) ;
- l'abandon de l'empreinte humaine sur certaines portions du territoire : il n'y a pas de territoire d'excellence sans un environnement d'excellence ;
- la perte de l'identité, de la culture locale<sup>19</sup>. Il faut des projets riches de qualité de vie ;
- ne pas déboucher sur une stratégie « gagnant-gagnant » pour tous les acteurs locaux sans exclusion : un territoire citoyen ne peut se contenter de créer des richesses matérielles, il doit aussi contribuer à l'épanouissement personnel de tous.

◆ La prospective n'étant pas une méthode froide d'élaboration technocratique de scénarios, mais une démarche vivante d'appropriation du futur par les acteurs eux-mêmes, les décideurs habituels (à commencer par les élus) doivent remettre en cause une partie, sinon de leur pouvoir (ils assument le choix de la décision finale) du moins de certains de leurs prérogatives au profit d'une animation et d'une dynamique collective, capable de faire émerger des « lieux de parole stratégiques ».

---

<sup>19</sup> Dans la sociosphère locale s'organisent les institutions et les projets. Ils forment les valeurs socioculturelles qui fondent l'identité d'un territoire.

D'où la nécessité d'une prise de conscience collective et d'un débat permanent avec des citoyens responsables et bien informés (c'est-à-dire capables de comprendre leur territoire et d'exercer leur autonomie de jugement).

#### *Les raisons d'entreprendre une prospective territoriale*

La démarche prospective permet la percolation des idées, des solutions, des pratiques. C'est l'idée simple, que l'intelligence collective mise en oeuvre à cette occasion, que l'accumulation des savoirs et des expériences ainsi produite, peut entraîner le franchissement d'obstacles qui apparaissent en première impression comme insurmontables (cf. le Pays Basque).

Cette percolation partagée peut permettre, sans à-coups ou drames, un changement macroscopique dans la vision et l'organisation d'un territoire (en filigrane c'est la question de l'auto-organisation territoriale qui est posée), et la mise en ouvrage d'interactions fécondes entre acteurs hétérogènes et partiellement ignorants les uns des autres.

Elle doit mener à l'émergence d'un système de gestion et de coordination territoriale innovant et surtout pérenne.

Pour un territoire proactif qui veut influencer son environnement, améliorer son image et son positionnement, mais qui reste soumis à des incertitudes fortes, la pratique de la prospective est indispensable (tous les nouveaux territoires devraient s'y mettre).

La prospective, à la fois « indisciplinée intellectuelle » (Pierre Massé), « philosophie, manière d'être, culture avant que d'être une technique et un savoir-faire » (Hugues de Jouvenel), est aussi un processus irremplaçable d'apprentissage (de la démocratie locale, à travers une vision partagée) et de préparation à la décision par l'appropriation des outils et méthodes.

Une démarche de prospective territoriale est une des rares opportunités, dans la vie locale, et en dehors des structures classiques (commissions, réunions périodiques où se pratique la langue de bois ou un jeu d'acteurs stéréotypé), de pouvoir animer des réseaux non formatés (mobilisant des personnalités locales jusqu'au simple citoyen de base).

Elle vise alors à remettre en cause les représentations et modes de pensée habituels des différents acteurs, et à leur permettre de redécouvrir leur territoire et les hommes qui le font vivre (ces réseaux internes peuvent s'ouvrir sur des réseaux externes plus larges (Fabrice Roubelat) ou se connecter aux réseaux de communication).

#### *Quelques problèmes spécifiques à la prospective territoriale*

◆ Les démarches territoriales posent des questions (très) difficiles, mais auxquelles il faut se confronter.

◆ L'absence, paradoxale mais fréquente, de prise en compte des dimensions temporelles dans la démarche prospective. Or les temporalités des différents acteurs ne sont pas les mêmes. Un citoyen-habitant attend des résultats à 6 mois, un élu à 5 ans, l'Etat à 20 ans, pendant que les études demandent 2 ans. Il faut des démarches qui intègrent mieux ces différentes temporalités.

◆ Le manque de rigueur de la démarche prospective, l'absence de cohérence avec le réel, l'à-peu-près face à la complexité du monde.

◆ Que les prospectivistes, même lorsqu'ils ont du talent, soient comme Cassandre, soumis à la tristesse de ceux qui lancent des avertissements auxquels les décideurs ne prêtent pas attention

◆ Agir oui, mais comment? Dans un monde de plus en plus complexe où il est difficile d'élaborer la chaîne d'actions qui permettra d'atteindre exactement le résultat escompté.

◆ Agir pour quoi ? Un projet mais lequel ? Pas de prospective sans projet. Un projet n'est pas un scénario, c'est une vision.

◆ Se différencier des autres territoires (benchmarking), mais comment ? Les valeurs de demain seront-elles encore celles d'aujourd'hui ?

◆ Agir pour qui ? Un scénario volontariste pour qui ? « *L'avenir m'intéresse parce que c'est là que je vais passer le reste de ma vie.* » (O. CLARK). Pour une population devenue nomade, qui va là où souffle le vent le plus favorable ; pour une population qu'il faut conserver et attirer, faute de déperir ; ou pour que le territoire réponde aux espoirs et attentes plus grand nombre. Cette dernière mission contraint à partir des besoins des gens, de l'identification des besoins de la société civile (à la place, trop souvent, d'un travail d'experts, sans l'aval de la population).

Qui porte ces attentes, quels horizons de temps sont visés ? Univers peu exploré sur cette catégorisation des attentes des acteurs (organisations interprofessionnelles, élus, citoyens de base) : ils n'ont pas les mêmes intérêts, donc pas les mêmes visions du futur.

◆ Des attentes trop hétérogènes, donc peu facilement exploitables, notamment en termes d'actions. Il faut décoder les attentes, les besoins pour bien répondre, car :

- Il ne suffit pas d'organiser un brainstorming pour les capter : les attentes, ça se construit pas à pas, peu à peu, car à la fin il faudra passer à l'action.

- Attention aux ateliers hétérogènes qui mélangent les acteurs locaux, globaux et les citoyens de base: oui à l'interactivité, mais attention au chaos, aux blocages, aux manipulations.

- Quelles visions ont-ils du devenir régional, quels critères d'évolution (PIB, bien-être,...). Que visent les acteurs, sans trop le dire ? Ces visions-là, sur quelles cibles, à partir de quelles valeurs sociétales locale les faire porter en priorité?.

. Une consultation trop large favorise le court terme, pas le long terme : attention à la manipulation des citoyens, ne pas réserver la co-construction de l'avenir à une certaine « élite citoyenne ».

◆ Qui décide *in fine* ?

◆ Agir pour quand ? Pour tout de suite, mais à la lumière du futur, sinon l'action est frappée d'invisibilité sociale.

◆ Penser et agir autrement :

- anticiper, ce qui permet de sortir des vues à court terme et de prendre en compte les tendances lourdes, les inflexions et les ruptures possibles de manière significative pour l'action — par exemple, en évitant de créer des situations irréversibles ;

- inventer, innover, oser expérimenter (cf. l'exemple du Musée Guggenheim de Bilbao) ;

- comparer (dans le sens de benchmarking), ce qui évite de reproduire les erreurs faites ailleurs et ouvre des perspectives renouvelées ;

- rechercher des alternatives (pour redonner des marges de manœuvre et des espaces de liberté à la décision, échapper à la dictature du tendancier, souvent au détriment du souhaitable) ;

- multiplier les approches aux fins de construire des référents plus larges que le périmètre réducteur du projet de territoire (« *Vu du fond du puits, le ciel est bien petit* » (proverbe chinois) ;

- former à l'action les futurs porteurs de projets sans avoir forcément toute la visibilité voulue ;

- accompagner la démarche de prospective exploratoire par une gestion de projet extrêmement rigoureuse ;

- mobiliser les acteurs dans le sens d'un partage des compétences (l'intelligence collective allège le fardeau et multiplie les chances de succès). « *Les performances des territoires en matière de développement, estime Michel Godet, dépendent essentiellement de la capacité de leurs acteurs à se mobiliser autour de visions partagées. La prospective territoriale, dès lors, a pour vocation essentielle d'être le catalyseur d'initiatives locales, un processus ayant en somme pour objet principal de susciter la mobilisation des acteurs autour d'objectifs collectifs formés à partir d'une démarche de bas en haut (bottom up). Car se sont bien les hommes et les organisations qui font la différence.* »

*Les fautes à ne pas commettre lors d'un exercice de prospective*

Ce qu'il faut éviter au cours d'une démarche de prospective territoriale :

- élaborer un scénario, projet unique de ce qui doit arriver ;
- se perdre dans le futur exploratoire sans retour au présent et sans confrontation au principe de réalité (utopie) ;
- se projeter dans du « faux » temps long, ne pas prendre en compte des temporalités différentielles dans les trajectoires vers le futur :
  - à 10-15 ans, il est encore relativement facile de faire des hypothèses sans trop se tromper sauf événement imprévu. Les tendances lourdes sont connues ;
  - quand on a du mal à se projeter à 10-15 ans, faire des hypothèses alternatives, socle basique pour l'élaboration des scénarios ;
  - le plus difficile est de saisir les tendances à moyen terme relevant du registre économique et des modes de vie qui peuvent changer d'ici 3 à 5 ans, alors que les tendances socioculturelles sont plus facilement extrapolables à long terme ;
- inversement, négliger la rétrospective ;
- ne projeter que du présent tendanciel (idées reçues) ;
- ne pas réduire l'incertitude liée à la complexité des interdépendances, aux mutations ou ruptures qui font peur : aucune tendance redoutée n'est inévitable en aménagement ;
- ne pas répondre simultanément aux problèmes dans leur dimension sociale, économique, environnementale et territoriale (développement durable) ;
- ne pas chercher à donner du sens aux préconisations du projet de territoire (« *Le sens est à l'articulation des expériences du passé et des horizons du futur* », P. Ricœur) en n'allant pas au-delà des scénarios ;
- ne pas oser prendre des décisions dures sur des informations molles ;
- ne pas aboutir à un projet de territoire, se focaliser sur un diagnostic « partagé », au détriment de la prospective et de la stratégie ;
- déboucher sur un repli territorial, sur une perte d'identité locale (projet en déficit de qualité de vie) ;
- faire une prospective d'experts, en vase clos, en lieu et place d'une démarche vivante, complexe, créatrice, validée par une intelligence collective, appropriable par les forces vives (formation-action préalable,

pédagogie chemin faisant et concertation à toutes les étapes de la démarche) ;

- s'en remettre à un seul expert, sorte de « *deus ex machina* », à un seul élu, fut-il particulièrement visionnaire ;
- ne pas déboucher sur des stratégies « gagnant-gagnant » entre les acteurs ;
- faire l'impasse sur l'évaluation *in itinere* et *ex post* ;
- sombrer dans le pessimisme, le « à quoi bon », négliger les atouts d'un territoire ;
- refuser les mesures contraignantes pourtant nécessaires. Si l'on veut faire accepter des mesures contraignantes, la rhétorique et l'argumentaire doivent utiliser des leviers auxquels les gens seront sensibles. A l'inverse, la société civile fourmille d'exemples d'initiatives locales, parfois éphémères, parfois insatisfaisantes, mais qui représentent au moins des tentatives d'action pour améliorer les choses ;
- ne pas rompre avec une vision de la décision réduite à un acte isolé ;
- opter pour la recherche dérisoire d'une forme d'absolu, rester modeste, ne pas craindre les ratés, les erreurs, des retours en arrière.

Annexe — Éléments de synthèse d'une démarche de prospective territoriale

	<b>Problèmes majeurs soulevés</b>	<b>Outils à mettre en œuvre</b>	<b>Finalités recherchées</b>	<b>Organisation et logistique</b>
<p><b>I Rétrospective et diagnostic prospectif partagé du territoire</b></p> <p>Rétrospective/éléments tendanciels</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Analyse SWOT → Forces/faiblesses → Menaces/opportunités</li> <li>▪ Perspectives critiques → Questions clés du présent → Cartographie de la situation actuelle (chorèmes)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Typologie des territoires infra</li> <li>▪ Vision de la pertinence du territoire</li> <li>▪ Croisement thématiques/dimensions territoriales</li> <li>▪ Les échelles pertinentes d'appréhension des problèmes (locales, globales, élargies)</li> <li>▪ Le rôle de la carto dans le débat public, ses fonctions de médiation et de transmissions de messages dans la représentation collective d'un territoire</li> </ul> <p>Appliquer la « grammaire prospective » aux thématiques du diagnostic</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Audit territorial (bilan d'actions engagées ou réalisées, perception/enjeux)</li> <li>▪ Grille synthétique de positionnement du territoire</li> <li>▪ Ateliers stratégiques</li> <li>▪ Cartographie « kleenex » (représentation collective à « géométrie variable »)</li> <li>▪ Matrice forces-faiblesses/menaces-opportunités</li> <li>▪ Ateliers par grandes thématiques (non sectorielles) permettant d'avoir une vision prospective du territoire</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Finaliser le diagnostic</li> <li>▪ Enquêter auprès des élus sur leurs représentations du territoire</li> <li>▪ Pédagogie/formation/chargés de mission et agents de développement</li> <li>▪ Initialisation/implication et engagement des acteurs</li> <li>▪ Analyse critique des initiatives antérieures</li> <li>▪ Mobiliser le plus grand nombre d'acteurs (élus, socioprofessionnels, monde socioculturel)</li> <li>▪ Rendre visible le Pays, convaincre</li> <li>▪ Valider les axes sur lesquels le Pays souhaite travailler</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Un comité de pilotage</li> <li>▪ Des ressources humaines en interne</li> <li>▪ Association et préfiguration du Conseil de Pays</li> <li>▪ Un cabinet d'études chargé de l'animation/formation, professionnalisation des équipes techniques locales</li> <li>▪ Séminaire de synthèse « assises du Pays » (élus + forces vives)</li> <li>▪ Des ateliers de 10 à 15 personnes, rassemblant élus et représentants de la société civile</li> <li>▪ Mise en place de binôme élus/chargé de mission + référents du Département, un coordinateur politique (un élu), un coordinateur technique (un agent territorial)</li> </ul>

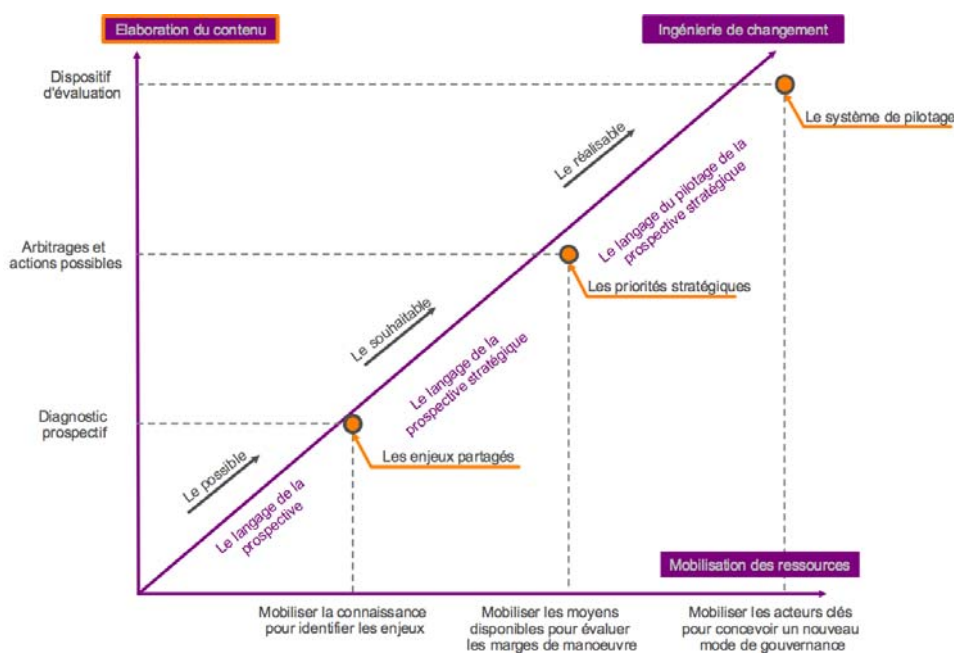
	<b>Problèmes majeurs soulevés</b>	<b>Outils à mettre en œuvre</b>	<b>Finalités recherchées</b>	<b>Organisation et logistique</b>
<p><b>II De la prospective exploratoire à la vision normative</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Variables clés et enjeux (champ de tension)</li> <li>▪ Tendances lourdes</li> <li>▪ Germes de changement/ signaux faibles</li> <li>▪ Hypothèses contrastées d'évolution</li> </ul> <p>→ Esquisse des ambitions et vision souhaitable (scénario proactif)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Comment intégrer le poids et l'évolution des paramètres exogènes (les grands changements) ?</li> <li>▪ Comment tenir compte de l'évolution des territoires de proximité ?</li> <li>▪ Comment mobiliser les « grands élus » sur la prospective ?</li> <li>▪ Pour qui est le scénario souhaitable ?</li> <li>▪ Elaboration et cartographie des scénarios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Stratégie des acteurs (Mactor)</li> <li>▪ Méthode de « prospective stratégique » (scénarios possibles)</li> </ul> <p>Méthodes de « projective du présent » (scénario souhaitable)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Méthodes de créativité</li> <li>- analyse morphologique</li> <li>- Delphi-Abaque de Régnier</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Créativité, mise en place d'un processus de conviction</li> <li>▪ Cartographie des évolutions de flux</li> <li>▪ Présentation des orientations à 10 ans (visions de l'avenir)</li> <li>▪ Séminaire de validation des scénarios par le comité de pilotage</li> <li>▪ Elaborer une vision unitaire du futur du territoire</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Développer l'intercommunalité (Syndicat Mixte, pays distric) pour faire remonter les initiatives et mettre en œuvre les projets</li> <li>▪ Création d'une équipe prospective (+ spécialistes) pilotant et encadrant les autres acteurs</li> <li>▪ Rencontres du Pays (élus)</li> </ul>

	<b>Problèmes majeurs soulevés</b>	<b>Outils à mettre en œuvre</b>	<b>Finalités recherchées</b>	<b>Organisation et logistique</b>
<p><b>III De la prospective à la stratégie territoriale et à la mobilisation des acteurs locaux</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Les ambitions : <ul style="list-style-type: none"> <li>- les défis stratégiques</li> <li>- les orientations et leur hiérarchie</li> <li>- l'appel à projets</li> </ul> </li> <li>▪ Le programme d'actions : <ul style="list-style-type: none"> <li>- pertinence et faisabilité des actions (évaluation critique)</li> <li>- confirmation de l'engagement des porteurs de projet</li> <li>- recherche de partenariats et de financements</li> </ul> </li> <li>▪ Organisation territoriale (apprentissage)</li> <li>▪ Rédaction de l'outil contractuel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Inventer de nouvelles façons de travailler</li> <li>▪ Tendance à exprimer des intérêts à la carte</li> <li>▪ Mobiliser les porteurs de projets potentiels</li> <li>▪ Les outils d'évaluation sophistiqués ou non</li> <li>▪ Définir les conditions d'élaboration d'un programme d'actions construit avec les (lesquels) acteurs</li> <li>▪ Le rôle de la médiation, concertation, négociation : entre rationalité des objets et logique des processus</li> <li>▪ Recherche de sens et forme d'expression des messages clés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Atelier enjeux/actions</li> <li>▪ Graphe d'objectifs</li> <li>▪ Grille de positionnement critique des projets à différentes échelles</li> <li>▪ Méthode d'évaluation et d'aide à la décision (sélection des projets)</li> <li>▪ Analyse multicritère (choix d'indicateurs pertinents)</li> <li>▪ Communiquer sur la démarche (stratégie périphérique)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Hiérarchisation des orientations</li> <li>▪ Implication/engagement des porteurs de projet et partenaires</li> <li>▪ Graphe d'objectifs (arbre de pertinence)</li> <li>▪ Démarche « ascendante » (intégrer les projets de la base) et « descendante » (projets dégagés des grandes orientations)</li> <li>▪ Mettre en place une grille d'évaluation des projets (dégager les priorités, faisabilité des actions en fonction des potentiels du territoire)</li> <li>▪ Création d'un Conseil de développement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mobiliser les porteurs de projet</li> <li>▪ Consultation de la base</li> <li>▪ Amplifier l'expression des acteurs autour des projets en cours ou à venir</li> <li>▪ Conseil de développement <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Créer une cohésion territoriale</li> </ul> </li> <li>▪ Rencontre du Pays : avec socioprofessionnels, validation de projet + programme d'actions</li> <li>▪ Fédérer des communautés de communes en Syndicat Mixte <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Organisation et logistique dont se dote le territoire</li> <li>▪ Signature de la Charte</li> <li>▪ Débat avec les habitants</li> </ul> </li> <li>▪ Évaluation du processus en continu : ex post, ex ante</li> </ul>

## 2.2 — Une démarche apprenante<sup>20</sup>

Dessiner les chemins qui vont de l'anticipation à l'action ne peut être simplement le résultat d'une approche théorique et abstraite ou le fruit d'une pensée magique qui s'appuie sur un corpus de méthodes et d'outils tous plus efficaces les uns que les autres. Il s'agit d'une approche plus élaborée qui combine trois processus.

