



HAL
open science

Du développement durable aux transitions : intérêts, limites et pratiques de l'anticipation territoriale

Rémi Le Fur

► **To cite this version:**

Rémi Le Fur. Du développement durable aux transitions : intérêts, limites et pratiques de l'anticipation territoriale. Géographie. Université Grenoble Alpes [2020-..], 2022. Français. NNT : 2022GRALH002 . tel-03648544

HAL Id: tel-03648544

<https://theses.hal.science/tel-03648544>

Submitted on 21 Apr 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

THÈSE

Pour obtenir le grade de

DOCTEUR DE L'UNIVERSITE GRENOBLE ALPES

Spécialité : SCIENCES DU TERRITOIRE

Arrêté ministériel : 25 mai 2016

Présentée par

Rémi LE FUR

Thèse codirigée par **Magali TALANDIER**, Professeure, Université Grenoble-Alpes, et par **Marcus ZEPF**, Professeur, Université Paris-Est Créteil Val de Marne

préparée au sein du **Laboratoire Pacte, Laboratoire des sciences sociales**

dans l'**École Doctorale Sciences de l'Homme, du Politique et du Territoire**

Du développement durable aux transitions : intérêts, limites et pratiques de l'anticipation territoriale

From sustainable development to transitions : interests, limits and practices of territorial anticipation

Thèse soutenue publiquement le **28 janvier 2022**,
devant le jury composé de :

Monsieur Christophe DEMAZIERE

Professeur des Universités, Université de Tours, Examineur

Madame Anne-Cécile DOUILLET

Professeure des Universités, Université de Lille, Présidente

Madame Sandra MALLET

Maître de conférences, Université de Reims Champagne-Ardenne,
Rapporteuse

Monsieur Dominique ROYOUX

Professeur des Universités, Université de Poitiers, Rapporteur

Madame Magali TALANDIER

Professeure des Universités, Université Grenoble Alpes, Co-directrice
de thèse

Monsieur Marcus ZEPF

Professeur des Universités, Université Paris-Est Créteil Val de Marne,
Co-directeur de thèse



REMERCIEMENTS

Mes premiers remerciements vont à Magali Talandier et Marcus Zepf pour m'avoir encouragé à engager cette thèse - dès mes premières interrogations sur ce qui n'était alors qu'un projet - puis accompagné dans cet exercice au long court. Merci pour votre disponibilité, vos conseils pertinents, nos échanges toujours bienveillants et constructifs.

Je remercie également Sandra Mallet et Dominique Royoux d'avoir accepté d'être rapportrice et rapporteur de cette thèse. Merci également à Christophe Demazière et Anne-Cécile Douillet, examinateur et examinatrice, pour votre implication dans la phase finale de ce travail.

Merci à Nicolas Buclet, Myriam Donsimoni et Kirsten Koop pour votre implication dans les rendez-vous annuels du comité de suivi individuel, avec une mention spéciale à Myriam qui n'en a manqué aucun.

Mes remerciements vont également à mes collègues, qu'ils soient encore en poste ou partis depuis vers d'autres horizons :

- Collègues de l'IUGA et du laboratoire PACTE : nos échanges, petits ou grands, votre attention, permirent ce travail. Merci donc à Charles Ambrosino, Philippe Bourdeau, Nicolas Buclet, Paule-Annick Davoine, Jean-Christophe Dissart, Nicolas Douay, Alain Faure, Grégoire Feyt, Marie-Christine Fourny, Pierre-Olivier Garcia, Stéphane Labranche, Romain Lajarge, Pierre-Antoine Landel, Claire Revol, Emmanuel Roux, Julien Saint-Aman, Frédéric Santamaria ;
- Collègues d'Inddigo également, avec qui nous avons partagé nos interrogations et certains résultats. Merci à Bernard Allagnat, Daniel Aubron, Geneviève Escomel-Teston, Stéphanie Gaucher, Benjamin Giron, Cécile Geay, Lauranne Klimerack, Roxane Peirazeau, Frédérique Métivier-Lopez.

Merci aux équipes administratives du laboratoire et de l'école doctorale, particulièrement Lourdemarie Luete et Catalina Esparza, pour avoir facilité les démarches inhérentes à la thèse.

Je ne pourrai pas tous les nommer ici et j'en oublierai certains, mais un grand merci à toutes celles et tous ceux rencontrés à l'occasion de mes activités et qui ont constitué « les terrains » de mes réflexions dont la thèse n'est que la partie émergée.

Un grand merci à Séverine pour la relecture attentive de cette thèse. Merci à Anouk, Juline et Malo pour votre oreille toujours attentive et bienveillante à l'actualité de ce travail.

SOMMAIRE

•	REMERCIEMENTS	3	
•	SOMMAIRE	5	
•	LISTE DES ABREVIATIONS	11	
•	PREAMBULE : UN QUESTIONNEMENT DE PRATICIEN DEVENU CHERCHEUR	15	
•	INTRODUCTION : CONSTRUCTION D'UN OBJET DE RECHERCHE	20	
CHAPITRE 1. DU DEVELOPPEMENT DURABLE A L'ANTICIPATION TERRITORIALE 20			
1.1	Le développement durable : concept dépassé ou indépassable ?.....	20	
1.2	Du développement durable aux enjeux de long terme	22	
1.3	Du développement durable aux transitions	23	
1.4	Des enjeux de long terme aux démarches d'anticipation territoriale.....	26	
CHAPITRE 2. PROBLEMATIQUE DE RECHERCHE			27
2.1	Un flou entourant la définition des démarches d'anticipation territoriale.....	29	
2.2	Des doutes récurrents sur l'efficacité des démarches d'anticipation territoriale	30	
2.2.1	Des démarches théoriquement propices à la prise en compte des enjeux de long terme	30	
2.2.2	Des doutes récurrents sur l'efficacité des démarches d'anticipation.....	31	
2.3	Un besoin de renouvellement des pratiques	33	
2.3.1	Un besoin de prise en compte des enjeux de long terme mais des difficultés à cette prise en compte	33	
2.3.2	Un besoin de renouvellement des méthodes et de la gouvernance	33	
CHAPITRE 3. OUTILLAGE THEORIQUE MOBILISE, METHODOLOGIE MISE EN ŒUVRE ET TERRAINS INVESTIS			34
3.1	Outillage théorique.....	34	
3.2	Méthodologie.....	35	
3.3	Terrains	36	
CHAPITRE 4. PLAN DE RECHERCHE.....			39
•	PARTIE 1 – RETROSPECTIVE DES FIGURES HISTORIQUES DE L'ANTICIPATION TERRITORIALE	42	

CHAPITRE 1. LA PROSPECTIVE : EMERGENCE ET SOUBRESAITS D'UNE ATTENTION A L'AVENIR 42

1.1 L'institutionnalisation de la prospective à travers le Plan puis la DATAR.....43

- 1.1.1 Les premiers clubs de prospective43
- 1.1.2 L'appropriation de la prospective par le Plan45
- 1.1.3 La prospective au sein d'une organisation naissante : la DATAR47
- 1.1.4 D'une double crise économique et politique au déclin de la planification d'Etat et avec elle de la prospective.....51
- 1.1.5 L'émancipation de la prospective en dehors de l'administration d'Etat53

1.2 Changement d'échelle : du national à l'infranational55

- 1.2.1 L'impulsion des lois de décentralisation55
- 1.2.2 Une relance de la prospective par l'Etat57
- 1.2.3 L'émancipation de la prospective au tournant du siècle59
- 1.2.4 Territoires 2040, dernier exercice de prospective national... avant le suivant ?60

CHAPITRE 2. LA PLANIFICATION ET LE PROJET DE TERRITOIRE : RETROSPECTIVE DE DEUX AUTRES FIGURES HISTORIQUES DE L'ANTICIPATION TERRITORIALE 62

2.1 Deux figures distinctes de la planification63

- 2.1.1 De la planification de l'usage des sols à la planification territoriale63
- 2.1.2 La planification française et l'aménagement du territoire67

2.2 L'émergence du projet de territoire au tournant du XX^e s.....71

- 2.2.1 De l'aménagement du territoire au développement territorial71
- 2.2.2 L'émergence du projet de territoire et l'institutionnalisation du développement durable .72

CONCLUSION INTERMEDIAIRE DE LA PREMIERE PARTIE 74

• PARTIE 2 – DE DEMARCHES EN RECOMPOSITION A L'ANTICIPATION TERRITORIALE 77

CHAPITRE 1. UNE DIVERSITE DE PRATIQUES DE L'ANTICIPATION TERRITORIALE 79

1.1 De la planification de l'usage des sols à la transition : les trois anticipations successives de l'agglomération chambérienne79

- 1.1.1 Le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région de Chambéry : exemple de planification de l'usage des sols79
- 1.1.2 Le *Projet d'agglomération 2020* de Chambéry métropole : quand le développement durable s'invite à la table de la création de la communauté d'agglomération90
- 1.1.3 La *Fabrique du territoire* : une démarche largement participative 101

1.2	Le projet de territoire du Pays de Bièvre-Valloire : un exemple de projet de territoire conditionnant l'accès au contrat territorial du Conseil régional Rhône-Alpes.....	112
1.3	Le SCoT du Pays de Sarrebourg : un document de planification territoriale, fruit d'une réflexion prospective, déclinant un projet de territoire	117
1.4	<i>Nîmes métropole 2030</i> : une démarche d'anticipation territoriale hybride.....	121
1.5	Le PNR de Chartreuse : la révision de la Charte du PNR, une démarche complète .	127
CHAPITRE 2. LA NOTION D'ANTICIPATION TERRITORIALE		136
2.1	Proposition de notion d'anticipation territoriale.....	136
2.2	Une difficulté de définition et de délimitation des figures historiques	138
2.2.1	Une imbrication des trois figures	138
2.2.2	Une difficulté de définition des trois figures.....	140
2.3	Un rapprochement des figures historiques	145
2.3.1	Une hybridation des pratiques	145
2.3.2	Un recouvrement des sujets traités.....	147
2.3.3	Une imbrication renforcée des échelles spatiales	149
2.4	Proposition de définition de la notion d'anticipation territoriale.....	150
2.4.1	Rappels	150
2.4.2	Anticipation territoriale : ce qu'en disent les auteurs	151
2.4.3	Proposition de définition	157
CHAPITRE 3. UNE NOUVELLE TYPOLOGIE POUR LES DEMARCHES D'ANTICIPATION TERRITORIALE.....		158
3.1.1	Terrains complémentaires mobilisés pour la construction de la typologie.....	159
3.1.2	Les différentes dimensions de la typologie	164
3.1.3	Application de la typologie à différentes démarches d'anticipation territoriale	168
CONCLUSION INTERMEDIAIRE DE LA SECONDE PARTIE.....		170
• PARTIE 3 – UN CONTEXTE RENOUVELE POUR PENSER LE FUTUR		172
CHAPITRE 1. FIGURES HISTORIQUES D'ANTICIPATION TERRITORIALE : INTERETS, CRITIQUES ET INTERROGATIONS.....		173
1.1	L'anthropologie prospective de Gaston Berger dans le contexte d'après-guerre....	173
1.1.1	Naissance de l'anthropologie prospective	174
1.1.2	L'avenir n'est pas déjà écrit.....	176
1.1.3	Un monde en accélération.....	177
1.1.4	Transformer les modes de gouvernement	178
1.1.5	Esquisse d'une méthode	181

1.1.6	Eclairer l'action.....	183
1.1.7	Les cinq principes de la prospective.....	184
1.1	Des démarches d'anticipation territoriale soumises à critiques et interrogations ..	187
1.1.1	Une difficulté à fonder en raison l'anticipation	187
1.1.2	Les ambiguïtés de la prospective	188
1.1.3	Un doute pesant sur la planification territoriale.....	190
1.1.4	Projet de territoire ou somme de projets locaux ?.....	191
1.1.5	Un faible investissement académique.....	192
1.1.6	Un manque d'évaluation des démarches d'anticipation.....	193
1.1.7	Des obstacles nombreux dans le processus allant de la connaissance à l'action	195
CHAPITRE 2. UN NOUVEAU CONTEXTE POUR L'ANTICIPATION TERRITORIALE ET UN INTERET RENOUVELLE.....		197
2.1	Une nouvelle appréhension du futur	197
2.1.1	Une accélération du temps social et un accroissement des incertitudes.....	197
2.1.2	Un changement de régimes d'historicité.....	202
2.1.3	Une influence sous contrainte des dynamiques de développement territorial	207
2.2	Un renouveau de l'approche philosophique et intellectuelle	208
2.2.1	Le principe de responsabilité : une éthique de l'avenir	208
2.2.2	Prendre le futur au sérieux.....	209
2.2.3	L'avenir n'est pas déjà écrit.....	210
2.2.4	Le futur, un espace d'action privilégié.....	211
2.2.5	Les potentiels du temps	213
2.2.6	Les freins à la prise en compte du futur	214
CHAPITRE 3. LE FUTUR VU DU TERRAIN : MISE EN TENSION, ATTENTES ET ARRANGEMENTS		215
3.1	Une action publique locale mise en tension	216
3.1.1	La montée en puissance du développement durable : un double changement d'échelle pour l'action publique territoriale.....	216
3.1.2	Un nouveau cycle pour l'action publique territoriale	226
3.2	Des attentes en évolution des démarches d'anticipation territoriale	228
3.2.1	Assoir l'intercommunalité	228
3.2.2	Entendre les attentes sociétales	233
3.2.3	Valider les orientations prises	234
3.2.4	Mettre en mouvement le territoire	235
3.2.5	Synthèse sur les attentes exprimées : arrangements avec les démarches mobilisées ...	241
CONCLUSION INTERMEDIAIRE DE LA TROISIEME PARTIE		242

•	PARTIE 4 – DE NOUVELLES MODALITES POUR UN RENOUVEAU DE L’ANTICIPATION TERRITORIALE	244
	CHAPITRE 1. LE MANAGEMENT DE LA TRANSITION	244
1.1	De la transition au management de la transition.....	245
1.2	Le management de la transition.....	246
1.3	Ancrages théoriques du management de la transition et controverses	250
1.3.1	Ancrages théoriques du management de la transition	250
1.3.2	Controverses.....	250
1.4	Un cadre d’analyse à priori fertile pour nos recherches.....	253
1.5	Grille d’analyse au prisme du management de la transition	254
	CHAPITRE 2. ANALYSE DE DEMARCHES AU PRISME DU MANAGEMENT DE LA TRANSITION 255	
2.1	Charte du PNR de Chartreuse.....	255
2.2	Grand Chambéry– <i>La Fabrique du territoire</i>	258
2.3	SCoT du Pays de Sarrebourg	261
2.4	<i>Nîmes métropole 2030</i>	264
	CHAPITRE 3. ENSEIGNEMENTS DE L’ANALYSE AU REGARD DU MANAGEMENT DE LA TRANSITION ET PISTES D’AMELIORATION	266
3.1	Enseignements et pistes d’amélioration au regard des activités du management de la transition	266
3.1.1	Démarches ponctuelles <i>versus</i> processus permanent	266
3.1.2	Activité stratégique.....	270
3.1.3	Activité tactique.....	277
3.1.4	Activité opérationnelle	285
3.1.5	Activité réflexive	286
3.2	Enseignements et pistes d’amélioration au regard des enjeux du management de la transition	287
3.2.1	Les désaccords quant à la nature des problèmes et des objectifs.....	287
3.2.2	La gouvernance.....	290
3.2.3	La détermination des étapes de court terme	305
3.2.4	Le risque d’enfermement, de verrouillage, dans des solutions particulières.....	308
3.2.5	La myopie des acteurs politiques	308
	CONCLUSION INTERMEDIAIRE DE LA QUATRIEME PARTIE	310

• CONCLUSION GENERALE.....	313
Principaux résultats.....	313
Perspectives	319
• BIBLIOGRAPHIE.....	322
LITTERATURE SCIENTIFIQUE.....	322
LITTERATURE TECHNIQUE ET INSTITUTIONNELLE	337
Rapports d'études, colloques, documents institutionnels	337
Documents techniques institutionnels des terrains d'étude	338
• ANNEXES.....	341
ANNEXE 1 - INDEX	341
Index des figures.....	341
Index des tableaux.....	343
Index des photos.....	343
ANNEXE 2 – ENTRETIENS REALISES	344
Liste des entretiens	344
Grille d'entretien.....	346
ANNEXE 3 – ANTICIPATIONS TERRITORIALES DE L'AGGLOMERATION DE CHAMBERY - SYNTHESSES	348
Synthèse du contenu des engagements du <i>Projet d'agglomération 2020</i>	348
Synthèse du contenu des objectifs de l'Agenda 21 du <i>Projet d'agglomération 2020</i>	351
Synthèse du contenu des orientations de la <i>Fabrique du territoire</i>	354
• RESUME - ABSTRACT.....	360
Résumé.....	360
Abstract	360

LISTE DES ABREVIATIONS

ADCF	Assemblée des communautés de France
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AFOM	Atouts, faiblesses, opportunités, menaces
AGATE	Agence alpine des territoires
ALUR	Accès au logement et un urbanisme rénové
AMAP	Association de maintien d'une agriculture paysanne
ANCT	Agence nationale de la cohésion des territoires
ARADEL	Association Rhône-Alpes des professionnels du développement économique local
ASADAC	Agence savoyarde d'aménagement, de développement et d'aide aux collectivités
BD	Bande dessinée
CDDRA	Contrat de développement durable Rhône-Alpes
CDRA	Contrat de développement Rhône-Alpes
CERTU	Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGD	Contrat global de développement
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CGET	Commissariat général à l'égalité des territoires
CIST	Collège international des sciences territoriales
CMED	Commission mondiale sur l'environnement et le développement
CNAM	Conservatoire national des arts et métiers
CNAT	Commission nationale à l'aménagement du territoire
CNPF	Conseil national du patronat français
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
CNU	Conseil national des universités
CNUCED	Conférence des nations unies sur le commerce et le développement
CODER	Commission de développement économique régional
CPER	Contrat de plan Etat-Région
COP	Conference of the Parties
CPIE	Centre permanent d'initiation à l'environnement
DATAR	Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
DDE	Direction départementale de l'équipement
DDT	Direction départementale des territoires
DGS	Directeur général des services

DOO	Document d'orientation et d'objectifs
DTA	Directive territoriale d'aménagement
ELAN	Evolution du logement, de l'aménagement et du numérique
ENA	Ecole nationale d'administration
EPARECA	Etablissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
EPFL	Etablissement public foncier local
ESE	Economie sociale et solidaire
FAST	Forecasting and assesement in the field of science and technologie
FEDER	Fond européen de développement régional
FNAT	Fond national d'aménagement du territoire
FNAU	Fédération nationale des agences d'urbanisme
FSE	Fond social européen
GCPU	Groupement central de planification urbaine
GEMAPI	Gestion des milieux aquatiques et prévention contre les inondations
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
HQE	Haute qualité environnementale
INES	Institut national de l'énergie solaire
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IREP	Institut de recherche économique et de planification
LAURE	Loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie
LEADER	Liaison entre action de développement de l'économie rurale
LGV	Ligne à grande vitesse
LOADDT	Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable des territoires
LOADT	Loi d'orientation pour l'aménagement du territoire
LOF	Loi d'orientation foncière
LOTI	Loi d'orientation sur les transports intérieurs
MAPTAM	Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
MDP	Mission développement prospective
MIT	Massachusetts Institute of Technology
MLP	Multi-level perspective
NOTRe	Nouvelle organisation territoriale de la république
NPRU	Nouveau programme de renouvellement urbain
OCDE	Organisation de développement économique et de coopération
ONU	Organisation des nations unies
OTAM	Omnium technique d'aménagement

PACA	Provence Alpes Côte d'Azure
PADD	Projet d'aménagement et de développement durables
PAS	Projet d'aménagement stratégique
PCAET	Plan climat air énergie territorial
PCET	Plan climat énergie territorial
PDU	Plan de déplacement urbain
PETR	Pôle d'équilibre territorial et rural
PLH	Programme local de l'habitat
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUi	Plan local d'urbanisme intercommunal
PLUiHD	Plan local d'urbanisme intercommunal habitat et déplacement
PNR	Parc naturel régional
PNUE	Programme des nations unies pour l'environnement
POS	Plan d'occupation des sols
RAND	Research and development
RGP	Recensement général de la population
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SCOTSAR	Schéma de cohérence territoriale du pays de Sarrebourg
SDAM	Schéma de développement et d'aménagement de l'aire métropolitaine
SDAU	Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme
SDAURP	Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne
SDCI	Schéma départemental de coopération intercommunale
SEDEIS	Société d'étude et de documentation économiques, industrielles et sociales
SEMA	Société d'études et de mathématiques appliquées
SEPAL	Syndicat mixte d'études et de programmation de l'agglomération lyonnaise
SESAME	Système d'études du schéma d'aménagement
SGAR	Secrétariat aux affaires régionales
SIAURC	Syndicat intercommunal d'assainissement et d'urbanisme de la région de Chambéry
SNADT	Schéma national d'aménagement du territoire
SNCF	Société nationale des chemins de fer français
SRAD	Schéma régional d'aménagement et de développement
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
SRADT	Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire
SRCAE	Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie
SRCE	Schéma régional de cohérence écologie
SRDEII	Schéma régional de développement économique, d'innovation et

	d'internationalisation
SRU	Solidarité et renouvellement urbain
TEPCV	Territoire à énergie positive pour une croissance verte
TEPOS	Territoire à énergie positive
UNESCO	Organisation des nations unies pour l'éducation, la science et la culture
ZAC	Zone d'aménagement concertée
ZAE	Zone d'activités économiques

PREAMBULE : UN QUESTIONNEMENT DE PRATICIEN DEVENU CHERCHEUR

L'engagement de ce travail de recherche est issu avant tout d'un questionnement de consultant, de praticien au contact de collectivités ou de services de l'Etat. Il émane d'interrogations soulevées par plusieurs années d'accompagnement et de conseil auprès de ces autorités publiques, dans le cadre de leurs démarches de planification, projets de territoire ou réflexions prospectives, avec la volonté d'une meilleure prise en compte des préoccupations du développement durable.

En engageant ce travail il s'agissait en quelque sorte de remettre l'ouvrage sur le métier, de réinterroger des pratiques professionnelles, d'essayer de mieux comprendre ses ressorts dans un objectif d'amélioration. S'agissant de démarches de longue date critiquées, alternant mise en sommeil et retour aux avant-scènes, une première série de vastes questions émergeait : ces différentes démarches sont-elles utiles au développement durable ? Permettent-elles la prise en compte d'enjeux de long terme ? Issues de la période d'après-guerre, sont-elles encore pertinentes aujourd'hui ? Est-il possible de s'en passer ?

En effet, dans le cadre de démarches accompagnées j'ai souvent ressenti un manque d'ambition, voire une inadéquation, des projets ou stratégies au regard d'enjeux qui me semblaient importants, ou fait le constat d'arbitrages qui reproduisaient les mêmes pratiques sans réelle volonté d'infléchir les dynamiques territoriales en faveur d'un développement davantage durable. Les arbitrages produits par les élus me semblaient rarement en faveur du pilier environnemental du développement durable, ou d'enjeux de long terme qu'il porte avec lui : « il faut donner la priorité à l'emploi en période de crise » et remettre à plus tard les questions soulevées par l'impact environnemental des activités ; « il faut créer des lotissements car c'est ce que les nouveaux arrivants demandent », tant pis s'ils sont fortement consommateurs de foncier et générateurs de gaz à effet de serre ; « il faut développer les voies rapides indispensables aux entreprises », même si elles freinent le report modal des habitants vers des alternatives à la voiture... Et nous pourrions multiplier les exemples.

Dans le cadre de démarches conduites à des échelles intercommunales ou intercommunautaires, j'ai également constaté la difficulté de nombre d'élus de porter la réflexion à ces échelles, ramenant les débats aux enjeux de leurs propres communes et non sur des problématiques interterritoriales. La mobilisation des élus à ces échelles de réflexion reste par ailleurs difficile, avec des démarches d'anticipations qui traitent d'un sujet – le territoire - par nature complexe et qui ne semblent pas au premier rang de leurs priorités. De la même manière, la participation des autres acteurs (partenaires institutionnels, acteurs socio-économiques et habitants) est également problématique et ce d'autant plus avec l'agrandissement des périmètres institutionnels. Combien de ces temps participatifs ne réunissent qu'un nombre limité d'acteurs, pas toujours très représentatifs, intéressés davantage à préserver leurs propres intérêts qu'à promouvoir l'intérêt général ? Sans parler d'une plus-value des réflexions et propositions pas toujours évidente au regard du temps et des moyens investis dans le

processus participatif.

En termes méthodologiques, la mise en débat de scénarios réalisés à titre expert est un moment toujours délicat, avec une difficulté, pour certaines personnes de rentrer dans ce type d'exercice intellectuel. Les scénarios exploratoires génèrent bien souvent par ailleurs une attente en termes de prévision à laquelle ils ne sont pas capables de répondre et qui se double d'une frustration de la part des maîtres d'ouvrage.

Les contraintes budgétaires actuelles pesant sur les collectivités interrogent également la portée de ce type d'exercice : à quoi bon élaborer une stratégie que la collectivité n'aura pas les moyens de mettre en œuvre ? Idem avec l'éclatement de l'organisation territoriale depuis la décentralisation. Le pouvoir n'est plus concentré dans les mains de l'Etat mais réparti entre les différentes couches du « mille-feuilles territorial ». Dès lors, comment une seule de ces strates peut-elle influencer sur le devenir de tout un territoire ?

Cette première série de questions en soulevait une seconde : si, malgré tout, ces démarches sont toujours pertinentes, est-il possible de faire mieux ? D'améliorer leur mise en œuvre ? De dépasser les critiques ?

Ces deux séries de questions renvoyaient au final au pourquoi et au comment de telles démarches.

Une question d'une autre nature est également rapidement venue se greffer sur les premières : de quelles démarches parlons-nous ? Ma directrice et mon directeur de thèse m'ont demandé rapidement de préciser si je parlais de prospective territoriale, de planification territoriale ou de projet de territoire, avec le souci de bien cerner mon objet de recherche, alors que je définissais la problématique de la thèse. Ce questionnement renvoyait également aux échanges que nous avons régulièrement entre collègues de bureau d'études, pour savoir si nous parlions plutôt pour telle démarche de planification territoriale, pour telle autre de planification spatiale ou de planification réglementaire, ou encore de prospective pour une troisième... avec des réflexions souvent hésitantes et peu sûrs de nous quant à la solidité de nos conclusions.

Mais, au-delà de la difficulté à définir et nommer les différents types de démarches, ce qui me dérangeait le plus pour répondre à la question soulevée était que, dans ma pratique, les approches et outils mobilisés étaient très proches d'une démarche à l'autre – que j'accompagne l'élaboration d'un SCoT, d'un projet de territoire ou d'une réflexion prospective – et les questions abordées similaires. L'analyse d'un SCoT, que les chercheurs en aménagement et urbanisme classent dans la catégorie de la « planification stratégique spatialisée » (Motte, 2006) ou de la « planification territoriale » (Zepf, Andres, 2011), permet d'illustrer cette proximité.

