

Prospective

Anticiper les changements pour mieux agir aujourd'hui

Les mutations auxquelles sont confrontés tous les territoires conduisent élus, techniciens et acteurs locaux à s'interroger sur la manière d'opérer des choix dans un contexte d'incertitude croissante. Le recours à la prospective pour favoriser ces décisions stratégiques tend à se développer dans les collectivités.

Ni déduction, ni pari, la prospective serait plutôt l'intelligence du présent à la lumière du futur ». Cette phrase de Gaston Berger – l'un des pionniers de la prospective en France – pose ce qui différencie la prospective de la prédiction, de la prévision, de la projection, voire du programme ou du plan. Plus qu'une méthode ou une science, il s'agit d'une attitude qui naît justement de l'impossibilité de prévoir avec certitude, alors que l'on est contraint d'agir. Il ne s'agit donc pas, en prospective, de savoir ce qui va advenir, mais ce qui peut advenir et donc d'explorer à travers le champ des possibles ce que les acteurs du territoire souhaitent et leurs marges de manœuvre pour, au final, décider de ce qu'ils feront.

La prospective dans les territoires. Si la totalité des Régions françaises ont réalisé un ou plusieurs exercices de prospective au cours de ces dernières années, il n'en va pas de même pour les agglomérations et les pays. Les projets de territoire faisant état de la conduite d'une démarche

VOCABULAIRE

→ **Tendance lourde** : mouvement affectant significativement un phénomène sur une période longue, dont on peut prévoir l'évolution dans le temps

→ **Signal faible** : phénomène infime par ses dimensions présentes mais immense par ses conséquences virtuelles

→ **Rupture** : due à l'environnement extérieur ou induite par des tendances lourdes internes

→ **Controverse majeure** : sujet central pour l'avenir sur lequel les visions sont contrastées

prospective dans leur élaboration font encore figure d'exception. En témoignent les diagnostics présentés dans les chartes de pays, les projets d'agglomération, voire plus récemment les agendas 21 : beaucoup se limitent à un état des lieux sectoriel, à un constat figé à un moment donné, sans mise en perspective historique ni interrogations sur les évolutions possibles, ni même parfois de prise en compte des influences externes. Rares sont les documents qui mettent en avant des analyses faisant état des variables clés du système territorial (tendances et dynamiques à l'œuvre sur le territoire, contraintes externes, phénomènes en émergence). On est encore souvent dans la projection ou la prévision, en ce qui concerne notamment les évolutions démographiques et leur impact sur les équipements, les déplacements, les services...

Un terme de plus en plus utilisé. Divers témoignages, enquêtes et travaux attestent malgré tout d'un certain ●●●

REPÈRES

Les questions clés de la prospective stratégique

→ **Qui sommes-nous ?** Les principales marges de manœuvre des territoires reposant sur des facteurs de développement endogènes, il est impératif d'analyser les forces et faiblesses du territoire, les menaces et les opportunités, les leçons des échecs et succès passés et de révéler les désirs des acteurs pour l'avenir.

→ **Que peut-il advenir ?** C'est la question centrale d'une démarche d'anticipation, à travers laquelle on repère les tendances, sur le territoire et en dehors, les changements en germe. À partir des hypothèses de réponse à cette question, on peut alors élaborer des scénarii d'évolution pour le territoire, explorer les futurs possibles. Mais ces scénarii n'ont de valeur et d'intérêt que s'ils sont pertinents, cohérents et vraisemblables.

→ **Que pouvons-nous faire ?** À la frontière entre prospective et stratégie, il s'agit d'une part de s'accorder sur une vision commune pour le devenir du territoire, d'autre part d'analyser les marges de manœuvre dont on dispose pour agir et atteindre l'objectif souhaité, compte tenu des contraintes et incertitudes.

→ **Qu'allons-nous faire ?** On entre là dans le domaine de la stratégie par la prise en compte des processus décisionnels, des évolutions souhaitées, des contraintes, des stratégies des acteurs, des marges de manœuvre, de la faisabilité des décisions. La réponse signifie des choix qui sont généralement le fait des élus.