Le premier processus porte sur l'élaboration de contenus. Une nouvelle connaissance est utile pour déchiffrer ce qui est en germe et la prospective est un instrument indispensable. Il conduit les acteurs à mieux connaître le territoire et son environnement pour mieux le développer. Les réflexions doivent amener ces acteurs à apprécier le degré d'importance de tout ce qui est susceptible d'influencer le devenir de leur territoire, d'évaluer le degré de maîtrise qu'ils ont, d'imaginer les stratégies nécessaires pour se préparer aux changements attendus et provoquer les changements souhaités.



**Figure 10** — Les trois processus de la démarche apprenante

Le deuxième processus a pour objectif la mobilisation de l'ensemble des ressources disponibles. Les enjeux auxquels sont confrontés les territoires sont transverses. Ils réduisent le pouvoir d'action de chaque acteur, mais augmentent l'efficacité d'une action plus collective. Résoudre ces questions transverses suppose de mieux associer les ressources disponibles (techniques, humaines, financières et

<sup>20</sup> Cette partie présente un modèle pour rendre les démarches de prospective stratégique territoriales aussi opérationnelles qu'instructives développé par Vincent Pacini. Elle a été rédigée avec l'aide d'Isabelle Brun, chargée de mission. A paraître dans *Futuribles*.

informationnelles) afin d'augmenter et d'optimiser la capacité de faire des acteurs d'un territoire.

Le troisième processus est un processus d'« ingénierie du changement » qui s'appuie sur le socle des deux précédents, mais relève d'un dispositif d'apprentissage collectif au cours duquel les acteurs s'influencent mutuellement, modifiant leur perception, leurs objectifs, leurs projets et leurs comportements. On juge efficace ces « apprentissages » dès lors qu'ils créent les conditions idéales d'un langage commun, facilite la prise de décision et accroissent les capacités d'actions des acteurs. Ce processus de changement est marqué par le passage de trois étapes clés. Elles constituent des paliers qui mesurent les avancées des démarches :

- identifier les enjeux-clés, c'est-à-dire décider quelles sont les évolutions majeures et les questions fondamentales qui vont impacter le développement des territoires et qui ne sont pas maîtrisées par les acteurs et sur lesquelles il faut mobiliser les ressources ;
- décider de mobiliser les moyens sur ces enjeux-clés ;
- élaborer le dispositif de pilotage, prenant en compte un meilleur suivi et l'évaluation du programme d'actions, qui rend crédible la stratégie dans un environnement imparfaitement maîtrisé.

Cette démarche a été mise en œuvre dans le cadre d'une réflexion de prospective stratégique pour le bassin annécien<sup>21</sup>. En 2003, les élus de ce territoire ont souhaité engager une réflexion prospective stratégique intitulée « Livre blanc du bassin annécien ». Véritable charte, ce document exprime, sur la base d'un diagnostic partagé par tous, les défis à relever pour les 10 à 15 prochaines années et les grandes directions à prendre. Il se traduit en termes opérationnels par deux contrats à court et moyen terme (2 à 5 ans) : un Contrat de Développement de Rhône-Alpes (CDRA) et un contrat d'agglomération qui en sera le volet urbain.

Cette réflexion a conduit les acteurs à élaborer une vision prospective de l'avenir de ce territoire à une échelle inédite, à formaliser un programme d'actions cofinancé par l'ensemble des partenaires d'un montant de trente millions d'euros, dont les trois-quarts des actions sont jugées comme transversales, et à élaborer un dispositif de pilotage visant à assurer le suivi de la réflexion prospective stratégique et du programme d'action.

Cette démarche a duré deux ans et demi : huit mois pour identifier des enjeux communs (de septembre 2003 à juin 2004), un an pour élaborer le programme d'actions (de janvier 2004 à décembre 2004) et huit mois de négociation avec les partenaires financiers pour consolider le programme d'actions (de janvier 2005 à septembre 2005).

---

<sup>21</sup> Le bassin annécien est situé entre Genève et Chambéry. Il est composé de 47 communes organisées en sept établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et aux compétences variées (développement économique, touristique, aménagement de l'espace, transports, équipements, protection de l'environnement...).

### A — *Les progrès accomplis, le chemin parcouru*

On a coutume de rappeler que la réussite d'une démarche prospective se juge à l'aune de la qualité des réflexions collectives et de l'appropriation des analyses et des projets qui en résultent. Mais pour bien évaluer les résultats d'une démarche et mesurer le chemin parcouru, il faut pouvoir identifier son point de départ, avant de présenter les résultats obtenus.

#### *Le point de départ de la démarche*

##### Des interrogations multiples et complexes

Le bassin annécien connaît depuis plus d'un demi siècle une attractivité jamais démentie, fondée sur le caractère exceptionnel de ses sites naturels (lac et montagne), un dynamisme économique constant porté par une population qui atteint aujourd'hui 179 000 habitants, près de 85 000 emplois et une agglomération au rayonnement reconnu de tous.

Il est néanmoins soumis aux tendances lourdes de l'évolution de la société : le vieillissement de la population, des modes de vie de plus en plus individualisés, l'accélération des changements économiques ou encore la poursuite de l'étalement urbain.

Ces transformations affectent déjà ses habitants, avec peut-être plus d'acuité qu'ailleurs, tant il a su jusqu'à présent tirer parti de ses atouts (environnement exceptionnel, diversité des secteurs, savoir-faire industriels, agriculture de qualité...). En effet, malgré son dynamisme, ce territoire est confronté aux fermetures d'entreprises, au manque crucial de logements et à un coût de la vie tel que de nombreux actifs et enfants du pays renoncent à un emploi ou à une résidence sur place. L'écart de niveau de vie entre les populations et entre les différents secteurs géographiques pourrait se creuser davantage et menacer la cohésion sociale. Les infrastructures de communication s'avèrent insuffisantes à l'heure de la mondialisation (train, autoroute, aéroport). L'attractivité touristique et le rayonnement culturel sont de plus en plus concurrencés par d'autres sites d'envergure internationale (Genève, Lyon...).

##### Un périmètre, qui ne fait pas toujours sens

De façon plus générale, à l'intérieur des limites de ce territoire, si certains reconnaissent, vu d'avion, des complémentarités évidentes, ce territoire était plutôt perçu comme un assemblage de sous entités bien distinctes (l'agglomération, les rives du lac, le pays de Faverges, la montagne –Thônes et Les Aravis), plus que porteur d'une identité commune. Perçu comme un périmètre de procédure plutôt que de projet(s), l'échelle du bassin annécien est mise en doute : elle n'intègre pas les territoires du nord et de l'ouest du bassin, avec qui les liens semblent aujourd'hui évidents. Et les enjeux soulevés au cours de la démarche dépassent le strict périmètre du bassin. La dynamique de ce territoire n'est pas seulement endogène, elle est également liée à l'attractivité des espaces voisins. Au nord, le projet de prolongement

de l'A41 va mettre Annecy à 20 minutes de Genève<sup>22</sup>. Du nord au sud, le bassin annécien s'intègre dans le sillon alpin, espace géographique identifié et officiellement reconnu par l'État<sup>23</sup>, allant de la frontière suisse à Grenoble : il compte 1 730 000 habitants et continue à s'enrichir de 10 à 15 000 habitants par an et à l'ouest, la métropole lyonnaise, capitale régionale de Rhône-Alpes offre des services et équipements d'envergure nationale et internationale, à proximité du bassin annécien.

#### Une volonté de coopérer masquée par la procédure de l'ancien contrat

Le précédent contrat global de développement (CGD) signé le 19 février 1999 avec la Région Rhône-Alpes a initié une première démarche collective formalisée de développement local à cette échelle. Mais son contenu ressemblait davantage à un contrat de programmation plutôt qu'à l'élaboration d'un véritable projet de développement à l'échelle du bassin. La logique de saupoudrage des financements (près de la moitié des actions sont d'envergure strictement communale) prévalait plutôt qu'un programme d'actions structurant (privilégiant quelques grands projets avec un effet de levier important) ou celle de mise en réseau. Par ailleurs les quelques actions considérées comme transversales ont eu du mal à démarrer car elles supposaient une maturité d'organisation territoriale et exigeaient une solidarité effective dans l'engagement des financements.

#### Des échanges et des coopérations limités entre les différentes intercommunalités du bassin annécien

Si les coopérations existent bel et bien à l'intérieur des intercommunalités, elles sont en revanche plus limitées à l'échelle du bassin annécien. Cette absence de communication n'est pas seulement le fait d'élus, mais de techniciens des collectivités locales, des services de l'État, mais également des acteurs impliqués dans des projets de développement économique, social, culturel, touristique, ou encore sportif. Cette absence d'échange n'est pas préjudiciable dès lors que chacun est maître chez lui. La coopération devient inévitable pour gérer des problèmes transverses (circulation, gestion de l'espace naturel, flux touristique, organisation de l'offre de services...) et pour faire face une raréfaction des ressources publiques notamment.

#### Des points de vue divergents sur le choix d'une stratégie de développement

Bien avant d'avoir réalisé le travail d'investigation et de réflexion nécessaire à la démarche, certains acteurs avaient une vision très précise de ce que devait être le contenu du programme d'actions. Pour les uns, la stratégie retenue doit s'articuler autour d'enjeux majeurs pour l'avenir, et privilégier quelques actions structurantes. Pour d'autres, elle doit aussi laisser une place à des projets plus locaux, sous peine de perdre l'intérêt des élus.

---

<sup>22</sup> Agglomération franco-valdo-genevoise : 737 000 habitants en 2002 (source : Observatoire statistique transfrontalier).

<sup>23</sup> Réunions du Comité interministériel pour l'aménagement et le développement du Territoire (CIADT) de 1999 et 2003.

### Le poids de l'agglomération

La coopération entre grandes et petites collectivités, entre urbains et ruraux, lac et montagne ne va pas de soi. L'agglomération avec son poids démographique économique, institutionnel et politique pouvait vite donner le « la » du projet de territoire. En effet l'agglomération d'Annecy, représente près de 75% de la population et plus de 80% des emplois du bassin annécien. Les 13 communes sont organisées en communauté d'agglomération depuis le 1er janvier 2001, avec de vastes compétences telles l'habitat, l'organisation des transports collectifs, la gestion de l'eau, la collecte des déchets, l'aménagement de l'espace, la politique foncière, le développement économique et touristique, les services aux personnes âgées, les grands équipements culturels et sportifs.

La communauté d'agglomération est donc un acteur majeur de l'organisation et du développement du territoire qui pouvait « inquiéter » les autres collectivités plus petites ou moins exercées à la vie en intercommunalité.

### Une faible implication du citoyen

Ni opposés, ni franchement favorables, les élus et les responsables techniques du territoire ont adopté une posture prudente et bienveillante sur la possibilité de créer un outil supplémentaire tel que le conseil de développement. Dans l'ensemble une plus grande participation du citoyen dans les processus de gouvernance locaux

ne va pas de soi et représente une certaine rupture par rapport aux habitudes. Et pour certains acteurs l'excès de démocratie locale n'offrait aucune garantie d'efficacité supplémentaire, pour d'autres cela risquait de provoquer plus de problèmes que d'en régler.

### Des problématiques anciennes, connues par la plupart des acteurs clés

En 1978, sur la base d'un premier livre blanc, les acteurs de ce territoire avaient pressenti les évolutions marquantes et identifié les principaux problèmes. La carence ne vient donc pas d'un défaut d'analyse, mais bien d'une incapacité à dévier une trajectoire prévisible au fil de l'eau. Ce territoire est actuellement encombré de problèmes qui illustrent assez bien la difficulté à agir pour des acteurs tiraillés entre le court, moyen et long terme.

### Un contexte de plus en plus difficile pour l'action politique territoriale

L'action du bassin annécien à l'image des autres territoires se trouve confrontée d'une part au problème majeur de l'articulation des échelles et des modes de coopération à instaurer entre collectivités territoriales et l'État et la recherche de cohérence entre les stratégies des acteurs publics et privés. Si dans les esprits, l'échelle locale est un lieu de résolution des problèmes complexes, les marges de manœuvre des acteurs ne sont pas immenses, elles ont même tendance à se réduire. Le pouvoir « de faire » est dispersé. Les politiques et les stratégies transversales (guichet unique, maison de l'emploi...) buttent contre la segmentation et l'empilement des dispositifs. De nouvelles marges de manœuvre existent mais elles

sont le produit de processus d'apprentissage marqués par une nouvelle approche en matière de gouvernance et une coopération plus efficace entre les acteurs de la sphère publique et privée<sup>24</sup>.

### *Les trois principaux résultats tangibles de la démarche du livre blanc*

#### Le Livre blanc : un document cadre à l'échelle de ce territoire

Cette charte, appelée « livre blanc du bassin annécien », apporte des réponses sur la façon dont les acteurs relèveront les défis à court, moyen et long terme, prend en compte les principes du développement durable, trouve un juste équilibre entre les interventions à l'échelle communale, intercommunale et celle du CDRA. Elle constitue un cadre de référence autour duquel l'élaboration du programme d'action réaliste, visionnaire et partagé devient possible.

Il faut ici souligner le rôle joué par l'agglomération annécienne. Elle n'a pas fait un projet d'agglomération distinct comme dans la plupart des autres territoires. L'agglomération et le bassin annécien sont bien porteurs ensemble d'un seul et même projet de territoire : le Livre Blanc. Cela va même plus loin puisque dans le contrat, l'agglomération porte en maîtrise d'ouvrage directe 10 actions structurantes au nom et pour le compte de l'ensemble des collectivités du bassin.

Le Livre blanc exprime bien la volonté des partenaires de la démarche (collectivités, les chambres consulaires, le parc naturel du Massif des Bauges, le département de la Haute-savoie, la Région Rhône-Alpes, et l'Etat) sur la base d'un diagnostic partagé, les cinq défis majeurs à relever pour les 10 à 15 prochaines années : optimiser la gestion de l'espace, maintenir la dynamique de développement des activités et des emplois, proposer une nouvelle organisation et gouvernance, renforcer les complémentarités et les solidarités entre les espaces internes du bassin annécien et ouvrir le bassin pour renforcer son rayonnement.

#### Un programme d'actions de près de 31 millions d'euros financés pour les cinq ans à venir par l'ensemble des partenaires pour relever les cinq défis majeurs

Ces grandes orientations se traduisent de manière opérationnelle à court et moyen termes par un contrat de développement de Rhône-Alpes (CDRA), dont le contrat d'agglomération constitue le volet urbain. Ce programme d'actions ne prétend pas fournir des solutions à tous les problèmes posés et identifiés sur le territoire, mais répond avant tout aux enjeux-clés identifiés. Ce n'est pas non plus un projet d'acteurs supplémentaire mais un projet qui a pour vocation d'assurer un effet de levier et une plus grande cohérence face aux dispositifs et politiques existants.

Ce programme d'actions propose l'élaboration d'outils stratégiques tels que des schémas d'aménagement et diagnostics d'une part et d'autre part des actions concrètes qui sont le reflet de projets d'acteurs en phase avec les défis du livre blanc (82% des financements sont consacrés à l'investissement).

---

<sup>24</sup> Des stratégies et des actions délicates à concevoir et déployer dans un pays où les positions idéologiques entre acteurs publics et privés sont fortes.

### Un nouveau dispositif de gouvernance et de veille prospective stratégique

Construire un nouvel espace de gestion des enjeux, complémentaire des lieux de décision existants, permettant à la fois l'émergence d'intérêts communs, la conduite et la coordination des politiques publiques et une plus grande association du citoyen à la vie démocratique est un processus d'apprentissage qui demande du temps ; une ambition réalisable qu'à moyen et long termes, au-delà des cinq ans du programme d'actions.