Un SCoT comporte en effet un Projet d'Aménagement et de Développement Durable¹ (PADD) qui balaie toutes les composantes territoriales. Le code de l'urbanisme (article L. 141-4) prévoit ainsi que le PADD « fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme, du logement, des transports et des déplacements, d'implantation commerciale, d'équipements structurants, de développement économique, touristique et culturel, de développement des communications électroniques, de qualité paysagère, de protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers, de préservation et de mise en valeur des ressources naturelles, de lutte contre l'étalement urbain, de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques ». L'élaboration d'un SCoT revient ainsi à élaborer un véritable projet de territoire qui est formalisé dans son PADD.

L'élaboration de ce PADD requiert une réflexion prospective, tournée vers l'avenir du territoire. Il mobilise la formalisation de scénarios alternatifs - thématiques ou globaux – d'évolution du territoire sur lesquels les élus et acteurs sont invités à réfléchir afin de définir le scénario de leur choix sur lequel reposera le PADD. Ce travail sur les scénarios est l'archétype d'un travail prospectif.

Ainsi, au final, de quelle démarche relève réellement un SCoT ? De la planification, comme retenu par les chercheurs, de la prospective ou du projet de territoire ? Comme nous le verrons, la réponse à ces questions est loin d'être évidente et la différence entre ces différentes catégories de démarches est ténue, voire la catégorisation peu pertinente. Il m'est apparu rapidement utile de réussir à les regrouper sous une même appellation, afin de pouvoir les nommer de façon générique. La notion de « d'anticipation territoriale » a ainsi émergé. L'anticipation territoriale est ainsi devenue l'objet de cette thèse.

Enfin, ce travail de recherche a été rendu possible par une évolution intervenue en 2012 dans mon parcours professionnel. J'effectuais en effet en septembre 2012 ma première rentrée universitaire au titre de mon nouveau poste de Maître de conférences associé à l'Institut de géographie alpine (devenue en 2017 Institut d'urbanisme et de géographie alpine) de l'Université Joseph Fourier de Grenoble (fusionnée en 2016 au sein de l'Université Grenoble Alpes) et au laboratoire de recherche en sciences sociales PACTE (unité mixte de recherche 5194 du CNRS, de l'Université Grenoble Alpes et de Sciences Po Grenoble). Les premières collaborations avec des enseignants-chercheurs de l'Institut de géographie alpine – Romain Lajarge tout d'abord, puis Grégoire Feyt, Pierre-Antoine Landel, Emmanuel Roux et Magali Talandier - remontaient à 2010. Je les avais sollicités dans le cadre de démarches d'anticipations territoriales que j'accompagnais : le Grand Projet Rhône-Alpes Nord Isère, la démarche *Biovallée 2040* dans la Drôme et l'étude sur le développement économique du département des Hautes Alpes. Ces collaborations se sont étendues aux enseignants-chercheurs de

¹ L'analyse conduite dans le cadre de cette thèse est antérieure à la parution de l'ordonnance de modernisation des SCoT de juin 2020, prise en application de la loi portant Evolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) de novembre 2018 ; l'ordonnance introduit le projet d'aménagement stratégique (PAS) qui remplace le projet d'aménagement et de développement durables (PADD)

l'Institut d'Urbanisme de Grenoble voisin², Marcus Zepf et Liliane Bensahel-Perrin, dans le cadre de la réalisation d'un guide pour l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) portant sur la planification et les aménagements dédiés aux activités économiques³. En 2011, Romain Lajarge alors Directeur du département Territoires du laboratoire PACTE, me proposait de postuler à un poste rendu vacant de Maître de conférence associé pour lequel ma candidature fut retenue pour la rentrée 2012.

Le statut de Maître de conférences associé correspond à un mi-temps d'enseignant-chercheur dont l'activité se répartie (en théorie) à parité entre l'enseignement et la recherche. Avec ce nouveau statut je disposais donc d'un quart de mon temps de travail annuel à consacrer à la recherche. Il me semblait également appeler, tout en le permettant, une nouvelle posture par rapport à ma pratique de consultant, une prise de hauteur et une approche davantage réflexive. Non pas qu'elles n'existaient pas avant, mais la charge de travail en bureau d'études et la contrainte de temps ne laissaient que peu d'espace à cette ambition. Cette nouvelle posture était à même d'enrichir aussi bien mon travail de consultant, que mes activités d'enseignement ou de recherche. Une victoire à trois bandes en somme.

Ce temps me permettait de me saisir de mes questions de praticien, questions qui me semblaient avoir tout leur intérêt pour la recherche, dans un esprit de recherche-action, intérêt confirmé par ma directrice et mon directeur de thèse. Ces questions me permettaient en retour de structurer mes activités de recherche au sein du laboratoire PACTE. Le travail était lancé.

Introduit par un questionnement de terrain, ce travail de recherche s'inscrit dans le cadre d'une approche inductive. C'est en effet à partir de ce questionnement que s'est construite la problématique de recherche, et c'est cette approche empirique qu'il convient de croiser avec les théories ou les résultats empiriques d'autres auteurs.

La complexité du questionnement nécessite de l'aborder sous plusieurs angles – historique, philosophique, territorial ou encore méthodologique – et de procéder à des allers et retours successifs entre les travaux des auteurs mobilisés et le terrain. C'est pourquoi nous avons choisi une démarche itérative dans la présentation de notre travail de recherche. L'organisation de la thèse n'est donc pas linéaire, avec une problématique, une méthodologie, un état de la littérature et des résultats. Chaque partie de la thèse, exceptée la première qui n'est dédiée qu'à un état de la littérature, expose ainsi une méthodologie, mobilise un état de la littérature, présente des résultats et les discute.

² L'Institut d'Urbanisme de Grenoble et l'Institut de géographie alpine étaient localisés respectivement à l'époque au 14 et 14 bis de l'avenue Marie Reynoard, avant leur fusion au sein de l'Institut d'urbanisme et de géographie alpine en 2017 sur le même site et à cette double adresse

³ ADEME, 2014, *Réussir la planification et l'aménagement durables. Activités économiques : les cahiers techniques de l'AEU₂*, Eyrolles

Notre recherche doit nous permettre, premièrement, de comprendre pourquoi, après leur émergence, les exercices d'anticipation territoriale ont connu des périodes de mise en sommeil et de réapparition. Cette question implique une analyse rétrospective, objet de notre première partie. Deuxièmement, si les différentes figures historiques de l'anticipation territoriale – la prospective, la planification et les projets de territoire – ont des origines distinctes, nous notons aujourd'hui une très grande proximité. Ce constat nécessite d'analyser cette proximité et doit nous permettre de définir plus précisément l'anticipation territoriale. Elle mobilise une première fois les terrains et est l'objet de notre seconde partie. Troisièmement, le contexte actuel de l'anticipation territoriale n'est plus celui de l'émergence des figures historiques et questionne leur pertinence. Il nous demande de revenir à la pensée de Gaston Berger qui introduisit la prospective en France et cette préoccupation au long terme. Il implique de la mettre en perspective, en mobilisant des philosophes et intellectuels contemporains mais aussi au regard des attentes des acteurs de terrain ou de la mise en tension de l'action publique par le développement durable. C'est l'objet de notre troisième partie qui mobilise nos terrains pour la seconde fois. Quatrièmement, ce contexte appelle également à un renouvellement des modalités de l'anticipation territoriale. Nous mobilisons une troisième fois nos terrains pour une analyse au prisme du concept du management de la transition. C'est l'objet de notre quatrième et dernière partie. L'analyse conduite dans cette quatrième partie, ainsi que dans les parties précédentes, nous permet d'envisager et d'expérimenter un renouvellement de ces modalités adapté au contexte actuel.

INTRODUCTION : CONSTRUCTION D'UN OBJET DE RECHERCHE

L'introduction expose notre cheminement réflexif, depuis le développement durable, objet de notre préoccupation initiale, jusqu'à l'anticipation territoriale (chapitre 1). L'exposé de ce cheminement permet la compréhension et le développement de notre problématique (chapitre 2). Il est complété par la présentation de l'outillage théorique mobilisé et des terrains investis (chapitre 3). L'introduction se termine par l'exposé de notre plan de recherche (chapitre 4).

CHAPITRE 1. DU DEVELOPPEMENT DURABLE A L'ANTICIPATION TERRITORIALE

1.1 Le développement durable : concept dépassé ou indépassable ?

La définition du développement durable est polysémique et le concept (ou notion selon les auteurs⁴) peu précise. Ainsi Nicolas Buclet écrit à son propos :

« Le développement durable se veut un concept global. Sa genèse nous éclaire sur les raisons qui en font un concept relativement flou, tant en ce qui concerne la teneur de ses objectifs que, surtout, sur les moyens de parvenir à répondre aux enjeux identifiés. » (Buclet, 2011, p 156)

Le rapport Bruntland donne du développement durable pas moins d'une vingtaine de définitions, ce qui laisse libre court à différentes interprétations (Leroy, Lauriol, 2011). Ces définitions vont du développement durable comme croissance économique au développement durable comme protection de la nature ou encore comme égalité des chances pour tous (CMED, 1987).

A la définition générique du développement durable comme « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs » (CMED, 1987, p. 40), la Commission mondiale sur l'environnement et le développement lui adosse « deux concepts » inhérents :

« - le concept de « besoins », et plus particulièrement des besoins essentiels des plus démunis, à qui il convient d'accorder la plus grande priorité, et

⁴ Buclet (2011) et Theys (2014) emploient le terme de « concept » alors que le rapport Bruntland (CMED, 1987) évoque une « notion », terme repris par nombre d'auteurs comme Vivien (2010), Petit, Villalba et Zaccàï (2010) par exemple. Nous retiendrons pour notre part le terme de « concept » compte tenu de sa maturité.

- l'idée des limitations que l'état de nos techniques et de notre organisation sociale impose sur la capacité de l'environnement à répondre aux besoins actuels et à venir. » (CMED, 1987, p. 40)

Ces deux concepts traduisent bien les antagonismes qui ont traversé la Commission entre les tenants du développement et ceux de l'environnement (Flipo, 2014). Cependant, comme le souligne Buclet, « Ce sur quoi vont insister les auteurs tout au long du rapport est donc la question de la croissance en tant que nécessité permettant le changement. Ce sera cependant une croissance qualitativement différente de la précédente [...] » (2011, p. 31). Cette croissance doit à la fois permettre aux pays dit « en développement » de poursuivre ce développement, aux pays « riches » d'accentuer la libéralisation économique dans le cadre de la mondialisation, tout en étant par ailleurs vigilant aux impacts sur l'environnement (Flipo, 2014). Mais ce double objectif de poursuite de la croissance tout en répondant aux enjeux environnementaux n'est-il pas source de contradictions ? Pour Buclet, ce « type de contradiction est en grande partie irréductible » (2011, p. 38). La définition « floue » du développement durable garde ainsi avec elle ses contradictions et génère une diversité d'interprétations que peuvent en tirer les acteurs en fonction de leurs points de vue et intérêts.

Eric Neumayer (2003) analyse ainsi deux paradigmes opposés du développement durable : la « durabilité forte » et la « durabilité faible ». Les tenants de la durabilité faible considèrent que le capital naturel et le capital construit manufacturé (fabriqué et accumulé par l'homme) sont substituables l'un à l'autre. Les tenants de la « durabilité forte » considèrent quant à eux que la substitution ne peut être que partielle entre le capital naturel et le capital manufacturé. Dans la continuité des réflexions sur l'entropie de Nicholas Georgescu-Roegen (1972), ils considèrent que toute production manufacturée à partir du capital naturel entraîne des pertes irréversibles. Mais, comme le souligne François Mancebo (2007), les tenants de la « durabilité forte » et ceux de la « durabilité faible » ont deux conceptions diamétralement opposées du développement durable et non pas une conception proche dont fort et faible serait les intensités extrêmes. Ces approches antagonistes expliquent nombres de controverses qui traversent encore le développement durable aujourd'hui.

Si Dominique Bourg (2012) reconnaît au développement durable d'avoir permis l'émergence de problèmes environnementaux globaux et la prise en compte par la politique des conséquences des actions sur l'environnement, il lui reproche d'avoir laissé penser qu'un équilibre était possible entre ses trois « piliers » alors que l'économie reste hégémonique et phagocyte les autres dimensions. L'apparition du concept de développement durable a ainsi occulté les réflexions antérieures de limites à la croissance (Meadows et *al.*, 1972) ou d'entropie (Georgescu-Roegen, 1972).

Malgré les controverses inhérentes à la définition polysémique du développement durable et à ses différentes conceptions, plusieurs auteurs (Sachs, 1998 ; Zaccai, 2002 ; Buclet, 2011) soulignent ses apports en termes de prise de conscience des limites de la logique économique prédominante. La montée en puissance du concept aura aussi permis son passage dans le politique. La multiplication des réseaux d'objectivation – à l'image du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) – a permis à la problématique du développement durable d'être davantage appréhendée par un nombre croissant d'acteurs. Cette appropriation s'est également traduite dans

le champ politique.

C'est ainsi que des éléments du concept sont repris dans de multiples législations ou plan nationaux (Zaccai, 2011), où encore que se développent des *Agendas 21 locaux*, déclinaisons locales de l'Agenda 21 adopté à Rio. Cette évolution permet le passage d'une approche globale du développement durable à une approche territorialisée (Buclet, 2011), avec sa reformulation au regard des enjeux et spécificités propres à chaque territoire, les enjeux variant en effet d'un territoire à l'autre, avec des enjeux spécifiques à chaque territoire mais aussi des déclinaisons locales particulières d'enjeux globaux (Pecqueur, Zuideau, 2010).

Mais pour Jacques Theys (2014) le concept est surtout resté « sous-exploité », se limitant à intégrer l'environnement aux problématiques de marché ou d'aménagement et à faire évoluer les formes de gouvernance. Ses apports sur la stratégie globale et systémique, l'imbrication des échelles spatiales (du local au global) ou encore la multiplicité des échelles temporelles (du court au long terme) ne sont restés que globalement peu pris en compte bien qu'étant pour Theys essentiels, toujours pertinents et d'actualité.

Si le concept semble aujourd'hui dépassé, il reste cependant pour Theys « dans son objet, indépassable » (2014, p. 10) tant les enjeux qui ont justifié son émergence sont aujourd'hui toujours présents à l'image des nombreuses crises qui secouent la planète : écologique, énergétique, économique, de l'emploi ou encore sanitaire.

Nous partageons avec Theys ce constat et inscrivons cette thèse, cette recherche-action, dans l'objectif d'une meilleure prise en compte des enjeux soulevés au niveau des territoires.

1.2 Du développement durable aux enjeux de long terme

« Le développement durable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs » (CMED, 1987, p. 40). Cet extrait du rapport Brundtland, fréquemment proposé comme définition du concept, fait explicitement référence au futur, à travers la capacité des générations à venir de répondre à leurs propres besoins. Se préoccupant des « générations futures », il ne se résume pas au futur immédiat, mais à des temporalités plus lointaines. Dans son avant-propos au rapport « Notre avenir à tous » (CMED, 1987), la Présidente de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, Gro Harlem Brundtland, précise ainsi que l'objectif est de :

« contribuer à définir les identités de vues sur les problèmes à long terme de l'environnement et les efforts qu'il conviendrait de déployer pour résoudre les problèmes que soulèvent la protection et l'amélioration de l'environnement, l'adoption d'un programme d'action à long terme pour les

prochaines décennies et des objectifs auxquels la communauté mondiale devrait tendre⁵. »
(CMED, 1987, p. 1)

Ce préambule fait en effet référence au long terme, aussi bien en termes d'enjeux à relever que de programme d'action à définir, un long terme qui porte sur plusieurs décennies. Si Yannick Rumpala souligne le flou entourant cette temporalité, avec la difficulté de préciser « où commence ce “long terme” » (2010a, p. 124), il constate néanmoins que la montée en puissance des préoccupations du développement durable s'est traduite par une mise à l'agenda politique d'enjeux de long terme. Le développement durable et le long terme semblent ainsi avoir partie liée dans la prise en compte d'enjeux convergents.

1.3 Du développement durable aux transitions

Où en est le développement durable aujourd'hui ? Theys (2014) constate qu'après une période où le concept était omnicomprenant, à l'ordre du jour de colloques universitaires, relayés par les médias, intégrés aux processus décisionnels, il semble aujourd'hui effacé. Après sa longue émergence ayant abouti à une définition consensuelle, sa diffusion large au tournant des années 2000, il est aujourd'hui confronté à une désaffection. Les échecs successifs des grandes conférences internationales – Copenhague en 2009 et Doha en 2012 sur le climat, Rio (+20) en 2012 également - ainsi que la crise économique de 2007 ont très certainement contribué à son effacement.

Theys (2014) explique la désaffection de la notion de développement durable pour deux raisons notamment. La première réside dans les controverses autour de la notion même du développement durable, créant un malaise qui n'a fait que s'accroître au fil des années. La seconde porte sur sa mise en œuvre. Au niveau territorial, sa mise en œuvre opérationnelle, dans le cadre des démarches d'Agenda 21 locaux, a été pénalisée par des lourdeurs procédurales (Theys, 2014). Cette traduction opérationnelle est restée ainsi peu développée et son bilan reste mitigé (Emelianoff, 2005).

C'est dans ce contexte que la notion de transition semble se substituer à celle du développement durable. Cette notion a notamment émergé dans la mouvance des villes en transition, portée par l'anglais Rob Hopkins, initiateur du mouvement (Hopkins, 2010). Elle a également donné lieu à un autre courant de pensée, initié aux Pays Bas, sur les transitions sociotechniques (Boutaud et al., 2012).

Ce second courant s'intéresse à comprendre les grandes transitions sociotechniques (Geels, Schot, 2007). C'est dans le cadre de ce courant qu'émerge le concept de management de la transition (*transition management*), que nous mobilisons dans cette thèse. A partir d'un travail de recherche coopératif conduit aux Pays-Bas, ses auteurs (Rotmans et al., 2001, 2007) décrivent un cadre de

⁵ Nous soulignons

gouvernance pour orienter les transitions vers le développement durable et permettre davantage de cohérence dans les politiques publiques. Ils s'interrogent sur la façon de procéder pour permettre ces transitions (Le Fur, 2021), avec le souci du long terme.

Pour les auteurs du management de la transition, celle-ci résulte d'évolutions conjointes dans les différents domaines de la technologie, l'économie, les institutions, les comportements, l'écologie ou encore les croyances. Ils parlent ainsi d'une « co-évolution » (Rotmans et *al.*, 2001, p. 16), c'est-à-dire d'une évolution impliquant conjointement ces différents domaines.

Cette approche multi-domaines des auteurs du management de la transition la distingue d'autres auteurs pour qui la transition doit privilégier l'écologie, et qui proposent ainsi de substituer la transition écologique au développement durable (Bourg, 2012 ; Bourg et *al.*, 2016). Nos travaux mobilisant le cadre théorique du management de la transition (cf. partie 4), nous inscrivons notre propre approche de la transition comme étant multi-domaine, et non seulement écologique. Pour distinguer cette approche nous utilisons le pluriel et privilégions ainsi l'écriture « transitions »⁶.

Si le concept de transition a supplanté celui du développement durable, il n'en demeure pas moins que certains reproches formulés à l'encontre du développement durable valent également pour la ou les transitions. Nous identifions notamment celui de flou : de quelle transition parlons-nous ? Une transition pour aller où ? Lorsque le terme de transition est associé à un adjectif tel qu'écologique, énergétique ou encore culturelle, la définition est un peu plus précise, mais un certain flou demeure néanmoins. En matière de transition énergétique par exemple, en fonction des objectifs de limitation des consommations énergétiques ou des rejets de gaz à effet de serre, la transition ne sera pas la même. C'est tout le débat en France sur les différents scénarios de transition qui reposent sur une proportion plus ou moins grande d'énergies nucléaire ou renouvelables. Selon ces parts les scénarios peuvent être radicalement différents, mais dans tous les cas leurs promoteurs parlent de transition énergétique. Comme Neumayer (2003) le soulignait à propos du développement durable, ces définitions de la transition énergétique renvoient à deux paradigmes opposés.

Autre exemple, portant sur la transition écologique cette fois. Nous avons assisté à des débats sur sa nature dans plusieurs PNR, certains privilégiant le développement des énergies renouvelables, l'hydroélectricité et l'éolien notamment, d'autres le renforcement de la fonctionnalité écologique du territoire et des derniers la préservation des paysages. Or, le développement de l'hydroélectricité impacte fortement la fonctionnalité écologique des cours d'eau. De même, les éoliennes ont un impact fort sur les paysages, mais sans elles il est difficile de produire localement de l'énergie à la hauteur des besoins. Nous avons là-aussi trois conceptions possibles de la transition écologique, qui répondent à des objectifs légitimes, mais qui représentent trois paradigmes différents. Et ce flou est

⁶ Nous gardons cependant l'usage du singulier dans les parties portant sur le management de la transition, par cohérence avec le concept, ou lorsque nous faisons référence au terme tel qu'utilisé dans les documents analysés par exemple.

encore plus grand quand le terme de transition n'est associé à aucun adjectif.

Mais nous voyons dans ce flou un certain atout du concept. En effet, lorsque nous utilisons le terme de transition seul, la question immédiate qui apparaît est : pour aller où ? Ce terme oblige donc à répondre à cette question. Avec le développement durable, ce n'est pas le cas, il est à la fois le processus et l'objectif à atteindre. Même si cet objectif est flou, il est formulé : tendre vers plus de durabilité. Nous percevons donc dans le recours au terme de transition l'avantage d'inciter à formuler le ou les objectifs recherchés. Vu des territoires, cela nous semble cohérent, chaque territoire étant différent des autres - avec ses propres spécificités, ses acteurs, ses tendances à l'œuvre - ses objectifs doivent être définis de manière spécifique. Notons que c'est aussi ce qu'invitent à faire certains auteurs à propos du développement durable, en soulignant sa nécessaire reformulation locale au regard des enjeux et spécificités propres à chaque territoire (Hamdouch, Zuindeau, 2010).

Au regard de ce constat, l'utilisation du terme de transition n'apparaît donc pas fondamentalement plus pertinente que celui de développement durable. Les auteurs du management de la transition définissent eux-mêmes ce concept comme un support à la cohérence des politiques publiques et un stimulant pour un développement durable (Rotmans et al., 2001). Les deux concepts, transition et développement durable sont mobilisés, le flou persiste ! Nous identifions par contre dans le concept de transition une radicalité qui n'est pas présente dans le développement durable. Les auteurs du management de la transition (Rotmans et al., 2007) visent ainsi l'émergence d'actions de nature radicalement différente, à même d'opérer des transitions radicales promues par les tenants de la transition.

Ce que nous pouvons retenir c'est que, malgré les controverses inhérentes à sa définition polysémique, le développement durable a permis une prise de conscience des limites de la logique économique prédominante et invite à une attention plus grande aux autres dimensions, notamment à l'environnement qu'il a contribué à mettre en avant (Bourg, 2012 ; Theys, 2014). Nous pouvons faire l'hypothèse que les auteurs du management de la transition, faisant eux-mêmes référence au développement durable et ayant mobilisé leur concept à plusieurs reprises pour l'appliquer à des thématiques environnementales, s'inscrivent dans cette même filiation d'une approche multidimensionnelle portant une attention spécifique à l'environnement, bien que non exclusive. Dans tous les cas, pour un territoire, les visées et objectifs à atteindre restent à préciser au regard de ses spécificités, mais aussi de la volonté de ses acteurs.

Si dans la suite de la thèse nous mobilisons le terme de ou des transitions, c'est donc moins pour la pertinence du concept, comparativement à celui de développement durable, que pour acter sa prédominance dans la sphère publique et médiatique. Nous mobilisons ainsi les deux concepts de manière quasi-équivalente dans la suite de nos travaux. Nous faisons plutôt référence au développement durable lorsque nous analysons des démarches passées d'anticipation territoriale. Nous parlons davantage de transitions lorsque nous nous intéressons aux processus.

1.4 Des enjeux de long terme aux démarches d'anticipation territoriale

Rumpala identifie à travers le développement durable une sorte d'« obligation envers l'avenir » (Rumpala, 2010b, p. 2). La prise en compte des enjeux soulevés par le développement durable implique de maîtriser aujourd'hui les conséquences à venir des activités humaines, y compris les plus lointaines dans le temps. Il s'agit d'anticiper les conséquences à venir des impacts des activités, des projets, des politiques, sur chacun des piliers ou finalités du développement durable et, le cas échéant, envisager des mesures correctives. Comme l'écrit Rumpala (2010b) dans le titre d'une de ses communications, il s'agit de « Gouverner en pensant systématiquement aux conséquences ».

La lutte contre le changement climatique offre une bonne illustration de cette préoccupation. Il s'agit de lutter sans attendre contre un changement dont les conséquences, même si elles ont déjà tangibles, se feront surtout fortement sentir à partir du milieu - voire de la fin - du XXI^{ème} siècle. Une note du Conseil de l'Union Européenne portant sur la diplomatie en matière de climat, reprenant les conclusions du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), illustre cette préoccupation :

« Le changement climatique [...] constitue un défi mondial décisif, qui, s'il n'est pas relevé d'urgence, mettra en péril non seulement l'environnement mais aussi la prospérité économique, la réduction de la pauvreté, le développement durable et, plus généralement, la paix, la stabilité et la sécurité au niveau planétaire. » (Conseil de l'Union Européenne, 2015, cité *in* Petit, 2018)

La question du changement climatique illustre aussi l'aspect systémique des problématiques, comme l'illustrent les conclusions du GIEC. Comme nous l'avons analysé (Le Fur, 2012), vouloir relever ce défi mondial implique d'agir de front sur les activités économiques, les mobilités, l'habitat ou encore l'aménagement du territoire. Il implique la nécessaire « adoption d'un programme d'action à long terme » comme évoqué en avant-propos au rapport « Notre avenir à tous » (CMED, 1987).

Mais comme le souligne Theys (2014), il ne s'agit pas tant de faire un simple assemblage de projets s'inscrivant chacun dans les trois piliers du développement durable, que de redéfinir globalement les objectifs de développement. Cette redéfinition implique, selon l'auteur, l'élaboration de stratégies globales, articulant court et long terme, global et local. Il ne s'agit pas seulement d'agrèger ou de coordonner des actions relevant des différents piliers du développement durable, mais aussi de hiérarchiser les objectifs en priorisant le long terme sur le court terme, le global sur le local. Si le questionnement soulevé par les préoccupations contribue à une forme de rationalisation technique, il doit surtout permettre pour Theys l'élaboration d'un véritable « projet politique spécifique » (2014, p. 9).