→ **Comment le faire ?** Le programme d'actions qui décline la stratégie aura d'autant plus de chances d'atteindre les objectifs qu'il sera élaboré et mis en œuvre avec les acteurs locaux. L'appropriation du résultat des étapes précédentes par ces acteurs est donc une condition indispensable.

source : Philippe Mirenowicz, professeur associé au CNAM et également gérant du Gerpa.

●●● essor récent de la prospective dans les territoires. L'étude conduite par la Fédération nationale des agences d'urbanisme en 2007 indique que 22 agences d'urbanisme impliquées dans des projets de territoire - en particulier des SCoT - ont développé des démarches de prospective

Faute de volonté politique, de compétences ou de méthodes, la prospective se réduit parfois à l'élaboration de scénarii simplistes

stratégique. Des conseils de développement impulsent également des travaux de prospective dans des agglomérations mais aussi plus récemment dans des pays, à l'occasion de l'élaboration d'un projet global - comme un agenda 21 - ou sur une thématique plus précise. L'enquête menée par le réseau de villes Aire 198 en 2007 auprès des agglomérations de taille moyenne (voir page 10) témoigne aussi d'un développement de la fonction prospective, même si elle ne concerne encore qu'un tiers des 40 agglomérations ayant répondu. Pour autant, il convient de noter que pour certains consultants spécialisés en la matière, seuls 10 à 20 % des exercices de prospective respecteraient des critères qu'ils jugent minimaux : réelle participation des acteurs locaux, forte implication des élus, appui sur une veille et une observation permanente des évolutions du territoire, mobilisation transversale des services de la collectivité. Faute de volonté politique, de compétences ou de méthodes, la prospective se réduit parfois à l'élaboration de scénarii simplistes (fil de l'eau, catastrophe et médian qui est évidemment retenu) ou à un coup médiatique

sans déboucher sur des décisions opérationnelles.

Des approches contrastées.

Parmi les territoires qui mettent effectivement en œuvre des démarches de prospective, selon les critères précédents, nous observons deux catégories distinctes : d'un côté une prospective stratégique lancée à l'occasion de l'élaboration d'un projet global (schéma de cohérence territoriale, agenda 21, projet d'agglomération) qui décline plus ou moins le schéma classique des 5 questions clés (voir colonne repères page 7), notamment l'établissement de scénarii ; de l'autre, une prospective plus directement opérationnelle qui, face à des enjeux précis, permet d'imaginer collectivement des réponses concrètes aux problèmes constatés ou pressentis dans un futur proche, sans passer par l'exploration des futurs possibles et l'élaboration de scénarii mais en s'attachant à l'identification de signaux faibles. Entre ces deux approches, les finalités sont différentes, mais aussi les moyens : autant la première suppose un investissement assez important - en temps, en budget et en personnel -, autant la seconde, illustrée par exemple par l'agglomération de Poitiers, exige sur la durée une forte mobilisation des techniciens et des acteurs pour construire pas à pas un « réflexe prospectif » et apporter des réponses plus adaptées aux besoins présents et à venir. Ces approches ont toutefois en commun une forte dimension participative, un rôle d'aide à la décision et de prise de conscience de la nécessité d'anticiper les changements.

En ces temps de profonds bouleversements sociétaux - mondialisation, réchauffement climatique... -, faire le détour par le futur pour mieux appréhender les enjeux d'aujourd'hui devient assurément une nécessité ; les exemples montrent qu'il n'est jamais trop tard pour s'y lancer !

GILLES REY-GIRAUD

À RETENIR

→ Projection : prolongement ou inflexion dans le futur de tendances passées

→ Préviation : estimation dans le futur de la valeur d'une variable, établie selon des hypothèses ou un modèle d'évolution

→ Prospective stratégique : élaboration collective d'images du futur, à partir d'une analyse de la situation actuelle, des tendances et facteurs de changement et du jeu des acteurs ; puis choix parmi les futurs possibles de ce qui est souhaité par les acteurs et élaboration d'une stratégie pour y arriver.

INTERVIEW

Dessiner une

Trois questions à Alexis Mariani, directeur de la prospective à Rennes Métropole.



Pour élaborer son SCoT, le pays de Rennes a engagé une importante démarche de prospective. Quelles en étaient les raisons ?