Néanmoins, la démarche du Livre blanc a amené une nouvelle culture de projet. Pour réaliser ce chantier, jugé prioritaire, les responsables du programme d'actions n'ont pas souhaité créer une nouvelle structure de 3ème degré, trop déconnectée du terrain. Ils ont signé une convention entre EPCI (établissement public de coopération intercommunale) du bassin annécien fixant l'organisation du suivi et les modalités de portage du CDRA. Cette convention exprime la volonté de travailler différemment en créant un dispositif souple facilitant les échanges entre les élus, les acteurs socioprofessionnels, les citoyens d'une part et d'autre part les décisions à cette échelle. Par ailleurs un outil de pilotage a été mis en œuvre pour suivre la trajectoire des principales variables clés et l'impact du programme d'actions sur les enjeux du bassin annécien.

#### ***B — Les raisons du succès de la démarche***

La démarche du livre blanc à l'image de bien d'autres territoires s'est engagée dans un environnement imparfaitement maîtrisé, un système aux règles et aux jeux d'acteurs instables.

Pour contourner cette difficulté, la démarche du livre blanc s'est construite sur un réel dispositif d'apprentissage articulait trois processus distincts<sup>25</sup>. Marquée également par trois étapes clés incontournables, cette démarche constitue une rupture par rapport aux modes de penser et de faire pour les acteurs de ce territoire.

#### *Une démarche d'apprentissage fondée sur trois processus clés*

La démarche du bassin annécien articule trois processus clés : le processus de connaissance, le processus d'expérimentation et le processus de décision.

Le processus de connaissance a une dimension cognitive forte. Il rassemble, organise et diffuse les études et les dires d'experts, locaux et extérieurs. Il a pour objectif de produire de nouveaux savoirs accessibles à tous pour mieux appréhender la réalité présente et future du bassin annécien. Les mutations en cours créent des besoins de connaissances qui ne sont pas toujours disponibles et appropriées. Le point de départ de ce processus n'est pas la collecte de données quantitatives, mais

---

<sup>25</sup> Le processus décrit dans le cadre de la démarche du livre blanc un ensemble d'étapes et d'activités interactives qui ont modifié le système de connaissance, la décision et l'action des acteurs du bassin annécien.

l'identification des représentations d'acteurs. Le principal travail a consisté à repérer à partir d'interviews, d'ateliers prospectifs, d'un questionnaire abaque, les perceptions des acteurs. Ces représentations ont été complétées par une information quantitative : données statistiques, études, rapports d'experts. Chacun a pu mesurer le décalage ou la cohérence entre la perception et une réalité plus ou moins objective. C'est un véritable processus de connaissance qui s'est engagé sur pratiquement toute la durée de la démarche<sup>26</sup>. Il a permis de dégager des liens entre les événements passés, actuels et futurs, de nouer des problématiques clés, de faire émerger des logiques antagonistes non perçues, d'identifier les risques et les opportunités. C'est un processus qui a amené les protagonistes de la démarche du bassin annécien à mieux apprécier le degré d'importance de tout ce qui est susceptible d'influencer le devenir de leur territoire, d'évaluer la maîtrise qu'ils ont, d'imaginer les stratégies nécessaires pour se préparer aux changements attendus et d'engager les initiatives nécessaires pour provoquer les changements souhaités.

Le processus de connaissance de cette démarche a tenu compte de certaines exigences méthodologiques et nous avons veillé à ce que les perceptions ne prennent le pas sur des données objectives fiables. Objectiver les représentations conduit à compléter progressivement les réflexions des acteurs, à rectifier certaines idées imparfaites, mais également à évaluer les manques et les besoins d'information. En outre, il favorise une « digestion » plus lente, mais mieux appropriée de la connaissance produite.

C'est un processus qui permet une prise de recul et d'accepter que la complexité étudiée est finalement accessible. C'est un processus original qui crée davantage de cohérence qu'une démarche qui livre clé en main des conclusions d'experts.

Le processus d'expérimentation a mis les acteurs en situation de faire et pas seulement de penser. Réfléchir, décider, agir à l'échelle du bassin annécien n'est pas la reproduction d'acquis, mais l'invention de nouveaux comportements.

Sans nier l'importance du travail cognitif, la capacité d'action des acteurs doit être éprouvée. Il ne suffit pas de modifier les représentations des acteurs, il faut aussi provoquer la suppression des comportements dépassés et favoriser l'apprentissage de nouveaux comportements. Un exercice qui ne peut naître que d'actions nouvelles, d'une expérimentation commune sur des sujets précis. Ce processus s'appuie sur un postulat : les acteurs en place peuvent apprendre ensemble sur une approche essai-erreur et développer des connaissances organisationnelles.

Les actions concrètes mises en œuvre dans le cadre des groupes transverses, des groupes de travail, des séminaires de la démarche, sont des temps d'apprentissage réels où chacun est censé prendre la mesure des problèmes et créer des complémentarités fortes avec les acteurs détenteurs des ressources stratégiques pour le projet. C'est aussi une façon de détecter les ressources, les talents qui existent sur le territoire du bassin annécien.

---

<sup>26</sup> Le processus de connaissance s'est réellement arrêté à l'occasion de l'écriture du projet.

### Les groupes transverses

Les groupes transverses ont pour objectifs principaux de mesurer la capacité d'action des acteurs, leur volonté de faire, leur connaissance profonde du sujet. Ils sont une sous composante d'un enjeu. Ils sont composés des personnes ressources susceptibles de résoudre une question importante jusque là non résolue. Ces groupes de travail sont des portes que l'on ouvre sur le changement. Ils offrent un espace de liberté inédit, de nouvelles possibilités d'actions. Ils favorisent la création de liens entre acteurs porteurs de projet et possédant des ressources complémentaires. Les groupes les plus performants sont ceux où l'on crée une communauté de pratique ou le décloisonnement existe ou le partage de la connaissance sont des facteurs de réussite. Il ne sert à rien d'identifier des problématiques transverses pour créer ensuite des groupes « cloisonnés et consanguins » associant les mêmes commissions de professionnels de l'économie, du tourisme, de l'environnement, des transports... Au fur et à mesure du processus, les groupes transverses s'arrêtent d'eux-mêmes, ou bien végètent ou s'alimentent tout seuls. On mesure ainsi les capacités d'actions réelles des acteurs. Un engagement d'acteurs autour d'un projet après cette phase est le signe d'une action rapidement mise en œuvre. Cette phase dure environ un an et permet à chaque acteur de trouver ou pas son intérêt dans les changements proposés.

Le processus d'expérimentation développe des réflexions autour de l'action et de l'engagement des acteurs. Il contribue à créer un contact différent avec le réel et complémentaire du processus de connaissance. Il conduit à opérationnaliser la réflexion. Face aux problèmes complexes qui dépassent le pouvoir d'action des acteurs (l'amélioration de l'offre de logements, l'organisation des transports, la gestion de l'espace, l'ajustement entre l'offre et la demande d'emplois, les délocalisations d'entreprises, etc.), les collectivités ont intérêt à expérimenter des réponses plus collectives. C'est ce que la démarche du « Livre Blanc » a permis.

L'important n'est donc pas de réaliser, dans ce cas une étude aboutie sur le papier, trop éloignée des exigences et des considérations de ceux qui sont censés appliquer ces recommandations, mais de compléter le cadre de référence partagé autour des enjeux, et d'apprécier la capacité des acteurs à agir dans le sens de la vision.

Le processus de décision est le fruit des deux processus précédents. Il convertit des connaissances en décisions stratégiques. Il est caractérisé par une succession d'étapes à travers lesquelles les acteurs clés de ce territoire (c'est –à-dire ceux qui détiennent des sources d'information importantes pour analyser le problème et décider de l'affectation des ressources) n'ayant pas le même intérêt au départ de la démarche et agissant aux différentes échelles du bassin annécien, vont progressivement apprendre à décider à une échelle inédite.

Même si certains échanges ont eu lieu en dehors du dispositif officiel, l'essentiel des discussions et des arbitrages s'est déroulé dans le cadre des comités de pilotage. Ce processus décrit la manière dont les acteurs du bassin annécien ont construit les décisions. Il est jalonné de trois étapes importantes, qui constituent des

points de passage obligés et permettent de mesurer l'engagement et la volonté des acteurs.

### *Les trois moments clés de la démarche*

La démarche du bassin annécien n'est pas une démarche rectiligne. Elle s'autorise des réorientations méthodologiques qu'aucune démarche formalisée n'aurait envisagées. Les facteurs clés de succès ne résident pas dans la réalisation des étapes prévues, qui suggèrent une progression bien trop linéaire, mais dans les points de passages obligés. Au nombre de trois ces moments clés contribuent à mesurer le degré d'avancement de la démarche et à consolider l'engagement des acteurs : l'identification des enjeux communs, la décision de financer des actions jugées prioritaires et cohérentes par rapport aux enjeux et l'élaboration du dispositif de pilotage.

#### L'identification des enjeux communs

Les enjeux<sup>27</sup> représentent les questions clés « sur lesquelles le territoire peut gagner ou perdre beaucoup ». Au nombre de cinq<sup>28</sup>, ces problématiques clés conditionnent l'avenir du bassin annécien. Ces problèmes ont ou auront généralement un impact important sur le développement du bassin sans qu'ils soient parfaitement maîtrisés par les principaux acteurs du territoire. L'absence de réponses pertinentes à ces questions clés peut être irréversible pour le territoire. Les enjeux constituent en outre le socle de la vision des acteurs du bassin annécien.

Par ailleurs, il ne s'agit pas seulement de pointer des questions fondamentales, mais d'apprécier les marges de manœuvre des acteurs sur chacune des questions clés. Derrière les enjeux, il existe des ambitions d'acteurs qu'il faut rassembler. Elles obligent les acteurs à faire preuve d'adaptation, voire à modifier fondamentalement leur stratégie. La solution à ces problématiques « transverses » réside dans une plus grande complémentarité des ressources, le plus souvent éparpillées.

#### La décision de financer des actions jugées prioritaires et cohérentes par rapport aux enjeux

Les enjeux représentent le minimum de compromis entre des intérêts divergents. C'est un socle indispensable à la décision et c'est en même temps une réelle prise de recul au regard de la stratégie en cours : on constate une difficulté, on apprécie les raisons, mais on ne sait pas comment résoudre ces difficultés. La phase qui suit celles des enjeux est précisément le temps des réponses.

Elle s'appuie sur l'expérience acquise. Les acteurs ont appris à dialoguer à cette échelle, à construire des liens de confiance, les membres acceptent la pluralité

---

<sup>27</sup> Un enjeu est précisément une situation qui interpelle fortement la dynamique de développement d'un territoire et qui est susceptible de provoquer des pertes ou des gains selon la position stratégique qu'adopteront les responsables du territoire.

<sup>28</sup> Cf. supra.

des points de vue, et au mieux envisagent d'échanger sur des sujets controversés. Le comité de pilotage créé au tout début devient peu à peu un lieu de débat ou l'on confronte des idées et partage des expériences.

Elle est conclue par un séminaire associant les décideurs, financeurs, les porteurs de projet ou chaque action est évaluée au travers de deux dimensions : la dimension stratégique (conformité par rapport aux enjeux) et la dimension opérationnelle (faisabilité technique). La décision finale revient aux élus. Le processus de négociation peut s'engager. Il n'est pas automatique, mais les élus ont toute la matière pour arbitrer : des défis à relever, des objectifs à atteindre, des actions, des coûts et des ressources. Dès lors que le dialogue existe les compromis sont possibles. Il permet également de trouver des solutions inédites pour les questions non résolues par le travail des groupes transverses<sup>29</sup>.

### L'élaboration du dispositif de pilotage

Le suivi des évolutions, la traçabilité des actions et des décisions est un élément essentiel du déploiement de la stratégie. Dans un contexte plus instable et plus incertain, il est impensable de tout planifier à cinq ans, il faut en revanche développer une capacité d'évaluation permanente. La mise en place d'un outil de pilotage de la stratégie qui s'appuie à la fois sur une nouvelle convention entre les collectivités locales qui composent le bassin annécien et facilitent les liens entre intercommunalités, communes et citoyens d'une part et d'autre part, un dispositif de veille et d'évaluation permanent, clôture le processus de décision. Cet outil de pilotage est aussi un outil de gouvernance qui organise les liens entre intercommunalités, communes et citoyens.

L'élaboration et la mise en place d'un dispositif de veille et de suivi-évaluation s'appuie sur l'expérience du Livre Blanc de 1978 qui a montré la nécessité de disposer d'un outil de pilotage de la stratégie territoriale. C'est un système de suivi et d'alerte permanent qui offre aussi la possibilité de poursuivre le processus de connaissance engagé et d'évaluer l'efficacité du programme d'action. Pour chaque action, nous avons identifié un calendrier, des objectifs de résultats et des impacts possibles de l'action sur trois domaines différents : la connaissance des enjeux, la stratégie des acteurs, la gestion des ressources.

Les responsables de la démarche ont cherché à développer un outil de pilotage avant tout ancré dans une démarche d'apprentissage multi-acteurs qui cherche à ajuster la vision prospective stratégique aux ressources disponibles réelles et potentielles du territoire. Dans un monde en mutation, cet exercice reste difficile. C'est un art de faire qui demande non seulement, de voir loin, large, profond, mais d'être aussi au plus près des réalités. Ce n'est pas une pratique seulement rationnelle, elle s'appuie également sur un processus d'apprentissage continu tourné vers une nouvelle forme de performance, mobilisant l'intelligence et les savoir-faire collectifs

---

<sup>29</sup> A l'issue du travail des groupes, les élus du bassin annécien ont constaté le manque d'actions significatives en faveur du foncier, et ont décidé de consacrer un peu moins de 20 % des dépenses du contrat à l'enjeu 1 « optimiser la gestion de l'espace ».

pour permettre une meilleure utilisation des ressources. C'est une forme d'anticipation qui ne se décrète pas, mais se construit chemin faisant.

### *C — Un exercice qui s'appuie sur les fondamentaux de la prospective*

#### *Un exercice prospectif peu académique*

La démarche n'a pas respecté les étapes qui structurent habituellement une réflexion prospective stratégique territoriale. Les limites du territoire ont été imposées par le périmètre d'étude du contrat, l'horizon temporel de la réflexion n'a pas été vraiment discuté. La construction d'une représentation du système territorial ne s'est pas appuyée sur une analyse approfondie des variables clés et du jeu des acteurs et nous n'avons pas cherché à décrire et identifier le fonctionnement du système territorial du bassin annécien.

Nous n'avons pas cherché à balayer les champs du possible, mais à préciser les trajectoires de certaines variables clés. Nous n'avons pas cherché à construire des scénarios exploratoires (les futurs possibles), mais à déceler les tendances lourdes, germes de changement, les incertitudes majeures et certaines ruptures possibles et à élaborer une vision souhaitée et partagée de cet espace. Nous n'avons pas non plus respecté l'approche descendante de la méthode qui consiste à partir des éléments de la réflexion prospective, à décliner la stratégie dans un schéma de développement ou d'aménagement, à identifier les actions qui se rattachent aux enjeux et qui sont présentées, pour montrer toute la cohérence sous la forme d'un arbre. Le projet de territoire du bassin annécien est né de la confrontation entre une démarche descendante qui conçoit des contenus sur ce qui conviendrait de faire et une démarche ascendante qui s'appuie sur la capacité d'expérience des acteurs et qui mesure leur capacité d'action.

#### Comment se justifie l'absence de scénarios ?

La prospective rencontre des difficultés à disposer des données fiables et des connaissances nécessaires pour nourrir une réflexion utile à la construction de scénarios. Cette phase de collecte prend généralement énormément de temps. Or même si l'ensemble des lieux de ressources (souvent redondants) rend plus accessible leurs bases de données statistiques, celles-ci ne permettent pas d'appréhender avec finesse et justesse les réalités et les dynamiques d'un territoire. Par ailleurs, elle n'est pas une garantie d'une décision ou d'une action fiable, car au final nous n'avons qu'une faible connaissance de l'espace dans lequel on est censé intervenir. Construire des scénarios avec aussi peu d'informations en combinant des hypothèses formulées sur des bases peu fiables c'est prendre le risque d'une vision simpliste de la réalité actuelle et future. C'est également un acte méthodologique qui prolonge la réflexion, qui « suspend les acteurs dans une vision globale », alors qu'à ce moment de la démarche, la nécessité est grande de mesurer leur capacité d'action et leur volonté de faire.

*Les liens avec les fondamentaux de la discipline*

Sans emprunter la voie académique, la démarche du bassin annécien a choisi d'autres chemins qui conduisent aux questions posées par la prospective.

Sur la base d'un diagnostic partagé par les acteurs, nous nous sommes efforcés de mettre en évidence les questions fondamentales qui vont impacter l'avenir du territoire (que peut-il advenir ?), à construire une vision désirée et réaliste à long terme qui fait sens pour les acteurs (que voulons-nous faire, quelles sont nos marges de manœuvre pour agir ?). Cette approche contribue avec la stratégie, à construire une trajectoire à moyen terme qui fixe les objectifs, les moyens, les étapes pour parvenir à concrétiser l'avenir voulu. Nous avons placé au centre de cette démarche la question du « qui suis-je ? ». Cette question préalable à toute démarche est essentielle si l'on admet que les acteurs ont prise sur la réalité. Elle suppose un retour aux sources, sur l'identité, les compétences, les leçons des échecs et succès du passé. Une connaissance nécessaire pour apprécier les forces et faiblesses d'un territoire. Dans l'ensemble les territoires seront confrontés aux mêmes contraintes externes. Les facteurs clés de succès reposent le plus souvent sur la plus ou moins bonne capacité de certains à augmenter leurs forces et réduire leurs faiblesses.

Tout au long de la démarche du livre blanc, pour répondre au critère de pertinence, les acteurs ont cherché à se poser les bonnes questions, sans complaisance, sur l'avenir du bassin annécien. Nous avons élaboré des contenus vraisemblables, ancrés dans la réalité du système « bassin annécien », de son environnement et des stratégies contrastées des acteurs. La construction d'un projet cohérent, (adéquation entre stratégie de réponses et enjeux) était une préoccupation des acteurs. La transparence des travaux a été totale. Elle a grandement facilité l'appropriation des contenus prospectifs stratégiques et la création d'un langage commun. Cette démarche a abouti à un dispositif de pilotage facilitant la mise en œuvre du projet et son suivi.

***D — Une démarche qui soulève des questions et qui apporte quelques solutions***

*Quelques questions*

Malgré les moyens sophistiqués développés depuis plusieurs années, la possibilité d'anticiper les changements pose d'importantes difficultés que la prospective ne parvient pas toujours à résoudre.

Une réflexion ancrée « dans la vision globale et pas suffisamment dans la glaise locale » favorise une paralysie de la décision, elle est déconnectée du « comment faire ? ». Compte tenu de la raréfaction des ressources publiques et du développement de nouvelles difficultés plus transverses, cette question est au centre des démarches et des projets de territoires.