Rumpala constate dans le même sens que le développement durable incite à des « conduites d'anticipation et des démarches d'exploration de l'avenir, sous forme de travaux prospectifs par exemple » (2010a, p. 126). La multiplication des démarches de prospective territoriale, de planification territoriale et autres projets de territoires en est le reflet. Soutenu par un contexte législatif favorable – loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU) de 2000, les lois Grenelle de l'environnement de 2009 et 2010, ou encore la loi portant Nouvelle organisation territoriale de la

République (NOTRe) de 2015 – le développement durable est monté en puissance en France depuis les années 2000 au sein de démarches d’anticipation territoriale elles-mêmes en multiplication (Zepf, Andres, 2011 ; Dugua, 2015 ; Rio 2015). Ont ainsi été instaurés les Projets d’aménagement et de développement durable dans les documents d’urbanisme (loi SRU), les Schémas régionaux d’aménagement, de développement durable et d’Egalité des Territoires (loi NOTRe) ou autres Plans climat-air-énergie territoriaux (loi Grenelle 1)⁷.

Le développement de ces démarches s’accompagne cependant d’un double constat de flou de leurs définitions respectives, d’une part, mais également d’un besoin de renouvellement de leurs modalités d’autre part.

C’est ce double constat qui nous amène à formuler la notion d’anticipation territoriale que nous définissons comme suit⁸ :

L’anticipation territoriale regroupe un ensemble diversifié de pratiques visant à appréhender les processus territoriaux en cours ou à venir et/ou à identifier les actions à entreprendre au regard des évolutions souhaitées ou attendues.

L’anticipation porte sur le territoire entendu comme un système complexe évolutif, résultant d’une construction socio-spatiale dans un espace géographique donné.

Le caractère territorial de l’anticipation la distingue des anticipations sectorielles, comme pourraient l’être une anticipation économique, énergétique ou encore des mobilités. Ce caractère permet une approche transversale des problématiques.

Au-delà de cette définition et compte tenu de ce double constat, le renouvellement des modalités de l’anticipation territoriale est pour nous intrinsèque à cette notion. Si l’évolution des figures historiques est telle que nous jugeons nécessaire cette nouvelle notion que nous définissons, de la même manière, l’évolution des contextes depuis l’émergence de ces figures est si importante que nous jugeons nécessaire un renouvellement de leurs pratiques. Nous associons donc à la notion d’anticipation une définition, d’une part, et d’autre part un renouvellement de ses modalités. Les deux lui sont intrinsèquement liés.

CHAPITRE 2. PROBLEMATIQUE DE RECHERCHE

Nous faisons dans notre préambule le constat de la difficulté des territoires à répondre aux enjeux soulevés par le développement durable et ainsi enclencher de véritables dynamiques de transitions.

⁷ Nous soulignons, nous reprenons dans ce paragraphe des éléments d’un article que nous avons publié dans la revue *Temporalités* (Le Fur, 2019)

⁸ Nous reviendrons sur cette définition que nous développons dans la seconde partie de ce rapport

Pour autant ces enjeux sont nombreux et pour certains d'entre eux de plus en plus prégnants. En restant dans le seul champ environnemental, mis en exergue par la montée en puissance du développement durable, nous pouvons mentionner les enjeux du maintien de la biodiversité, de la lutte contre le changement climatique et de l'adaptation à ce changement, de la maîtrise des consommations énergétiques, ou encore de la préservation du foncier et plus largement des ressources naturelles. Certains de ces enjeux sont renforcés par des objectifs quantitatifs qui leur sont assignés, comme c'est le cas pour les consommations énergétiques et les rejets de gaz à effet de serre qui sont régulièrement ajustés dans le cadre des rendez-vous successifs de la Conférence des parties (en anglais Conference of the Parties, COP), mais également pour les consommations foncières, avec l'objectif d'absence de toute artificialisation nette des sols promu par la Loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets du 22 août 2021 (art. L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales). Ces enjeux appellent des réponses transversales qui touchent d'autres secteurs territoriaux comme les mobilités, le logement ou encore l'aménagement et l'urbanisme. Aux enjeux portés par les problématiques environnementales se superposent des enjeux relevant d'autres secteurs, comme l'adéquation des équipements et services aux évolutions de la population (vieillesse, décohésion des ménages, arrivée de nouveaux habitants), l'adaptation des emplois aux évolutions des activités économiques ou encore le renouvellement urbain. La temporalité de ces enjeux est variée, de court à long terme, leur échelle spatiale également, de locale à mondiale. La multiplicité de ces enjeux, leur caractère pluriscalair, aussi bien temporel que spatial, appellent de vraies transitions et représentent un véritable défi pour les collectivités et l'action publique. Cette problématique est l'objet de notre thèse et se traduit par notre **question centrale de recherche** :

Comment relever les défis des transitions territoriales et amplifier ses dynamiques ?

Nous abordons cette question de recherche au prisme de l'anticipation territoriale, ayant identifié en introduction les liens entre le développement durable, les transitions, le long terme et l'anticipation territoriale. Pour ce faire nous posons l'**hypothèse** suivante :

L'anticipation territoriale est pertinente pour relever les défis des transitions, à condition de se renouveler dans ses pratiques.

Cette hypothèse implique d'analyser la façon dont les enjeux du développement durable, des transitions, sont pris en compte par l'anticipation territoriale, les impacts que cela induit pour les collectivités et l'action publique, mais aussi les attentes qu'ont les acteurs de ces démarches.

Compte tenu du flou entourant les définitions des figures historiques de l'anticipation territoriale ainsi que les doutes récurrents sur leur pertinence, cette hypothèse implique également de questionner le quoi, le pourquoi et le comment de l'anticipation territoriale : qu'est-ce que l'anticipation territoriale ? Quel est son intérêt pour relever les défis des transitions ? Comment la pratiquer ?

Notre hypothèse implique au préalable de définir l'anticipation territoriale et renvoi donc implicitement au « quoi ». Avant de définir les modalités, le « comment », il convient de définir les attentes, les objectifs recherchés, les intérêts de ces démarches, le « pourquoi », dans un contexte

qui n'est plus celui qui a vu émerger les figures historiques de l'anticipation territoriale. Le « comment » permet d'envisager une évolution des méthodes et de la gouvernance adaptée au contexte actuel.

De cette question centrale de recherche et de notre hypothèse décline un questionnement qui structure nos travaux. Ce questionnement est présenté ci-après.

2.1 Un flou entourant la définition des démarches d'anticipation territoriale


Planification, prospective et projet de territoire sont trois figures d'anticipation caractérisées chacune par un certain flou, des confusions, des difficultés même de définition. Jean-Pierre Boutinet souligne ainsi que « Les concepts qui gravitent dans le champ de l'anticipation sont fréquemment l'objet d'un glissement sémantiques capricieux : souvent utilisés les uns pour les autres, parfois confondus, parfois opposés » (1990, p. 60). Guy Loinger et Claude Spohr constatent quant à eux une « confusion entre les notions de planification et de prospective » (2005, p. 32).

Du fait de cette difficulté à distinguer les différentes figures, les auteurs accolent fréquemment plusieurs d'entre elles ensemble. Ainsi Emilie Jempa Kanko Mutombo, Thomas Bauler et Gregoire Wallenborn (2007) analysent des méthodes participatives de la prospective et de la planification. Loinger et Spohr (2005) dressent un état des lieux de la prospective et de la planification. Bernard Debarbieux et Sylvie Lardon (2003) analysent le rôle de l'iconographie dans la production de projets de territoire et la prospective territoriale.

Si le constat est partagé d'une certaine confusion entre les différents termes, l'analyse de leurs définitions ne nous renseigne guère davantage. De nombreux auteurs soulignent l'ambiguïté, le flou voire le manque de définition de ces notions. Concernant la prospective, Loinger et Spohr notent qu'il « existe de nombreuses définitions d'une notion dont le sens n'est pas véritablement stabilisé ou figé » (2005 p. 29).

Mutombo, Bauler et Wallenborn notent également des évolutions de ces démarches qui génèrent « une certaine convergence et induisent une certaine confusion des genres » (2007, p. 30). Les histoires respectives de chacune des trois figures d'anticipation étudiées se sont effectivement croisées dans le temps et rapprochées. Les méthodes mobilisées sont aujourd'hui très proches, s'inspirant mutuellement. Les sujets traités se recouvrent également grandement.

? Ce constat de flou et de convergence des démarches historiques appelle une première série de questions : comment les différentes figures de l'anticipation territoriale ont émergé et évolué dans le temps ? Qu'est-ce que nous apprend l'histoire de ces figures historiques ? Quelles sont les caractéristiques qui distinguent ces différentes figures aujourd'hui ? Comment pouvons-nous les classer ? Quelle définition commune pouvons-nous en donner ?

 Ces questions sous-tendent les **parties 1 et 2** de la thèse. Nous mettons en perspective historique la prospective, à l'origine de la prise en compte du long terme, avec la planification territoriale et le projet de territoire, autres figures majeures de l'anticipation territoriale (partie 1). Nous précisons la définition de l'anticipation territoriale et proposons une nouvelle typologie pour tenter de mieux distinguer les différentes catégories de démarches conduites aujourd'hui (partie 2).

Après cette rétrospective des figures historiques de l'anticipation territoriale et la définition de cette notion, il convient d'analyser la pertinence de sa mobilisation au bénéfice des transitions territoriales, ce d'autant plus que des doutes récurrents pèsent sur son efficacité.

2.2 Des doutes récurrents sur l'efficacité des démarches d'anticipation territoriale

2.2.1 DES DEMARCHES THEORIQUEMENT PROPICES A LA PRISE EN COMPTE DES ENJEUX DE LONG TERME

La prospective se développe en France dans la période d'après-guerre, sous l'impulsion du philosophe Gaston Berger (Durance, 2007a). Le recours à la prospective vise, depuis son émergence au tournant des années 1950 à prendre en compte les enjeux de long terme et à éclairer l'action (Berger, 1955). Pour Berger, « Avant d'être une méthode ou une discipline, la prospective est une attitude. » (1959a, p. 87). Elle ne se résume pas non plus à un exercice de prévision, aussi complexe soit-il : « L'avenir n'est pas seulement ce qui peut « arriver » ou ce qui a des chances de se produire. Il est aussi, dans une proportion qui ne cesse de croître, ce que nous aurons voulu qu'il fut. » (*ib.*, p. 92).

Pour le philosophe l'avenir n'est pas inéluctable, n'est pas déjà écrit et la prospective nous libère du fatalisme. Ainsi formule-t-il : « Demain ne sera pas comme hier. Il sera nouveau et dépendra de nous. Il est moins à découvrir qu'à inventer. » (*ib.*, 1960a, p. 153). L'avenir ne sera pas le simple prolongement temporel du passé, mais il se définira par rapport à l'action. Il relève ainsi de la volonté et, en ce sens, la prospective a pour objectif d'éclairer l'action, de la rendre efficace (Durance, 2007a ; Gaudin, 2005).

La prospective fut très rapidement appropriée par l'Etat planificateur puis, dans la mouvance de la décentralisation, par les collectivités (Berdoulay, Soubeyran, 1994). Elle se conduit d'abord essentiellement au niveau des régions et des grandes agglomérations, avec des démarches qui sont restées emblématiques telles que *Limousin 2007* ou *Lyon 2010* (Rio, 2015). Dans la continuité des approches conduites au niveau national, elle reste grandement planificatrice.

Sa mobilisation semble ainsi propice à la prise en compte des enjeux soulevés par le développement durable dans l'action publique territoriale, puisqu'étant tournée vers l'avenir, le long terme. En effet, elle est censée permettre d'appréhender de manière cohérente et globale les problématiques du territoire, d'éclairer les choix et de bâtir une stratégie en s'appuyant sur une réflexion à long terme (Delamarre, 2002a). Elle devrait aider à l'adoption d'un positionnement proactif de la part des

collectivités, permettant de définir la perspective vers laquelle tendre, les objectifs à atteindre et les moyens à mettre en œuvre.

Xavier Desjardins (2020) constate également que la planification territoriale renoue avec la prise en compte des préoccupations de long terme, préoccupations grandement sous-tendues par des enjeux environnementaux. Ces enjeux redonnent pour l'auteur une « nouveau souffle » (*ib.*, p. 207) à la planification, dans un contexte de renouveau de l'activité récent.

C'est dans ce sens que le législateur a accordé une place centrale aux Schémas de cohérence territoriaux (SCoT), avec la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) de décembre 2000 et, plus récemment, institué au niveau régional l'élaboration de Schémas régionaux de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) depuis la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) d'août 2015.

Les projets de territoire, instaurés par la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) de 1999, portent aussi cette attention au développement durable et au long terme.

Mais ce contexte « théoriquement » propice au développement des démarches d'anticipation territoriale l'est-il réellement dans les faits ?

2.2.2 DES DOUTES RECURRENTS SUR L'EFFICACITE DES DEMARCHES D'ANTICIPATION

La prospective est, de longue date, sujet à des doutes quant à sa capacité à éclairer l'action. Ainsi Jacques Donzelot constate que, la prospective des années soixante, au temps de sa gloire, n'a dans les faits eu que très peu d'efficacité réelle sur l'appareil de pouvoir (Donzelot, 1985 cité *in* Berdoulay, Soubeyran, 1994). Vincent Berdoulay et Olivier Soubeyran (1994) faisaient l'hypothèse, en 1994, que le retour de la prospective et la multiplication des études à l'initiative de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) ou des régions, devraient aboutir au même constat.

Afin d'expliquer la persistance de la prospective et de justifier de son intérêt, certains auteurs identifient des apports de la prospective autres que ceux identifiés par ses fondateurs. Ainsi pour Soubeyran (1994) la prospective servirait à légitimer les institutions de planification. Alain Faure (2011) voit quant à lui en la prospective et ses récits, une façon de mobiliser les acteurs et de donner du sens à l'action publique dans un contexte de recompositions territoriales. Plus récemment, Nicolas Rio (2015) voit en la prospective une démarche visant à construire l'unité de l'institution, à en justifier son utilité et à revendiquer son pilotage.

En matière de planification, Jourdan fait le constat d'une difficile percée de la planification suite à la décentralisation, les élus étant peu enclins à s'engager dans des démarches de planification intercommunales (Jourdan, 2011). Benoit Dugua, (2015) analysant plus spécifiquement les SCoT, constate la relance d'une activité de planification territoriale malgré les doutes récurrents quant à

leur capacité à produire des effets sur les territoires. Il souligne également la faiblesse de la structuration conceptuelle et théorique des exercices de planification.

Le constat d'une faiblesse épistémologique est également formulé pour la prospective. Jenny Andersson et Pauline Prat (2015) notent ainsi que la prospective est concernée par peu d'études académiques, alors qu'à contrario, elle fait l'objet d'un foisonnement d'ouvrages méthodologiques et d'une littérature grise émanant de prospectivistes, planificateurs ou hauts fonctionnaires.

Anne-Cécile Douillet (2005) a quant à elle mis en évidence que l'action publique inhérente aux projets de territoire, conduite aux niveaux supra communal ou communautaire, est mise en œuvre par des élus qui, plus que de répondre à des enjeux partagés, cherchent avant tout à intercéder en faveur de leur collectivité, collectivité qui fonde leur légitimité d' élu.

Multiplication des projets (Boutinet, 1990), traversées du désert et retours en force de la prospective, relance de la planification territoriale (Dugua, 2015), difficultés à se positionner à des échelles élargies (Douillet, 2005) sont autant d'indicateurs qui traduisent une relation mouvante et complexe des collectivités au futur et un apport contrasté des démarches d'anticipation territoriale.

Ce constat vaut aussi pour l'Etat puisque, dans le contexte de la crise sanitaire liée au COVID, le Plan fait son retour avec la nomination d'un « Haut-Commissaire au Plan » en septembre 2020. Il permet à la revue *L'économie politique*⁹ d'intituler son numéro de janvier 2021 : « La planification, une idée d'avenir ».

? Ce constat de faiblesse conceptuelle et théorique, d'alternance de phases d'émergence et de mise en sommeil de l'anticipation territoriale appelle une seconde série de questions : quel est l'intérêt de l'anticipation territoriale ? Quelles sont les critiques formulées à l'encontre des différentes figures historiques ? A quelles tensions la montée en puissance du développement durable, accompagnée par l'anticipation territoriale, soumet-elle l'action publique locale ? Qu'est-ce qu'attendent les acteurs qui portent les démarches d'anticipation territoriale aujourd'hui ? Pourquoi sont-elles toujours justifiées actuellement dans un contexte différent de celui de leur émergence ?

|= Ces questions sous-tendent la **partie 3** de la thèse. La faiblesse épistémologique nous incite à revenir à la source de la pensée de celui qui introduisit la prospective en France, Gaston Berger. Nous la mettons en perspective d'attentes exprimées par des acteurs porteurs de démarches d'anticipation. Nous analysons les critiques et tensions auxquelles sont soumises ces démarches. Nous mobilisons également des auteurs contemporains, d'autres disciplines, afin de pallier la faiblesse épistémologique toujours constatée aujourd'hui.

⁹ *L'économie politique*, N° 89, janvier-février-mars 2021

Après ce retour à la pensée de Berger, sa mise en perspective avec celle d'auteurs contemporains, l'analyse des attentes, intérêts et critiques vis-à-vis de l'anticipation territoriale, nous proposons de nous intéresser au renouvellement des pratiques, renouvellement intégrant les enseignements de l'analyse réalisée.

2.3 Un besoin de renouvellement des pratiques

2.3.1 UN BESOIN DE PRISE EN COMPTE DES ENJEUX DE LONG TERME MAIS DES DIFFICULTES A CETTE PRISE EN COMPTE

Le contexte actuel de modernité avancée, caractérisé par une accélération du temps, du processus de modernisation, particulièrement appréhendable à partir des années 1980, complexifie le recours à ces démarches d'anticipation (Rosa, 2010). L'accroissement inhérent des incertitudes quant à l'avenir (Callon et *al.*, 2001 ; Veltz, 2008) rend plus difficile l'action publique, de nouvelles évolutions ou de nouveaux enjeux étant susceptibles d'invalider sa pertinence à tout moment. Enfin, les réflexions sur le futur ont perdu de leur attractivité, les enjeux environnementaux dressant un horizon lourd de menaces pour l'avenir – le changement climatique, l'érosion de la biodiversité... - alors qu'hier le futur était source d'espoir et de progrès (Hartog, 2003).

La prise en compte des enjeux de long terme est d'autant plus complexe que certains d'entre eux sont relativement nouveaux, comme ceux inhérents au changement climatique ou à la préservation de la biodiversité (Bombenger, Larrue, 2014). Ils sont peu institutionnalisés, leurs représentations encore incertaines, les acteurs peu légitimés et les réponses à apporter encore sujets à controverses (Lascoumes, Le Galès, 2012). Ils bousculent les références temporelles habituelles (Rumpala, 2010a).

Plus qu'à une simple réinterrogation de l'action publique territoriale, le développement durable invite à sa « rénovation » (Hamdouch, Zuideau, 2010, p. 246), pour la prise en compte d'interdépendances territoriales (du local à l'international) ou encore de nouveaux enjeux, notamment en matière environnementale, comme le climat ou la biodiversité (Bombenger, Larrue, 2014). C'est l'objectif recherché par les auteurs du management de la transition (Rotmans et *al.*, 2001, 2007) qui proposent un cadre de gouvernance et des modalités pour orienter les transitions vers le développement durable et permettre davantage de cohérence dans les politiques publiques

Si le développement durable porte ainsi avec lui ce besoin de démarches d'anticipation (Rumpala, 2010b), le contexte actuel ne facilite pas leur mise en œuvre. Rosa formule ainsi ce paradoxe : « Dans le contexte de la modernité avancée, le besoin de planification croît au rythme où se réduit la portée prospective du planifiable » (Rosa, 2010, p. 321).

2.3.2 UN BESOIN DE RENOUVELLEMENT DES METHODES ET DE LA GOUVERNANCE

Marcus Zepf et Lauren Andres (2011), dans le cadre de travaux de recherche sur les enjeux de la planification territoriale en Europe, suggèrent de reconsidérer les approches compte tenu des nouvelles exigences de la planification urbaine et territoriale. Soubeyran (2014) prône le recours à

l'improvisation pour l'aménagement. Luc Gwiazdzinski (2016) juge fécond l'hybridation entre la recherche et d'autres pratiques professionnelles, entre les sciences du territoire et d'autres disciplines. Jan Rotmans et *al.* (2001, 2007) présentent le management de la transition comme un nouveau cadre de gouvernance pour orienter les transitions Sampsa Hyysalo et *al.* (2019) préconisent le design collaboratif pour des gouvernances de transition.

Ces quelques exemples illustrent autant le besoin de renouvellement que les expérimentations en cours, concernant les pratiques et la gouvernance afférentes aux problématiques territoriales ou d'anticipation.

? Ces constats de besoin d'anticipation et de difficulté à la prise en compte des enjeux de long terme, de besoin de renouvellement des pratiques, appellent une troisième série de questions : comment dépasser le paradoxe de Rosa soulignant le besoin croissant d'anticipation tout comme sa difficulté ? Comment améliorer la contribution de l'anticipation territoriale aux dynamiques de transitions ? Avec quelles modalités et quelle gouvernance ? Quels enseignements tirer du concept de management de la transition ? Comment prendre en compte la pluralité des temporalités ? Le contexte d'incertitude ?

▬ Ces questions sous-tendent la **quatrième partie** de la thèse. Sur la base d'une analyse de démarches d'anticipation territoriale au prisme du management de la transition, nous explorons des pistes possibles d'amélioration de ces démarches. Cette partie permet de passer de la recherche à l'action et de contribuer au renouvellement des outils et méthodes de l'anticipation territoriale, pour une meilleure prise en compte des enjeux soulevés par le développement durable dans le contexte actuel.

CHAPITRE 3. OUTILLAGE THEORIQUE MOBILISE, METHODOLOGIE MISE EN ŒUVRE ET TERRAINS INVESTIS

3.1 Outillage théorique

L'anticipation intéresse de nombreuses disciplines, la sociologie, les sciences politiques, l'histoire et la philosophie notamment. Nous concernant, nous abordons l'anticipation au prisme des territoires, de ses acteurs et de l'ingénierie territoriale, dans le cadre d'une thèse inscrite en aménagement et urbanisme.

Nous mobilisons cependant des auteurs d'autres disciplines utiles pour analyser les contextes dans lesquels l'anticipation territoriale a évolué et se trouve aujourd'hui, ainsi que son intérêt. Nous mobilisons ainsi des réflexions de philosophes pour interroger l'intérêt de l'anticipation territoriale. Nous nous appuyons sur Berger, qui introduisit la prospective en France, mais également Myriam Revault D'Allonnes (2012), Hans Jonas (1979), Daniel Innerarity (2008) ou encore Hartmut Rosa

(2010). Ces derniers permettent une mise en perspective contemporaine de la pensée de Berger, de questionner l'intérêt de l'anticipation territoriale mais aussi de le réargumenter, dans le contexte actuel qui n'est plus celui de Berger de l'après-guerre.

Nous mobilisons également des travaux de sociologues, comme Pierre Lascoumes et Patrick Le Gallès (2005, 2012) ou Jean-Pierre Boutinet (1990), d'historiens comme François Hartog (2003) ou Pierre Rosanvallon (1995, 2006, 2009), de politistes comme Alain Faure (2005, 2011, 2015), Anne-Cécile Douillet (2003, 2005) ou Nicolas Rio (2015). Nous mobilisons aussi une diversité d'auteurs travaillant sur le développement durable.

Notre cadre d'analyse théorique est ainsi constitué autour d'un ensemble de disciplines. Si nos apports et la plus-value de nos travaux concernent bien l'aménagement et l'urbanisme, cette diversité de disciplines nous permet une analyse plus complète.

Seule notre quatrième partie mobilise un cadre théorique d'analyse ciblée : le management de la transition (transition management). Le concept de management de la transition est apparu aux Pays-Bas au début des années deux mille. Il a été formalisé par des chercheurs néerlandais Jan Rotmans, René Kemp et Marjolein Van Asselt, dans un premier article datant de 2001 (Rotmans et *al.*, 2001). Les auteurs le présentent comme un support à la cohérence des politiques publiques et un stimulant pour un développement durable (Rotmans et *al.*, 2001). Leurs réflexions sont ancrées dans les travaux sur la transition socio-technique (Berkhout et *al.* 2004 ; Geels, 2005 ; Geels, Schot, 2007) et plus spécifiquement du multi-level perspective (MLP) articulant le paysage, le régime et la niche (Geels, 2002). La mobilisation de ce concept nous permet d'appréhender des évolutions des pratiques et de la gouvernance de l'anticipation territoriale.

3.2 Méthodologie

Cette thèse est réalisée après plus de 20 années d'activité professionnelle, essentiellement comme consultant au sein de bureaux d'études. Ayant été associé à de nombreuses démarches d'anticipation territoriale en France, ce travail puise dans ce vivier de terrains pour en analyser un certain nombre au prisme de notre questionnement. Plusieurs de ces terrains sont mobilisés de manière plus ou moins importante dans les différentes parties de la thèse, en fonction des questions abordées. Les démarches analysées relèvent des différentes figures historiques que sont la prospective territoriale, la planification territoriale et le projet de territoire. Un des terrains, celui de l'agglomération de Chambéry, en Savoie, a été investi de manière plus poussée afin de permettre une analyse longitudinale, dans le temps, de trois exercices successifs d'anticipation territoriale.

Différentes méthodes ont été mises en œuvre pour permettre nos travaux :

- Une analyse documentaire des dossiers produits à l'occasion des démarches d'anticipation territoriale, diagnostics et documents de présentation essentiellement, afin de permettre leur compréhension ainsi que la création d'une typologie (partie 2), d'appréhender la prise

en compte des enjeux du développement durable par ces démarches (partie 3) et enfin de procéder à leur analyse au prisme du management de la transition (partie 4) ;

- Des entretiens avec des acteurs de certaines de ces démarches (voir la liste des acteurs rencontrés et la grille des entretiens en annexe 2) contribuant à leur analyse (parties 2 et 4) mais aussi au recueil des attentes des acteurs à leur égard (partie 3) ;
- Une analyse réflexive de nos propres connaissances issues de notre association à ces démarches permettant leur décryptage (parties 2, 3 et 4) ;
- La conduite de micro-expérimentations à l'occasion de certaines de ces démarches : nous avons testé de nouvelles modalités, pour certaines étapes des démarches analysées, afin de contribuer à leur amélioration dans le contexte actuel (partie 4).

Nous avons construit notre propre système d'indicateurs pour :

- Comparer des démarches d'anticipation territoriale entre elles et permettre l'établissement d'une typologie (partie 2) ;
- Analyser la prise en compte du développement durable dans des démarches d'anticipation territoriale successives (partie 3) ;

Les méthodes sont présentées de manière plus détaillée en introduction aux différentes parties de la thèse.