A. M. Après avoir lancé un diagnostic du territoire, les élus ont souhaité donner du souffle au projet en faisant de la prospective la seconde étape clé du processus d'élaboration du SCoT. Le pays de Rennes, constitué en 2003, est un territoire plus vaste que celui sur lequel on avait l'habitude de travailler lors de l'élaboration des trois schémas directeurs précédents et il était important de diffuser à l'ensemble des élus une culture commune du développement pour

Relever les d

Entretien avec Dominique Royoux, directeur du service recherche et développement à la communauté d'agglomération de Poitiers (Cap).



Comment expliquez-vous l'intérêt de la CAP pour la prospective ?

D. R. Très tôt est apparue la nécessité de se projeter dans le futur et de dépasser les logiques sectorielles pour mieux relever les défis que pose l'évolution de la société à une agglomération comme celle de Poitiers. Sans que l'on parle alors de prospective, j'ai été chargé en 1984 de constituer un service recherche et développement dont la tâche était d'impulser dans chaque domaine l'innovation nécessaire à la prise en compte de ces nouveaux défis. S'est ainsi construite peu

Vision partagée de l'avenir

que le SCoT ne soit pas une simple déclaration d'intention. Grâce à l'antériorité du territoire en matière de documents d'urbanisme et aux nombreuses données dont nous disposions avec les expertises de l'agence d'urbanisme (Audiard), toutes les chances étaient données pour que cette démarche nourrisse les débats à venir pour l'élaboration du SCoT.

Quelle méthode avez-vous adoptée ?

A. M. Les élus du pays ont confié cette mission à l'Audiard ainsi qu'à un cabinet d'études extérieur (Gerpa) qui nous a aidés à mettre en place une démarche de prospective « dans les règles », permettant d'appréhender les éléments de changement possibles pour le territoire et les signaux faibles. Ces facteurs ont été dégagés grâce au lancement d'études puis par la création de deux séries d'ateliers de brainstorming, l'une sur les tendances lourdes destinée aux

techniciens du pays et l'autre sur les germes de changement réunissant les élus. Autour de quatre thèmes (attractivité et performance économique, mobilité et déplacement, offre urbaine, qualité de vie), l'objectif était de faire des choix structurants en faisant le tri parmi des grands scénarii de développement. À la suite de ces travaux, un questionnaire a été adressé à près de 400 acteurs du territoire – élus, services de l'État, conseil de développement, associations, entreprises – afin de savoir quelles étaient les tendances qu'ils voyaient se dessiner.

Maintenant que le SCoT a été approuvé, comment analysez-vous la plus-value de cette étape prospective ?

A. M. Effective pendant une année, cette démarche fondée sur l'anticipation et l'imagination a joué un rôle très important de sensibilisation et a permis de faire émerger des

Pays de Rennes

- 67 communes
- 419 559 habitants (Rennes rassemble 206 229 hbts)
- 1 145 km²
- 366 hbts/km²

Autre action

Avec l'Audiard, qui dispose d'une mission de prospective et Rennes Métropole, dotée d'une direction de la prospective et de l'aménagement de l'espace, le pays s'engage actuellement aux côtés de la Div et de Futuribles dans une démarche de prospective à l'échelle d'un quartier prioritaire.

Contact
a.mariani@agglo-rennesmetropole.fr

avis en dehors d'un cadre trop institutionnel. Sans la prospective, nous n'aurions sans doute pas été aussi ambitieux en matière de pérennisation des espaces naturels et agricoles ou en ce qui concerne l'accueil de nouvelles populations sur l'ensemble du territoire, puisque nous sommes allés jusqu'à définir pour chaque commune un potentiel urbanisable à l'horizon 2020. La plus-value de ce travail a nettement été ressentie lors des discussions sur le PADD avec les partenaires et les citoyens : au cours des réunions publiques, pas moins de 1 000 personnes ont participé et 250 contributions de particuliers ont été recueillies. Le succès de cette mobilisation s'explique en partie par cette démarche de prospective qui a permis de sortir des discours techniques pour dessiner réellement une vision commune et partagée de l'avenir.

PROPOS RECUEILLIS PAR MARINE JACQUET

Quis que pose l'évolution de la société

à peu une démarche prospective très opérationnelle autour de deux mots clés, innovation et transversalité, traduisant tout autant un état d'esprit qu'une méthode.

Est-ce une fonction transversale ?