Que doit apporter la prospective : des experts, des méthodes et des outils ou bien des solutions aux acteurs de plus en plus coincés dans des logiques intenable ?

La prospective ne doit pas être une discipline qui conduit à formuler des préconisations pertinentes inapplicables mais fabriquer des solutions qui répondent aux enjeux et conviennent aux acteurs. Dans un monde plutôt instable, aux incertitudes fortes, ces solutions ne tombent pas du haut de la vision globale, ni ne poussent nécessairement dans la glaise locale. Les territoires sont soumis à bien trop de contraintes pour espérer que les méthodes et les outils de la prospective conduisent seuls comme par magie aux changements souhaités. La connaissance prospective est indispensable pour fabriquer de l'intelligence collective mais cela ne suffit pas pour créer un langage commun, pour produire de la mobilisation autour d'actions collectives, pour réorganiser les ressources autour d'enjeux prioritaires. Rendre plus efficaces les démarches de prospective territoriale ne conduit pas à surinvestir dans les contenus, mais à créer les conditions d'un véritable processus d'apprentissage organisationnel.

Pour cela il faut relier ce que doit entreprendre le territoire pour son développement, aux possibilités d'intervention concrètes des acteurs. Cela ne se conçoit pas à priori, mais s'expérimente. C'est une approche qui privilégie une forme de « transpiration prospective stratégique » au dépend d'une inspiration qui répond le plus souvent à des critères académiques et qui ne privilégie qu'un seul mode de connaissance : le savoir issu de l'étude et l'analyse de données et réflexions d'acteurs.

#### *Quelques solutions*

Les réflexions de l'expérience du bassin annécien se situent dans un courant heuristique de la pensée prospective stratégique. Elles reposent en ce qui nous concerne sur plus de 15 ans de pratiques dans le champ du développement local et la prospective territoriale<sup>30</sup>. Elles s'appuient sur une hypothèse de travail : pour faire face à davantage de complexité qui rend plus incertaine les stratégies il faut multiplier les modes de connaissance. Comment développer des capacités d'anticipation et générer de la proactivité simplement par l'observation, la compréhension conceptuelle des problèmes, sans pratique, sans essai erreur. C'est dans cette recherche et dans une interactivité incessante entre la réflexion, la décision et l'action, que nous avons cherché à initier de nouveaux processus d'apprentissage organisationnels qui favorisent l'émergence de nouveaux savoirs et dynamiques d'acteurs autour de trois objectifs.

#### Élaborer des systèmes de connaissances partagés utiles pour mieux comprendre et agir

Les systèmes de connaissance actuels ne sont pas adaptés pour comprendre une réalité locale complexe. Le problème de l'emploi est aussi celui du logement, de la santé, de la qualité des espaces. Un contexte qui oblige les acteurs à partager la connaissance, à rassembler les savoirs éparpillés et à mutualiser les instruments de gestion de cette connaissance. L'interdépendance des échelles géographiques se

---

<sup>30</sup> Nous avons développé le projet d'école des territoires dans le cadre de l'Association française d'excellence territoriale (AFET), dirigée par Pierre Dommergues, dont la mission principale est le développement de nouvelles pratiques plus performantes dans le champ du développement local.

combine avec l'interdépendance des problématiques sociales, économiques et culturelles. Mais les outils en place ne sont utiles que pour constater la transversalité des problèmes, le flou de certaines situations locales, ils n'aident ni les acteurs à décider, ni à agir. L'objectif n'est pas seulement la mise au point d'un système d'information partagé capable de « rendre visible » et appropriable cette complexité, mais d'élaborer des systèmes de connaissance plus efficaces, des outils d'aide à l'action et à la décision.

La prospective est de ce point de vue un outil intéressant pour créer du lien entre les sciences et les disciplines nécessaires à l'observation et à la compréhension des phénomènes, mais elle est utile également pour rendre plus cohérent les processus de réflexion, d'action et de décision sur un territoire.

#### Initier un processus de changement favorisant de nouveaux comportements

Les territoires doivent assumer des objectifs plus élevés (aménagement des espaces, cohérence des politiques publiques, élaboration de nouvelles politiques publiques, concurrence régionale et internationale, libéralisation des flux économiques et démographiques, l'évolution des réglementations européennes et nationales), sans obtenir de moyens supplémentaires. La recherche de nouvelles marges de manœuvre, pour faire mieux, à moyens constants ou inférieurs est tributaire de la volonté, de la nécessité et de la capacité de changement des acteurs. Travailler ensemble, faire évoluer les stratégies vers des objectifs communs, mutualiser les ressources ne repose pas seulement sur la faculté des acteurs à changer de regard, mais sur une manière de modifier, voire de changer en profondeur des comportements. C'est une démarche globale, complexe, difficile et longue qui repose principalement sur un processus d'apprentissage organisationnel. La prospective doit être davantage utilisée comme un dispositif qui conduit les acteurs à agir dans le sens souhaité.

#### Créer de nouveaux dispositifs de pilotage prenant mieux en compte la transversalité des problèmes et permettant d'accompagner plus efficacement les stratégies d'acteurs

Il ne sert à rien de plaquer un projet idéal inadapté sur une réalité locale peu préparée à modifier ses structures, ses façons de penser et d'agir. Pour dépasser les inerties, s'affranchir des obstacles parfois invisibles et imprévisibles, il est nécessaire de construire et de baliser les chemins du souhaitable. S'il n'est plus possible de planifier à moyen et long termes sans se tromper, il est indispensable de mesurer le chemin parcouru et d'apprécier les progrès effectués afin de corriger, en temps voulu, les défaillances d'une trajectoire. Il devient urgent d'imaginer des systèmes de pilotage qui sont avant tout des outils pédagogiques d'accompagnement du changement. Ils rendent l'évaluation plus facile (réalisable en grande partie en interne), plus rapide (recueil de la plupart des données instantanément), plus pertinente (les données nécessaires sont prévues dès la conception des outils) et moins coûteuse (en temps internes et en recours à des ressources externes).

### **Yonne 2015, un autre exemple de démarche apprenante**

La démarche prospective « Yonne 2015 » est une démarche initiée par la Chambre de Commerce du département et conduite en partenariat avec Stéphane Cordobes (Gerpa) et Vincent Pacini (Coçpit). Elle se distingue par sa rapidité et une méthodologie très proche de celle adoptée avec les acteurs du bassin annécien. Au classique rapport d'étude final, sécurisant pour l'ensemble des parties prenantes, on a préféré la conduite de changement et la mise en marche des acteurs du territoire. Au contenu, on a ajouté les processus. A l'étude et à l'expertise, on a substitué la co-construction, l'apprentissage, l'expérimentation. A la prospective académique, on a substitué l'attitude prospective et une praxéologie au service du territoire et de ses acteurs. A la réflexion ponctuelle et très vite périmée, on a substitué un processus prospectif, intégré par les acteurs du territoire, continu et pérenne dans le temps.

Au final Yonne 2015 a abouti à :

- l'élaboration d'une vision commune autour de cinq enjeux clés qui impactent et impacteront le développement économique de l'Yonne (capter les ressources nécessaires au développement de l'Yonne à l'extérieur du département, exploiter les flux qui traversent l'Yonne, créer une offre lisible et accessible pour l'entrepreneur, s'appuyer sur le levier de l'économie résidentielle, anticiper et pallier la pénurie de main d'œuvre) ;
- l'identification de pistes d'actions concrètes qui répondent aux principaux enjeux et contribuent efficacement au développement économique de l'Yonne ;
- l'évaluation des marges de manœuvre face à une réalité de plus en plus floue et la mise en place d'une nouvelle gouvernance pour favoriser le développement économique du département.

Mais « Yonne 2015 » est surtout devenue un levier pour une nouvelle gouvernance économique. Les projets qui émanent de la démarche bénéficieront de ce résultat primordial : la mise en œuvre d'une plus grande coordination entre acteurs du monde patronal et de la sphère publique. Ainsi pour marquer leur engagement et leur cohésion, les Présidents de la CCI de l'Yonne, de l'Union des Industries des Métiers de la Métallurgie de l'Yonne, du Medef, de la Confédération Générale des Petites et Moyennes Entreprises, et de la Fédération Française du Bâtiment de l'Yonne ont signé une charte pour faciliter le déploiement du programme d'actions. Cet accord doit permettre de mieux utiliser les ressources disponibles, de faire émerger les projets les plus porteurs de valeur ajoutée. Accessoirement il symbolise l'ampleur de la mobilisation et de l'implication résultant de la démarche.

« Yonne 2015 » est porteuse d'espoir : de par leur posture, à l'intersection du territoire et de l'économie, du privé et du public, des acteurs du territoire et de leurs représentants, les CCI peuvent déplacer les clivages habituels qu'ils soient cognitifs, fonctionnels, institutionnel, administratifs et permettre la mise en place d'une nouvelle gouvernance et de nouveaux modes d'actions. Ce message s'adresse aux autres CCI : la prospective ainsi conçue est un outil efficace à leur disposition.



### 3 — Vers « Territoires 2030 »

En 2001, Jean-Louis Guigou, alors Délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, lançait un programme d'études prospectives sous le label « Territoires 2020 ». Dix enjeux de politiques publiques furent identifiées et dix groupes de travail constitués pour y répondre. En 2004, sous l'impulsion du Conseil de prospective et de dynamique des territoires<sup>31</sup>, préalablement au lancement de « Territoires 2030 », la Datar a réalisé une évaluation de ce programme qui a mobilisé, durant plus de trois ans, deux cents cinquante chercheurs, universitaires et praticiens<sup>32</sup>.

De ce travail d'évaluation ont été identifiées cinq tendances majeures en œuvre dans les territoires et trois questions-clés que les territoires se posent quant à l'usage de la prospective. Enfin, ce bilan a fait émerger sept priorités qui sont venues alimenter les travaux lancés par la Datar dans le cadre du programme « Territoires 2030 ».

#### 3.1 — Cinq tendances majeures

*Une double logique de « métropolarisation » et de différenciation*

##### Métropolarisation et économie de la connaissance

Dans le cadre de l'organisation taylorienne du travail qui a largement dominé jusqu'ici, la concurrence par les coûts joue un rôle essentiel, la division entre fonctions des firmes est nette ; la répartition optimale des activités consiste à dissocier la localisation de ces fonctions sur le territoire : tâches de conception dans la région parisienne et dans quelques rares métropoles, les tâches de fabrication qualifiées et les tâches d'exécution déqualifiées se partageant entre les zones rurales, de vieilles industries ou les pays en développement.

Dans le cadre de l'économie de la connaissance, les fonctions cognitives (recherche, formation, transports de savoirs) revêtent une importance majeure. Les facteurs dominants du processus productif et donc d'attractivité ne seront plus les seuls avantages de coûts, mais selon les cas, soit certaines qualifications, pas nécessairement élevées avec des salaires relativement faibles et une grande flexibilité du monde du travail, soit des qualifications très élevées considérées comme un actif stratégique et que la firme cherchera à fidéliser. Par ailleurs, la dichotomie traditionnelle entre activités secondaires et tertiaires va s'estomper entre un tertiaire qui se secondarise (centres d'appels comme industrie de process...), le secondaire qui se tertiarise. Les spécialisations des territoires sur ces bases seront à reconsidérer.

L'économie du savoir suppose et entraîne un mouvement dialectique de polarisation urbaine, où les réseaux d'acteurs et la proximité physique des diverses

---

<sup>31</sup> Conseil scientifique de la Datar, présidé à l'époque par Michel Godet.

<sup>32</sup> Cf. (Datar, 2004).

fonctions nécessaires à la production des intelligences ont et continueront d'avoir une importance que les progrès des TIC pouvaient un moment masquer.

Les villes (et les territoires associés) vont constituer les principaux lieux de polarisation de l'intelligence : fluidité du marché du travail, services aux ménages et entreprises, importance des fonctions culturelles et sociales, faible coûts de transports entre centre urbains. Les risques de croissance cumulative autour de quelques grandes agglomérations sont importants. Si la tendance lourde pour les mobilités de population est à la dispersion, à l'étalement urbain, la tendance majeure pour les activités économiques dans une économie de flexibilité, de variété et de réseau est celle de l'agglomération des emplois et activités.

Ce mouvement se traduit, pour les territoires, par une dynamique de « métropolisation » qui détermine les trajectoires régionales (positivement ou négativement) et les évolutions des espaces ruraux. On constate notamment une extension urbaine vers les campagnes d'autant plus élevée que l'agglomération est grande, dynamique et qu'elle structure l'espace régional (Montpellier, Nantes, Toulouse...) alors que dans les zones où le maillage urbain est lâche et les pôles peu dynamiques, le bilan démographique de l'espace à dominante rurale est plus souvent négatif.

Ce phénomène de métropolisation apparaît clairement à l'échelle européenne : le renforcement des métropoles apparaît un processus quasi-inévitable qui laisse de côté les espaces européens interstitiels, mouvement qui pourrait être renforcé par l'élargissement qui verra s'aggraver l'opposition entre les centres dynamiques et des périphéries assistées, avec un impact désormais plus limité des politiques européennes de cohésion.

#### Métropolisation exclusive ou métropolisation diffusée ?

Le vieillissement de la population, la montée du temps libre, le manque de main d'œuvre aux deux extrêmes des qualifications qui oblige à prendre en compte les aspirations des actifs, le rejet croissant des « déséconomies » des très grandes agglomérations (transport, pollution, gestion du temps, coût immobilier...) induisent durablement de nouveaux besoins et de nouveaux comportements des ménages et des entreprises : attrait de la grande ville pour les jeunes actifs (ville « escalator ») et rejet pour les ménages dès l'âge de 30 ans (ville « centrifugeuse »), moindre attirance des mégapoles pour les investisseurs / autres métropoles, tropismes résidentiels qui expliquent d'importants développements régionaux (façade méditerranéenne, façade atlantique, montagnes...).

Les avantages comparatifs qui avaient assuré la croissance différentielle des plus grands pôles urbains pourraient favoriser le développement des villes de moindre rang et favoriser le passage à une métropolisation diffusée ou en réseau.

Le choix de stratégies de mobilisation des réseaux et des savoirs, de production ou d'accueil de fortes qualifications pourrait ainsi favoriser des villes de taille moyenne (à l'échelle européenne) surtout si elles savent se doter des services (aux ménages et aux entreprises) nécessaires à leur essor.

Ces phénomènes se manifestent encore rarement à l'échelle européenne ou mondiale, et à ce jour semblent concerner notamment l'Île-de-France (solde migratoire négatif et retournement de l'emploi), les États-Unis (ce sont les « petites » métropoles de 1 à 2 millions d'habitants qui se développent le plus).

#### L'importance de l'organisation va l'emporter sur celle de la dotation

Ce nouveau processus de développement va accroître les chances des régions qui organisent des relations intenses entre les fonctions de recherche, d'innovation, de formation sur certains champs de la connaissance, et développer les probabilités de développement endogène des territoires.

Dans un monde où la concurrence va de plus en plus se faire par la différenciation et la distinction, la capacité des territoires (aux différentes échelles) à se construire des images originales, à forte identité, avec des productions typées, sera un plus concurrentiel par rapport aux territoires voisins ou éloignés. Le capital humain et le savoir, la mise en réseau des acteurs locaux (privés et publics notamment), les réseaux de communications et le branchement sur le système-monde (transports, télécommunications, recherche universitaire, médicale...) seront de plus en plus indispensables pour construire un savoir local et produire du sens.

*L'influence de l'économie résidentielle et du temps « hors travail » sur les dynamiques territoriales<sup>33</sup>*

#### L'économie résidentielle, omniprésente dans les territoires

En grande partie alimentée par les revenus des transferts, l'économie résidentielle englobe l'éducation, la santé, la culture, les loisirs, le tourisme, le logement, et les activités de service qui leur sont nécessaires (construction et entretien d'infrastructures, artisanat, etc.). L'économie résidentielle est porteuse de dynamique de développement territorial, à la fois par les revenus des populations concernées et par l'importance des services aux personnes dans la création et le maintien de l'emploi. Moins exposée aux chocs conjoncturels (à l'exception du tourisme), cette économie pourrait être amenée à jouer un rôle stabilisateur.

L'un des enjeux des prochaines années, pour les territoires, sera le couplage entre économie résidentielle et économie de production.

#### Le temps « hors travail », aménageur des territoires vécus

L'augmentation du temps disponible hors travail, l'interpénétration entre sphère privée et professionnelle, les relations renforcées entre usage des temps libres et consolidation des liens affectifs et sociaux, l'« autonomie territoriale » croissante

---

<sup>33</sup> Ce thème a fait l'objet des travaux du groupe d'études prospectives « Vieillissements et activités des territoires à l'horizon 2030 » de la Diact. Ce groupe a été installé en juin 2004, dans le cadre du programme « Territoires 2030 », en coopération avec le Conseil d'analyse économique (CAE), sous la présidence de Michel Godet et avec comme rapporteur Marc Mousli (CNAM). Le rapport a été publié en octobre 2006 à la Documentation française (Godet, Mousli, 2006). Un article relatif à l'économie présente, paru dans *Les Échos* en novembre 2006, est donné en annexe.

des ménages (le lien entre le domicile et le travail du mari est battu en brèche), le développement massif de l'habitat périurbain familial avec jardin, l'investissement massif en temps et moyens sur le domicile se traduiront par :

- une croissance exceptionnelle de la mobilité dans le cadre des usages du temps hors travail, qui sont désormais à l'origine de la majorité des déplacements ;
- un rôle croissant de l'économie du temps libre dans l'économie et le développement des industries culturelles et sportives, leur privatisation progressive ;
- une société tout autant structurée par le temps libre que par le travail : le monde associatif a pénétré la sphère publique et économique, on constate une « sportivation » de la société ;
- la baisse de la fréquentation des sites culturels et musées (relative ou absolue), stagnation de la fréquentation des parcs à thèmes, le moindre recours aux opérateurs touristiques (pour les Français en France).

Les pratiques de temps libre et de mobilité qu'elles soient sportives, culturelles, liées à la bi-résidentialité, aux vacances, sont en pleine mutation et modifient les relations aux territoires vécus. Le temps « hors travail » joue un rôle de premier plan dans les nouveaux pôles d'attraction et dans l'aménagement du territoire. Contrairement à certaines idées reçues, les migrations des temps libres sont marquées par une forte régionalisation à l'exception de la région parisienne. Les tendances lourdes :

- un développement des loisirs du quotidien qui s'inscrivent dans l'espace local, avec des offres plus larges et plus accessibles (politique des services de proximité),
- des migrations de week-end, avec un taux de départ qui reste faible<sup>3</sup>, marquées par les promenades et contacts affectifs, le shopping. Forte polarisation sur la ville de référence, le grand bassin parisien pour les Franciliens, les côtes bretonnes, atlantiques et les Pyrénées pour les populations proches.
- les migrations de court séjour (qui s'allongent) sont le plus souvent des voyages de proximité, ancrés régionalement, à la différence des vacances, où c'est l'espace de proximité qui perd de son attrait, de plus en plus au profit d'un nomadisme bi-résidentiel.