Notre cadre d'analyse théorique est mobilisé dans les différentes parties de la thèse :

- Nous mobilisons des politistes, des sociologues ainsi que travaux en aménagement et urbanisme pour une rétrospective des figures historiques de l'anticipation territoriale (partie 1) et pour sa définition (partie 2) ;
- Nous mobilisons philosophes, sociologues et d'autres intellectuels pour une mise en perspective contemporaine de la pensée de Berger et plus largement de l'anticipation territoriale (partie 3) ;
- Nous faisons du management de la transition notre cadre d'analyse des méthodes et de la gouvernance des démarches d'anticipation territoriale (partie 4).

3.3 Terrains

Cinq terrains principaux ont été investis :

- Des Communautés agglomérations :
 - Grand Chambéry (dans le département de la Savoie) ;
 - Nîmes métropole (dans le département du Gard) ;
- Des Pays ou Pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) :
 - Pays de Bièvre-Valloire (dans le département de l'Isère) ;
 - Pays de Sarrebourg (dans le département de la Moselle) ;
- Un Parc naturel régional (PNR) : Chartreuse (à cheval sur les départements de l'Isère et de la Savoie).

Si pour chacun de ces terrains la démarche d'anticipation territoriale la plus récente a été analysée, concernant le Grand Chambéry trois démarches d'anticipation successives ont été étudiées, conduites entre la fin des années 1970 et 2018. Cette double approche permet à la fois une comparaison « horizontale » entre les démarches des différents terrains et « verticale », dans le temps, entre les démarches successives d'un même terrain.

L'agglomération chambérienne a fait l'objet d'une analyse plus poussée car elle est en effet engagée de longue date dans des exercices d'anticipation, ce qui n'est pas le cas des autres terrains. Son dernier exercice est par ailleurs contemporain de nos travaux. Si des métropoles ou des régions peuvent également avoir un tel historique, ces terrains ont davantage été analysés¹⁰ et il nous semblait intéressant d'en étudier de nouveaux. Ces métropoles et régions bénéficient, en outre, de moyens d'ingénierie dédiés à l'anticipation territoriale supérieurs à nombre de collectivités françaises et, à ce titre, nous semblaient peu représentatives de ces collectivités.

Nous avons complété ces terrains principaux, mais de manière moins approfondie, par trois autres terrains, notamment afin de nous permettre de valider la typologie proposée des démarches d'anticipation territoriale (partie 2) :

- Des régions :
 - Franche-Comté (avant sa fusion avec la Bourgogne) ;
 - Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) ;
- Une moitié de département : l'Ouest Saône-et-Loire.

Ce choix résulte à la fois de notre connaissance de ces terrains, mais aussi de leur diversité, aussi bien en termes de contexte territorial que de type de démarches conduites.

¹⁰ Voir par exemple la thèse de Rio (2015), sur les métropoles de Lyon et de Nantes ainsi que sur les régions Rhône-Alpes et Pays-de-la-Loire ou celle de Vidal (2015) sur la région Rhône-Alpes également

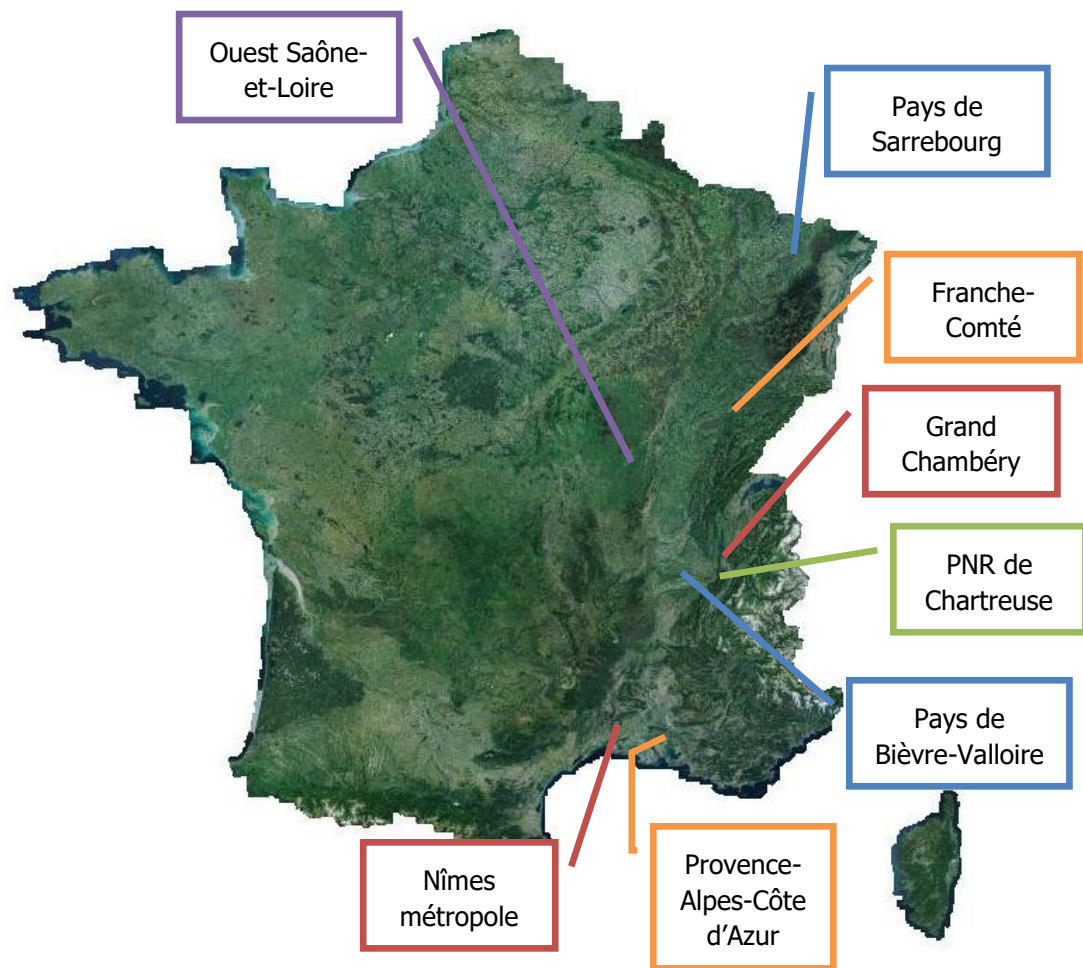


Figure 1 – Carte de localisation des terrains (fond de carte : Géoportail)

Les terrains sont présentés plus en détail dans la seconde partie de la thèse. Ils sont mobilisés et analysés dans cette même seconde partie, mais également dans les deux suivantes.

Tous les terrains ne sont pas mobilisés identiquement pour aborder nos questions de recherche. Le tableau suivant présente de manière synthétique, pour chaque terrain, les questions de recherche abordées, les méthodes mobilisées ainsi que les parties de la thèse concernées :

Terrains	Questions de recherche abordées	Méthodes mobilisées	Parties de la thèse concernées
Tous les terrains principaux et secondaires	Quels sont les caractéristiques qui distinguent les différentes figures de l'anticipation territoriale aujourd'hui ?	Analyse documentaire Indicateurs de comparaison des démarches d'anticipation territoriale	2

Terrains	Questions de recherche abordées	Méthodes mobilisées	Parties de la thèse concernées
Grand Chambéry	Comment les différentes figures de l'anticipation territoriale ont émergé et évolué dans le temps ?	Analyse documentaire	2
	A quelles tensions la montée en puissance du développement durable, accompagnée par l'anticipation territoriale, soumet-elle l'action publique locale ?	Analyse documentaire Indicateurs d'analyse de la prise en compte du développement durable	3
Grand Chambéry Nîmes métropole	Qu'est-ce qu'attendent les acteurs qui portent les démarches d'anticipation territoriale aujourd'hui ?	Entretiens	3
Grand Chambéry Nîmes métropole Pays de Sarrebourg PNR de Chartreuse	Comment améliorer la contribution de l'anticipation territoriale aux dynamiques de transitions territoriales ? Avec quelles modalités et quelle gouvernance ? Quels enseignements tirer du concept de management de la transition ?	Analyse documentaire Entretiens Micro-expérimentations	4

Tableau 1 - Questions de recherche abordées et méthodes mobilisées par terrain

CHAPITRE 4. PLAN DE RECHERCHE

La thèse est organisée en quatre parties, chacune divisée en deux ou trois chapitres.

La première partie dresse une synthèse de l'histoire des figures historiques de l'anticipation territoriale, en France, depuis leur émergence dans le contexte d'après-guerre. Le premier chapitre est consacré à la prospective, par qui l'attention au futur et au long terme a été introduite en France, raison qui justifie l'attention particulière que nous lui portons tout au long de notre travail. L'histoire

de la prospective est complétée par celle des deux autres figures historiques de l'anticipation territoriale (chapitre 2) que sont la planification et le projet de territoire. Cette première partie nous permet d'appréhender l'émergence et l'évolution dans le temps de ces différentes figures et d'en tirer des premiers enseignements.

La seconde partie présente nos terrains et en propose une première analyse (chapitre 1). Elle introduit ensuite la notion d'anticipation territoriale à partir du triple constat d'hybridation des pratiques des figures d'anticipation historiques, du recouvrement progressif des sujets traités par chacune et d'une imbrication renforcée des différentes échelles spatiales, échelles anciennement cloisonnées entre l'aménagement et la planification (chapitre 2). Cette partie propose enfin une nouvelle typologie pour les démarches d'anticipation territoriale, permettant de les classer dans le contexte actuel (chapitre 3). Cette partie nous permet ainsi de définir la notion d'anticipation territoriale et de mieux distinguer les différentes catégories de démarches conduites aujourd'hui

La troisième partie porte sur les intérêts, attentes, critiques et interrogations vis-à-vis de l'anticipation territoriale. Elle propose dans un premier chapitre un retour sur la pensée de Berger tout d'abord, et l'intérêt qu'il voit en la prospective, mais également sur les critiques et interrogations auxquelles les figures historiques de l'anticipation territoriales ont été soumises. Elle se poursuit par une analyse, dans le contexte actuel, de la façon dont nos sociétés appréhendent le futur, complétée d'une mise en perspective de la pensée de Berger par des réflexions de philosophes, sociologues et autres intellectuels (chapitre 2). Le troisième chapitre propose d'analyser comment cela se traduit sur le terrain, d'une part en termes de mise en tension de l'action publique locale et d'autre part, concernant les attentes des acteurs. Cette troisième partie nous permet ainsi une appréhension des attentes et intérêts vis-à-vis de l'anticipation territoriale dans le contexte actuel, fort différent des contextes d'émergence des figures historiques.

La quatrième partie permet le passage de la recherche à l'action. Après la présentation du cadre d'analyse théorique, le management de la transition (chapitre 1), cette partie analyse plusieurs démarches d'anticipation territoriale issues de nos terrains au prisme de ce cadre théorique (chapitre 2) et propose des pistes d'amélioration dans les pratiques de ces démarches (chapitre 3). Ces améliorations sont envisagées dans une logique d'innovations incrémentales, c'est-à-dire par touche, sur des points ciblés, et non dans le cadre d'une nouvelle méthodologie qui se voudrait révolutionnaire. Certaines d'entre-elles ont pu être expérimentées. Ces propositions permettent d'envisager une meilleure contribution de l'anticipation territoriale aux dynamiques de transitions dans le contexte actuel.

Les résultats de la recherche sont présentés au fil de la thèse, dans les différentes parties. Exceptée la première partie, qui ne présente pas de résultat mais dresse une rétrospective des figures historiques de l'anticipation territoriale, les parties 2, 3 et 4 présentent chacune des résultats. La seconde partie définit la notion d'anticipation territoriale et propose une nouvelle typologie pour la classification de ces démarches. La troisième partie analyse la mise en tension de l'action publique locale par la montée en puissance du développement durable ainsi que l'attente des acteurs de

l'anticipation territoriale. La quatrième propose des améliorations pour une meilleure contribution de l'anticipation territoriale aux dynamiques de transitions dans le contexte actuel.

PARTIE 1 – RETROSPECTIVE DES FIGURES HISTORIQUES DE L'ANTICIPATION TERRITORIALE

INTRODUCTION DE LA PREMIERE PARTIE

Cette première partie constitue une synthèse de l'histoire des figures historiques de l'anticipation territoriale : la prospective, la planification et plus récemment le projet de territoire. Avant de procéder à leur analyse dans le contexte actuel (parties 2 et 3), il nous semble indispensable d'en restituer la genèse et leurs évolutions, leurs intérêts et pratiques nous semblant dépendant du contexte dans lequel elles sont mobilisées. Or, le contexte d'après-guerre dans lequel la prospective émerge, est très différent de celui que nous connaissons aujourd'hui. De même, le contexte de la Loi d'Orientation Foncière de 1967, à l'origine de l'essor de la planification spatialisée, n'est plus le même qu'actuellement.

Cette première partie accorde une place importante à la prospective territoriale car c'est par elle que l'attention à l'avenir, au long terme, a largement été introduite en France. Elle permet de mettre en perspective la situation actuelle de la prospective en France et, plus largement, des autres figures de l'anticipation territoriale.

Il ne s'agit pas dans cette partie de refaire la socio-histoire de ces différentes figures de l'anticipation territoriale, qui a été analysée par différents auteurs, mais d'en reparcourir les principales étapes et enseignements afin de pouvoir mettre en perspective nos réflexions dans les parties ultérieures de notre travail de recherche.

Cette première partie est organisée en deux chapitres. Le premier est consacré à la prospective et en synthétise l'histoire depuis son émergence mi-XX^e s. Le second chapitre est consacré aux autres figures de l'anticipation territoriale que sont la planification et le projet de territoire.

CHAPITRE 1. LA PROSPECTIVE : EMERGENCE ET SOUBRESAITS D'UNE ATTENTION A L'AVENIR

Introduite en France au début des années 1950, la prospective se caractérise par son attention à l'avenir et son lien avec l'action. Nous synthétisons, dans ce premier chapitre, son histoire en France, depuis son émergence jusqu'à aujourd'hui.

Ce premier chapitre se décline en deux sections. La première aborde l'émergence de la prospective, ses premières activités, son institutionnalisation à travers le Plan puis la DATAR, ainsi que son premier déclin au niveau national. La seconde section est consacrée à la l'émergence de la prospective dans les territoires suite aux lois de décentralisation ainsi qu'à sa réémergence au niveau national.

1.1 L'institutionnalisation de la prospective à travers le Plan puis la DATAR

1.1.1 LES PREMIERS CLUBS DE PROSPECTIVE

Gaston Berger introduit en France au début des années 1950, dans le contexte d'après-guerre, l'idée d'« anthropologie prospective » (Berger, 1956) et avec elle une attention à l'avenir (Berger, 1958b). Sa mort prématurée en 1960 ne lui permettra pas de connaître son développement. Les conférences et publications qu'il produit rencontrent un certain écho et lui permettent la création du Centre international de prospective en 1958, qui sera renommé Centre d'études prospective en 1960 (Rio, 2015). La dynamique que rencontre la prospective à partir de la seconde moitié des années 1950 n'est pas tant due à la renommée universitaire de Berger, qui reste modeste, qu'à sa capacité d'animation ou de médiation (Guiader 2008). Il est également depuis 1953 Directeur de l'enseignement supérieur et de la recherche au Ministère de l'Education nationale et par son action cherche notamment à rapprocher l'industrie et l'université.

Le Centre international de prospective rassemble autour de Berger des représentants du patronat français - issus du Conseil national du patronat français (CNPf) - emmenés par le docteur Gros, et des hauts fonctionnaires. Berger trouve davantage d'écho auprès du patronat et des décideurs publics, avec qui il crée ce Centre international de prospective, qu'auprès du milieu Universitaire, peu réceptif à ses réflexions (Rio, 2015). Rio (*ib.*) voit en l'adhésion du patronat à la prospective une volonté de redorer son image, au lendemain d'une guerre où il est sorti affaibli, accusé de collaboration.

Bien que le Conseil d'administration du Centre international de prospective soit dominé par des personnalités issues du CNPF (8 membres sur 10), les hauts fonctionnaires présents occupent des postes importants dans l'administration : François Bloch Lainé est directeur du Trésor puis de la Caisse des Dépôts et Consignations, Louis Armand est directeur de la SNCF, Pierre Racine est directeur du cabinet du Premier ministre après avoir été responsable des stages à l'ENA. Ils seront rejoints par Pierre Massé lors de sa nomination au poste de Commissaire général du Plan en 1959 (*ib.*).

Le Centre international de prospective publie aux Presses Universitaires de France dès sa création en 1958 la revue *Prospective*. Elle permet à Berger la diffusion de ses réflexions sur la prospective, mais surtout aux autres membres du Centre la diffusion de leurs réflexions thématiques sur des sujets variés. La revue ne contribue au final que peu à préciser la définition de la prospective, qui repose sur un nombre limité d'écrits publiés essentiellement par Berger, pas plus que sa déclinaison méthodologique (Guiader, 2008).

La structuration initiale du Centre international de prospective ne résistera pas au décès accidentel de Berger en 1960 puisque le patronat est peu à peu marginalisé au profit des hauts fonctionnaires. Ces derniers sont davantage investis dans les réflexions sur les évolutions à l'œuvre dans la société et

soucieux de mieux formaliser les méthodes de la prospective et de lui donner une portée planificatrice.

Peu de temps après la création du Centre international de prospective, Bertrand de Jouvenel, autre figure tutélaire de la prospective (Guiader, 2008), crée en 1960 un autre club : le Comité international Futuribles. Il souhaite notamment renforcer les liens et échanges entre la France et les Etats-Unis et développer les recherches sur les futurs possibles dans le champ des sciences sociales (Rio, 2015). Il s'appuie pour développer ses travaux sur l'expertise préexistante au sein de think-tanks ou des universités du monde anglo-saxons (Guiader, 2008).

Aux Etats Unis, les réflexions prospectives trouvent leurs racines autour des questions militaires. L'armée de l'air américaine s'intéresse aux progrès techniques qui pourraient avoir un intérêt militaire. Elle crée un organisme chargé d'analyser les différents choix possibles en matière de politique de défense, organisme qui deviendra la RAND (acronyme de *Research and Development*) Corporation et qui sera rapidement financée par la fondation Ford. Centrées initialement sur les questions militaires, les réflexions de la RAND s'élargissent à une pluralité d'avenirs possibles et s'émancipent de sa tutelle militaire. Ses travaux feront d'elle, dans les années 1950, un « véritable laboratoire des méthodes prospectives » (Cazès, 2008, p. 374), autour de figures comme Hermann Kahn ou Olaf Helmer, avec le développement de méthodes telles que celle des scénarios ou du recours à l'opinion d'experts, dite méthode Delphi. Axée malgré tout davantage sur les sciences et techniques, l'approche américaine sera qualifiée de « futurologie ».

A travers l'activité du Comité international Futuribles, qui réunit une vingtaine d'intellectuels majoritairement anglo-saxons, Jouvenel souhaite encourager la circulation des travaux entre la France et les Etats-Unis. Il est en cela soutenu financièrement également par la fondation Ford, dans le contexte de guerre froide des années 60, où les Etats-Unis souhaitent renforcer leur influence en Europe.

Bien qu'intéressé aux activités de la RAND corporation, Jouvenel se focalise davantage sur les sciences sociales que sur questions méthodologiques telles que développées par la RAND ou encore du lien avec l'action chère à Berger (Rio, 2015). Il concentre ses analyses sur les futurs possibles. (Guiader, 2008).

Contrairement à Berger, Jouvenel n'exerce pas d'activité universitaire. Il est journaliste et a été chroniqueur pour le *Figaro* avant la seconde guerre mondiale. Comme Berger il a des liens avec le patronat français et est embauché par l'organe de publication du CNPF, la Société d'Etude et de Documentation Economiques, Industrielles et Sociales (SEDEIS). Se démarquant de Berger, Jouvenel ne parle pas de prospective, mais de « futuribles », contraction de futurs possibles (Rio, 2015)

Le Centre International de Prospective, devenu entre-temps Centre d'Etude Prospective, après un déclin de ses activités, fusionnera au sein de Futuribles en 1969.

Cette première période d'émergence de la prospective en France au sein de clubs, reste caractérisée par le faible investissement académique sur le sujet et son échec d'institutionnalisation universitaire, les chercheurs restant à distance des travaux des clubs. Guider souligne le statut « mi-mondain/mi-

savant » des travaux de la revue *Prospective* (2008, p. 25). Le courant philosophique dans lequel s'inscrit Berger, une phénoménologie d'essence spiritualiste et humaniste, est par ailleurs supplantée par la phénoménologie du courant existentialiste (*ib.*).

La mort prématurée de Berger, pour qui une Chaire de prospective à l'École pratique des hautes études avait été créée par Fernand Braudel, aura très certainement contribué à ce bilan (Rio, 2015).

Mais, comme le souligne Rio (2015), les haut-fonctionnaires réformateurs investis dans ces premiers clubs vont s'approprier la prospective, lui permettant en même temps son institutionnalisation pour la mettre au service du projet modernisateur de l'État. Cette appropriation au sein de l'appareil d'État se fera par étapes, en 1962 d'abord avec la création d'un groupe de prospective au sein du Commissariat général du Plan, puis en 1968, avec la création d'une structure dédiée à la prospective au sein de la DATAR, le SESAME (Système d'Etudes du Schéma d'Aménagement).

1.1.2 L'APPROPRIATION DE LA PROSPECTIVE PAR LE PLAN

Fin 1962, le Commissariat général du Plan crée en son sein un groupe de prospective. La création de ce groupe fait suite à la proposition de Pierre Massé - alors en pleine préparation du Vème plan (1966-1970) - au Premier ministre Michel Debré, de conduire une réflexion prospective à horizon 1985 (Rio, 2015). Ce groupe sera ainsi nommé « Groupe 1985 ». Il réunit une dizaine de personnalités, parmi lesquelles Claude Lévi-Strauss, Raymond Aron ou encore Jean-Fourastier, intellectuels renommés, ainsi que quelques hauts fonctionnaires. Seuls Marcel Demonque, membre du Centre International de Prospective, ainsi que Bertrand de Jouvenel sont familiers de la prospective. Cette participation d'intellectuels au travail de l'administration marque, pour Vincent Guiader, une transformation profonde de la façon de concevoir ce travail, une « "intellectualisation" de l'administration » (2008, p. 286).

Comme l'indique Pierre Massé en avant-propos du rapport rendu par le Groupe 1985, l'étude prospective qui lui a été confiée devait lui permettre d'« extraire du champ des possibles quelques figures de l'avenir intelligibles pour l'esprit et utiles pour l'action » (1964, p. 8).

Massé s'appuie sur la prospective, du passage du moyen terme au long terme, pour opérer une transformation au sein du Plan. Il œuvre pour élargir son domaine d'intervention, de la modernisation de l'appareil industriel dans le contexte d'après-guerre à la prise en compte des enjeux sociaux et économiques. La prospective lui permet également de revendiquer au sein du Plan une forme d'expertise propre, « comme un savoir de préparation des décisions » (Guiader, 2008, p. 285).

Le travail du Groupe 1985 est éphémère, puisque concentré sur les années 1963-1964, jusqu'à la publication en 1964 du rapport *Réflexions pour 1985* qui est remis au Premier ministre. Comme l'indique Massé dans son avant-propos au rapport, sa vocation est « d'étudier sous l'angle des faits porteurs d'avenir ce qu'il serait utile de connaître dès à présent de la France de 1985 pour éclairer les orientations générales du V^e Plan » (Massé, 1964, p. 8). Les débats sur cette vocation ont accompagné les travaux du groupe, dont les membres étaient hésitants entre la volonté de renforcer

la connaissance sur le long terme ou la formulation de recommandations plus normatives pour le Ve plan (Rio, 2015). Dans son avant-propos Massé traduit bien cette ambiguïté : « Ces figures de l'avenir destinées à guider nos décisions sont un composé de probable et de souhaitable. Il s'agit moins en effet de deviner hasardeusement le premier, que de préparer efficacement le second : un souhaitable qui apparaisse plausible à l'esprit prospectif et qui devienne probable pour une société attachée à sa réalisation » (Massé, 1964, p. 8).

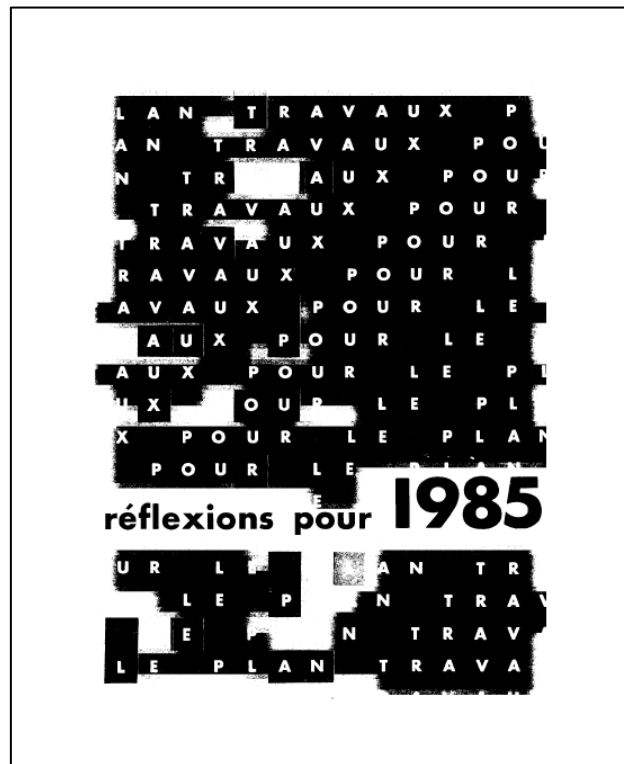


Figure 2 – Page de garde du rapport *Réflexions pour 1985* (source : Massé, 1964)

Le succès médiatique rencontré lors de la publication de ce rapport contraste avec les effets réels qu'il a pu avoir sur le V^{ème} plan. Rio (2015) constate ainsi que le groupe est resté isolé, positionné comme un groupe d'experts auprès du Commissariat général du Plan. Il n'a pas participé aux réflexions des commissions ni aux négociations sur les orientations du Ve plan, axées sur le moyen terme, alors que les réflexions du Groupe portaient elles sur le long terme. L'impact limité des travaux du Groupe 1985 est également dû à sa dissolution après la publication du rapport.

Le départ de Pierre Massé du Plan en 1966 met ainsi un terme à cette période d'institutionnalisation de la prospective au sein du Plan.

Malgré cette première période d'institutionnalisation de la prospective à travers le Plan, la prospective n'en sort pas pour autant plus structurée, ni avec des méthodes plus cadrées. La résonance que rencontre le rapport *Réflexions pour 1985* tient avant tout à la réputation administrative ou scientifique des membres du groupe ainsi qu'à celle des personnes auditées (Rio, 2015). Il n'en demeure pas moins qu'avec la mainmise du Plan et les travaux du Groupe 1985, la

prospective obtient une reconnaissance au sein de l'administration et accède à une première notoriété (Guiader, 2008).