D. R. Si l'impulsion est donnée par le service recherche et développement, le travail est toujours conduit avec des agents des services de l'agglomération, des élus et des partenaires. Certes, le réflexe « prospective » reste encore faible mais l'on constate des frémissements qui ont conduit des services ou des élus à nous demander de les accompagner pour répondre aux questions par exemple de l'interculturalité, des nouvelles discriminations, des services à la personne. Deux éléments ont favorisé notre action : le rattachement du service au directeur général des services qui nous a don-

La Cap en bref

Issue de la transformation en 1999 d'un district créé il y a plus de 40 ans, la Cap se compose aujourd'hui de 12 communes et compte plus de 132 000 habitants.

Autres actions

La Cap a contribué à créer le 1^{er} réseau de villes (Aire 198) et a été lauréate du 1^{er} appel à projets du ministère en charge de l'écologie sur l'élaboration d'agendas 21 pour le travail conduit sur l'organisation interne de ses services.

Contact

dominique.royoux@agglo-poitiers.fr

né d'emblée une forte légitimité ; notre rôle d'animation du conseil de développement qui nous a permis une réflexion collective pour approfondir les différents thèmes.

Comment cette approche s'applique à l'activité de l'agence des temps ?

D. R. Nous sommes partis du constat des spécificités de l'agglomération de Poitiers (population étudiante importante, équilibre entre actifs et non-actifs, développement d'un résidentiel périphérique) qui induisaient une forte saisonnalité et flexibilité dans l'usage par les habitants des modes de déplacement et des services. Le diagnostic réalisé a été rapidement approprié par les élus, les agents et les acteurs locaux car il pointait le défi quotidien et général de la difficile conciliation entre vie professionnelle, vie sociale et vie personnelle. Notre réflexion s'est concrè-

tisée avec la création en 2001 d'une agence des temps, première du genre en France. Cette « prospective de la vie quotidienne » passe par une analyse partagée des tendances à l'œuvre et des évolutions constatées à partir d'enquêtes. Plusieurs instances informelles (comité consultatif du temps réunissant des opérateurs et des partenaires, commission communautaire « temps » composée d'élus des 12 communes, « mardis du temps », espace régulier de débat public) permettent d'élaborer des réponses très opérationnelles : gardes d'enfants fonctionnant selon des horaires atypiques, guichet unique pour les formalités scolaires de rentrée, étalement des entrées de cours sur le campus... Une démarche identique peut être appliquée en réponse à d'autres enjeux transversaux, comme par exemple la question de l'énergie.

PROPOS RECUEILLIS PAR GILLES REY-GIRAUD

La prospective dans les agglomérations intermédiaires

Si la fonction prospective est souvent récente sur les territoires, une enquête réalisée par le réseau villes Aire 198 montre qu'elle est en plein essor.

Aire 198 (voir ci-contre) a lancé en mai 2007 une enquête sur la place de la fonction prospective dans les agglomérations de moins de 200 000 habitants. Menée auprès des directeurs généraux des services des 150 agglomérations intermédiaires françaises, l'enquête a permis de recueillir 40 réponses qui ont été complétées par des entretiens auprès d'agents d'une dizaine d'agglomérations.

Une fonction émergente. À ce jour, toutes les agglomérations intermédiaires n'ont pas encore recours à la prospective : moins des deux tiers des agglomérations ayant répondu déclarent disposer d'une fonction de ce type et seules 12 agglomérations comprennent un service « prospective » en tant que tel, avec un nombre d'agents variant de 1 à 7 (3,5 en moyenne). Dans les autres cas, la fonction est assurée par une ou plusieurs personnes ressources – généralement rattachées au directeur général des services – ou par un organisme externe, une agence d'urbanisme le plus souvent. Par ailleurs, la démarche prospective engagée par les agglomérations intermédiaires s'appuie essentiellement sur des études, des enquêtes et des démarches participatives, sans application de méthodes particulières.

Un rôle encore peu opérationnel. Les principaux champs sur lesquels intervient la fonction prospective concernent des démarches éminemment transversales – projet

d'agglomération, SCoT, agenda 21, plan climat ; le travail mené est alors essentiellement calé sur le temps de l'élaboration de ces projets. Seule une minorité d'agglomérations intègre la prospective dans une fonction plus opérationnelle, avec un rôle de pilotage de politiques spécifiques intégrant une forte composante d'innovation, comme les politiques temporelles ou énergétiques.