#### Migrations résidentielles : le poids des choix individuels

On assiste en parallèle à un accroissement sensible de la demande de qualité résidentielle des territoires, en termes de logement, de qualité de vie, de services, d'aires d'éducation et de santé, de vie culturelle.

Pour certains, le lieu du travail perd son rôle déterminant. Une part croissante de la population cherche à aller vivre, habiter et travailler dans les régions de vacances (jeunes et retraités).

Cette demande vient de populations diverses : retraités, cadres, jeunes ménages, nouveaux résidents venant d'autres pays européens (britanniques, néerlandais) et des entreprises, notamment de celles qui sont totalement dans l'économie du savoir, et dont la ressource majeure est la compétence. Ces entreprises sont de plus en plus fortement incitées à s'implanter là où les cadres, les experts et les chercheurs acceptent de s'installer durablement.

On remarque ainsi, sur la dernière décennie, pour les territoires à forte attractivité touristique, un parallèle entre le développement du parc des résidences secondaires, la croissance démographique et la dynamique entrepreneuriale. Les cantons à fort taux de résidences secondaires tendent à attirer davantage les entreprises.

Dans ce cadre, les patrimoines naturel et culturel seront des facteurs clefs d'attractivité et de différenciation. On assiste ainsi à l'émergence de nouveaux modèles migratoires, nombre d'individus vivant, le plus souvent de leur plein gré, une appartenance à des territoires multiples ; d'où l'importance croissante des migrations résidentielles dans la physionomie de l'espace national.

Cette complexification de la mobilité territoriale et des modes d'appropriation de l'espace est très significative dans les espaces ruraux : accueil de retraités, développement de la bi ou multi-résidentialité, confrontation des usages agricoles (la fonction productive n'est plus seulement agricole) , usage résidentiel et de plaisance, usage de nature...

Contrairement à certaines craintes exprimées dans les années 80, les tendances ne conduiraient pas à une spécialisation des territoires par fonction entre territoires « zones de populations » et territoires « supports d'entreprises », mais à une convergence des territoires attractifs en terme de migrations résidentielles et d'implantation des entreprises, au risque de cumul soit des faiblesses, soit des forces.

#### *De nouvelles formes d'exclusion et de risques*

Les risques et les facteurs de rupture le plus souvent pointés par les groupes de prospective tiennent clairement à l'accroissement constaté et encore plus redouté des inégalités d'accès : aux services, à la mobilité, aux loisirs, aux réseaux (proximité/coût).

Ces facteurs d'exclusion aggravent les déséquilibres sociaux et culturels, et l'on constate que des fractures s'élargissent, sans pouvoir discerner ce qui pourrait freiner ce mouvement dans les deux décennies qui viennent. Une ségrégation spatiale croissante en fonction de l'attractivité résidentielle des territoires, notamment en termes d'enseignement, de santé, d'environnement, d'accès à la culture, aux réseaux, ...est plusieurs régulièrement identifiée.

Face à l'insuffisance des services disponibles pour les parents (femmes), les personnes dépendantes et très âgées, les jeunes, face à l'inadéquation des horaires des écoles, des transports en commun (complexité de la demande), l'organisation des services aux particuliers devient un enjeu en termes d'équité sociale et de qualité de

vie. Le défi est celui de l'offre et de l'accessibilité aux services : temps d'ouverture, localisation, conception (guichet unique, bouquets de services), coût et mixité. Si les territoires ne prennent pas l'initiative de la création de nouveaux services, et de la valorisation de leur potentiel (emploi, connaissance), le secteur marchand s'en emparera au détriment des plus défavorisés. Le risque est d'amplifier les inégalités sociales et culturelles.

Un scénario de segmentation de la société au regard du temps est imaginé entre ceux qui travaillent beaucoup, ont peu de temps libre et sont amenés à acheter le temps des autres qui le vendront à bas prix sous forme de services à la personne, avec un risque d'accroissement des tensions sociales entre ces consommateurs et ces producteurs de nouveaux services aux emplois mal rémunérés ou mal reconnus (saisonniers, services à la personne...).

#### L'importance des politiques du temps : une réponse possible à certains risques d'exclusion ?

Les modes de synchronisation reposent d'une part sur une recombinaison entre les contraintes des entreprises et celles des salariés, via la négociation collective et d'autre part sur la coordination des acteurs des territoires et des opérateurs de services publics et marchands. Les politiques du temps de la ville sont une des voies nouvelles de réponse face aux risques d'exclusion. Les acteurs des territoires ont le choix entre :

- s'adapter aux impératifs de la course à la flexibilité<sup>5</sup> et au temps continu,
- laisser le secteur privé prendre en main les besoins,
- produire des dispositifs collectifs de régulation. Les différentes modalités de production de ces dispositifs collectifs sont présentées (tables quadrangulaires des élus locaux italiens, « bureaux du temps »...).

Pour franchir la distance qui nous sépare d'une couverture correcte de ces besoins, faudra-t-il des schémas sociétaux locaux ?

Plusieurs groupes ont également mis l'accent sur les risques pesant sur l'environnement et le cadre de vie, qui deviennent critiques, ainsi que sur la fragilité croissante des systèmes économiques, face aux aléas de toutes sortes (épidémies, risques naturels, technologiques, géopolitiques ...).

#### *Des territoires illisibles ? Le découplage croissant entre les réalités socioéconomiques et les territoires institutionnels*

On assiste à un découplage entre les logiques institutionnelles et administratives, avec des zonages inadaptés, les logiques fonctionnelles et économiques et les réseaux d'acteurs.

Le citoyen — même doté d'un bon niveau d'éducation, même impliqué dans la gestion locale — a le plus grand mal à se représenter, et plus encore à comprendre,

les découpages et regroupements territoriaux, le rôle et les missions des institutions régionales et locales. De surcroît, il vit souvent dans un « territoire virtuel » construit par ses appartenances multiples (bi-localisation, réseaux de relations familiales, amicales, professionnelles), dépassant de très loin les limites locales, régionales, voire nationales.

L'espace n'est plus un objet de consommation ou d'appartenance normé. La maille territoriale (communes, département...) ne façonne plus le contenu social ou culturel, à l'inverse, c'est désormais le contenu social et économique du/des projet(s), l'identité construite qui reconfigure les territoires dont ils ont besoin.

Le hiatus entre l'espace de vie des individus d'une part et les mailles dans lesquelles est organisée la vie politique et administrative tend à s'accroître.

Les réponses actuelles sont apparues le plus souvent limitées ou partielles (pour les groupes concernés), voire paradoxales face aux besoins. Par exemple, sont mises en évidence :

- les dangers de « l'hypercenterritorialisation » des politiques publiques (multiplication des périmètres, des schémas directeur, de cohérence...) face à un débordement des territoires existants par une société d'acteurs en réseau, etc. ;

- le faux semblant des discours identitaires des collectivités territoriales (des « projets de territoires », territoire-logo, - plaquette, ...) comme vecteur de recréation d'identité et de lien territorial, sans prendre en compte le fonctionnement social et les besoins des populations et des entreprises.

Face à des besoins collectifs de plus en plus nombreux et techniquement exigeants, il y a une sensibilité extrême des populations à toute action publique touchant au cadre de vie (syndromes Nimby, Banana<sup>34</sup>). D'où une question importante pour la décentralisation « à la française » : l'intérêt général peut-il se vivre et se concevoir dorénavant dans les territoires ?

Dans un contexte de montée en puissance de l'individualisation et de la diversification de la territorialisation, l'enjeu pour l'action publique est de réduire les décalages entre les pratiques et les cadres territoriaux et de ne pas identifier la gestion collective (impliquant les acteurs en présence) à la gestion publique (État et collectivités). En matière de politiques du temps, de santé, culturelles, de gestion des risques, on ne peut plus raisonner en territoires administratifs, il est nécessaire de relier ces politiques aux territoires vécus, aux échelles et acteurs pertinents pour conduire et mener l'action.

Ces phénomènes de remise en cause du paradigme de la maille et de la seule légitimité des acteurs publics en matière d'aménagement interrogent la place et les modalités de la prospective et de son articulation avec l'action collective et la décision publique.

---

<sup>34</sup> Nimby : Not In My Backyard. Banana : Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anything.

Les exercices de prospective destinés à éclairer l'action publique doivent être menés selon leur logique propre. Il faut donc éviter de :

- se caler sur les mailles administratives (il faut « Etre impertinent avec le territoire pertinent ») ;
- viser la production de schémas (de développement, d'aménagement) aux rubriques préconçues ;
- identifier trop étroitement des travaux de prospective régionale à la réponse aux besoins d'une collectivité locale ou régionale en tant qu'acteur
- tabler sur des processus linéaires d'étude-décision-exécution qui apparaissent inopérants.

#### *La gouvernance des territoires passe par la maîtrise des réseaux*

Les groupes de prospective reviennent — ce qui n'est ni nouveau ni surprenant — sur l'importance géographique de la France pour les réseaux de transports terrestres et aériens en Europe.

Cette donnée structurelle soulève de plus en plus de questions, auxquelles il n'est pas répondu au même rythme qu'elles se posent, en matière de responsabilité et de contrôle. La situation mérite que des efforts particuliers soient faits dans ces domaines, car la demande va continuer à croître à un rythme élevé, à moyen terme.

La nouvelle donne européenne en matière de libéralisation des réseaux présente en effet des risques considérables de découplage entre les intérêts des opérateurs et ceux des territoires, aggravés par la fragilité économique de ces opérateurs, dans des secteurs où les horizons à considérer pour les investissements sont presque toujours de très long terme.

L'horizon choisi pour l'exercice « Territoires 2020 » n'a pas permis d'approfondir des questions très sensibles, telles que la production d'énergie (les centrales nucléaires françaises arriveront en fin de vie entre 2030 et 2035) ou le financement des infrastructures.

### **3.2 — Trois questions clefs**

#### *Quel scénario pour le territoire ?*

Quelle physionomie de l'espace français ? Les scénarios, quand ils sont produits par les groupes, ne mettent que très rarement en scène le territoire national et ses composantes, et encore moins les évolutions majeures de la physionomie de l'espace français. Les scénarios pour le territoire national et les espaces à enjeux ne peuvent se déduire des travaux de recherches menés. On relèvera cependant quelques dynamiques possibles et leurs conséquences qu'il conviendrait de prolonger en terme d'analyse pour conforter ou infirmer le cadre des travaux « Territoires 2020 ».

Plusieurs logiques ou dynamiques étaient à l'œuvre dans les territoires tels qu'ils ont été déchiffrés et projetés par les groupes de prospective : d'attractivité résidentielle, de polarisation et de rayonnement (le nœud ne suffit pas), de différenciation, de partage et de répartition fonctionnelle, d'exclusion le plus souvent en termes d'accès (des populations aux services dans les territoires et de certains territoires dans le jeu socio-économique et concurrentiel...).

« L'image de la France du futur est déjà là, à l'ombre des week-ends et des vacances »

Les analyses des déplacements liés aux temps libres et aux vacances, permettent de mieux comprendre les usages des territoires, les stratégies (multi)résidentielles. La représentation des territoires vécus — au-delà de celles des services et des relations domicile-travail — élargit considérablement les aires urbaines.

Une France fortement régionalisée y apparaît (grands bassins), et la spécificité du modèle parisien (éclaté) ressort fortement.

Pour certains, les territoires des temps libres préfigurent des images possibles de la France de 2030. La nouvelle dynamique de peuplement serait le résultat de ces mouvements. Les logiques à l'œuvre sont multiples :

- l'attractivité des régions touristiques bien desservies, organisées autour de pôles urbains de taille importante à offre universitaire : Grenoble, Nice, Aix, Montpellier, Toulouse, Nantes, Strasbourg, Rennes, Lille, une partie du bassin parisien, la vallée de la Loire (Orléans, Tours),

- l'attractivité des très grandes villes à forte offre de loisir (Paris, Marseille, Lyon) pour les moins de 30 ans, avec une forte pression pour un temps urbain continu et un risque de segmentation urbaine générationnelle,

- le développement de la bi-résidentialité,

- l'étalement urbain pour les ménages à revenus faibles ou moyens, en particulier les jeunes,

- des logiques de répulsion pour les régions isolées dans le Nord et l'Est, ainsi que pour certains quartiers de grands ensembles.

La fin des hiérarchies ?

Des modèles de développement différenciés pourraient apparaître, coexister et se conforter mutuellement par leur complémentarité et succéder à une lecture homogène des modes de développement et à son corollaire hiérarchique :

- des régions métropolitaines, villes-régions ayant rang dans l'Europe élargie, qui réorganisent le territoire national ;

- des territoires à vocations différenciées et identité renforcée, fortement supportée par les réseaux d'acteurs internes et externes et intégrée dans les réseaux d'échanges européens (mosaïque des villes de second rang dans des logiques de différenciation/spécialisation, « pays » à forte identité et « îlots de connaissance » connectés aux systèmes-mondes), ce qui suppose vraisemblablement une taille critique minimale ;

- des territoires à dynamique plutôt résidentielle, avec des spécificités touristiques plus ou moins fortes, et des germes de changements en terme d'activité (implication des retraités dans l'économie, équilibre à trouver pour les emplois saisonniers, équilibre des usages de l'espace à retrouver notamment dans les zones plutôt rurales).

- des territoires ou villes standards, faiblement différenciées, dans des logiques de reproduction — migrations faibles — (agglomérations tertiaires avec pôles de compétences peu affirmés, territoires d'anciennes industries, villes essentiellement administratives...) dont l'absence de dynamique endogène posera des problèmes à terme.

Le rapprochement des deux logiques d'attractivité (notamment résidentielle) et de développement (dans le paradigme de l'économie du savoir) est à même de fournir une grille de lecture renouvelée des dynamiques territoriales, sous réserve d'une prise en compte des facteurs externes (évolution des filières économiques concernées ; accès aux réseaux) et internes (trajectoires socio-démographiques, enjeux liés aux partages des espaces et développement durable,...).

On voit s'esquisser un scénario, autour de l'articulation entre :

- de grands systèmes urbains, espaces d'innovation élargis, entraînant des régions métropolitaines d'envergure européenne,

- des régions à forte attractivité résidentielle (populations de retraités, de salariés flexibles ...), avec un très haut niveau de branchement sur les réseaux (transport aérien, télécommunications, ouverture internationale), participant à un redéploiement spatial des activités de pointe

- des bassins d'aménagement,

- un local différencié, avec une dynamisation des réseaux locaux

- le polycentrisme dans le fonctionnement de certaines aires métropolitaines, notamment transfrontalières (ex : Lille, Bayonne-San Sebastian).

Ce scénario n'est ni « l'archipel éclaté », ni « le repli territorial », ni le polycentrisme maillé.

Certains groupes soulignent le caractère hypothétique du scénario polycentrique, notamment à l'échelle européenne à l'échéance 2020. Le credo polycentrique pourrait n'être qu'un vœu pieux ou une justification idéologique pour deux raisons : les choix économiques européens conduisent à des spécialisations

régionales et au renforcement de la concentration géographique, les objectifs des politiques sectorielles sont contradictoires (PAC...) avec ceux de réduction des déséquilibres territoriaux.

Dynamiques internes et évolution globale entrent en tension et produisent un développement différencié des territoires. Les déterminants de cette diversité des dynamiques territoriales sont : les évolutions démographiques ; la qualité des réseaux locaux, de toutes sortes (infrastructures et superstructures) ; le capital territorial (naturel, culturel, identitaire...) chaque fois différent et qu'il faut apprendre à reconnaître, développer, construire.

En conséquence, le rôle de l'État central devra évoluer : moins aider au déplacement des unités de production vers les territoires fragiles que favoriser l'organisation et la mobilisation des acteurs locaux. Le soutien au(x) territoire(s) vécu(s) revêtra plus d'importance stratégique que privilégier la commune ou le département. Les politiques de stimulation des dynamiques de croissance dans les territoires sont déterminantes, les seules politiques de compensation des inégalités sont insuffisantes (moyens et zonages inadaptés, évolutions socio-économiques très rapides). Les territoires doivent être pensés comme les tissus actifs de la production de richesses et non comme les découpages administratifs de la territorialisation de l'action de l'État ou des collectivités. Il s'agit de prendre en compte les atouts différenciés et les offres particulières de chaque territoire.

La décentralisation administrative correspond également aux besoins des nouveaux modes de développement endogène.

Deux questions restent en suspens :

- la vitesse de la transition vers un modèle « cognitif » dans les territoires ;
- la façon dont local et global vont s'articuler : convergence du système national / régional avec le système global (universalisation et banalisation des produits, comportements, goûts, aspirations...) ou production de différences.

*État, Région,... : quelles échelles pour quelles politiques ?*

#### Les multiples rôles du niveau national

Le niveau national est un lieu d'impulsion, de coordination et de cohésion. Même si la politique de décentralisation porte ses fruits et permet aux collectivités régionales et locales de mieux maîtriser leur développement, il reste nécessaire de définir des grandes orientations politiques d'aménagement.

Le niveau national garde son intérêt et son importance pour :

- traduire des orientations politiques sur les grands bassins d'aménagement (cf. Débat public), soutenir les innovations dans les territoires (SPL, ...),

- gérer et couvrir des risques non probabilisables et sortant donc de la logique d'assurance,
- accompagner la « métropolarisation »,
- renforcer l'armature urbaine nationale en complément de la progression des grandes agglomérations à l'échelle européenne, notamment en appuyant la structuration des pôles urbains de deuxième rang,
- aider au développement de grands systèmes urbains durables et compétitifs, à la fois par leur attractivité et leur rayonnement,
- définir des politiques propres à aider à la constitution d'une armature urbaine de qualité cohérente avec la dimension européenne,
- organiser l'attractivité, accompagner la différenciation des offres territoriales,
- soutenir l'ingénierie en matière d'aménagement et de développement des territoires,
- veiller à l'accès aux réseaux performants pour tous les territoires dans des conditions acceptables (haut débit, couverture portable, mobilité), et si nécessaire inciter et aider à sa réalisation.

#### La bonne dimension pour les logiques fonctionnelles : les niveaux régional et macro-régional (grands bassins d'aménagement)

Les niveaux régional, voire macro-régional sont les lieux de la compétition européenne, voire mondiale, où il est nécessaire d'organiser la réactivité et d'impulser les projets, de les coordonner, de préparer les décisions, notamment en matière d'infrastructures et de grands équipements et d'enseignement supérieur, de recherche et de constitution de pôles d'excellence.