1.1.3 LA PROSPECTIVE AU SEIN D'UNE ORGANISATION NAISSANTE : LA DATAR

Le 14 février 1963 le Général de Gaulle signe le décret de création de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR). La DATAR, placée sous la responsabilité de la Commission Nationale à l'Aménagement du Territoire (CNAT), est envisagée comme son organe exécutif (Rio, 2015). Elle est dotée d'un fond spécial, le Fond d'Intervention pour l'Aménagement du Territoire, qui lui permet d'accompagner la mise en œuvre de ses projets.

La création de la DATAR en 1963 vise à apaiser les divergences au sein de l'appareil d'Etat, avec un rôle de coordination des administrations ministérielles. Mais rapidement la DATAR tente d'imposer son propre leadership sur les problématiques d'aménagement et de dépasser le rôle de coordination qui lui est assigné (*ib.*). Ses chargés de mission se distinguent des planificateurs par leur jeunesse et leur approche davantage politisée de l'action publique. Son premier Délégué, Olivier Guichard, par ailleurs conseiller spécial du Premier ministre Georges Pompidou, permet à la DATAR d'obtenir des arbitrages législatifs et budgétaires qui lui sont favorables. La DATAR bien plus que le Plan, est susceptible de permettre des retombées positives sur le gouvernement (Guiader, 2008).

Mais le détachement de la DATAR de l'Administration du Premier ministre en 1967, pour être placée sous la tutelle du ministre du Plan de l'Aménagement du territoire, Raymond Marcellin, place à son tour la DATAR dans une situation de concurrence frontale avec le Commissariat Général du Plan. Celle-ci est également fragilisée par le départ de son premier Délégué, Olivier Guichard - qui assurait son emprise politique par son positionnement auprès du Premier ministre - pour le gouvernement (Rio, 2015).

Jérôme Monod, qui prend la tête de la Délégation en 1968, se voit donc dans l'obligation de lui donner une nouvelle dynamique. Profitant de la dissolution du Groupe 1985, il tente d'accaparer à son tour le leadership de la prospective pour assoir son emprise sur l'aménagement du territoire et donner à la Délégation une nouvelle impulsion. Analysant le processus de mainmise de la Délégation sur la prospective, Rio (2015) identifie deux processus parallèles au sein de deux séquences successives : une première séquence de rapprochement des clubs de prospective avec, en parallèle, la création du Systèmes d'études pour un schéma général d'aménagement de la France (SESAME), une deuxième séquence de neutralisation des clubs de prospective et de positionnement du SESAME sur la prospective.

A partir de 1968 la DATAR soutient financièrement le Centre d'études prospectives en perte de vitesse et Futuribles, dont le subventionnement par la fondation Ford s'est arrêté en 1966. Elle demande en 1969 au Centre d'études prospectives de fusionner avec Futuribles. Jérôme Monod ainsi que Serge Antoine (qui est membre de la direction de la Délégation), deviennent administrateurs de cette structure nouvellement fusionnée (Guiader, 2008, p. 370).

En 1968 toujours, la création du SESAME au sein de la DATAR lui permet d'animer des réflexions sur l'aménagement du territoire et la prospective. Les réflexions sont conduites au sein de groupes de travail rassemblant des chargés de mission de la DATAR et des représentants des ministères techniques, mais dont les participants habituels des commissions du Plan sont exclus. Les réflexions du SESAME sont soutenues par une intense publication au sein d'une revue dédiée, *Travaux et recherches de prospective*, éditée par la Documentation française, qui lui confère une grande visibilité et assoit son positionnement (Rio, 2015). La revue publie différentes études prospectives, dont en 1971, le resté célèbre *Scénario de l'inacceptable*. Elle publie également entre 1969 et 1971 les Schémas de développement des aires métropolitaines, en lien avec la politique des métropoles d'équilibres de la DATAR.

La DATAR crée en 1969 la Maison du futur, où elle accueille notamment Futuribles. Rio note qu'il s'agit davantage pour la DATAR de bénéficier de la visibilité de Futuribles et de neutraliser son éventuelle concurrence que de [l']intégrer au travail prospectif du SESAME » (2015, p. 119). Bertrand de Jouvenel (2007), témoignant de cette période, confirme que si la DATAR avait soutenu fortement les activités de l'Association Futuribles, après 1970 les financements se tarissent et l'association est proche du dépôt de bilan en 1972-1973.

La prospective devient ainsi un élément central de l'identité de la DATAR, soutenue par une forte activité de publication. Mais si la DATAR réussit à mobiliser en interne l'appareil d'Etat au sein de différents ministères techniques, sa tentative de mobilisation des universitaires est un échec. Comme l'analyse Rio, la tentative d'enrôlement des universitaires revêt un double objectif : « justifier le programme modernisateur de la DATAR en l'appuyant sur une légitimité scientifique d'une part, encourager le développement d'une science de l'aménagement du territoire d'autre part » (2015, p. 122). Mais les universitaires restent réticents à se saisir de la prospective pour analyser les évolutions sociétales, faute d'une institutionnalisation universitaire de la prospective et de sa faiblesse méthodologique.

Face à cet échec le SESAME se tourne alors vers les bureaux d'études, en particulier l'Omnium technique d'aménagement (OTAM), rattaché à la Société d'études et de mathématiques appliquées (SEMA), un des principaux bureaux d'études de l'époque, qu'il charge d'élaborer une méthodologie prospective qui fait toujours défaut. L'OTAM réalise l'essentiel des études lancées sur la période 1968-1972, dans le but de scientificiser la prospective et d'en faire un instrument d'action publique reconnu, dont la DATAR aurait l'expertise (*ib.*).

L'objectif de la DATAR est de réussir à terme à développer des simulations quantifiées de choix politiques d'aménagement du territoire. Comme le note Rio, « elle s'éloigne de la notion chère à Gaston Berger de « faits porteurs d'avenir » pour être considérée comme un outil permettant d'éclairer les implications à long terme des différentes options politiques possibles » (*ib.*, pp. 125-126).

C'est à cette période qu'est mise au point la méthode des scénarios, par « tâtonnement et expérimentation » (Rio, 2015, p. 124) à défaut de réussir une simulation quantifiée de différentes options d'aménagement du territoire, faute d'avancées technologiques suffisantes. La méthode des

scénarios, inspirée des travaux américains de la RAND, offre une réponse alternative à la quantification systématique, en intégrant une approche plus qualitative. L'OTAM est ainsi mobilisé pour élaborer des scénarios contrastés entre novembre 1968 et avril 1969 devant aboutir à une méthodologie formalisée.

Mais la méthode des scénarios ne répond que partiellement aux attentes du SESAME. Si elle permet une approche globale de l'évolution de la société, contrairement aux travaux des clubs de prospective limités à des thèmes ciblés pris séparément, l'approche reste empirique, peu formelle et, bien que quantifiée, nécessitant aussi le recours à l'imagination et au brainstorming des contributeurs. L'approche reste éloignée de la volonté du SESAME de techniciser une méthode robuste, de l'industrialiser et d'en faire un véritable outil rationnel d'aide à la décision (Rio, 2015, p. 131).

A la suite de ce premier travail, le SESAME commande alors à l'OTAM la formalisation d'un scénario tendanciel de la France à l'horizon 2020. Mais au tournant des années 1960-1970, devant les difficultés rencontrées par la mise en instrument de la prospective, la DATAR abandonne son ambition d'en faire un outil de rationalisation de l'action publique. Rio analyse ainsi que, toujours soucieuse d'asseoir sa légitimité dans le contexte concurrentiel interne à l'appareil d'Etat, la DATAR va se servir de ce scénario tendanciel « pour justifier la nécessité d'une politique volontariste d'aménagement du territoire et d'une institution puissante pour la conduire » (Rio, 2015, p. 137).

Ainsi, le scénario tendanciel produit par l'OTAM en 1971 est renommé par la DATAR le « Scénario de l'inacceptable ». En opérant ainsi, la DATAR cherche à la fois à rencontrer un écho important et à justifier le besoin d'une action publique volontariste, le scénario illustrant à l'inverse les conséquences de l'absence d'une telle action. Cité par Rio, un responsable de l'équipe prospective de l'OTAM témoigne ainsi : « Il y a eu un basculement médiatique organisé par la DATAR. Quand ils ont eu notre scénario, ils nous ont demandé d'en écrire une synthèse en le tournant dans leur sens, en montrant que cette dynamique d'éclatement provoquait un besoin que l'Etat reprenne le pouvoir » (*ib.*, p. 139).

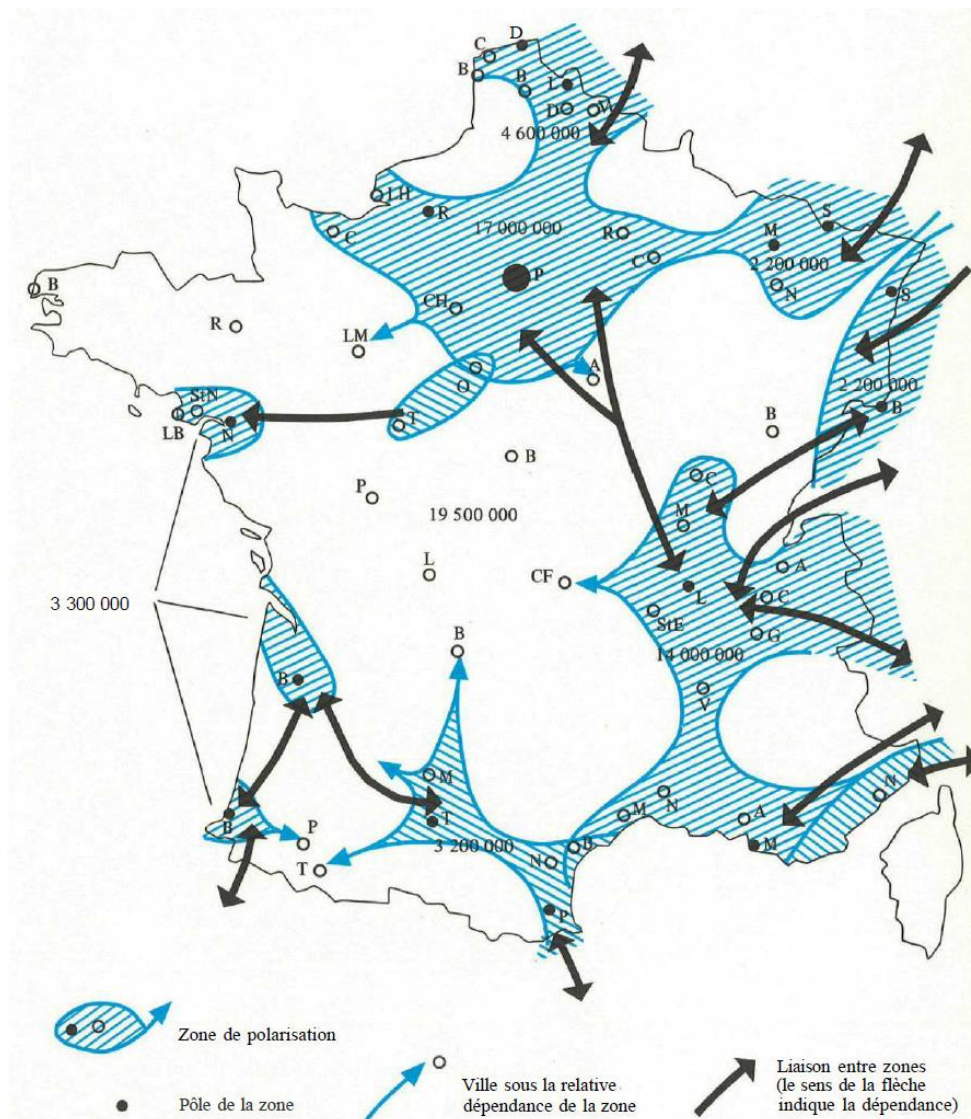


Figure 3 – La scénario de l'inacceptable : zones de polarisation en 1990-2000 (source : DATAR, 1971)

Le sérieux méthodologique d'élaboration du scénario est mis en avant, tout comme le caractère inéluctable de ses conclusions. Il sous-tend une action volontariste de l'Etat et une nécessaire régionalisation pour contrer les dynamiques convergentes propice au développement du bassin parisien (Guiader, 2008).

Ce scénario rencontre un fort écho médiatique et conforte la stratégie de la DATAR. Comme l'analyse Rio, il rend visible l'ambition de la DATAR portée par son Délégué d'étendre « son projet modernisateur au-delà de l'aménagement du territoire pour aborder l'ensemble de l'appareil d'Etat » (2015, p. 145). D'abord géographique, centrée sur l'aménagement du territoire, suite aux travaux initiés pas le SESAME, la prospective devient sociale, afin d'appréhender les évolutions à l'œuvre dans la société.

Avec cette ouverture aux questions sociales et ce nouveau positionnement de la prospective, la DATAR tente une nouvelle fois de mobiliser le monde universitaire au sein du Groupe de prospective sociale. Elle réussit à fédérer plusieurs instituts et laboratoires : l'Institut d'Etude Politique et l'Institut de recherche économique et de planification (IREP) de Grenoble, le Laboratoire de

sociologie du travail d'Aix-en-Provence ou encore le Centre interdisciplinaire d'études urbaines de Toulouse. Réuni plusieurs fois en 1970 et 1971 ce groupe, coordonné par André-Clément Découflé, un chercheur indépendant, tente d'établir un projet de recherche en prospective (Rio, 2015).

Mais, comme le souligne Rio (2015), un bilan des travaux publiés en 1972¹¹ fait ressortir les difficultés du groupe à s'accorder sur une définition de la prospective et sur sa méthodologie. Les travaux correspondent davantage à une juxtaposition des programmes de recherche des instituts et laboratoires mobilisés qu'à une réflexion autour d'une problématique partagée. Ce résultat s'explique par l'absence d'un socle épistémologique de la prospective, qui permet de rassembler sous sa bannière nombre de sujets ainsi que par l'opportunité bien identifiée des chercheurs d'adosser leurs projets de recherche à la prospective et avec elle de drainer des financements pour leurs travaux.

Thierry Gaudin voit ainsi en cette période l'« âge d'or de la prospective », avec son appropriation par l'Etat après son émergence dans les clubs, son écho dans le projet gaullien et ses grands programmes (2005, p. 16). Comme le souligne également Rio :

« Cette période correspond ainsi à un cercle vertueux entre une institution (la DATAR) qui investit ses ressources financières et politiques pour légitimer une forme d'expertise atypique (la prospective), cette dernière venant en retour justifier et conforter sa mission. Le succès de l'énoncé d'institution (le *Scénario de l'inacceptable*) montre l'efficacité de cette dynamique » (Rio, 2015, p. 149).

Mais le tournant des années 1970 viendra rompre cette dynamique.

1.1.4 D'UNE DOUBLE CRISE ECONOMIQUE ET POLITIQUE AU DECLIN DE LA PLANIFICATION D'ÉTAT ET AVEC ELLE DE LA PROSPECTIVE

La mise en sommeil de la prospective au sein de l'appareil d'Etat au milieu des années 1970 est fréquemment attribuée par les prospectivistes, planificateurs ou hauts fonctionnaires (voir par exemple Godet, 1993), au choc pétrolier qui n'aurait pas été anticipé. Cet évènement non prévu aurait ainsi décrédibilisé la robustesse méthodologique vantée de la prospective et de ses scénarios. L'analyse du contexte amène cependant selon Guider (2008) une conclusion un peu plus nuancée.

Le Plan a contribué à l'institutionnalisation de la prospective, avec des V^{ème} (1965-1970) et VI^{ème} (1971-1976) plans qui marquent « l'apogée de l'Etat planificateur » (Dubois, 2009, p. 29). Mais la crise économique va bousculer ce contexte. Alors que pendant la période des 30 glorieuses il s'agissait essentiellement de répartir sur le territoire l'activité industrielle et les fruits de la

¹¹ Découflé et Nicolon, 1972, « Prospective et société : problèmes de méthodes et programme de recherche », *Travaux et recherche de prospective*

croissance, la crise va conduire l'Etat à transformer sa politique d'aménagement en une politique de défense de l'emploi : l'activité industrielle décroît et avec elle certaines régions perdent de nombreux emplois (*ib.*).

Cette crise économique se double d'une crise politique, avec la remise en cause de l'autorité étatique à la suite du mouvement de mai 68, le souhait d'une plus grande liberté sociale ou du développement de l'autogestion dans les entreprises (*ib.*), mais aussi par la remise en cause du projet modernisateur porté par le Général de Gaulle (Rio, 2015).

Cette double crise fragilise la légitimité de l'Etat dans son intervention planificatrice et avec elle ses institutions, le Plan comme la DATAR. La prospective est accusée de ne pas avoir anticipé les chocs pétroliers et la crise économique inhérente. Comme l'analyse Rio, les scénarios produits se retournent ainsi contre la DATAR : « Les projections à long terme deviennent la preuve de l'incapacité de la DATAR et de l'aménagement du territoire à affronter les enjeux du moment » (Rio, 2015, p. 150). Et de vertueux, le cercle devient vicieux : « la DATAR n'a plus les ressources suffisantes pour démontrer l'utilité de l'expertise prospective, cette dernière soulignant à son tour le décalage entre le projet de long terme porté par la Délégation et l'évolution effective du pays » (*ib.*, p. 150).

Rio (2015) souligne ainsi que la prospective se voit aussi reprocher son caractère ambigu, avec la production de scénarios où se mélangent approches analytique et normative, tout comme la proximité entre élus, experts et hauts-fonctionnaires au service d'un même projet réformateur. Cette ambiguïté handicape la reconnaissance de la prospective comme forme d'expertise légitime.

L'échec du Groupe de prospective sociale, initié en 1970, alimente à charge un « procès en scientificité » contre le DATAR (Rio, 2015, p. 153). Comme le constate Landrieu :

« Il faut noter que ce Groupe de prospective sociale produisait une réflexion sur la prospective mais n'élaborait pas de prospective. Cette coupure a inévitablement conduit le groupe à une position de 'critique extérieur' contestant la valeur scientifique de la prospective. [...] les réflexions sur le présent faites à partir d'un futur éventuel ne pouvaient être scientifiques. [...] Les chercheurs en sciences sociales et les institutions chargées de l'orientation des programmes de recherches ont réfuté la valeur scientifique de la prospective et s'en sont désintéressés » (Landrieu, 1981, p. 70, citée par Rio, 2015, p. 155).

Pas plus que les précédentes tentatives d'institutionnalisation universitaires de la prospective celle de 1970 ne réussit, mais elle décrédibilise encore un peu plus la prospective en lui réfutant toute dimension scientifique (Rio, 2015).

L'échec du référendum de De Gaulle en 1969 visant à approfondir la régionalisation, puis son départ en avril de la même année, marquent le coup d'arrêt de la dynamique modernisatrice, le retour des notables politiques, la victoire des pouvoirs périphériques (Grémion, 1976) et le maintien des administrations traditionnelles. En 1972, sous le nouveau gouvernement de Pierre Messmer, la DATAR est intégrée au ministère de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme et abandonne son ambition supra-ministérielle. L'expertise du SESAME est mise en concurrence avec celle du corps des ingénieurs des Ponts. En 1974, deux ans plus tard, l'élection de

Valéry Giscard d'Estaing, hostile à la planification et en rupture avec le projet modernisateur de de Gaulle, marque un nouvel affaiblissement de la DATAR (Rio, 2015).

La réflexion à long terme, propre à la prospective, est supplantée par l'analyse de la conjoncture qui se développe au sein de l'appareil d'Etat mais aussi dans les banques ou les institutions patronales. Comme le souligne Rio : « La neutralité du chiffre et de la formule économétrique s'oppose à la dimension idéologique voire militante du scénario qualitatif de la prospective » (*ib.*, p 156).

La mise en sommeil de la prospective au sein de l'appareil d'Etat au cours de la décennie soixante-dix résulte ainsi selon Rio (2015) de la décrédibilisations de la prospective comme forme d'expertise légitime d'une part et, d'autre part, de l'hostilité au projet planificateur sous la présidence Giscard d'Estaing. La prospective, dont l'institutionnalisation s'est faite dans le giron du Plan puis de la DATAR, pâti de ce recul. Pour Bernard Cazes, la période suivant la première crise pétrolière marque une « traversée du désert » (1994, p. 13) de la prospective pendant laquelle les approches du long terme ont connu un profond discrédit.

Symbole de cette perte de légitimité durable, le VIII^{ème} plan (1981-1985) sera abandonné avant même le début de sa mise en œuvre, le changement de majorité en 1981, avec l'arrivée au pouvoir de François Mitterrand, l'enterrant définitivement (Dubois, 2009).

La modernisation de la vie politique sous Valéry Giscard d'Estaing, puis François Mitterrand, entraîne avec elle une remise en cause de l'action planificatrice centralisée de l'Etat et un « effacement de la prospective » (Berdoulay, Soubeyran, 1994, p. 4). Les années 1980 sont ainsi marquées par l'arrêt des politiques nationales de planification et d'aménagement du territoire (Dubois, 2009). Le contexte libéral de cette période entraîne un repli de l'Etat et la dérégulation où la planification tout comme la prospective ne sont pas perçus comme utiles (Soubeyran, 1994). Cette décennie verra en parallèle la montée en puissance des collectivités territoriales avec l'engagement de la décentralisation.

1.1.5 L'EMANCIPATION DE LA PROSPECTIVE EN DEHORS DE L'ADMINISTRATION D'ETAT

Si la prospective est décrédibilisée au sein de l'appareil d'Etat, elle poursuit cependant sa diffusion en dehors, au sein des grandes institutions internationales - création d'une « cellule prospective » par Jacques Delors et programme FAST (Forecasting and assesement in the field of science and technologie) à la Commission européenne, programme Interfuturs de l'Organisation de Développement Economique et de Coopération (OCDE) ou encore les activités du Club de Rome qui réunit nombre de prospectivistes (dont les français Bertrand de Jouvenel, Pierre Massé ou Serge Antoine) - ainsi que dans les entreprises (Jouvenel, 2012).

Les années 1970 sont ainsi marquées par des rapports célèbres, comme « The limits to growth » (Meadows et *al.*, 1972) sous l'impulsion du Club de Rome ou encore « The Future of World Economy¹² » dans le cadre des activités de l'ONU (Hérault, 2008) qui interrogent les dynamiques de développement futur à l'échelle planétaire. Nombre d'auteurs ou prospectivistes font du rapport du Club de Rome un des éléments déclencheurs de l'essor de la prospective à une large échelle (Theys, 1994 ; Lesourne, 2007 ; Gaudin, 2005).

Le programme Interfuturs initié en 1975 par l'OCDE, avait pour objectif d'étudier les transformations à 25 ans de l'économie mondiale et l'évolution des sociétés industrialisées. Il s'inscrit dans la continuité des travaux du Club de Rome. Ce programme est considéré comme un des plus importants exercices de prospective globale menés à ce jour (Hérault, 2008). Le programme FAST, lancé en 1979 par la Commission des Communautés Européennes s'inscrit dans le cadre de la préparation de la politique de recherche de la Commission.

Le repositionnement des activités des bureaux d'études illustre également les évolutions de la période. Alors que la SEMA met fin en 1973 aux activités de l'OTAM avec sa liquidation, ses activités de prospective se développent en direction des entreprises et lui permettent en 1978 la création d'un département dédié. Michel Godet, rentré à la SEMA en 1974, en est à l'initiative. Son approche, mobilisant la modélisation, est plus proche de la prévision économique que des sciences sociales (Rio, 2015).

L'association Futuribles se détache également au cours des années 1970 du Plan et de la DATAR, dans un contexte d'assèchement des subventions publiques et de désaccord entre les membres historiques de l'association comme Bertrand de Jouvenel et les hauts fonctionnaires. Obligée de réduire ses effectifs, elle déménage également de la Maison du futur à la Maison des sciences de l'Homme dans un local mis à disposition par Fernand Braudel. Hugues de Jouvenel, fils de Bertrand, prend dans ce contexte la gestion de l'association et opère ces évolutions. Il mettra un terme à la revue *Analyse et Prévision* pour lancer à partir de 1975 une nouvelle revue qui porte le nom de l'association, *Futuribles*, aujourd'hui toujours éditée (*ib.*).

Les experts de la SEMA engagent également de leur côté, au milieu des années 1970, une dynamique d'institutionnalisation académique. Cette tentative d'institutionnalisation qui, pour l'Etat, avait échoué auprès des Universités et laboratoires de sciences sociales ou politiques, réussit pour la SEMA avec le CNAM. Jacques Lesourne quitte ainsi en 1974 la direction de la SEMA pour rejoindre le CNAM, plus ouvert que les Universités aux problématiques des entreprises. Il devient titulaire de la chaire « économie et statistique industrielle » et, suite au programme Interfuturs qu'il dirige en parallèle, devient comme le souligne Rio « la figure centrale de la prospective en France » (2015, p 162) à cette époque. Il est rejoint en 1981 par Michel Godet, qu'il avait lui-même embauché à la

¹² Léontieff, 1976

SEMA, et qui devient à son tour titulaire de la chaire « Prospective industrielle » en 1987. Michel Godet crée également en 1990 le premier laboratoire de prospective, le Laboratoire d'investigation en prospective, stratégie et organisation (LIPSOR). Développant une importante activité de formation et publiant différents ouvrages¹³, il se positionne à son tour comme le leader français de la prospective (*ib.*).

Ainsi, plus qu'un déclin de la prospective, la période qui s'engage à partir des années 1970 voit à la fois un déplacement de la prospective, de l'Etat vers les institutions internationales et les entreprises (Guiader, 2008), mais aussi un découplage entre la prospective et la planification à laquelle elle avait été rattachée dans le cadre de son développement au sein du Plan puis de la DATAR. (Rio, 2015).

1.2 Changement d'échelle : du national à l'infranational

1.2.1 L'IMPULSION DES LOIS DE DECENTRALISATION

Ce changement d'échelle intervient à la suite des lois de décentralisation – appelées « lois Defferre », du nom du ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation de l'époque - des années 1980. Adoptées à partir de 1982, elles répondent à la volonté politique de la gauche arrivée au pouvoir avec l'élection de François Mitterrand, de réaliser une décentralisation de l'administration française. Elles correspondent à ce qui plus tard sera nommé l'« acte I » de la décentralisation (Verpeaux et *al.*, 2015).

La première loi est celle du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. Elle transfère la fonction exécutive départementale et régionale des Préfets aux présidents de conseil général et de conseil régional et transforme les régions en collectivités territoriales de plein exercice. Elle sera suivie de nombreux textes dont les lois des 7 janvier et 22 juillet 1983 qui transfèrent des compétences de l'État (urbanisme, gestion des collèges et lycées, action sociale, formation professionnelle...) vers les collectivités territoriales ou encore celle du 26 janvier 1984 qui crée une fonction publique territoriale.

C'est dans ce contexte que vingt ans après les exercices conduits par les instances nationales, Plan et DATAR, le futur s'inscrit de nouveau à la table des réflexions aux échelons régionaux et métropolitains. Comme le souligne Rio, ce transfert de la prospective aux échelles infranationales se fait au mitan des années 1980 et non, comme « les récits de la prospective » le présentent, suite à la relance de l'activité prospective par la DATAR en 1990 (2015, p. 234).