Un positionnement à renforcer.

Les personnes interrogées soulignent aussi une faible appropriation de la fonction prospective par les élus, ainsi qu'une difficulté à faire reconnaître sa valeur ajoutée par les autres services de l'agglomération. Cela tient sans doute en partie à la faiblesse des moyens généralement accordés à la fonction prospective qui limite le travail d'animation et de sensibilisation auprès des élus et agents. Pourtant, même si la fonction prospective dans les agglomérations intermédiaires semble encore fragile – faible reconnaissance politique et technique, moyens limités, outillage réduit – son développement est prévisible. Les entretiens réalisés suite à l'enquête montrent en effet que plusieurs facteurs – liés aux enjeux du développement durable ou aux évolutions des modes de vie (rythmes, mobilités) – poussent les acteurs locaux à se doter d'outils d'anticipation dans le cadre de démarches d'intelligence collective. Dans cette perspective, deux pistes peuvent être envisagées : le développement d'échanges entre agglomérations sur les pratiques et méthodes de prospective ; le renforcement des équipes de prospective et leur maintien dans une position transversale au sein des services des agglomérations.

GILLES REY-GIRAUD

POUR EN SAVOIR +

→ À lire

- Prospective territoriale et action publique, Bailly Jean Paul in Futuribles n° 314, Décembre 2005, p. 53 - 67
- La prospective territoriale, Allette Delamarre, Datar - Paris : La documentation française, 2002, 110 p.- (Coll. Territoires en mouvement)
- La prospective territoriale, Guy Loinger in Le Guide permanent du développeur économique - Partie 5 - chapitre 3, novembre 2007
- Prospective des territoires, Diact in Territoires 2030 n°3, août 2006, 180 p.
- La prospective territoriale ou comment enrichir et dynamiser un projet de territoire, Algoé Consultants in La Lettre d'Algoé, juillet 2007, 4 p.

→ Télécharger sur le web

- Évaluation et Prospective, Diact : www.diact.gouv.fr
La rubrique du site consacrée à la prospective comprend un grand nombre de documents : recueil de travaux de prospective territoriale, comptes-rendus des séminaires Prospective Info, archives de la revue Territoires 2030 (revue d'études et de prospective de la Diact) et de la revue Territoires 2020, les numéros les plus significatifs de l'ancienne collection des Travaux de recherche et de prospective (TRP) éditée par la Datar dans les années 70
- La prospective territoriale. Pour quoi faire ? Comment faire ?, Philippe Durance, Michel Godet, Philippe Mirénowicz, Vincent Pacrin in Cahiers du Lipsor, série Recherche n°7, novembre 2007, 134 p.- www.cnam.fr/lipsor/recherche/laboratoire/publications.php
- La Fnau fait le point sur la prospective territoriale, outil de construction d'une vision partagée, Fnau, septembre 2007, 8 p.- (Coll. Les dossiers Fnau N° 20). - www.fnau.org/publication/publications.asp
- La Genèse de la prospective territoriale, Philippe Durance, Lipsor, CNAM Paris, août 2007, 18 p.- www.diact.gouv.fr/fr_1/actualites_50/kiosque_54/toutes_nos_publications_16/etudes_181/
- Prospective territoriale : retours d'expérience, compte rendu du Séminaire Prospective Info du 30 juin 2005, Philippe Durance, août 2005, 30 p.- www.diact.gouv.fr/IMG/File/Prospective-Info-Retours-d-experiences.pdf
- Un nouvel âge des territoires - un nouvel âge de la prospective, Édith Heurgon, Josée Landrieu, 9 mai 2004, 24 p.- www.mcxapc.org/docs/ateliers/gonod6_210604.pdf

Aire 198

Réseau des 4 agglomérations et villes chefs-lieux de la région Poitou-Charentes (Angoulême, La Rochelle, Niort et Poitiers), Aire 198, 1^{er} réseau de villes créé en France, constitue un lieu d'échanges, de ressources, de prospective ainsi qu'un espace d'expérimentation. Les actions et projets du réseau portent sur une grande variété de champs : foncier, aménagement du territoire, développement économique, mobilité, emploi-insertion, politique de la ville, cultures urbaines, tourisme, TIC...

Contact

www.aire198.org