C'est à ce niveau qu'il est possible de reconnaître les spécificités territoriales, d'accompagner efficacement la métropolisation et la différenciation des offres, de gérer les concurrences entre territoires, de répartir, si nécessaire, des fonctions complémentaires entre villes organisées en réseau.

#### Le niveau local : une diversité et une complexité mal prises en compte

Les travaux des groupes de prospective font émerger l'image d'un système composé de milieux urbains, d'espaces ruraux, d'espace de loisirs et de vacances (littoral/montagne...) et d'un capital territorial (réseaux d'acteurs et patrimoine naturel et culturel...) plus large, plus divers et plus complexe que les approches en terme de bassins de vie, de territoires vécus ou de pays.

Pour favoriser les dynamiques de projets et organiser les réponses aux besoins des populations et des acteurs économiques, c'est, à l'idéal, ce système qui devrait constituer l'unité de base de l'aménagement et du développement. C'est à ce niveau

que les politiques doivent prendre en compte les espaces vécus et les territoires du quotidien : politique de quartiers, proximité, centres multiservices, ...

*Quelles actions pour un développement cohérent des territoires ?*

Quels peuvent être à l'avenir les objectifs d'une politique « centrale » d'aménagement du territoire ?

- renforcer la compétitivité globale du territoire en soutenant les facteurs déterminants notamment hors coûts (différenciation des produits, efficacité des coopérations, capacité de recherche, qualité de vie sous toutes ses formes) ;

- favoriser l'essor des pôles d'excellence ;

- hiérarchiser l'action publique en donnant notamment la préférence au long terme ; la politique d'aménagement doit se donner pour objectif de valoriser chaque territoire, riche ou pauvre, tant il peut contribuer positivement ou négativement à la dynamique du territoire national. Il s'agit de mettre en place des zones en situation de produire leur propre croissance (des territoires nourriciers), de faciliter l'interpénétration des politiques publiques et privées, de susciter une nouvelle contractualisation entre État et territoires ;

- renforcer l'attractivité des territoires : économique, résidentielle (accueil et qualité de vie) et organisationnelle.

- assurer une certaine équité entre territoires, réduire les disparités interrégionales et infrarégionales par des politiques publiques et privées de rééquilibrage au contenu différent en fonction des situations. Dans le contexte difficile présenté plus haut, cinq types d'interventions devraient être privilégiées : réalisation d'infrastructures de transport (routes, TGV, avion...), accès à l'information (ADSL ...), développement/soutien aux services, redistribution de revenus, soutien aux projets locaux ;

- protéger l'environnement dans son acception la plus large, en articulant les préoccupations économiques, écologiques et socioculturelles ;

- assurer une fonction d'anticipation et de veille, nécessairement couplée avec des outils d'appréciation performants et une politique d'évaluation.

Les axes de travail d'une organisation chargée d'impulser et accompagner

Les priorités de cette organisation devraient être :

- la promotion des systèmes sociétaux locaux (services),

- l'organisation des partenariats privé /public,

- la délimitation des services publics, universels, d'intérêt général et leur articulation avec les politiques du temps,

- l'appui méthodologique, l'ingénierie de l'aménagement et du développement dans les territoires,
- l'appui au développement d'une véritable connaissance prospective des dynamiques territoriales
- la (re)connaissance, pour mieux les relever, des défis de l'économie résidentielle (quel impact sur la localisation des activités, les leviers de développement, les gisements d'emploi ? quel couplage avec l'économie de production ? Quelles synergies, quels conflits d'usage des espaces ?)

Et les principales questions auxquelles elle aura à répondre :

- comment répondre aux besoins de prospective à portée concrète, opératoire ?
- comment améliorer la connaissance des pratiques d'aménagement et de développement au niveau européen, ainsi que la connaissance des territoires en Europe ?
- comment organiser la vigilance par rapport aux ruptures et aux risques ?
- comment créer et diffuser de nouveaux indicateurs de cohésion sociale (accès aux services, à la santé, à la culture...) ?
- comment améliorer la connaissance des pratiques d'aménagement et de développement au niveau européen, ainsi que celle des territoires en Europe ?

### 3.3 — Sept priorités

#### *Population et avenir des territoires en France et en Europe*

##### Le vieillissement différencié entre les territoires (opportunités et contraintes)

Le vieillissement dessine une différenciation croissante entre les territoires français. Avec le développement d'une nouvelle économie résidentielle, le vieillissement est une bonne nouvelle pour les territoires qui vont voir arriver des flux de retraités (vieillissement par le haut) avec leurs revenus, leur temps libre, leurs exigences de loisirs (avec y compris le développement du secteur associatif) et de services. Mais ce vieillissement pose aussi des problèmes économiques et financiers (en raison des coûts de la dépendance) pour les territoires qui se vident aussi de leur jeunesse (vieillissement par le bas).

La carte des évolutions démographiques par région et par département à l'horizon 2030 laisse apparaître des risques de fractures territoriales entre la France qui vit (villes et campagnes des villes) et la France qui se vide (les campagnes fragiles).

Le devenir du logement et de la propriété foncière est un enjeu dans l'un et l'autre cas.

Nouvelle organisation territoriale des services publics (éducation, qualification des territoires, compétences, santé, adéquation, besoins de qualité et de proximité, « hubs » sociaux...)

Compte tenu des migrations intérieures et des mobilités résidentielles, le vieillissement des territoires va engendrer de nouveaux besoins de services publics auxquels l'offre devra s'adapter. Avec la réduction prévisible des effectifs de la fonction publique, une réflexion doit d'ores et déjà être engagée sur les moyens d'optimiser l'organisation territoriale des services universels, en conciliant les temps des usagers, la proximité, l'accessibilité et l'efficacité du service public pour réduire les exclusions. Le vieillissement va aussi susciter de nouvelles demandes solvables et donc des opportunités de développement pour les entreprises de services. Il va enfin poser la question de l'employabilité des seniors et de l'adéquation de l'offre de compétences à la demande. Ici se pose notamment la question de la spécialisation éventuelle de facto ou de jure des territoires (résidentiel, productif, touristique, réserves naturelles, zones urbaines sensibles, campagnes fragiles...).

Répartition des flux migratoires, conditions et actions pour l'intégration, et contre l'apartheid urbain en France et en Europe

Si rien n'est anticipé, préparé, dans ce domaine, de nouvelles zones urbaines sensibles pourraient se développer dans certains territoires alors que d'autres ont un potentiel d'accueil important au vu des évolutions attendues de la population active régionale. La question de l'avenir des zones urbaines sensibles n'est pas moins importante que celle des zones rurales en désertification.

#### *Développement durable des territoires, contraintes et opportunités*

Quel contenu donner au développement durable dans ses dimensions économique, humaine et environnementale ? La réponse à cette question, conditionne l'avenir des activités agricoles (réforme de la PAC, éco-conditionnalité...), industrielles, touristiques, de transport et de logement dans les territoires. On s'interrogera notamment sur l'avenir des différentes formes de tourisme (vert, bleu, blanc, gris des retraités et culturel) et sur les arbitrages économiques et environnementaux entre les différents modes de transport, sur la préservation des sites et des espaces naturels et le développement du patrimoine culturel.

Le développement durable crée aussi de nouveaux enjeux pour l'occupation du territoire. Il demande en particulier une gestion intégrée des risques naturels, une gestion patrimoniale du territoire qui restreindra les libertés locales en matière d'aménagement et de développement. Il faut identifier les besoins de péréquation soulevés par ce changement de modèle de développement territorial. Enfin, les informations existantes devraient facilement permettre de progresser dans la cartographie des risques et des nuisances et de croiser les éléments de condition de vie avec les indicateurs de santé et d'espérance de vie.

*« Taille critique » et échelle territoriale*

Bien que sujette à controverse, la problématique de la « taille critique » est récurrente dans les territoires comme dans les entreprises. Dans ces dernières, les fusions et concentrations oubliant trop souvent les hommes et les cultures d'entreprises se sont souvent soldées par des échecs cuisants sur le plan financier. En ce qui concerne les territoires on peut se demander s'il y a une fatalité à la « métropolisation » des activités ? En France, comme en Europe, des réseaux de villes, petites, moyennes et même de bourgs montrent que plusieurs modèles réussis de développement économique et social sont possibles. La problématique de la « taille critique » peut être renouvelée par une réflexion « multi-échelles » combinant espace, temps, communications, modes de vie et mise en réseau des territoires.

*Infrastructures, réseaux, facteurs d'attractivité et de localisation des systèmes productifs*

L'analyse rétrospective et prospective porte sur les différents facteurs d'attractivité et de localisation du système productif (infrastructures, réseaux de transport et de communication, logistique, système de formation et de recherche, compétences, réglementations fiscales et sociales, équipements sociaux, santé, logement, économie résidentielle, conditions et qualité de vie ...). Elle porte aussi sur les comportements des acteurs économiques et sociaux et leurs attentes afin d'en tirer des conséquences sur le développement des compétences, la mobilité et la localisation des activités des emplois ainsi que des lieux de vie.

*Recensement et mutualisation des bonnes (et mauvaises) pratiques d'initiatives locales et de gestion des collectivités territoriales en France et en Europe*

Comment expliquer la dynamique différenciée des territoires ? En effet, le taux de chômage varie du simple au triple suivant les bassins de vie. Il s'agira de distinguer le rôle des facteurs exogènes (mondialisation, technologie, innovation...) et des facteurs endogènes (localisation, héritage économique, contexte socio-culturel) ainsi que leur impact sur l'attractivité et la dynamique des systèmes productifs locaux. L'objectif de ce recensement est de promouvoir la contagion des initiatives locales de développement (ILD) et des bonnes pratiques qui témoignent des territoires qui gagnent en France et en Europe.

Il convient ici de se pencher sur les modalités de bonne gouvernance territoriale, les jeux d'acteurs et les méthodes de gestion des conflits. Ce sera par exemple le lieu d'une réflexion sur les expériences de démocratie participative et leur articulation avec la démocratie représentative.

*Évaluation des politiques et des pratiques territoriales (initiatives privées et actions publiques)*

A la lumière du recensement précédent il s'agit de faire le bilan coût et efficacité des dispositifs privés (associations, entreprises) ou publics (état et

collectivités territoriales) de développement de l'activité de l'emploi et d'insertion dans les territoires. Plus généralement, il convient d'évaluer les actions territoriales afin d'optimiser les rôles entre les dispositifs, identifier la place respective du marché et de la fonction publique dans la fourniture du service public universel, mais aussi celle des associations et de l'économie sociale.

*Europe, États - Nations, Régions, Territoires*

Des coopérations interrégionales et transfrontières, qui vont des « petites Europes » à l'Europe élargie, se développent. Les nouvelles coopérations et complémentarités en cours sont susceptibles d'introduire de nouvelles données dans la dynamique différenciée des territoires. Il s'agira d'apprécier la nature et l'ampleur des restructurations en cours et d'en apprécier les perspectives et conséquences pour l'avenir. Les interrogations pour le futur portent sur la subsidiarité, la gouvernance, la place respective des États et des Régions dans la construction européenne, et les grands bassins d'aménagement de dimension interrégionale et transfrontalière. Les interrogations pour le futur portent aussi sur les réformes attendues de la PAC et des fonds structurels qui auront des impacts majeurs pour certains territoires.

## 4 — Quelques « producteurs » de prospective territoriale

Pour permettre aux lecteurs d'en savoir plus, cette partie fournit des informations relatives aux principaux « lieux » de production de connaissances et de pratiques, de ressources, ainsi que d'accompagnement de démarches de prospective territoriale. En raison même de l'indispensable appropriation pour passer de l'anticipation à l'action, les commanditaires sont autant producteurs de prospective que les consultants qui les accompagnent.

### 4.1 — Organismes publics

#### *La Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (Diact)*

Contact : Sylvie Esparre, Directrice

<http://www.diact.gouv.fr>

La prospective constitue un outil veillé essentiel pour la Diact, lui permettant de mieux définir les enjeux territoriaux de l'action publique. A la suite du programme de prospective « Territoires 2020 » (2000/2003), la Diact s'est engagée en 2004 dans un nouveau programme « Territoires 2030 ».

La Diact, et avant elle la Datar, a depuis le début des années 1960 impulsé ou participé de manière déterminante aux réflexions sur les grands équilibres du territoire français et a construit des « visions » de ce que deviendrait l'espace français d'ici quarante ou cinquante ans. Certaines de ces représentations, comme le « scénario de l'inacceptable » dessinant une France à plusieurs vitesses, ou la « banane bleue », mettant il y a vingt ans déjà l'accent sur l'importance des métropoles, ont durablement structuré les débats sur l'aménagement du territoire.

Cette approche prospective s'est largement généralisée depuis cette époque. La méthode prospective est aujourd'hui utilisée par des services forts variés comme l'Insee (pour affiner et mettre en contexte des projections de populations), par bon nombre de ministères, mais aussi par nombre de collectivités régionales et locales, par plusieurs agglomérations. Cette démarche est usitée dans des contextes multiples. Quelquefois, il y a prospective sectorielle (du tourisme, ou de telle branche industrielle) et parfois démarche globale pour penser le devenir d'un territoire dans son ensemble, notamment dans le cadre d'un schéma.

La Diact effectue actuellement un travail de fond pour mieux connaître ces travaux, car les études de prospective territoriale constituent à la fois un corpus de travaux malheureusement trop peu connus et une base de réflexion de grande valeur pour l'orientation des politiques publiques. Elle a entamé dans chaque région avec l'aide précieuse des SGAR et sous la coordination de Sylvie Esparre, directrice à la Diact, un travail de recensement et de collecte des études relatives à la prospective territoriale. Les premiers éléments de cette compilation sont disponibles sur le site de la Diact.

***Le Collège européen de prospective territoriale (CEPT)***

Contacts : Philippe Destatte, Philippe Durance

Le Collège européen de Prospective territoriale a été fondé le 1<sup>er</sup> avril 2004 à l'initiative de la Diact. Il rassemble une trentaine d'acteurs territoriaux de l'Europe des Vingt-Cinq, ainsi que des correspondants en Amérique du Nord et au Maghreb. Il forme ainsi le principal relais pour les réseaux francophones de prospective territorialisée en Europe.

Ses objectifs généraux sont :

- de créer une communauté de compétences, de concepts, de méthodes et de pratiques en prospective territoriale ;
- d'organiser un réseau européen de veille et d'échanges sur l'évolution des territoires européens et de leurs pratiques prospectives ;
- de contribuer à l'apprentissage collectif des acteurs territoriaux par le développement de leurs compétences en prospective, en mettant à leur disposition des recensions d'expériences concrètes de niveau d'excellence européen.

Le premier programme pluriannuel du Collège (2004-2006) se décline selon quatre axes : la réalisation d'un glossaire de la prospective, la constitution d'une base documentaire des fondamentaux de la prospective, l'identification et l'échange de compétences entre les centres de recherche européens et l'organisation annuelle, seul ou en partenariat, d'un événement européen de prospective.

Le Collège européen de Prospective territoriale a également été impliqué dans l'organisation des deux premières universités d'été de la Prospective territoriale en Europe (Lille 2004 et 2005) ainsi que dans la conférence *L'avenir des Européens dans la Société mondiale de la Connaissance, Un lieu de rencontre pour les Européens créateurs de futurs*, organisée à Louvain-la-Neuve (Wallonie) en avril 2005 par l'Institut Destrée.

Le Collège élabore une base de données continue de méthodes et de contenus prospectifs dans le but de construire un glossaire qui sera édité et diffusé fin 2006. Le Collège a également analysé les réseaux dans lesquels ses différents membres sont impliqués et a réuni une bibliographie portant sur les travaux fondamentaux de la prospective.

Le Collège compte actuellement 45 membres ou membres correspondants. Le choix des membres du Collège repose sur trois nécessités : rassembler des membres disposant de compétences complémentaires et utiles au champ de la prospective territoriale ; assurer une répartition géographique au sein de l'Union européenne et un nombre de membres adapté au budget de fonctionnement alloué par la Diact ; choisir des membres aptes à travailler dans les deux langues anglaise et française puis, pour certains, capables de réaliser la traduction vers leur langue maternelle (allemand, espagnol, finlandais, italien, grec, néerlandais, ...). Des membres correspondants constituent un réseau d'appui au Collège et apportent leurs contributions aux travaux par l'intermédiaire de la liste de discussion.

### *Le ministère de l'Équipement*

Contact : Claude Spohr

<http://www.equipement.gouv.fr>

Le ministère de l'Équipement a engagé en 2006 une action expérimentale pour développer la prospective dans les directions départementales de l'équipement (DDE) et les directions régionales de l'équipement (DRE). L'objectif est d'aider à constituer des compétences de prospective territoriale dans les services pour contribuer à leur donner des moyens et des outils pour faire face aux mutations de l'action territoriale au cours des dix prochaines années.

Cette action a pris la forme d'un « Atelier de référents pour la prospective territoriale dans les services ».

Douze démarches territoriales à forte dimension de prospective ont été initiées par des DRE et des DDE. Elles se déroulent au cours de l'année 2006 et pour partie 2007. Des participants actifs de ces démarches composent l'atelier qui se réunit au cours de 6 journées tout au long de cette période.

Parmi ces douze démarches, quatre ont été sélectionnées comme cas de référence dont l'approfondissement est prioritaire pour l'atelier.

L'atelier se donne pour objectif de former par l'action un groupe de 30 cadres qui sont ou seront chargés d'animer des activités de prospective territoriale dans les DRE et les DDE. Ces cadres devront à terme constituer un noyau actif de personnes-ressources à partir duquel la professionnalisation peut progressivement se démultiplier.

Les principes directeurs de cette action sont les suivants :

- apprendre tout en faisant,
- échanger en cours de route et confronter les travaux entre eux,
- se former de façon complémentaire dans le cadre des séances de l'atelier.

Dans ce dispositif, le niveau central organisé autour de la direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction (DGUHC) et la direction de la Recherche et de l'Animation scientifique et technique (DRAST) assure :

- le pilotage, l'animation et la logistique de l'atelier,
- un appui technique et de méthode aux démarches régionales ou locales, notamment sous la forme de consultants-coach qui ont été mis à disposition des services pour les aider à conduire leurs travaux,
- une évaluation croisée des démarches et du dispositif d'ensemble,
- une capitalisation/diffusion des acquis et des résultats.

Les services déconcentrés s'engagent à mener à bien les démarches qu'ils ont entrepris de développer, à travailler collectivement et en réseau avec un mode de formation – action, à participer activement aux séances de l'atelier.