¹³ Godet M., 1994, *From anticipation to action. A handbook of strategic prospective*, Unesco Publishing ; Godet M., 2007, *Manuel de prospective stratégique*, Dunod, Tomes 1 et 2 ; Godet M., Durance P., 2011, *La prospective stratégique pour les entreprises et les territoires*, Dunod ; ...

En effets, les débats de l'Assemblée nationale sur l'aménagement du territoire en mai 1990 signent le retour de la prospective sur la scène nationale. Jacques Chérèque, alors Ministre de l'aménagement du territoire souhaite la relance d'une politique d'aménagement volontariste et avec elle remet en scène la DATAR, alors qu'en 1986-1988, la « planification et ses services ne tenaient plus qu'à un fil » (Soubeyran, 1994, p. 138). Cette séquence permet notamment la parution de *Les territoires du futur*¹⁴ » commandité par la DATAR (Loinger, 1994). Cet ouvrage est le fruit du travail réalisé en 1991-1992 par un groupe d'experts, dont de nombreux chercheurs. Il analyse l'évolution du territoire national et propose quelques perspectives, des « images », d'avenir (*ib.* p. 30). Il est, pour Loinger (1994) cependant bien plus modeste dans sa dimension prospective que les travaux réalisés en 1969-1972 dans le cadre des scénarios pour l'an 2000, ne donnant que des perspectives et non des scénarios complets.

Si cette relance de l'activité prospective à l'échelle nationale est soutenue par la DATAR, elle ne l'aura pas attendue à l'échelle infranationale et la précède de quelques années. C'est le cas notamment de la démarche *Lyon 2010*, conduite de 1984 à 1988, de *Limousin 2007*, lancée en 1986 au lendemain des élections régionales ou encore de la création du Club régional de prospective de Grenoble en 1986 (Rio, 2015).

L'écho rencontré par la démarche *Lyon 2010*, perçue avec le recul comme une démarche fondatrice de la prospective émancipée du giron de l'Etat (Loinger et Spohr, 2004 ; Rio, 2015), incite d'autres agences d'urbanismes (Nantes, Lille...) à se saisir à leur tour de la planification à l'échelle métropolitaine en mobilisant la prospective. Cette diffusion est facilitée par l'appui de la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU) qui met en avant la démarche lyonnaise et la prospective lors de ses congrès annuels de 1985 et 1988 notamment, ou lors du colloque organisé en 1991 avec la Direction de l'architecture et de l'urbanisme du Ministère de l'Équipement intitulé « Prospective et urbanisme. La prospective, nouvelle frontière de la planification urbaine » (Rio, 2015, p. 253).

Cependant, comme l'illustre l'étude par Rio (*ib.*) des cas nantais et lyonnais, la portée de ces démarches varie d'une agglomération à l'autre. Alors qu'à Lyon la démarche est bien appropriée et perdure au-delà des élections municipales de 1989, celle de Nantes abandonne rapidement la dimension prospective avant même ces élections... qui la fera tomber définitivement en désuétude.

Au niveau régional la dynamique est un peu plus tardive. Elle ne démarre qu'au lendemain des élections régionales de 1986, d'abord de façon discrète puis se diffuse au tournant des années 1990. Mais à la différence des agglomérations où les démarches sont portées localement, au niveau régional l'Etat garde un rôle central à travers ses Secrétariats aux affaires régionales (SGAR) notamment qui ont remplacé les Missions régionales avec les lois de décentralisation (*ib.*). Cette

¹⁴ F. Ascher, L. Brams, A. Delamarre, A. Rochefort, S. Wachter, 1993, *Les territoires du futur*, La Tour d'Aigues, éditions de l'Aube

dynamique est notamment liée à la création des Contrats de Plan Etat-Région (CPER) créés par la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification.

La réforme vise à décentraliser la planification en substituant à un plan étatique, centralisé, un ensemble comprenant, outre le plan national, vingt-six plans régionaux et des plans locaux, avec une volonté de démocratisation du processus planificateur et de conjugaison des efforts des collectivités locales et de l'Etat. L'échelon régional s'impose alors comme un espace de planification privilégié et les contrats de plan visent à coordonner et optimiser les projets des différents partenaires (Louis, Merle, 1987).

Si la première génération de CPER (1984-1988), élaborés dès 1983, reste le fruit du travail des services des ministères et du Commissariat général au Plan, la génération suivante (1989-1993) verra l'implication du niveau régional, et notamment des SGAR et Conseils régionaux. Plusieurs régions – Limousin (dont *Limousin 2007* restera une référence), Rhône-Alpes, Aquitaine... - se lancent ainsi, au lendemain des élections régionales de 1986, dans un travail prospectif, pilotés conjointement par le Président du Conseil régional et le Préfet de région, qui alimenteront l'élaboration des nouveaux CPER. Mais l'influence du Plan reste forte, avec l'importation de ses méthodes et une organisation du travail par groupes thématiques mobilisant les acteurs socio-économiques (Rio, 2015,).

1.2.2 UNE RELANCE DE LA PROSPECTIVE PAR L'ÉTAT

Le relance de l'activité prospective au niveau national en 1990, sous l'impulsion de Jacques Chérèque et porté par la DATAR, va cependant dynamiser et systématiser la diffusion de la prospective et de la planification à long terme à l'échelle régionale. Cette diffusion est permise par les travaux conduits au niveau national dans le cadre du programme « Prospective et territoires ». Présenté comme un programme de recherche, structuré en groupes de travail thématique et présidés par des chercheurs qui publieront chacun les résultats de leurs travaux et, en 1993, la synthèse mentionnée ci-avant *Les territoires du Futur*. La DATAR missionne en complément 7 animateurs interrégionaux de la prospective avec l'objectif, pendant trois ans, de favoriser la diffusion de la prospective en relation avec les SGAR. Enfin, la mobilisation des services de la DATAR et des groupes thématiques est complétée par la structuration d'une expertise méthodologique, avec la mobilisation d'un groupe de consultants qui, au côté de la DATAR, diffuseront les méthodes de la prospective au niveau régional, telles que les scénarios ou l'analyse structurelle (Rio, 2015).

Cette systématisation de la prospective se concrétise à travers l'élaboration de la troisième génération de CPER (1994-1999). Elle mobilise, de 1991 à 1993, les Conseils régionaux et les élus locaux, mais également les partenaires locaux dont les chambres consulaires. Le recours à la prospective est justifié pour permettre l'élaboration collective d'un diagnostic du territoire régional et la définition d'orientations à long terme de l'aménagement régional. Elle reste cependant selon les régions mobilisées de façon plus ou moins formelle et, malgré la volonté affichée, la mainmise de l'Etat reste très prégnante avec au final un faible investissement des élus régionaux. Comme le souligne Rio, « En dépit de la décentralisation, les services de l'Etat restent très présents dans le

pilotage de l'action régionale » (2015, p. 289). Ainsi, les démarches régionales se distinguent de leurs homologues métropolitaines lancées un peu plus tôt, par un plus faible investissement des élus - au moins dans un premier temps - et l'omniprésence de l'Etat, aussi bien dans le pilotage que l'importation des méthodes mobilisées.

L'autonomisation des régions vis-à-vis de l'Etat se fera progressivement. En Rhône-Alpes par exemple, intervenant assez précocement, elle passe notamment par l'élaboration par le Conseil régional d'un Schéma régional d'aménagement et de développement (SRAD) initié dès 1989. Ce schéma permet l'affirmation de l'institution régionale auprès des collectivités locales qui se traduira par une procédure de contractualisation du Conseil régional avec ses « Pays », à travers les Contrats globaux de développement (CGD) initiés dès 1993, avant même l'instauration des Pays par la Loi Pasqua du 4 février 1995 (Vanier, 1995).

Globalement, à partir des années 1995, les conseils régionaux, tout comme les intercommunalités, s'emparent par eux-mêmes des activités de prospective en s'éloignant de l'Etat pour les premiers ou des Agences d'urbanisme pour les secondes. Cette émancipation est permise par la structuration et le développement de l'organisation administrative des institutions. Mais comme le constate Rio (2015), cette émancipation, qui donnera lieu à une troisième génération de démarches prospectives, marque aussi une forme de dépassement de la planification. La prospective prise en main par les institutions, touche une grande diversité de thématiques et leur permet d'afficher une stratégie propre à orienter l'action publique, qui dépasse bien souvent les seules problématiques d'aménagement.

Cette émancipation se traduit dès 1997 dans la démarche initiée par Raymond Barre au Grand Lyon, *Millénaire 3*, mobilisant largement les acteurs socio-économiques et la société civile, *Horizon 2010* en Pays de la Loire engagé à partir de 1998 par François Fillon, l'actualisation du SRAD en Rhône-Alpes avec *Rhône-Alpes 2020* à partir de 1998... Si la loi Voynet de juin 1999 instaurera le Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) et dynamisera l'activité prospective régionale, plusieurs régions n'auront pas attendu la loi pour engager une nouvelle génération de démarche (*ib.*).

Mais comme le souligne Rio (2015), ces démarches, portées par des services prospectifs ou les Directions générales, voient cependant pour certaines d'entre elles (Grand Lyon, District de Nantes, Région Rhône-Alpes...) un décalage se creuser avec les services sectoriels qui craignent l'impact de ces démarches transversales sur leur fonctionnement. Aussi, la dynamique engagée par *Millénaire 3* est mise en retrait peu après l'élection de Gérard Collomb à la tête du Grand Lyon en 2001, et la mission prospective centre son activité sur l'animation d'un réseau de veille prospective mobilisant chercheurs, consultants et associatifs. Mais ce réseau, toujours actif aujourd'hui et régulièrement renouvelé ou complété, placé sous la responsabilité de la Direction de la Prospective et du Dialogue Public, n'a pas de vocation stratégique et son activité relève de ce qu'il est convenu d'appeler la prospective du présent (Bailly, 1999), ou comme la nomme un des responsables de la Direction, une « prospective de l'action publique » (entretien du 09/03/2015). Le SRADT « Rhône Alpes 2020 », dans un contexte politique mouvementé est stoppé avant même d'être mis au vote (Rio, 2015).

La planification nationale quant à elle ne disparaît pas pour autant, mais elle reste pour une large part dans le giron de l'Etat. Elle perdure par la relance de la planification urbaine via les Directives territoriales d'aménagement (DTA) à l'échelle des aires métropolitaines ou la poursuite des CPER. L'instauration des SRADT en 1999, bien que portée par les Conseils régionaux et au caractère non prescriptif, traduit aussi cette volonté de maintenir les liens entre la prospective et l'aménagement du territoire, volonté qui est plus ou moins respectée dans le cadre de l'élaboration de ces schémas (*ib.*).

1.2.3 L'EMANCIPATION DE LA PROSPECTIVE AU TOURNANT DU SIECLE

Les démarches de prospective transversale se poursuivent au-delà des années 2000, à l'image de *Lyon 2020* lancé en 2004 ou *Ma ville demain - Inventons la métropole nantaise de 2030* engagée fin 2010, dans un certain mimétisme avec les démarches précédentes, si ce n'est une mobilisation plus large des acteurs locaux ou de la population (Rio, 2015). En effet, dans ce dernier cas, après une démarche précédente conduite à titre expert par l'Agence d'urbanisme, la volonté est d'écrire un nouveau projet de manière participative, avec une forte implication des habitants (entretien avec un des responsables du Pôle dialogue citoyen, évaluation et prospective de Nantes métropole du 22/06/2017).

Mais le tournant des années 2000 est surtout marqué par une diffusion de la prospective dans des démarches sectorielles, en dehors des cercles qui l'ont historiquement porté. Sous l'impulsion de plusieurs lois, les documents de planification sectoriels se multiplient. Nous pouvons évoquer à titre d'exemples :

- Mobilités : la loi d'orientation sur les transports intérieurs (LOTI) créé en 1982 le Plan de déplacement urbain (PDU), qui ne se développera réellement qu'au tournant des années 2000, rendu obligatoire par la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE) dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants, et renforcé par plusieurs lois entre 2000 à 2010 (CERTU, 2012) ;
- Habitat : si la loi relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État introduit en 1983 le Programme local de l'habitat (PLH), le développement des PLH est plus récent, notamment depuis la promulgation de la loi Engagement National pour le Logement de 2006 qui oblige les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, les communautés d'agglomération et les communautés à se doter d'un tel programme (Goze, 2014) ;
- Energie et biodiversité : la loi de 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite loi Grenelle II, instaure deux nouveaux schémas régionaux, placés sous la double responsabilité du Préfet de Région et du Président du Conseil Régional, le Schéma régional de cohérence écologie (SRCE) et le Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) ;

- Economie et innovation : plus récemment, la loi de 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe, promulgue l'élaboration de schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII).

La prospective s'émancipe ainsi des directions ou services des collectivités ou des agences d'urbanisme qui l'avaient jusque-là porté à l'échelle infranationale.

1.2.4 TERRITOIRES 2040, DERNIER EXERCICE DE PROSPECTIVE NATIONAL... AVANT LE SUIVANT ?

La DATAR lance au début des années 2000 un nouvel exercice de prospective, *Aménager la France en 2020*. Cet exercice dessine quatre scénarios pour l'avenir de la France à l'horizon 2020 (DATAR, 2000).

Mais c'est en 2009 que la DATAR lancera son dernier exercice de prospective nationale, *Territoire 2040*. Les moyens mis à disposition pour ce travail sont importants, 200 à 300 experts sont mobilisés pendant près de 3 ans (Vanier, 2015). L'exercice implique un grand nombre d'universitaires - géographes, politistes et économistes - alors que ce milieu est resté longtemps défiant vis-à-vis de la prospective. Le pilotage scientifique et opérationnel est assuré, au côté de la DATAR, par Martin Vanier. Le conseil scientifique de la démarche est composé de Nathalie Blanc, Laurent Davezies, Philippe Estèbe, Thierry Paquot. Le travail est structuré en groupes présidés par Francis Aubert, Laurence Barthe, Nadine Cattan, Gilles Le Blanc, Michel Lussault, Bernard Pecqueur et Gilles Pinson (DATAR, 2010a).

L'exercice donne lieu à une série de publications rapprochées dans la *Revue d'étude et de prospective*. Le premier numéro, intitulé « Territoires 2040. Aménager le changement » est publié l'été 2010. Il introduit la démarche et expose une première série de controverses (DATAR, 2010b). Le second numéro est publié à la fin de l'année 2010. Intitulé « Territoires 2040. Prospective périurbaine et autres fabriques de territoires » il est consacré aux espaces périurbains (DATAR, 2010c). Il expose quelques démarches de prospective, Martinique 2025 et Dijon en 2030. Le troisième numéro est publié un an après le premier, été 2011. Intitulé « Territoire 2040. Des systèmes spatiaux en perspective », il se consacre à l'étude de sept systèmes spatiaux qu'il décrit et dont il met en exergue les problématiques (DATAR, 2011a). Les sept systèmes spatiaux analysés portent sur :

- L'urbain-métropolisé français dans la mondialisation ;
- Les systèmes métropolitains intégrés ;
- Les portes d'entrée de la France et les systèmes territoriaux des flux ;
- Les espaces de la dynamique industrielle ;



Figure 4 : Territoires 2040 n° 4 (source : DATAR, 2011b)

- Les villes intermédiaires et leurs espaces de proximité ;
- Les espaces de développement résidentiel et touristique ;
- Les espaces de la faible densité.

Le quatrième numéro est publié à l'automne 2011. Intitulé « Territoire 2040. Des systèmes spatiaux en prospective », il présente des scénarios contrastés pour chacun des sept systèmes analysés dans le numéro précédent (DATAR, 2011b). Le choix est fait de scénarios intégrant chacun des éléments positifs et négatifs, mettant en exergue tensions et contradictions (Desjardins, 2017).

L'exercice sera complété, un an après, à l'automne 2012, par deux derniers numéros, « Territoire 2040. Des facteurs de changements 1 » et « Territoire 2040. Des facteurs de changements 2 ». Ces deux numéros analysent un certain nombre de facteurs de changement, le vieillissement, la mobilité, le climat ou encore l'énergie pour le premier (DATAR, 2012a), la mondialisation, la consommation, les nanotechnologies ou encore le temps pour le second (DATAR, 2012b).

Il était prévu que les scénarios prospectifs, objets du numéro quatre de la *Revue d'étude et de prospective*, fassent l'objet d'une présentation dans quelques grandes villes de France. Une première présentation eu lieu à Grenoble à laquelle nous avons assisté. Nous étions présents dans l'atelier présentant les scénarios des systèmes métropolitains intégrés, dont l'élaboration fut présidée par Gilles Pinson. Les échanges furent tendus entre le président du groupe et les participants. Les autres présentations qui étaient prévues ailleurs en France n'eurent pas lieu.

Ce contre-temps dans la présentation des travaux de prospective illustre bien la difficulté de la restitution de telles réflexions. Les auditeurs doivent produire un effort intellectuel parfois difficile pour s'approprier les différents scénarios, leurs perspectives et les processus décrits. Bien que n'utilisant pas encore la méthode des scénarios dans ses travaux, Berger s'interrogeait déjà en 1960 : la prospective « n'est-elle pas trop abstraite ou, en tout cas, trop éloignée du réel pour être efficace ? » (1960b, p 163).

En l'absence d'une définition claire et partagée de la prospective, le statut des scénarios interroge également. Décrivent-ils une réalité à venir ? Sont-ils fondés sur des prévisions solides ? Ou au contraire sont-ils le fruit de l'imagination ? Leur élaboration repose à la fois sur des prévisions, des extrapolations et sur l'imagination. Berger évoquait déjà que si la prospective, « cette prévision au sens spécial » (1955, p. 60), repose sur des « dénombrements indispensables à faire jouer tous les procédés d'élaboration dont dispose la statistique moderne » (1957a, p. 61), elle repose aussi sur l'imagination, cette « vertu qu'il nous faut susciter » (1957b, p. 71). Les scénarios sont donc le fruit de ce métissage, de ce statut hybride pas toujours évident à bien appréhender. Dans le préambule d'un article publié par Gilles Pinson dans la revue *Futuribles*, sur l'exercice Territoire 2040, il est rappelé que l'objectif du travail prospectif est « non pas prédire l'avenir mais "amener un peu de perplexité au sein des réseaux de politiques publiques" » (Pinson, 2012).

Ce rappel illustre bien cette ambiguïté et la nécessité de préciser à chaque exercice le statut des scénarios prospectifs. Nous avons vécu également la difficulté de leur présentation pour emmener les auditeurs dans cette description de l'avenir. Un effort de pédagogie et de communication doit

être mis en œuvre, avec idéalement la mobilisation de moyens audio-visuels ou de récits fiction. Ces derniers ont par exemple été utilisés dans le cadre de la présentation des scénarios prospectifs de Territoires 2040 (DATAR, 2011b).

Cet exercice est à ce jour le dernier exercice de prospective conduit à l'échelle nationale. Rétrospectivement il apparaît un peu à l'image du bouquet final d'un feu d'artifice, celui de la prospective conduite par la DATAR, puisque la DATAR a disparu en 2014. Elle a fusionné avec le Comité interministériel des villes et l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances au sein du nouvellement créé Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), lui-même fusionné au sein de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) au 1^{er} janvier 2020 avec l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) et l'Agence du numérique.

Mais l'histoire ne semble pas vouloir s'arrêter là puisqu'Emmanuel Macron a créé en septembre 2020 un (nouveau) poste de haut-commissaire au plan et à la prospective auquel il a nommé François Bayrou. Histoire à suivre...

Ce chapitre a permis de rappeler l'histoire mouvementée de la prospective depuis son émergence en France dans le contexte d'après-guerre. Rapidement mise en sommeil au niveau national après un « âge d'or » qui n'aura été au final que de relativement courte durée – une décennie –, son activité s'est poursuivie dans d'autres lieux – les organisations – ou a émergé à d'autres échelles – infranationale, européenne – avant de se diffuser à des approches sectorielles. Au niveau national l'activité a également réémergé avec plusieurs exercices conduits à cette échelle avant une nouvelle mise en sommeil et une intégration de la DATAR au sein du Commissariat général à l'égalité des territoires puis de l'Agence nationale de la cohésion des territoires. Mais l'histoire n'est pas finie...

Nous synthétisons dans le chapitre suivant la rétrospective des deux autres figures de l'anticipation territoriale : la planification et le projet de territoire.

CHAPITRE 2. LA PLANIFICATION ET LE PROJET DE TERRITOIRE : RETROSPECTIVE DE DEUX AUTRES FIGURES HISTORIQUES DE L'ANTICIPATION TERRITORIALE

Nous avons dans le premier chapitre synthétisé l'histoire de la prospective depuis son émergence en France dans le contexte d'après-guerre jusqu'à aujourd'hui. Nous avons commencé à entrevoir ses liens avec l'aménagement du territoire mais aussi avec la planification, entendue aussi bien comme planification française que comme planification spatialisée. Nous abordons dans ce chapitre une brève rétrospective des autres figures de l'anticipation territoriale.

Ce second chapitre est décliné en deux sections. La première est consacrée à la planification. Elle distingue la planification spatialisée de la planification française. La seconde section porte sur le projet de territoire.

2.1 Deux figures distinctes de la planification

Dans le domaine de notre thèse, nous pouvons distinguer en France deux formes de planification : la planification française économique, encore appelée planification française, d'une part, la planification urbaine ou planification spatialisée, d'autre part. La planification française est associée en particulier à l'action du Commissariat Général au Plan et ses plans quinquennaux mis en œuvre à partir de la fin de la seconde guerre mondiale (Santamaria, 2016).

La planification française est rapidement associée, dès la fin des années 1950, à l'aménagement du territoire, d'autant plus étroitement avec la création de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) en 1963 (Desjardins, Généau de Lamarlière, 2016). Cette forme de planification se spatialise ainsi progressivement, l'aménagement du territoire devenant la déclinaison spatiale de la planification française (Santamaria, 2016). Son échelle d'intervention reste cependant nationale voire régionale.

La planification urbaine, ou planification spatialisée, émerge en France au milieu du XX^e siècle, dans un contexte de forte croissance démographique (Motte, 2006). Son échelle d'intervention est beaucoup plus localisée, essentiellement au niveau infra-départemental et concerne quelques dizaines de communes, voire de manière plus récente quelques centaines. S'intéressant à l'origine essentiellement à l'usage des sols elle touche aujourd'hui une plus grande variété de secteurs et les auteurs parlent également à son propos de planification territoriale (Zepf, Andres, 2011).

Comme le soulignent Yves Jean et Martin Vanier, la planification urbaine et l'aménagement du territoire sont longtemps restés séparés, si ce n'est « cloisonnés » (2008, p. 62). Ce constat est moins vrai aujourd'hui et il devient difficile de distinguer où s'arrête la planification territoriale et où commence l'aménagement. Nous y reviendrons.

2.1.1 DE LA PLANIFICATION DE L'USAGE DES SOLS A LA PLANIFICATION TERRITORIALE

Cette sous-section porte sur la forme traditionnelle de « planification de l'usage des sols » (Motte, 2006, p. 26), lors de son émergence en France au milieu du XX^e s., aux pratiques plus récentes de planification stratégique spatialisée (*ib.*) ou de planification territoriale (Zepf, Andres, 2011). Son échelle d'intervention est davantage locale, allant de la commune à l'intercommunalité ou leur groupement.

2.1.1.1 La planification par l'usage des sols

Cette forme de planification s'est développée en France à partir du milieu du XX^e s, dans un contexte de forte croissance démographique et urbaine (Motte, 2006). Au lendemain de la première guerre mondiale, est adoptée le 14 mars 1919 une première loi instituant les « projets d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes, dans les communes de plus de 10 000 habitants et dans celles sinistrées, pittoresques ou en extension rapide » (Morand-Deville, 1996), ancêtre des Plans d'Occupation des Sols (POS). Mais cette loi n'est dans les faits que très peu mise en œuvre, du fait de sa lourdeur et de ses contraintes (*ib.*). La loi d'urbanisme du 15 juin 1943, généralisant les projets d'aménagements intercommunaux n'eut pas plus d'impacts (CERTU, 2008).

C'est en 1967, avec l'adoption de la Loi d'Orientation Foncière (LOF), que cette forme de planification prend réellement son essor. La LOF instaure les Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) et les Plans d'Occupation des Sols (POS). Elle encadrera la planification en France jusqu'au tournant du XXI^e s. et l'adoption le 13 décembre 2000 de la loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) (CERTU 2008).

La planification issue de la LOF est centrée sur l'usage des sols. Elle définit la localisation des différentes fonctions (habitat, activités, transport, équipements, agriculture, nature), la densité et les formes urbaines afin d'accompagner les perspectives de croissance démographiques et économiques ou de restructuration (Motte, 2006). Elle définit ce qu'Alain Motte qualifie de « plan d'usage des sols » (*ib.*, p. 27). Mais, comme souligne l'auteur, une telle forme de planification est passive. Par le contrôle de l'usage des sols elle tente d'éviter une urbanisation non décidée de l'espace, mais elle n'est pas en mesure d'impulser les aménagements qui seraient souhaitables.

La planification par l'usage des sols sera remise en cause durant les années 1980 et 1990, avec la critique de l'Etat-providence et le tournant néolibéral (Zepf, Andres, 2011). Elle est jugée comme inadaptée aux évolutions de la société, trop inflexible et contraignante (Motte, 2006). Elle laissera la place à la planification stratégique.

2.1.1.2 De la planification stratégique à la planification territoriale

Si la planification par l'usage des sols a permis une certaine maîtrise des extensions urbaines et un encadrement des projets d'aménagement, elle rencontre rapidement, à l'image du SDAU chambérien, des difficultés. L'articulation entre les documents intercommunaux et les documents d'urbanisme communaux est souvent imparfaite, les élus cherchant davantage à contourner les premiers qu'à les décliner localement. Ils sont perçus comme contraignant, dictés par l'Etat et défavorables aux projets de développement (Motte, 2006).

Cette planification par l'usage des sols laisse ainsi la place à une planification qualifiée de territoriale (Zepf, Andres, 2011) ou de stratégique spatialisée (Motte 2006, 2011). L'émergence de cette forme de planification est influencée par la planification stratégique telle que pratiquée dans le monde de l'entreprise. Sa mise en œuvre est associée à des décisions opérationnelles, des projets. Le lien est ainsi renforcé entre planification et action concrète (Motte, 2006). Le plan est mis en retrait au profit

du programme et des projets. Elle accorde davantage de place aux projets opérationnels ainsi qu'à la réflexion prospective, dans l'objectif de favoriser le développement économique et la métropolisation (Zepf, Andres, 2011).

La planification stratégique favorise ainsi l'émergence des projets urbains, notamment au sein des grandes agglomérations ou métropoles. Il s'agit de grandes opérations urbaines, de l'implantation d'un équipement prestigieux ou encore de la reconversion de friches ou anciens sites industriels (Dugua, 2015). Ces projets contribuent au rayonnement des territoires qui les portent et à positionner les métropoles dans la compétition européenne, voire mondiale (Zepf, 2011).