#### 4.2 — Sociétés de conseil, bureaux d'études et consultants

##### **BIPE**

Contacts : Marie Rodriguez et Pierre-Yves Savidan

<http://www.bipe.com>

Le BIPE, société indépendante d'études économiques et de conseil en stratégie, intervient auprès des acteurs des territoires dans trois domaines clefs :

##### *Évaluer le potentiel de développement économique des territoires*

Comprendre et prévoir l'évolution de l'activité économique d'un territoire ; identifier les secteurs porteurs pour son développement; identifier le rôle des infrastructures de transport sur l'attractivité territoriale ; prévoir l'évolution de la population et ses conséquences économiques pour le territoire ; concevoir et animer des dispositifs de veille économique et aider les acteurs locaux à la prise de décisions dans le cadre de la décentralisation.

##### *Élaborer et mettre en œuvre des stratégies de développement économique*

Mobiliser les acteurs pour définir et mettre en œuvre des stratégies de développement ; accompagner le développement des pôles de compétitivité et des clusters ; favoriser le développement culturel et touristique ; choisir les infrastructures de transport utiles et évaluer leur caractère durable.

##### *Évaluer les impacts socio-économiques et environnementaux des décisions sur les territoires*

Le BIPE a développé une démarche originale permettant d'identifier et de quantifier les impacts directs, indirects et induits en termes d'emploi et de richesse (chiffre d'affaires, recettes fiscales, etc.) qui résultent, pour un territoire, des décisions prises par les acteurs privés ou publics. Il a notamment développé une compétence particulière sur une approche socio-économique et environnementale des projets d'infrastructures aéroportuaires et fluviales.

Pour mener ces interventions, les 50 consultants du BIPE mettent en œuvre :

- leur expérience de la prospective appliquée, en s'appuyant notamment sur les méthodologies développées par Michel Godet et le Lipsor, ainsi que sur les publications de l'association Futuribles international ;
- l'expertise multisectorielle issue de nos travaux de prévision sur longue période et de nos missions de conseil auprès des grandes entreprises ;
- nos outils propriétaires de prévision : localisation à 2015 des ménages et des entreprises sur 219 zones territoriales, évolutions de l'emploi par secteur d'activité, segmentation opérationnelle des ménages (« ménagerie » et génération MAGE©) ;

- les techniques d'animation nécessaires pour mobiliser les acteurs et les décideurs concernés.

*Quelques références significatives :*

Les Assises d'Orly 2005 et 2006 (Conseils Généraux de l'Essonne et du Val de Marne) : ces deux départements ont engagé depuis plus de deux ans une démarche ambitieuse (relever le défi du développement et de l'aménagement du pôle d'Orly tout en améliorant la qualité de vie des riverains), novatrice (associer tous les acteurs politiques, économiques et sociaux, syndicaux et associatifs à la définition d'un « Projet de développement et d'aménagement partagé ») et prospective (proposition d'une démarche globale identifiant tous les enjeux et recensant les conditions à réunir pour garantir la réussite du projet) en matière d'essor économique et d'aménagement du territoire, dont le BIPE est assistant à maîtrise d'ouvrage.

Les besoins de collèges en 2010 pour le Conseil Général des Alpes-Maritimes : le BIPE s'est appuyé sur un scénario démographique original prenant mieux en compte les flux migratoires inter régionaux. Les analyses ont été menées sur dix zones de façon à distinguer les spécificités du département (littoral/arrière pays).

Les besoins en lycées en 2015 pour le Conseil Régional Midi-Pyrénées : à partir d'un découpage géographique très fin de l'agglomération (12 zones), l'étude apporte une réponse opérationnelle fixant le nombre et la localisation des lycées à mettre en chantier, ainsi que le calendrier de leur réalisation.

Les perspectives de développement de la filière automobile en Champagne Ardennes : le BIPE a mené avec l'ensemble des composantes du CESR une démarche prospective débouchant sur un plan d'action mis en œuvre par les acteurs locaux.

L'élaboration du dossier de candidature à l'appel à projet national « Pole de compétitivité » pour Opitcsvalley : après l'élaboration de l'état des lieux du potentiel industriel et académique dans le domaine des systèmes complexes et des logiciels, le BIPE a animé un groupe de travail qui a fait émerger et hiérarchiser des projets de R&D coopératifs.

***Cocpit***

Contact : Vincent Pacini

<http://www.cocpit.fr>

La société Cocpit développe, pour les acteurs du développement territorial, une approche qui articule :

- la conception de référentiels prospectifs stratégiques (approche contenu),
- l'animation de processus d'apprentissage continu tournés vers une nouvelle forme de performance, mobilisant l'intelligence et les savoir-faire collectifs

pour créer un langage commun autour des enjeux et permettre une meilleure utilisation des ressources (approche processus),

- le développement de solutions logicielles permettant un suivi et une gestion plus efficaces des processus (évaluation et amélioration en continu de la réflexion, de la décision, et de l'action).

Vincent Pacini, directeur associé de la société Cocpit, a une expérience de plus de 15 ans dans les champs du développement local et de la prospective territoriale. Depuis l'année 2000, en partenariat avec l'Association française d'excellence territoriale (AFET), il s'est spécialisé dans l'animation et le pilotage de démarches de prospective territoriale combinant la production de contenu et l'animation de processus d'apprentissage organisationnel.

Ses recherches et ses publications se sont orientées progressivement vers une autre conception de la prospective plus opérationnelle qui vise à accroître la capacité des acteurs à penser et agir. Il milite depuis cinq ans pour inscrire les démarches de prospective territoriale dans un cycle d'apprentissage permettant non seulement l'émergence de nouvelles capacités à mieux appréhender le futur mais aussi un changement fondamental des mentalités indispensables pour résoudre les problèmes complexes et saisir les opportunités sur un territoire.

#### L'expérience du bassin annécien

Démarche territoriale sortant des sentiers battus, novatrice au plan méthodologique et au niveau de la mobilisation et de la participation des acteurs locaux à la co-construction de leur projet de territoire. L'expérience du bassin annécien se situe dans un courant heuristique de la pensée prospective stratégique. Elle s'appuie sur une hypothèse de travail : pour faire face à davantage de complexité qui rend plus incertaines les stratégies il faut multiplier les modes de connaissance. Il est très difficile de développer des capacités d'anticipation et générer de la proactivité en se limitant à l'observation, à la compréhension conceptuelle des problèmes, sans expérimentation, sans essai-erreur.

Le projet de territoire du bassin annécien est né de la confrontation entre une démarche descendante qui conçoit des contenus sur ce qui conviendrait de faire et une démarche ascendante qui s'appuie sur la capacité d'action réelle et potentielle des acteurs. C'est une approche qui privilégie une forme de « transpiration prospective stratégique » au dépend d'une inspiration qui répond le plus souvent à des critères académiques et qui ne privilégie qu'un seul mode de connaissance : le savoir issu de l'étude et l'analyse de données et des réflexions d'acteurs.

Cette approche très pragmatique débouche sur cinq défis prioritaires qui constituent le socle de la réflexion prospective stratégique (à savoir optimiser la gestion de l'espace, bien le plus rare et précieux du bassin annécien, maintenir la dynamique de développement d'activités et d'emplois, proposer une nouvelle organisation et gouvernance pour piloter la stratégie du livre blanc et le futur Contrat de Développement de la Région Rhône-Alpes, renforcer les complémentarités et solidarités entre les espaces internes du bassin annécien, ouvrir ce dernier pour renforcer son rayonnement) ; un programme d'actions de 30 millions d'euros (avec

90% d'actions transverses qui scellent un pacte entre les collectivités), et un dispositif de pilotage qui permet d'assurer le suivi de la stratégie (dont mise en réseau des connaissances et des compétences, sensibilisation et formation des élus et techniciens).

### ***Futuribles***

Contact : Hugues de Jouvenel

<http://www.futuribles.com>

Le groupe Futuribles, créé en 1960, a pour objectif :

- de contribuer, au travers d'une démarche résolument pluri-disciplinaire et prospective, à une meilleure compréhension de la dynamique à moyen et à long terme du monde contemporain (notamment au travers de l'animation d'un système de veille mutualisée sur l'environnement extérieur des entreprises, des administrations publiques, des territoires) ;

- d'explorer, à partir des tendances lourdes et émergentes ainsi décelées, quel est le spectre des futurs possibles (futur-ibles) afin d'essayer de discerner ce qui peut advenir et, plus particulièrement, les enjeux à moyen et à long terme auxquels nous risquons d'être confrontés ;

- d'examiner quelles sont les politiques et stratégies à moyen et à long terme qui peuvent être adoptées pour relever avec succès les défis du futur.

Après de nombreuses expériences de prospective territoriale menées dans les années 1970 aux États-Unis, le groupe Futuribles, à partir du milieu des années 1980, a développé une intense activité en matière de prospective territoriale, d'abord dans le cadre de l'exercice « Catalogne 2010 » mené entre 1987 et 1990, ensuite au travers de :

- l'organisation et l'animation de séminaires de formation en prospective territoriale, les uns organisés au sein du groupe Futuribles, les autres dans de nombreux territoires, à différentes échelles géographiques, en Europe. Ainsi Futuribles continue à organiser deux fois par an un séminaire de formation sur les « méthodes et pratiques de prospective territoriale » avec toujours un certain nombre d'experts et d'acteurs dans les territoires ;

- l'assistance scientifique à la conduite d'exercices de prospective appliquée dans les territoires (communautés urbaines, communautés d'agglomération, pays, départements, régions) principalement en Europe ;

- la promotion des méthodes et bonnes pratiques de prospective territoriale, notamment au travers de sa participation aux activités de la Diact et plus spécifiquement encore du « Collège européen de prospective territoriale », ainsi qu'au travers de son engagement dans divers programmes européens (par exemple les « *Blueprints for Regional Foresight* », le programme FORLEARN, etc.). Ainsi

aussi, au travers de la revue *Futuribles*, de la diffusion de travaux de prospective territoriale et au travers de très nombreuses conférences sur le sujet.

Futuribles a aujourd'hui à son actif plus de 40 chantiers de prospective territoriale, parmi lesquels : le pilotage d'un exercice de prospective sur l'avenir de la Catalogne (1986-1990), le lancement d'un exercice de prospective sur la région Poitou-Charentes (1995), l'animation d'une démarche de prospective appliquée à l'Île de la Réunion (1998-1999), le pilotage scientifique d'une étude prospective sur la région Centre (2000-2001), l'élaboration de scénarios d'évolution sur le pays basque espagnol (2002-2003), la direction scientifique d'un exercice de prospective sur « la Province de Liège à l'horizon 2020 » (2002-2004), la réalisation d'une prospective régionale de l'emploi et des qualifications (2004-2005), l'étude prospective préalable à l'élaboration du Scot du Havre et de l'Estuaire de la Seine (2004-2005), etc.

### ***Geistel***

Contact : Guy Loinger

<http://www.reperes-oipr.com>

Le Geistel est une structure créée en 1989, présidée par le géographe Michel Rochefort. Son objet est la réalisation de recherches et d'études sur les enjeux du développement territorial aux différentes échelles de temps et d'espace, selon des approches pluridisciplinaires, associant des équipes de plusieurs nationalités.

Le Geistel est étroitement lié à l'OIPR, cadre d'organisation de séminaires et de colloques. Le Geistel a créé une revue de prospective territoriale : *Territoires du Futur*.

Le Geistel a réalisé plusieurs études dans le domaine de la prospective territoriale, et plus particulièrement une prospective des régions littorale du bassin méditerranéen pour la Plan bleu (1996), « Lorraine 2010 » (1994) et « Lorraine 2020 » (1998) pour le CESR Lorraine, « Poitou-Charentes 2010 » (1998) pour la Région Poitou-Charentes, plusieurs études pour la Datar, un étude expérimentale de prospective participative en appui à des Conseils de Développement de plusieurs Communautés d'agglomération de la région Hénin-Carvin, Valenciennes-Métropoles, La Porte du Hainaut, etc.

### ***Gerpa***

Contacts : Philippe Mirénowicz, Pierre Chapuy, François Bourse

Depuis sa création en 1977, le Gerpa, société indépendante de conseil et d'études, intervient dans les domaines de la prospective territoriale, de l'urbanisme opérationnel et de l'aménagement de l'espace (démarches de prospective appliquées aux territoires, stratégies de développement local, documents d'urbanisme et d'aménagement, évaluation de politiques d'aménagement).

Le Gerpa accompagne des opérations d'ingénierie territoriale auprès des collectivités territoriales ou des organisations publiques (Datar...) qui relèvent des missions suivantes :

- analyse et diagnostic territorial, prospectif et stratégique,
- animation de dispositifs de réflexion, de mobilisation et de concertation des acteurs locaux,
- élaboration de scénarios exploratoires et normatifs
- élaboration d'outils de pilotage stratégique
- évaluation des politiques locales.

Les prestations du Gerpa s'intègrent le plus souvent aux outils et aux dispositifs du développement, de l'aménagement et de la planification des territoires : projets et contrats de territoires, planification territoriale, politiques sectorielles, environnement et développement durable et évaluation des politiques territoriales.

Grâce à sa pluridisciplinarité, le Gerpa développe une approche transversale des projets territoriaux en respectant deux principes clés : polyvalence et démarche itérative : la polyvalence permet d'éviter les embûches d'une spécialisation trop étroite : chaque site nouveau, chaque problématique nouvelle sont abordés en mobilisant l'ensemble des ressources conceptuelles et des savoir-faire de l'équipe ; la démarche itérative permet d'élaborer une méthodologie adaptée à chaque contexte et qui s'enrichit au fur et à mesure de l'avancement du travail par un système d'allers et retours permanents.

### ***Institut Jules Destrée***

Contact : Philippe Destatte

<http://www.institut-destree.eu>

Centre de recherches européen sur le développement régional, l'Institut Destrée est une organisation non gouvernementale, pluraliste et sans but lucratif, fondée en 1938 en Wallonie (Belgique). L'Institut Destrée s'est lancé dans la prospective au début des années 1980, avec le cycle d'exercices « La Wallonie au futur », créé au départ de la société civile.

Six exercices de prospective ont été menés en Région Wallonie de 1985 à 2004 : l'Institut Destrée en a été à la fois le commanditaire et l'opérateur. Depuis novembre 2004, les travaux de La Wallonie au futur ont cédés la place à un Collège régional de Prospective, composé de 30 personnalités qui se réunissent à intervalles réguliers et travaillent à la mise en œuvre d'un système de changement régional, sur base d'une analyse prospective des valeurs, croyances, perceptions et comportements.

Trois importants chantiers de prospectives ont été menés par l'Institut Destrée au profit du gouvernement wallon et de l'administration wallonne depuis 1999 :

- la mission prospective « Wallonie 21 » : cet exercice, mené de 1999 à 2004, a consisté en l'animation d'une réflexion régionale et en la production, pour le

gouvernement wallon, des vues prospectives ainsi que des propositions d'actions dans le cadre du « Contrat d'avenir pour la Wallonie » ;

- la prospective des entreprises wallonnes : cet exercice a été mené en 2002 et 2003, à la demande du ministre de l'Économie du gouvernement wallon, dans le cadre d'une dynamique globale intitulée « 4X4 pour Entreprendre ». Il s'agissait d'aider le Cabinet du ministre et la direction générale de l'Économie et de l'Emploi du ministère de la Région wallonne à redéfinir les politiques régionales d'appui aux entreprises, en prenant en compte les enjeux à l'horizon 2020. Le travail s'est fait essentiellement avec des chefs d'entreprises, l'Union wallonne des Entreprises et des experts du monde de l'entreprise et a débouché sur un rapport qui a été diffusé aux participants ;

- la plateforme d'Intelligence territoriale wallonne : à la demande du ministre du gouvernement wallon en charge de l'Aménagement du territoire, l'Institut Destrée a construit une plateforme d'information dédiée aux projets de territoires en Wallonie, dans la perspective de la mise en œuvre du Schéma de Développement de l'Espace régional, afin d'assurer une information sur les initiatives de prospective territoriale menées sur les aires de coopération communales et supra-communales.

Enfin, l'Institut Destrée a participé à plusieurs travaux de prospective au profit de l'Europe. En 2003 et 2004, l'Institut Destrée a participé aux travaux du *High Level Expert Group* mis en place par l'unité prospective de la direction générale de la Recherche de la Commission européenne, en vue de préparer les lignes de forces méthodologiques et les canevas d'exercices de prospective régionaux applicables dans diverses situations territoriales. Ce chantier intitulé *Blueprints for Foresight Actions in the Regions* a abouti à l'élaboration et à la publication de cinq canevas. Compte tenu de son implication dans plusieurs exercices transfrontalier, notamment en Grande Région (Sarre, Lorraine, Luxembourg, Rhénanie Palatinat, Wallonie), l'Institut Destrée avait en charge la réalisation du canevas sur la prospective dans des régions transfrontalières. Enfin, depuis 2005, l'Institut Destrée participe aux travaux du *Board de la Mutual Learning Platform* (co-initiative des directions générales de la Recherche, de la Politique régionale, et Entreprise, ainsi que du Comité des Régions) visant à développer, sur des bases concrètes, des canevas d'application de méthodes de développement de la prospective, du benchmarking ainsi que du *regional profiling*. A la demande de la Commission, Philippe Destatte y coache les questions relatives à la prospective territoriale.

### ***proGective***

Contact : Fabienne Goux-Baudiment

<http://www.progective.com>

Né en août 1994 de la volonté de créer un lieu uniquement consacré à la prospective, intellectuellement et financièrement indépendant, proGective est à la fois centre de recherche, outil de veille et instrument au service de la mise en œuvre concrète et opérationnelle de la prospective. Son activité est réalisée pour moitié à l'étranger et concerne, pour moitié aussi, la prospective territoriale.

Il est structuré en quatre activités distinctes et complémentaires.

Une activité autofinancée de recherche et développement en matière de prospective ; proGective, membre de grands réseaux internationaux de prospective (*World Futures Studies Federation, World Futures Society*) et de groupes de recherche (groupe de recherche post-doctoral de l'Université grégorienne de Rome...), participe aux réflexions de la communauté mondiale des prospectivistes ; elle en nourrit ses recherches qui conduisent au développement de nouveaux concepts et méthodologies et font l'objet de publications et communications.

Une activité de veille concernant une soixantaine de grands domaines (des droits de l'homme aux technologies spatiales, en passant par le développement métropolitain) ; elle alimente l'élaboration continue de grilles de lecture prospectives et de synthèses à vocation explicative ou alternative.

Une activité de bureau d'études et de conseil, destinée à valider sur le terrain les résultats de sa R&D et à détecter les nouveaux besoins ainsi que les phénomènes émergents ; challenge quotidien, cette activité incarne la finalité de proGective : développer une prospective opérationnelle, adaptée à chaque situation spécifique.

Enfin, de manière transversale, proGective assure en permanence une activité de promotion de la prospective, à travers sa participation à des comités scientifiques ou d'organisation (Cerisy, Biennale du futur), son activité d'expertise (conférences, articles) et sa forte implication dans la communauté mondiale de la prospective.

Les principaux clients sont des collectivités territoriales (Conseils Généraux, Régionaux, EPCI, municipalités, syndicats mixtes, etc.), des gouvernements et des organismes intergouvernementaux. Si proGective est particulièrement connu en France pour son activité de prospective territoriale, son expertise en prospective globale ne cesse de croître.

## **Annexes**

LE POINT DE VUE DE MICHEL GODET

# Plaidoyer pour l'économie « présenteielle »

Sur un territoire donné, la consommation n'est pas délimitée par la production, mais par la présence de consommateurs – qu'ils soient résidents permanents ou touristes. Pour les territoires les plus attractifs, une part importante, voire prédominante, de leur activité économique vient de cette consommation. L'économiste Laurent Davezies a montré la force de cette économie « présenteielle » : les revenus issus de la production marchande, à vocation exportatrice et soumise aux risques de délocalisation en fonction de la concurrence internationale, ne représentent, en moyenne, que le cinquième des revenus distribués dans un territoire. Le calcul est simple à comprendre : dans la plupart des régions, à l'exception des plus productives, comme l'Île-de-France ou Rhône-Alpes, les revenus des retraités comptent pour 30 % du revenu disponible sur le territoire, ceux des fonctionnaires pour 30 %, tandis que les revenus restants, issus de l'activité productive marchande, se répartissent pour moitié entre production destinée à la consommation locale et production exportée hors du territoire.

La majeure partie du revenu local ne dépend qu'indirectement de la production marchande. Dans la plupart des grands pays européens, à commencer par la France, plus de la

moitié de la richesse créée annuellement fait l'objet de prélèvements pour être redistribuée via les budgets publics. Les dépenses (prélèvements et déficit) représentent en moyenne 54 % du PIB et 70 % du revenu des ménages. C'est la richesse des individus et des entreprises qui sert de base aux prélèvements, alors que les transferts sont pro-

**Développer l'activité et l'emploi dans une région en incitant les détenteurs de revenus venant d'ailleurs à y vivre et/ou à y consommer.**

portionnels au nombre d'habitants d'un territoire.

Les territoires dont le revenu s'accroît le plus rapidement sont précisément ceux que l'on croyait les grands perdants de la mondialisation : le monde rural, les villes petites ou moyennes, le littoral atlantique, les villes dénuées d'avantages « métropolitains ». C'est ainsi que le Limousin a un revenu net (après impôts et transferts) par habitant proche de la moyenne nationale, et même supérieur à celui de l'Aquitaine, alors que son PIB par habitant y est inférieur de près de 20 % à la moyenne nationale et de 10 % à celui de l'Aquitaine. A contra-

rio, l'Île-de-France produit 29 % du PIB français mais ne retient que 22 % du revenu national.

Dans la logique des pôles de compétitivité, les firmes se localisent pour produire et exporter. Mais cette économie de production pèse moins que l'économie de la consommation qui attire les entreprises nationales ou multinationales qui se localisent pour vendre. Une stratégie basée sur l'économie « présenteielle » a toutefois ses limites : enrichissant un espace de taille réduite, elle ne peut pas permettre le développement économique à l'échelle d'un pays, qui a besoin de créer de la valeur ajoutée exportable. L'optimum national n'est pas, dans ce domaine, la somme des optimums locaux.

Les débats nationaux sur les pôles de compétitivité à visée exportatrice et sur l'attractivité pour la production ne doivent pas occulter ceux qu'il faudrait avoir sur les pôles de qualité de vie résidentielle et de services de la France. Il est possible de développer l'activité et l'emploi dans une région en incitant les détenteurs de revenus venant d'ailleurs à y vivre et/ou à y consommer. Si l'on en croit les soldes migratoires, la région la plus attractive de France est le Languedoc-Roussillon... que son PIB par tête classe en 21<sup>e</sup> position, c'est-à-dire à la dernière place des régions de la France continentale.

L'économie « présenteielle » est renforcée par le vieillissement et la mobilité de la population. Les retraités aisés ne vont pas s'installer dans les régions de vieille industrie. Et les nouveaux entrepreneurs ont tendance à s'implanter dans les zones que le climat, l'environnement naturel et la richesse des équipements collectifs rendent attractives pour leur famille et leurs cadres. Ces critères sont plus importants pour eux que les aides aux entreprises.

Certains territoires ont mis au point des stratégies visant à attirer des retraités aisés, des jeunes actifs et à favoriser le développement d'activités. Les territoires gagnants de demain seront ceux qui auront su jouer la carte des pôles de qualité de vie et de services, disposant ou non de pôles de compétitivité. Les champions seront capables, comme la région Rhône-Alpes, de jouer sur les deux tableaux de la création et de la dépense de richesse.

MICHEL GODET  
est professeur au CNAM.

Michel Godet anime le Cercle des entrepreneurs du Futur qui organise les Mercredis de l'initiative en partenariat avec « Les Echos ». Prochain rendez-vous : le 8 novembre au siège de la FNTP sur le thème « Vieillissements et mobilités » Renseignements : [www.lapropective.fr](http://www.lapropective.fr), rubrique Cercle des entrepreneurs.

**Programme du cours de prospective territoriale dispensé au sein de la chaire de prospective industrielle du CNAM par Philippe Mirénowicz**

Année 2006-2007 (30 séances)

- [1] Introduction à la prospective territoriale
- [2] La prospective stratégique territoriale : bilan et perspectives actuelles. La notion polysémique de territoire
- [3] Atelier « idées reçues » à propos de la prospective territoriale
- [4] Les sept étapes communes à toute démarche territoriale

**Partie [1] : Rétrospective et diagnostic prospectif partagé**

- [5] Rétrospective, dynamique et évaluation des performances territoriales (arbre des compétences d'un territoire)
- [6] Le diagnostic territorial prospectif (l'exemple du SCoT de Rennes)
- [7] La construction du système territorial, l'identification des variables clés l'analyse structurelle et autres méthodes)
- [8] L'audit territorial : perception et représentations des acteurs globaux et locaux (exemple du Val de Garonne)
- [9] Les 10 types d'ateliers prospectifs et stratégiques. Du diagnostic d'experts au diagnostic partagé (l'appropriation)

**Partie [2] : De la prospective exploratoire à la prospective normative**

- [10] Historique et fondements de la prospective
- [11] La prospective exploratoire (les futurs possibles des territoires)
- [12] Recherche des tendances lourdes endogènes et exogènes, des germes de changement, des ruptures redoutées ou souhaitées
- [13] La méthode des scénarios (atouts et limites)
- [14] L'analyse morphologique (repérage des hypothèses contrastées pour le futur)
- [15] Créativité et « benchmarking territorial »
- [16] Le Delphi « Abaque de Régnier » : recherche des consensus /divergences et controverses (préparation et validation du scénario normatif)
- [17] Les autres approches prospectives ; prospective « anthro-politique », la « prospective du présent », l'approche « Wallonie 2020 »

**Partie [3] : De la prospective à la stratégie territoriale et à la mobilisation des acteurs locaux**

- [18] De la vision souhaitée (scénario normatif) aux orientations stratégiques (le « projet de territoire »)
- [19] Du projet de territoire au programme d'actions opérationnelles prioritaires
- [20] Les outils d'évaluation et de validation des programmes d'action (analyse multicritère, arbre de pertinence)
- [21] La mobilisation et l'animation des acteurs locaux (approches « bottom up » et « top down »). La méthode « Mactor »
- [22] Les méthodes de communication en prospective territoriale (des forums « Lyon-Millénaire 3 » aux « assises territoriales » en Haute Gironde)

[23] De la participation/concertation à la démocratie de coopération (la mobilisation collective)

[24] Prospective territoriale et apprentissage organisationnel

[25] L'évaluation et le suivi des projets de territoire, l'élaboration d'indicateurs de performance et de suivi, la mise en place de tableaux de bord

**Partie [4] : Présentation de démarches territoriales**

[26] Présentation de cas (1) : « Val d'Oise 2015 »

[27] Présentation de cas (2) : « Pays Basque 2010 »

[28] Présentation de cas (3) : un processus de formation-action avec l'Agence d'Urbanisme de Rennes à propos du SCoT du Pays de Rennes

[29] Présentation de cas (4) : « Médoc 2010 »

[30] La prospective au service des démarches territoriales contractualisées : contrats d'agglomération et chartes de pays

## Prospective des territoires

Éditorial .....	5
<b>Échelles temporelles</b>	
Rétrospective de la prospective territoriale : de la Datar à la Diact .....	7
<i>Pierre Musso</i>	
La prospective territoriale européenne : une source inépuisable d'inspiration pour une vision commune .....	21
<i>Jérôme Vignon</i>	
Territoires en question (s), territoires en devenir. Essai de prospective du présent .....	27
<i>Édith Heurgon</i>	
<b>De l'interrégional au local</b>	
Transit, zone résidentielle, place maritime. Trois scénarios pour la Normandie .....	37
<i>Priscilla De Roo</i>	
La prospective territoriale en Provence-Alpes-Côte-d'Azur .....	51
<i>Véronique Derderian, Bernard Morel, Mireille Pile</i>	
La prospective territoriale en région : le cas du CESR de Bretagne .....	61
<i>Yves Morvan</i>	
De la prospective en Midi-Pyrénées aux options stratégiques de l'aire urbaine toulousaine .....	69
<i>Jean-Louis Coll</i>	
Une démarche prospective et participative : Millénaire 3. L'expérience prospective de la Communauté urbaine de Lyon .....	81
<i>Patrick Lusson</i>	
Les représentations à l'épreuve du temps : Grenoble en images prospectives (1938-2004) .....	95
<i>Damien Denizot, Martin Vanier</i>	
De Pays basque 2010 à Pays basque 2020. Force et limites de la prospective territoriale .....	109
<i>Marc Mousli</i>	

<b>Du national à l'international</b>	
La prospective territoriale aux Pays-Bas .....	119
<i>Paul Drewe, Hugo Gordijn</i>	
L'Arc Atlantique : une représentation prospective continentale ? .....	133
<i>Jacques Beauchard</i>	
La prospective territoriale de la Méditerranée : le « Plan Bleu » .....	141
<i>Guillaume Benoit</i>	
L'Afrique : une société en mutation sans avenir ? Réflexions sur le rôle de la prospective en Afrique .....	155
<i>Christel Alvergne-Latouche</i>	
Prospective et territoire en Amérique du Nord .....	165
<i>Daniel Latouche</i>	
<b>Sigles fréquemment utilisés</b> .....	175
<b>À lire</b> .....	177

**Liste des séminaires « Prospective Info » de la Diact  
2005-2006**

- Prospective Info du 23 novembre 2006 :  
Les politiques de formation pour l'emploi et la revitalisation des territoires
- Prospective Info du 15 juin 2006 :  
Des cartes et des données pour gérer autrement les territoires
- Prospective Info du 9 mars 2006 :  
Coopération internationale : Quels partenariats pour l'aménagement et la gestion des territoires ?
- Prospective Info du 26 janvier 2006 :  
Littoral et montagne, inventer une prospective pour des espaces singuliers
- Prospective Info du 17 novembre 2005 :  
Développement durable
- Prospective Info du 30 juin 2005 :  
Prospective territoriale : retours d'expérience
- Prospective Info du 19 mai 2005 :  
Espaces européens
- Prospective Info du 24 mars 2005 :  
Économie, entreprises et territoires
- Prospective Info du 20 janvier 2005 :  
Démographie et vieillissements des territoires



## Bibliographie générale

- Asher (François), 1995, *Metropolis ou l'avenir des villes*, Éditions Odile Jacob
- Bailly (Jean-Paul), 1998, *Prospective, débat, décision publique*, rapport de la Commission spéciale du Plan du Conseil économique et social, 1998-16, juillet ; rapport disponible sur <http://www.ces.fr>
- Bailly (Jean-Paul), 2005, « Prospective territoriale et action publique », *Futuribles*, n°314, décembre, pp. 53-67
- Berger (Gaston), 1958, « L'attitude prospective », *Prospective*, n°1, Paris : Presses universitaires de France, mai pp. 1-10
- Bootz (Jean-Philippe), 2001, *Prospective et apprentissage organisationnel*, TRP, Futuribles international, Lipsor, Datar, Commissariat général du Plan, janvier
- Cannac (Yves), Godet (Michel), 2001, « La 'bonne gouvernance'. L'expérience des entreprises, son utilité pour la sphère publique », *Futuribles*, n°265, juin
- Chapuy (Pierre), Crabit (Antoine), Godet (Michel) (coll.), 2006, *L'agriculture demain ? Cinq années de travaux du Cercle prospective des filières agricole et alimentaire*, Cahier du Lipsor, n°19, juin ; disponible sur <http://www.lapropective.fr>
- CESR Île-de-France, 2000, *Vivre en Île-de-France en 2025*, rapport préparé par la Section de la Prospective et de la Planification, Futuribles, coll. Travaux et Recherches de Prospective, n°10
- Courson (Jacques, de), 1999, *La prospective des territoires, concepts, méthodes, résultats*, CERTU
- Crozier (Michel), 2006, Entretien avec Philippe Durance et Michel Godet, Les entretiens de la mémoire de la prospective, CNAM, Lipsor, septembre ; disponible sur <http://www.lapropective.fr>
- Datar, 2004, *Synthèse et évaluation du programme de prospective « Territoires 2020 »* ; disponible sur <http://www.diact.gouv.fr>
- Delamarre (Alette), 2002, *La prospective territoriale*, Datar, coll. Territoires en mouvement, La Documentation française
- Destatte (Philippe), 2001, *Évaluation, prospective et développement régional*, Institut Jules-Destrée
- Drucker (Peter), 1957, *La pratique de la direction des entreprises*, Edition d'Organisation
- Drucker (Peter), 1973, *Management tasks responsibilities and practices*, Harper & Row
- Durance (Philippe), 2004, « Qu'est-ce que l'intelligence collective ? », *Internet Actus*, n°18, février ; disponible sur <http://www.internetactu.net>
- Gabilliet (Philippe), 1999, *Savoir anticiper*, ESF Éditeurs

- Godet (Michel), 2001, « Prospective et dynamique des territoires », *Futuribles*, n°269, novembre
- Godet (Michel), 2004a, *Manuel de prospective stratégique*, Dunod, 2 tomes, 3<sup>ème</sup> édition
- Godet (Michel), 2004b, « Les Régions face aux Futurs », *La prospective régionale, de chemins en desseins*, Éditions de l'Aube
- Godet (Michel), Durance (Philippe), 2006, *Prospective stratégique : problèmes et méthodes*, Cahier du Lipsor, CNAM, n°20, février ; disponible sur <http://www.lapropective.fr>
- Godet (Michel), Mousli (Marc), 2006, *Vieillesse, activités et territoires à l'horizon 2030*, Conseil d'analyse économique, Diact, La Documentation française ; disponible sur <http://www.cae.gouv.fr>
- Goux-Baudiment (Fabienne), 2001, *Quand les territoires pensent leur futur*, Éditions de l'Aube
- Goux-Baudiment (Fabienne), 2005, « Comment les territoires conçoivent-ils la prospective, et comment l'intègrent-ils dans leur pratique ? », *Territoires du futur*, n°3, Geistel, octobre
- Loinger (Guy) (dir.), Durance (Philippe) (coll.), 2004, *La prospective régionale, de chemins en desseins*, Éditions de l'Aube ; préface de Michel Godet
- Mirénowicz (Philippe), 1991, « Guide pour les actions et études de prospective territoriale », *Classeur Prospective et territoires de la Datar*, sous la direction de Jean-Louis Guigou
- Mousli (Marc), 2004, *Pays Basque 2010 : la prospective participative dans un territoire d'exception*, Cahier du Lipsor, CNAM, n°15, juin ; disponible sur <http://www.lapropective.fr>
- Pesqueux (Yvon), Durance (Philippe), (coll.), 2004, *Apprentissage organisationnel, économie de la connaissance : mode ou modèle ?*, Cahier du Lipsor, série « Recherche », CNAM, n°6, septembre ; disponible sur <http://www.lapropective.fr>
- Roseneau (James N.), 1997, *Along the Domestic Frontier, Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge University Press
- Spohr (Claude), Loinger (Guy), *Prospective et planification territoriales*, *Futuribles*, coll. Travaux et Recherches de Prospective (TRP)
- Theys (Jacques) et al., 2003, *L'aménagement du territoire en cinquante tendances*, Datar, Éditions de l'Aube
- Valaskakis (Kimon), 1998, « Mondialisation et gouvernance. Le défi de la régulation publique planétaire », *Futuribles*, n°230, avril

# PROSPECTIVE & STRATÉGIE

## Master - Doctorat

### Professionnels et jeunes diplômés, vous êtes intéressés par :

- la prospective et ses méthodes,
- la planification par scénarios,
- le management stratégique,
- la prospective de l'environnement et du développement durable,
- la prospective territoriale,
- les grandes tendances du futur
- les stratégies d'organisation

*Rejoignez l'équipe des professeurs Michel Godet et Yvon Pesqueux pour suivre en cours du soir des formations de troisième cycle, master et doctorat en Sciences de gestion, mention Management, spécialité : Prospective, stratégie, organisation*

*Des enseignements de haut niveau  
Cours du soir d'octobre à juin  
Inscriptions en septembre*



CNAM  
Chaire de Prospective industrielle  
Accès 37.2.56  
2 rue Conté  
75003 Paris

Tél. : 01 40 27 25 30  
Fax : 01 40 27 27 43  
E-mail : [sec.prospective@cnam.fr](mailto:sec.prospective@cnam.fr)  
Site Internet : [www.lapro prospective.fr](http://www.lapro prospective.fr)

# Le Cercle des Entrepreneurs du Futur

Le Cercle des entrepreneurs du futur, créé en 2003, comprend plus d'une quarantaine de membres, représentés par leur logo qui apparaît systématiquement et donne accès à leur site Internet : [www.lapro prospective.fr](http://www.lapro prospective.fr) (rubrique Cercle des Entrepreneurs).

Le Cercle a trois principaux objectifs : contribuer à la société de la connaissance, soutenir l'entrepreneuriat et les initiatives locales de développement, mutualiser les bonnes pratiques et les échanges d'expériences entre ses membres.