Mais la planification stratégique est à son tour de nouveau critiquée à partir du milieu des années 1990. Il lui est notamment reproché de privilégier les mécanismes de marché sans tenir compte de la préservation de l'environnement, dans un contexte de médiatisation et de montée en puissance des préoccupations du développement durable (Zepf, Andres, 2011).

Les pratiques de la planification évoluent mais restent globalement diversifiées, conduites à différentes échelles (de la commune au regroupement d'intercommunalités) ou dans des contextes territoriaux variés (métropole, agglomération, zone rurale, secteur de montagne ou encore littoral). Zepf et Andres proposent de les regrouper sous le terme de planification territoriale, synonyme « d'approches urbanistiques plus négociées, plus souples et plus évolutives » (2011, p. 17).

Les pratiques négociées sont ainsi nécessaires pour faciliter l'articulation entre les différentes échelles (plan intercommunal et plan communal) ou entre le plan territorial et les plans sectoriels (portants sur les mobilités, l'habitat, l'environnement ou l'économie). Elles associent des acteurs variés - élus, acteurs socioéconomiques voire habitants - dépassant le seul périmètre des collectivités.

Ces nouvelles pratiques rompent avec la rigidité des plans d'usage des sols, conçus de manière hiérarchique, pilotés par l'état et auxquels il convient de se conformer. Leur souplesse et leur caractère évolutif sont aussi le résultat d'un contexte d'accélération des changements (Rosa, 2010) et de montée des incertitudes quant à l'avenir (Callon et *al.*, 2001 ; Veltz, 2008).

Les Schémas de cohérence territoriaux (SCoT), instaurés en France par la loi Solidarité et renouvellement Urbain (SRU) du 13 décembre 2000 illustrent bien cette évolution de la planification spatialisée.

La loi SRU contribue à la relance de la planification spatialisée en France. Elle place le développement durable au cœur des démarches avec l'instauration du Projet d'aménagement et de développement durable. Ce projet, en énonçant les objectifs recherchés, constitue le socle des documents de planification (Dugua, 2015). Il ne s'agit ainsi plus seulement d'accompagner la croissance urbaine, mais de concevoir et mettre en œuvre les conditions d'un projet, un projet durable. L'attention au développement durable est renforcée, dans sa dimension environnementale, par les lois Grenelle de l'environnement de 2009 et 2010 notamment.

La planification se tourne ainsi délibérément vers l'avenir, avec un effort de cohérence, de durabilité. Elle ne se cantonne plus à l'accompagnement des tendances à l'œuvre ou à la juxtaposition des

projets. Cette évolution reflète également l'appropriation de la prospective par les agences d'urbanisme pour la conduite des exercices de planification (Rio, 2015).

L'élaboration des documents de planification, suite à la loi SRU, ne relève plus des services de l'Etat, comme les SDAU, mais d'une collectivité ou d'un Syndicat mixte. L'Etat, au titre des « Personnes Publiques Associées » (article L. 132-7 du code de l'urbanisme), est toujours associé à la procédure et le caractère exécutoire du schéma de cohérence territoriale est ainsi par exemple soumis à sa validation (article L. 143-25 du code de l'urbanisme).

La prégnance de l'Etat reste importante, l'interprétation possible du code de l'urbanisme lui laissant des marges de manœuvres pour juger de la conformité ou non du SCoT. Le code de l'urbanisme énonce ainsi que le caractère exécutoire du SCoT ne peut intervenir qu'après prise en compte des « modifications [que l'Etat] estime nécessaire d'apporter au schéma lorsque les dispositions de celui-ci [...] compromettent gravement les principes énoncés à l'article L. 101-2, sont contraires à un projet d'intérêt général, autorisent une consommation excessive de l'espace, notamment en ne prévoyant pas la densification des secteurs desservis par les transports ou les équipements collectifs, ou ne prennent pas suffisamment en compte les enjeux relatifs à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques » (article L. 143-25 du code de l'urbanisme). L'appréciation du caractère excessif ou non de la consommation d'espace, tout comme la grave compromission des principes énoncés à l'article L. 101-2, relatifs aux objectifs du développement durable à atteindre, laisse effectivement des marges d'interprétation significatives pour lesquelles l'Etat est en droit de demander des modifications conditionnant le caractère exécutoire du SCoT. Il n'en demeure pas moins que, si son influence reste réelle, l'Etat n'est plus pilote de l'élaboration des documents.

Le caractère « négocié » (Zepf, Andres, 2011) est aussi retranscrit dans la loi. La structure porteuse du SCoT doit en effet associer à la procédure les « personnes publiques associées » qui regroupent, outre l'Etat, les conseils généraux et régionaux, les établissements publics de coopération intercommunale ou encore les chambre consulaires (article L. 132-7 du code de l'urbanisme). Elle doit également délibérer sur les « modalités de concertation » (article L. 143-17 du code de l'urbanisme).

La loi garantie-t-elle pour autant ce caractère négocié ? Si la structure porteuse du SCoT doit définir les « modalités de concertation » qui accompagnent la procédure, la loi ne définit aucun niveau minimum de concertation à atteindre. La seule obligation qui lui est faite est de définir ces modalités, de faire le bilan de la concertation mise en œuvre au terme de la procédure et que ce bilan soit conforme à la délibération initiale définissant ces modalités. Les modalités peuvent ainsi se limiter à une réunion publique. Le SCoT pourra être validé par l'Etat à partir du moment où cette modalité aura été délibérée au lancement de la démarche et réalisée. Certes, dans ce cas il s'agirait davantage d'une consultation que d'une concertation (Barret, 2012), mais elle serait suffisante pour valider le SCoT. Dans la réalité, les pratiques sont davantage participatives avec de multiples réunions ou travaux en commissions qui accompagnent la procédure, accessibles aux seuls élus ou ouvertes aux acteurs socio-économiques, voire aux habitants. L'arrêt et l'approbation se font par un vote au sein de l'instance décisionnelle où siègent représentant des communes et/ou intercommunalités. A ce

titre la procédure est effectivement davantage négociée qu'elle ne l'était dans le cadre des SDAU pilotés par l'Etat.

La planification territoriale se distingue également de la planification de l'usage des sols par les différents champs sectoriels qu'elle aborde. A l'image du SDAU de Chambéry (cf. partie 2), les thèmes traités dans le cadre de la planification de l'usage des sols se limitent essentiellement à l'économie, la démographie, l'habitat et les équipements. Le code de l'urbanisme (article L. 141-4) impose lui aux SCoT de traiter « des politiques publiques d'urbanisme, du logement, des transports et des déplacements, d'implantation commerciale, d'équipements structurants, de développement économique, touristique et culturel, de développement des communications électroniques, de qualité paysagère, de protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers, de préservation et de mise en valeur des ressources naturelles, de lutte contre l'étalement urbain, de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques ». Autant dire que tous les champs sectoriels sont traités.

Par contre, comme pour les SDAU, les SCoT sont davantage en capacité de contraindre, de maîtriser, voire de créer des conditions favorables à un développement souhaité, que de réellement les impulser. S'il revient au SCoT de définir dans son PADD les objectifs des politiques des différents champs sectoriel (article L. 141-4 du code de l'urbanisme), ses moyens pour les mettre en œuvre sont limités aux prescriptions édictées dans son document d'orientation et d'objectifs (DOO). Comme le souligne Zepf et Andres (2011), le SCoT reste avant tout un document à portée réglementaire. L'atteinte des objectifs édictés dans le PADD n'est possible que si l'action publique territoriale conduite par les intercommunalités, les communes, les conseils départementaux et régionaux décline à son niveau ces objectifs. Un SCoT peut ainsi fixer des objectifs en matière de politique des transports et déplacements, concrètement, ce n'est pas lui qui détient la compétence pour faire circuler les transports collectifs. Cette compétence relève des autorités organisatrices de la mobilité (AOM) sur lesquels les SCoT n'ont aucune autorité, pas plus qu'ils n'en ont sur les autres collectivités d'ailleurs : aucune collectivité ne peut exercer une tutelle sur une autre (article 72 *al.* 5 de la Constitution).

C'est peut-être en ce sens que la planification territoriale est davantage négociée. Le pouvoir des documents de planification est important, mais également limité, essentiellement réglementaire. Pour que la planification envisagée puisse réellement se mettre en œuvre, c'est toute l'action publique locale, portée par le SCoT ainsi que par l'ensemble des collectivités qui doit s'engager dans l'atteinte des objectifs fixés.

2.1.2 LA PLANIFICATION FRANÇAISE ET L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

2.1.2.1 La mise à l'agenda de l'aménagement du territoire

La planification française voit le jour en France au lendemain de la première guerre mondiale, avec l'élaboration du premier Plan de Modernisation et d'Équipement (1947-1953), appelé également Plan Monnet, du nom de son promoteur, Jean Monnet, premier responsable du Commissariat

général au plan tout juste créé en 1946. Cette forme de planification est qualifiée selon les auteurs de « planification française » (Massé, 1962 ; Gruson 1968, Dubois, 1971) ou de « planification économique » (Gruson, 1968 ; Pascallon 1974). Elle est écrite comme « indicative » (Massé, 1962, p. 88), voire « indicati[ve] et non impérati[ve] » (*ib.*, p. 89) ou encore « indicative et incitative » (Jean, Vanier, 2008). Pierre Pascallon (1974) la décrit comme une « planification concertée, une planification active » (p. 8). Elle se distingue de la planification « impérative » mise en place dans les années 1930 en Union soviétique (Santamaria, 2016, p. 24), et de son caractère contraignant pour toutes les entreprises (Dubois, 1971).

L'objectif du premier plan est de relancer l'appareil productif et rattraper le retard technique après les années de guerre. Il est centré sur six activités économiques : le charbon, l'électricité, l'acier, le ciment, le machinisme agricole et les transports, avec un effort particulier sur le machinisme agricole afin de soutenir la relance de l'agriculture française (Gruson, 1968). Le second Plan (1954-1957) sera lui élargi à l'ensemble des activités économiques (Massé, 1965).

La même période d'après-guerre voit émerger une nouvelle problématique, l'aménagement du territoire, dont se saisit l'Etat français. Plusieurs auteurs (Barjot, 2002 ; Desjardins, Géneau de Lamarlière, 2016 ; Marchand, 2001) relient son émergence à la publication en 1947 de l'essai *Paris et le désert français*¹⁵, écrit par Jean-François Gravier, alors chargé de mission au ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme. Gravier dénonce dans son essai la polarisation croissante de l'agglomération parisienne et formule des préconisations pour lutter contre ce processus. Bien que critiqué depuis, cet ouvrage a néanmoins marqué durablement les politiques d'aménagement du territoire pendant de longues années, au moins jusqu'au tournant du XXI^e siècle (Marchand, 2001).

Deux années après la publication de cet essai, en 1949, le ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme, Eugène Claudius-Petit crée au sein de son ministère une Direction de l'aménagement du territoire. La priorité pour le ministère est de rééquilibrer la répartition des activités économiques et de la population entre l'agglomération parisienne et la province. Afin de permettre la réalisation des actions prévues (relocalisation des industries et développement de quartiers d'habitations), la Direction est dotée en 1950 d'un fond propre, le Fond national d'aménagement du territoire (FNAT) (Dard, 2002).

Le II^{ème} plan (1954-1957) marque un début d'intérêt aux disparités régionales et d'un soutien aux régions les moins développées (Delamarre, 2002b). Les programmes d'action régionale, sont ainsi institués par décret en janvier 1955, en lien avec le plan national. Ils se doublent de la création de vingt-deux « régions de programme » en novembre 1956 (Jean, Vanier, 2008, p. 38). Cette priorité se

¹⁵ Gravier J.-F., 1947, *Paris et le désert français : décentralisation, équipement, population*, Parsi, Le Portulan, collection L'homme et la cité

traduira davantage dans le cadre de la mise en œuvre du III^{ème} plan (1958-1961), avec sa régionalisation via les « programmes d'action régionale ».

2.1.2.2 La régionalisation du plan

La préparation du IV^{ème} plan (1962-1965), dit plan Massé, permet l'affirmation de sa régionalisation. Au-delà de la modernisation, les préoccupations du IV^{ème} plan portent également sur la « répartition des fruits de l'expansion » (Dubois, 1971). Le Plan de Modernisation et d'Équipement se transforme par la même occasion en Plan de développement économique et social.

Ce IV^{ème} plan met en effet l'accent sur l'équilibre des dynamiques du développement régional et de répartition de la croissance (Derycke, Merlin, 2015). Des conférences interdépartementales, réunissant les préfets départementaux avec à leur tête un préfet coordinateur, sont ainsi créées en 1960 par le gouvernement Debré, à l'échelle de chacune des régions, dont le nombre est porté à vingt-et-un. Ces Conférences interdépartementales siègent à partir de 1961 au Commissariat général au Plan et complètent leur approche sectorielle par une approche territoriale.

C'est dans la foulée, fin 1962, que le Commissariat général au Plan alors en pleine préparation du V^{ème} plan (1966-1970), internalise la prospective et crée en son sein le « Groupe 1985 ». Mais, comme déjà évoqué, bien que rencontrant un succès médiatique, les effets des travaux du groupe sur la préparation du V^{ème} plan restent limités (Rio, 2015).

A l'initiative du Commissariat général au Plan, l'année 1964 est marquée par une série de décrets qui renforcent la planification régionale. L'année précédente a vu la création de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR). Sa création vise à apaiser les concurrences entre le ministère de la construction et le Commissariat général du Plan autour de la problématique naissante de l'aménagement du territoire, avec un rôle de coordination des administrations ministérielles. Si la réforme régionale doit beaucoup au Commissariat général au Plan, la DATAR œuvre de son côté à la création des Commissions de Développement Economique Régional (CODER), qui doivent se substituer aux comités régionaux d'expansion et rassembler en son sein les élus et acteurs socio-économiques locaux (Dubois, 2009).

La réforme permet ainsi une implication de l'échelon régional dans la préparation du V^{ème} plan, avec les prémices d'une régionalisation des budgets d'équipements (Dubois, 2009). L'horizon du long terme, 1985, est le même que celui retenu par le « Groupe 1985 » du Commissariat général au Plan dans le cadre de sa réflexion sur l'avenir de la France. Si les échelles spatiales ne sont pas les mêmes, les échelles temporelles coïncident (Rio, 2015).

Rio (2015) analyse ainsi le recours au moyen et long terme comme une stratégie pour positionner l'échelon régional face au poids de l'organisation départementale et du pouvoir périphérique (Grémion, 1976), dans un objectif également de s'affranchir des hostilités des élites locales au projet modernisateur porté par de Gaulle.

La régionalisation du plan se prolongera avec le VIème plan (1971-1976), mais la crise économique et l'arrivée au pouvoir de Giscard, puis de Mitterrand, contribuent à une mise en sommeil de politiques nationales de planification et d'aménagement du territoire au profit de politiques infranationales (Dubois, 2009).

2.1.2.3 La création des Parcs naturels régionaux (PNR) : une autre initiative de la DATAR

L'aménagement du territoire, via les activités de la DATAR, investit également les espaces ruraux. La DATAR est ainsi à l'origine avec le Ministre de l'Agriculture de l'époque, Edgar Pisani, de la création expérimentale du premier PNR en France. Il s'agit du PNR de Saint Amant Raismes, situé à proximité de la métropole lilloise (Diemer, Marquat, 2014). L'idée est d'expérimenter une structure moins contraignante que celle des Parcs nationaux. En 1967, le 1^{er} mars, le décret instituant les Parcs naturels régionaux est promulgué. Le PNR de Saint Amant Raismes est officiellement créé en 1968. Il sera suivi par le PNR d'Armorique en 1969. Dix années après le décret les instituant, la France compte déjà une vingtaine de PNR (Fédération des PNR, 2007).

Si le Ministre de l'environnement, Robert Poujade, qualifie en 1971 les PNR d'« outils d'aménagement fin du territoire » (Fédération des PNR, 2007, p. 2), la DATAR se voit dessaisir du sujet. Le décret n° 75-983 d'octobre 1975 confie ainsi au Ministère de l'Environnement l'agrément des PNR. Ce décret confie aussi aux régions l'initiative de la création d'un PNR.

Depuis leur création, le dispositif réglementaire et législatif a conforté les PNR, avec de nombreuses lois ou décrets. Sans être exhaustif, nous pouvons citer la loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages, qui donne une valeur juridique aux chartes constitutives. La loi n°95-101 du 2 février 1995, relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite loi Barnier, complète les dispositifs de protection et de gestion des espaces naturels. La loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, dite loi Voynet, reconnaît les PNR comme outils d'aménagement du territoire. La loi n°2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, parcs naturels marins et parcs naturels régionaux renforce le poids des PNR en soumettant à leur avis un certain nombre de documents de planification, d'aménagement et de gestion des ressources naturelles ou en leur permettant de porter un SCoT (Diemer, Marquat, 2014). La loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages conforte la place des PNR vis-à-vis des documents de planification, d'aménagement et de gestion des ressources naturelles ainsi que dans leur rôle de mise en cohérence des politiques des collectivités territoriales (Fédération PNR, 2017)

L'évolution de ce dispositif a accompagné le déploiement des PNR sur le territoire national. Pour le cinquantième anniversaire de leur création, en 2017, les PNR sont ainsi au nombre de 51 en France (Fédération PNR, 2017).

2.2 L'émergence du projet de territoire au tournant du XX^e s.

2.2.1 DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE AU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL

Les décennies 1980 et 1990 marquent le basculement d'une politique d'aménagement du territoire, entendue comme une politique nationale conduite par l'Etat français, à une politique d'aménagement et de développement des territoires impliquant davantage les collectivités et acteurs locaux (Desjardins, Géneau de Lamarière, 2016).

Les lois Defferre, adoptées à partir de 1982, marquent l'« acte I » de la décentralisation (Verpeaux et *al.*, 2015). La décentralisation sera réactivée une décennie plus tard, avec la Loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République de février 1992, notamment par la création des communautés de communes et des communautés de villes (article 68). Elle sera complétée en juillet 1999 par la Loi Chevènement relative au renforcement et à la simplification intercommunale (Dubois, 2009).

Les Régions, instituées dans le cadre de l'acte I de la décentralisation, sont chargées par la loi de juillet 1982, portant réforme de la planification, de l'élaboration des Contrats de Plan Etat-Région (CPER). Ces programmes régionaux complètent le Plan quinquennal national, plan qui sera abandonné après le X^{ème} Plan (1989-1992). La décennie 1982-1992 voit ainsi s'opérer un basculement de la planification nationale vers la planification régionale. Elle voit aussi émerger un partage des compétences d'aménagement du territoire entre l'Etat français et les Régions, partage qui se traduit dans la contractualisation des CPER (Desjardins, Géneau de Lamarière, 2016).

Les lois Pasqua et Voynet marquent une nouvelle étape dans l'évolution des politiques d'aménagement et de développement du territoire. La loi d'Orientation pour l'Aménagement du Territoire (LOADT) de février 1995, dite loi Pasqua, instaure ainsi le Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNADT), sensé marqué le retour d'une vision prospective à horizon 2015. Il ne sera jamais élaboré. La LOADT instaure également les Schéma Régionaux d'Aménagement du Territoire (SRADT), prévus comme des déclinaisons régionales du schéma national et document cadre à la contractualisation des CPER 2000-2006. Elle crée les Pays, structure d'expérimentation et de concertation des acteurs, ainsi que les Directives Territoriales d'Aménagement (DTA), marquant le retour d'un Etat planificateur sur des espaces à enjeux : les métropoles de Lyon et Marseille, les estuaires de la Loire et de la Seine, les bassins miniers du Nord et de Lorraine et les Alpes du Nord (Dubois, 2009).

Après le changement de gouvernement, la loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable des Territoires (LOADDT), dite loi Voynet, de juin 1999, viendra renforcer les territoires de projets à travers les Pays instaurés par la loi Pasqua, mais également les agglomérations créées par la loi Chevènement instaurée ce même été 1999.

2.2.2 L'ÉMERGENCE DU PROJET DE TERRITOIRE ET L'INSTITUTIONNALISATION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

La figure du projet de territoire émerge ainsi suite à la promulgation des lois Pasqua et Voynet de 1995 et 1999.

La loi Pasqua est issue du débat national sur l'aménagement du territoire initié en 1993. La loi réintroduit le « pays » (titre deux) instauré en 1975 dans le cadre des contrats de pays (Bonerandi, 2005). Le pays regroupe des communes présentant « une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale » (article 22). La loi prévoit que « Les collectivités territoriales et leurs groupements définissent, dans le cadre du pays, en concertation avec les acteurs concernés, un projet commun de développement » (article 23).

Avec la dissolution de l'Assemblée Nationale en 1997 la loi Pasqua n'est qu'en partie appliquée. Emmanuelle Bonerandi (2005) souligne néanmoins qu'elle est à l'origine d'une réforme importante de l'aménagement du territoire que viendra conforter la loi Voynet.

La loi Voynet précise le « projet commun de développement » instauré par la Loi Pasqua pour les pays (article 23) et l'étend aux agglomérations. La loi précise en effet que les pays doivent élaborer « une charte de pays en prenant en compte les dynamiques locales déjà organisées et porteuses de projets de développement, notamment en matière touristique. Cette charte exprime le projet commun de développement durable du territoire » (article 22). Le projet de développement du territoire prend ainsi la forme d'une charte. La loi fait également dans cet article référence au développement durable, non évoqué dans la loi Pasqua. Elle précise en effet que :

« le projet commun de développement durable du territoire selon les recommandations inscrites dans les agendas 21 locaux du programme "Actions 21" qui sont la traduction locale des engagements internationaux finalisés lors du sommet de Rio de Janeiro des 1er et 15 juin 1992 et les orientations fondamentales de l'organisation spatiale qui en découlent, ainsi que les mesures permettant leur mise en œuvre » (article 22).

Ainsi élaborées, les chartes de pays doivent permettre la prise en compte des préoccupations du développement durable et contribuer à relever ses enjeux dans le cadre de sa mise en œuvre.

La loi Voynet instaure également la création de conseils de développement « composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs » (article 22). Ce conseil est associé à l'élaboration de la charte, informé sur sa mise en œuvre et associé à son évaluation. S'organisant librement, le conseil de développement peut être consulté sur les questions relatives à l'aménagement et au développement du pays.

La loi Voynet conforte ainsi les pays. Elle leur permet de signer un contrat avec l'État, la région et le département. Ce contrat leur donne accès aux financements du volet territorial du Contrat de Plan État-Région (CPER). Il permet la mise en œuvre d'un programme d'actions s'inscrivant dans le cadre stratégique de la charte du pays (Bonerandi, 2005).

Mais la loi Voynet étend également ce dispositif de charte aux aires urbaines de plus de 50 000 habitants :

« Dans une aire urbaine comptant au moins 50 000 habitants et dont une ou plusieurs communes centre comptent plus de 15 000 habitants, le ou les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique, s'il en existe, et les communes de l'aire urbaine qui ne sont pas membres de ces établissements publics mais souhaitent s'associer au projet élaborent un projet d'agglomération. Ce projet détermine, d'une part, les orientations que se fixe l'agglomération en matière de développement économique et de cohésion sociale, d'aménagement et d'urbanisme, de transport et de logement, de politique de la ville, de politique de l'environnement et de gestion des ressources selon les recommandations inscrites dans les agendas 21 locaux du programme "Actions 21" qui sont la traduction locale des engagements internationaux finalisés lors du sommet de Rio de Janeiro des 1er et 15 juin 1992 et, d'autre part, les mesures permettant de mettre en œuvre ces orientations » (article 26).

La formulation est très proche de celle concernant les pays, avec la même référence au développement durable et aux agendas 21 locaux. Seule l'appellation du projet change, les pays devant élaborer une « charte de pays » alors que les aires urbaines doivent quant à elles élaborer un « projet d'agglomération ». Les aires urbaines ont la même obligation de création d'un conseil de développement et sont également éligibles au volet territorial du Contrat de Plan État-Région.

Les lois Pasqua et Voynet auront ainsi permis l'essor de ce que les auteurs regroupent sous l'appellation « projet de territoire » (voir par exemple Debarbieux, Lardon, 2003 ; Lardon, Piveteau, 2005 ; Lajarge, Roux, 2007). Douillet souligne que l'émergence des projets de territoire traduit le passage d'une politique d'aménagement interministérielle centralisée, gérée par la Datar, qui « consistait essentiellement à orienter les actions des différents ministères dans un sens conforme à l'objectif d'aménagement du territoire », à un objectif de développement du territoire, via l'encouragement des démarches de développement local (Douillet, 2005, p.79).

Mais comme souligne également Douillet (2005), l'objectif de développement local étant peu précis les politiques nationales de développement territorial s'attachent davantage aux procédures à mettre en œuvre – l'élaboration d'une charte de pays ou d'un projet d'agglomération, la prise en compte des principes du développement durable, la création d'un conseil de développement – qu'aux mesures à prendre. Douillet les qualifie ainsi de « politiques procédurales. » (2005, p 79)

Cette appellation de projet de territoire ne se limite plus aujourd'hui aux seules chartes de pays – les pays ayant été supprimés depuis – ou aux contrats d'agglomération et a dépassé le seul cadre procédural. Comme le souligne l'ADCF (2015), cette notion est très vaste, ses cadres d'applications, les contextes territoriaux et institutionnels dans lesquels les projets sont élaborés et mis en œuvre sont très diversifiés. L'appellation est devenue générique et couvre également les démarches infracommunautaires, à l'image de la politique de la ville.

Les démarches de projet de territoire sont majoritairement élaborées dans un cadre volontaire, en dehors de toute obligation légale. Seules les collectivités couvrant une aire urbaine de plus de 50 000 habitants restent couvertes par la loi Voynet et incitées à ce titre à élaborer un projet. Mais comme le constate l'ADCF (2015), la loi restant peu contraignante en termes de délais ou de modalités

d'élaboration, les collectivités se sont saisies librement de la démarche et selon une grande diversité de modalités. D'après l'ADCF (2020), entre 2015 et 2020 le nombre d'habitants couvert par un projet de territoire aurait ainsi légèrement augmenté.

CONCLUSION INTERMEDIAIRE DE LA PREMIERE PARTIE

Cette première partie met en évidence l'histoire mouvementée de la prospective qui, après son émergence dans les premiers clubs de prospective, connaît son développement dans le giron de l'Etat, avant une première période de mise en sommeil dans les années 1970. Son développement au sein des services de l'Etat se fait d'abord dans le cadre du Plan puis de la DATAR, les structures s'appropriant chacune la prospective, dans une situation de concurrence. La prospective est ainsi mise au service de l'aménagement du territoire dans le cadre des activités de la DATAR.

Le développement de la prospective repose sur une mobilisation au sein de l'appareil d'Etat, mais également de bureaux d'étude qui testent des méthodologies, notamment celle des scénarios. Les approches méthodologiques restent cependant empiriques, loin des attentes de la DATAR de techniciser une méthode robuste. La tentative de mobilisation des universitaires reste par ailleurs un échec. Les universitaires regardent avec méfiance l'émergence de cette nouvelle activité et lui refuse tout caractère scientifique.

La double crise économique et politique de la fin des années 1960 se retourne contre la prospective. La politique d'aménagement du territoire passe de la répartition de l'activité industrielle et des fruits de la croissance sur le territoire national, à la défense de l'emploi dans les régions impactées par la désindustrialisation. La prospective se voit reprocher son incapacité à anticiper les évolutions, tout comme l'ambiguïté de ses travaux, où se mélangent approches analytique et normative, positionnement expert et politique.

La prospective connaît ainsi une mise en sommeil au sein de l'appareil d'Etat au cours de la décennie 1970, du fait de sa perte de crédibilité, mais également de l'hostilité du Président Giscard d'Estaing à la planification. La prospective poursuit cependant son développement, mais en dehors de la sphère étatique.

C'est à l'échelle infranationale, au niveau des régions et des métropoles, que la prospective réémerge au milieu des années 1980, à la suite des lois de décentralisation, à travers des démarches restées emblématiques comme *Lyon 2010* ou *Limousin 2007*. Elle est suivie de la relance de la prospective à l'échelle nationale en 1990 qui va à son tour impulser sa diffusion à l'échelle infranationale, à travers les Contrats de Plan Etat-Région mais également avec des travaux conduits à l'échelle nationale.

Cette réémergence de la prospective est suivie d'une double émancipation :

- Emancipation des collectivités vis-à-vis des services de l'Etat, largement impliqués dans cette relance à l'échelle infranationale : les collectivités s'emparent par elles-mêmes, dès les années 1995, de démarches prospectives ;

- Emancipation, au tournant des années 2000, de la prospective dans les démarches sectorielles (mobilités, habitat ou encore énergie) : la prospective s’émancipe des directions ou services qui l’avaient portée jusque-là.

La DATAR, figure emblématique à laquelle est étroitement associée la prospective, disparaît en 2014, fusionnée au sein du Commissariat général à l’égalité des territoires, lui-même fusionné en 2020 au sein de l’Agence nationale de la cohésion des territoires. Mais cette mise en retrait ne semble pas pour autant marquer la fin de cette histoire mouvementée puisqu’en 2020, le Président Macron, crée un nouveau poste de haut-commissaire au plan et à la prospective.

Cette première partie s’intéresse également à deux autres figures de l’anticipation territoriale : la planification et le projet de territoire. La première forme de planification, la planification urbaine ou spatialisée, ne connaît un réel essor qu’avec la loi d’orientation foncière de 1967. Elle est centrée sur l’usage des sols et vise à accompagner la croissance démographique et économique. Elle est remise en cause dans les années 1980-1990, jugée trop contraignante, et laisse la place à une forme plus stratégique, centrée sur les projets opérationnels. Cette forme de planification est à son tour remise en cause au milieu des années 1990, accusée d’accorder trop de place aux logiques du marché économique au détriment de l’environnement.

La planification spatialisée laisse alors la place à une forme plus souple, plus négociée, multithématique, qui peut être qualifiée de territoriale. La Loi Solidarité et renouvellement urbain reflète et accompagne cette évolution et donne un nouvel élan à la planification devenue territoriale. Il ne s’agit plus tant d’accompagner les tendances à l’œuvre ou permettre la juxtaposition des projets, que de se tourner - comme la prospective - délibérément vers l’avenir, avec une attention forte au développement durable. Bien que moins mouvementée que la prospective, cette forme de planification n’en suscite pas moins des interrogations quant à sa capacité à impulser le projet énoncé.

La seconde forme de planification est la planification française, ou planification économique, liée à l’activité du Commissariat général au plan. Née en appui à la reconstruction dans le contexte d’après-guerre, la planification française va très rapidement être associée à l’aménagement du territoire et aux activités de la DATAR. Mobilisant la prospective, elle se positionne sur le long terme et œuvre au positionnement de l’échelon régional face aux pouvoirs locaux. Cette forme de planification est mise en sommeil dans les années 1970 avec l’arrivée au pouvoir de Giscard. Elle aura, dans l’intervalle, permis notamment la création des Parcs naturels régionaux qui continuent toujours de se déployer aujourd’hui sur le territoire national.

La politique de planification et d’aménagement du territoire, tout comme la prospective qu’elle mobilise, réémerge à la suite des lois de décentralisation. Les plans nationaux, qui sont abandonnés après le X^{ème} Plan (1989-1992), basculent ainsi vers les plans régionaux avec l’élaboration de Contrats de plan Etat-Région. Les lois Pasqua et Voynet marquent une nouvelle étape dans la politique d’aménagement du territoire avec le renforcement des territoires de projet, les Pays, ainsi que les agglomérations. C’est dans le cadre de ces lois qu’émerge la dernière des trois figures d’anticipation auxquelles nous nous intéressons : le projet de territoire.

Avant la loi SRU et le PADD en 2000, la loi Voynet institutionnalise le développement durable au moment de sa promulgation en 1999. Celui-ci doit être intégré aux chartes de territoire des Pays ou aux projets d'agglomération et permet aux structures qui les élaborent d'émarger au volet territorial des Contrats de Plan Etat-Région. Depuis, les projets de territoire se sont émancipés de leurs lois d'origine. Ils ne se limitent plus aux seuls Pays – depuis disparus – ou aux agglomérations, mais concernent une diversité de contextes territoriaux et institutionnels. Tout comme les deux autres figures d'anticipation, la prospective et la planification, le figure du projet de territoire est également soumise à interrogations.

Cette première partie met ainsi en évidence l'histoire mouvementée des figures historiques de l'anticipation territoriale, notamment les deux plus anciennes, la prospective et la planification. Elle illustre aussi l'entrelacement entre ces différentes figures, avec très tôt le rapprochement entre la planification française et la prospective, puis entre la planification spatiale et la prospective. Le projet de territoire, dernier-né de ces figures, semble avoir bénéficié des acquis des deux précédentes.

Paradoxalement, ce sont les deux formes relevant de la planification, la planification française et la planification spatiale, qui semblent avoir le moins convergé, l'aménagement du territoire - déclinaison de la première - et la planification spatiale s'étant longtemps ignorés. Nous analysons dans la seconde partie que ce rapprochement s'est désormais opéré, depuis la loi NOTRe de 2015. Nous analysons plus largement dans cette prochaine partie, à partir de l'exemple de nos terrains, les recompositions à l'œuvre entre l'ensemble des figures, recompositions qui motivent notre proposition de notion d'anticipation territoriale ainsi que de nouvelle typologie pour ces démarches.

● PARTIE 2 – DE DEMARCHES EN RECOMPOSITION A L'ANTICIPATION TERRITORIALE

INTRODUCTION DE LA SECONDE PARTIE

Nous avons, dans la première partie, synthétisé l'émergence et les évolutions des figures historiques d'anticipation territoriale. Nous avons commencé à appréhender leurs entrecroisements, leur rapprochement et imbrication au cours du temps.

Cette seconde partie analyse plus spécifiquement les recompositions à l'œuvre entre les différentes figures historiques d'anticipation territoriale étudiées par l'hybridation des pratiques, l'imbrication renforcée des échelles spatiales et le recouvrement des sujets traités. Elle aboutit à la proposition de définition de la notion d'anticipation territoriale ainsi qu'à une nouvelle typologie pour distinguer les différentes catégories de démarches conduites aujourd'hui, les critères permettant de distinguer les figures historiques étant devenus pour partie obsolètes du fait de leur rapprochement.

Nos terrains principaux et secondaires sont mobilisés pour cette seconde partie. Les premiers sont présentés dans le premier chapitre et les seconds dans le troisième chapitre.

L'analyse est essentiellement qualitative. Elle est conduite à partir de notre connaissance des démarches, de l'analyse des documents qu'elles ont générés ainsi que d'entretiens semi-directifs (Bréchon, 2001). Elle repose également sur une approche quantitative, mobilisant des indicateurs visant à faciliter la comparaison des démarches entre elles ainsi que l'établissement d'une typologie de ces démarches. Ces indicateurs doivent permettre d'identifier les principales caractéristiques des démarches analysées et de les comparer entre elles. Ils nous seront également utiles pour la construction de la typologie et la définition de ses différentes dimensions (chapitre 3).

Les indicateurs sont présentés ci-après. Les deux premiers s'intéressent à la nature participative et partenariale de la démarche. Les trois suivants à la nature de son opérationnalité (prescriptive, programmatique ou spatialisé). Les deux derniers à des éléments méthodologiques.

Zepf et Andres (2011), à propos de la planification territoriale, évoquent des approches « plus négociées, plus souples ». Afin d'illustrer le caractère « négocié », nous retenons deux indicateurs (le mot souligné est l'appellation courte de l'indicateur auquel nous faisons référence dans les figures de cette partie) :

- Le caractère participatif de la démarche, qui permet de distinguer les démarches plus ou moins ouvertes à des acteurs autres que des élus (associations, socioprofessionnels, habitants) de celles qui ne conduites qu'entre élus ;
- L'implication de partenaires dans la mise en œuvre du projet, qui distingue les démarches dont la mise en œuvre ne relève que du seul maître d'ouvrage qui la porte de celles où plusieurs partenaires sont impliqués.

Concernant le caractère souple, nous avons retenu l'indicateur suivant :

- Le caractère prescriptif de l'anticipation qui permet d'identifier les démarches ayant une portée réglementaire, à l'image des documents d'urbanisme ;

D'une première analyse exploratoire d'une dizaine d'anticipations territoriales, nous retenons également les indicateurs suivants :

- Le caractère programmative de la démarche avec sa déclinaison, ou non, en actions opérationnelles ; il distingue les démarches purement formelles - se limitant à énoncer des objectifs, ou une visée - de celles opérationnelles par les actions ou projets dont elles prévoient la mise en œuvre ;
- Le caractère spatialisé de l'anticipation, de ses objectifs, projets ou actions, qui peut se traduire par la présence d'une ou plusieurs cartes ;
- Le recours à des scénarios exploratoires à l'occasion de l'élaboration de l'anticipation territoriale ;
- La formalisation de perspectives, visées ou futurs souhaités, qui permet de distinguer, à contrario, des réflexions qui n'aboutiraient qu'à des objectifs, voire un simple plan d'action, sans perspective à atteindre clairement explicitée.

Pour chaque indicateur le système de notation simplifié distingue les démarches pour lesquelles l'indicateur n'est pas du tout traité ou pris en compte (la note de zéro est attribuée), partiellement traité ou pris en compte (la note de 1 est attribuée), ou complètement traité ou pris en compte (la note de 2 est attribuée).

A noter que nous n'avons pas retenu comme indicateur le caractère stratégique de l'anticipation, entendu au sens de la définition d'objectifs. Tous les exercices analysés (sauf un) ont ce même caractère, à des niveaux sensiblement équivalents, rendant le critère non discriminant.

Ces indicateurs sont mobilisés pour les démarches les plus récentes analysées, excluant la plus ancienne des démarches de l'agglomération chambérienne. L'objectif étant d'arriver à une nouvelle typologie, établie selon la méthode de l'espace d'attributs (Grémy, Le Moan, 1977), utilisable pour classer les démarches actuelles, nous avons limité la mobilisation des indicateurs à ces dernières.

Cette seconde partie est organisée en trois chapitres. Le premier présente les terrains et avec eux une diversité de démarches d'anticipation territoriale dont nous procédons à une première analyse (les parties 3 et 4 de la thèse poursuivant l'analyse). Cette présentation Le second chapitre introduit l'anticipation territoriale et en propose une définition. Le troisième chapitre présente une nouvelle typologie permettant de classer les différentes catégories d'anticipation territoriale.

CHAPITRE 1. UNE DIVERSITE DE PRATIQUES DE L'ANTICIPATION TERRITORIALE

Nous présentons dans ce chapitre les démarches d'anticipation de nos différents terrains et procédons à une première analyse qui nous permettra l'établissement ultérieur de notre typologie.

Ce premier chapitre est décliné en cinq sections. Chacune est consacrée à un des terrains mobilisés pour nos travaux. La première section porte sur les démarches d'anticipation territoriale successives de l'agglomération chambérienne. La seconde sur le projet de territoire du Pays de Bièvre-Valloire. La troisième section est consacrée au SCoT du Pays de Sarrebourg. La quatrième à la démarche *Nîmes métropole 2030*. La cinquième section porte enfin sur la Charte du PNR de Chartreuse.

1.1 De la planification de l'usage des sols à la transition : les trois anticipations successives de l'agglomération chambérienne

Nous présentons dans cette section les trois démarches d'anticipation territoriale successives conduites à l'échelle de l'agglomération chambérienne. Cette comparaison dans le temps permet d'analyser l'émergence du développement durable et sa prise en compte dans les démarches successives.

1.1.1 LE SCHEMA DIRECTEUR D'AMENAGEMENT ET D'URBANISME DE LA REGION DE CHAMBERY : EXEMPLE DE PLANIFICATION DE L'USAGE DES SOLS

Nous présentons ici la première démarche chambérienne analysée, et la plus ancienne également de l'ensemble de nos terrains.

Une agglomération de « ville moyenne » attractive

Située en Savoie, au cœur du Sillon alpin reliant Genève à Valence, l'agglomération chambérienne relève de la catégorie des « villes moyennes » au regard des seuils retenus par l'INSEE dans le cadre d'une étude portant sur le sujet (Floch, Morel, 2011) et ciblant les aires urbaines centrées autour de villes de 20 000 à 100 000 habitants. La ville centre, Chambéry, compte en effet près de 60 000 habitants en 2015, polarisant une aire urbaine de plus de 220 000 habitants (source INSEE).



Figure 5 – Carte de localisation (Source : Géoportail)

Attractive depuis les années 1950, l'agglomération Chambérienne garde toujours une certaine vitalité, malgré un ralentissement de son solde migratoire depuis 2010, avec une population qui est passée de 120 000 à 132 000 habitants entre 1999 et 2015 sur son périmètre institutionnel actuel composé de 38 communes (source INSEE) :

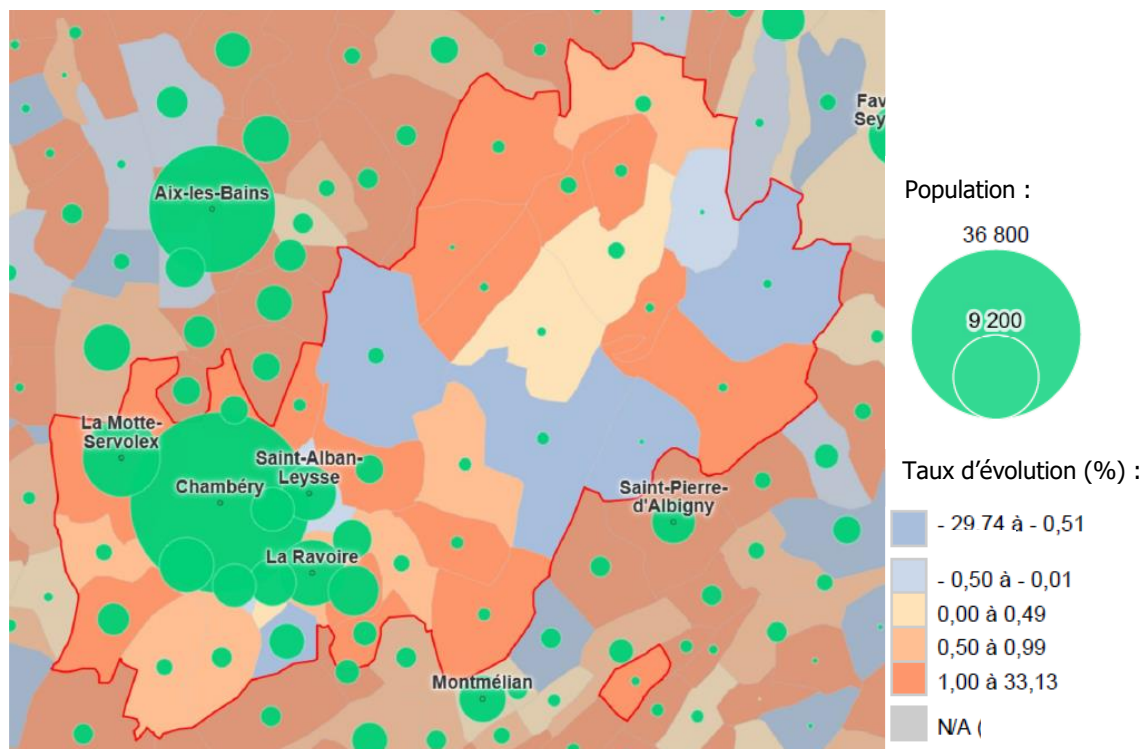


Figure 6 – Population 2015 et évolution 2010-2015 de la population au sein de Chambéry métropole (Source : Observatoire des territoires, INSEE)

Le SDAU : un premier schéma d'accompagnement du développement démographique et économique

La première démarche de planification conduite à l'échelle de l'agglomération chambérienne, préfecture de la Savoie, est pilotée par la Direction Départementale de l'Équipement. Il s'agit du Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) de la région de Chambéry, du lac du Bourget et de la combe de Savoie, qui se décline ainsi en trois schémas, avec chacun leurs spécificités. L'élaboration du SDAU est finalisé en 1977, 10 ans après l'adoption de la LOF. Les agglomérations de Chambéry et d'Aix les Bains (couvertes par le périmètre du schéma du lac du Bourget) comptant plus de 100 000 habitants chacune rentrent dans le cadre de la loi qui impose l'instauration d'un SDAU. La démarche est conduite par l'Etat, conformément à la loi d'orientation foncière de 1967, en lien avec les communes. La concertation est conduite dans le cadre de trois commissions couvrant chacune les trois schémas du SDAU. Mais l'élaboration du SDAU reste avant tout un travail technique conduit par les services de l'Etat. Le partage des réflexions est limité.

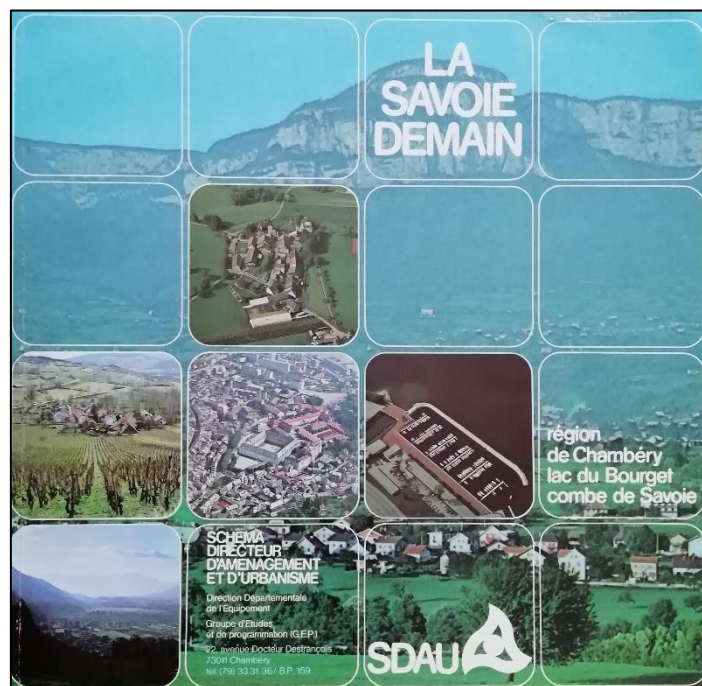


Figure 7– Page de couverture du SDAU de la région de Chambéry, du lac du Bourget et de la combe de Savoie

Concernant la région de Chambéry qui nous intéresse plus particulièrement, 15 communes sont déjà structurées en intercommunalité, et ce depuis 1957, au sein du Syndicat Intercommunal d'Assainissement et d'Urbanisme de la Région de Chambéry (SIAURC). Le schéma dépasse légèrement le périmètre du SIAURC, puisqu'il couvre 20 communes de l'agglomération et concerne près de 92 000 habitants en 1975.

L'agglomération est attractive, avec une augmentation de la population de plus de 30 % entre 1962 et 1975 (2,8 % par an), période qui fait elle-même suite à une période de forte croissance, avec un gain annuel de population de 3 % entre 1954 et 1962. Les emplois sont prépondérants dans le tertiaire (62 %), bénéficiant du statut de préfecture départementale de Chambéry - avec son cortège d'équipements et de services publics – ainsi que de son positionnement de carrefour et une tradition

ancienne de desserte commerciale. L'industrie est en développement (augmentation de près de 50 % des effectifs dans les entreprises de plus de 50 salariés sur la période 1962-1972), avec l'implantation d'entreprises exogènes à l'agglomération (source : SDAU, 1977).



Figure 8 – Les communes du schéma de la région de Chambéry (source : SDAU, 1977)

L'écriture du SDAU repose sur la formulation de trois séries d'hypothèses portant exclusivement sur le développement économique d'une part, et démographique d'autre part. La première série porte sur la poursuite des tendances passées de croissance soutenue (2,5 à 3 % de croissance démographique annuelle). La seconde est celle d'une croissance forte (3,5 à 4 % de croissance démographique annuelle). La dernière est celle d'une croissance modérée (inférieure à 2 % de croissance démographique annuelle).

L'analyse des impacts sur le territoire de ces d'hypothèses reste limitée aux deux mêmes thématiques économiques et démographiques ainsi qu'aux besoins inhérents en termes d'habitat et d'équipements.

La série d'hypothèses retenue pour le SDAU définitif se rapproche de la dernière, avec cependant un taux de croissance annuel légèrement supérieur (2,2 %). Les hypothèses supérieures des deux autres séries sont écartées. Le choix est justifié par la « rareté de la main d'œuvre et de la nécessité d'importer la plupart des éléments nécessaires à un rythme élevé de création d'activités » (SDAU, 1977, p. 19). Il est décrit comme un choix « volontaire » car demandant d'orienter le développement économique autour de certains secteurs, par opposition aux deux autres hypothèses où ce développement est non sélectif et « spontané » (*ib.* p. 20).

Ce caractère volontaire contredit-il le caractère passif que Motte (2006) attribut à cette génération de document de planification ? Le SDAU s'inscrit en effet dans un choix de développement ne découlant pas de la série d'hypothèses présentée comme tendancielle. Mais ce choix s'explique probablement davantage par la « surprise considérable » (SDAU, 1977, p. 10) qu'ont constitué les résultats du recensement de la population de 1975 dont les chiffres ont été connus alors que le SDAU s'achevait. Un paragraphe mentionne cette « surprise ». Les chiffres du recensement sont bien inférieurs à ceux attendus. Pour la région chambérienne, alors que la croissance démographique annuelle attendue sur la période 1968-1975 était estimée à 4,2 %, elle est au final de 2,2 %. Pour les secteurs du lac du Bourget et de la Combe de Savoie elle est respectivement de 1,0 % et de 0,9 %. A l'échelle du périmètre du SDAU elle est de 1,6 % en moyenne (source : SDAU, 1977).

La SDAU a dû plus ou moins tenir compte de ces chiffres lors de sa finalisation. Ce ne fut visiblement pas le cas concernant l'élaboration de la série d'hypothèses, car les chiffres présentés comme tendanciels (2,5 à 3% de croissance annuelle) ne le sont pas. S'ils sont proches de ceux de la période 1962-1968, où la croissance démographique annuelle était de 2,5 %, ils s'en éloignent pour la période 1968-1975. Par contre ces chiffres ont probablement influé dans le choix opéré de se rapprocher de la troisième série d'hypothèses. Un autre paragraphe (*ib.* p. 20) mentionne également la difficulté d'une croissance forte qui « nécessiterait une forte immigration », forte immigration effectivement peu envisageable au regard des chiffres du recensement de 1975. Les interrogations soulevées par ces chiffres sont exprimées dans le document :

« Que peut-on penser aujourd'hui de ce chiffre compte tenu des éléments connus depuis ? Si notre jugement se laisse porter fidèlement par la conjoncture, ce taux paraît très optimiste. Mais si un tel schéma doit, par ses propositions spatiales, prévoir largement l'urbanisation future, ce taux n'implique qu'un confort raisonnable. C'est pourquoi il a été maintenu » (*ib.*, p 20)

Ce paragraphe nuance le caractère « volontaire » annoncé dans le document, et permet de classer également ce SDAU dans les documents de planification à caractère passif de cette époque décrits par Motte (2006).

La population prévue dans le SDAU à l'horizon de l'an 2000, sur la base de l'hypothèse retenue de 2,2 % de croissance annuelle est de 170 000 habitants pour la région chambérienne. Les chiffres du recensement de 1999, comptabilisant moins de 115 000 habitants sur le périmètre de la région chambérienne (source : INSEE, RGP 1999), confirment le caractère (très) optimiste du taux de croissance retenu.

Une traduction des prévisions dans la localisation et le besoin en foncier

Les prévisions se traduisent tout d'abord en termes de pôles privilégiés de développement et donc d'absorption de la croissance prévue. Est ainsi envisagée une densification de la ville centre, Chambéry et des communes de la première couronne (Barberaz, Bassens et Cognin sont particulièrement ciblées). Deux autres pôles secondaires de développement sont envisagés, La Motte Servolex et La Ravoire (cf. carte ci-après). Ils doivent notamment permettre d'accueillir les services et

équipements, relevant de ce que le SDAU qualifie de « fonctions d'agglomérations » (hôpital, enseignement, Université, équipements culturels, gare ou encore commerces, p. 28) et qui sont inhérents au développement démographique. Le choix de ces pôles est justifié par leur localisation à proximité de la voie rapide urbaine.



Figure 9 - Les centres principaux de l'agglomération à long terme (source : SDAU, 1977)

Le SDAU traduit les objectifs assignés aux documents de planification de l'époque de maîtriser l'expansion urbaines des agglomérations (Motte, 2006). Le SDAU répond ainsi « au souci de conserver à l'agglomération son étendue actuelle qui paraît à beaucoup optimale, tout en rendant encore possible une croissance de sa population » (SDAU, 1977, p. 31). Si ce souci se traduit dans l'objectif de densification des principaux pôles urbains, il se traduit aussi par l'objectif de maîtriser les constructions individuelles. Le SDAU précise ainsi que si « Une politique malthusienne à l'égard des constructions individuelles n'a pas parue pour autant souhaitée », à l'inverse :

« Une mise en place peu soignée d'un tel marché foncier risque de conduire à une politique très permissive à l'égard de l'habitat dans des communes toujours plus périphériques. Il est certain que cette hypothèse ferait disparaître toute chance d'éviter une urbanisation continue d'Aix-les-Bains à Montmélian » (*ib.*, p. 31)

Le SDAU mentionne et localise (cf. carte ci-après) ainsi un certain nombre de sites propices à l'implantation des constructions individuelles. L'objectif est davantage d'éviter une localisation anarchique des constructions que de limiter l'emprise foncière des constructions individuelles.

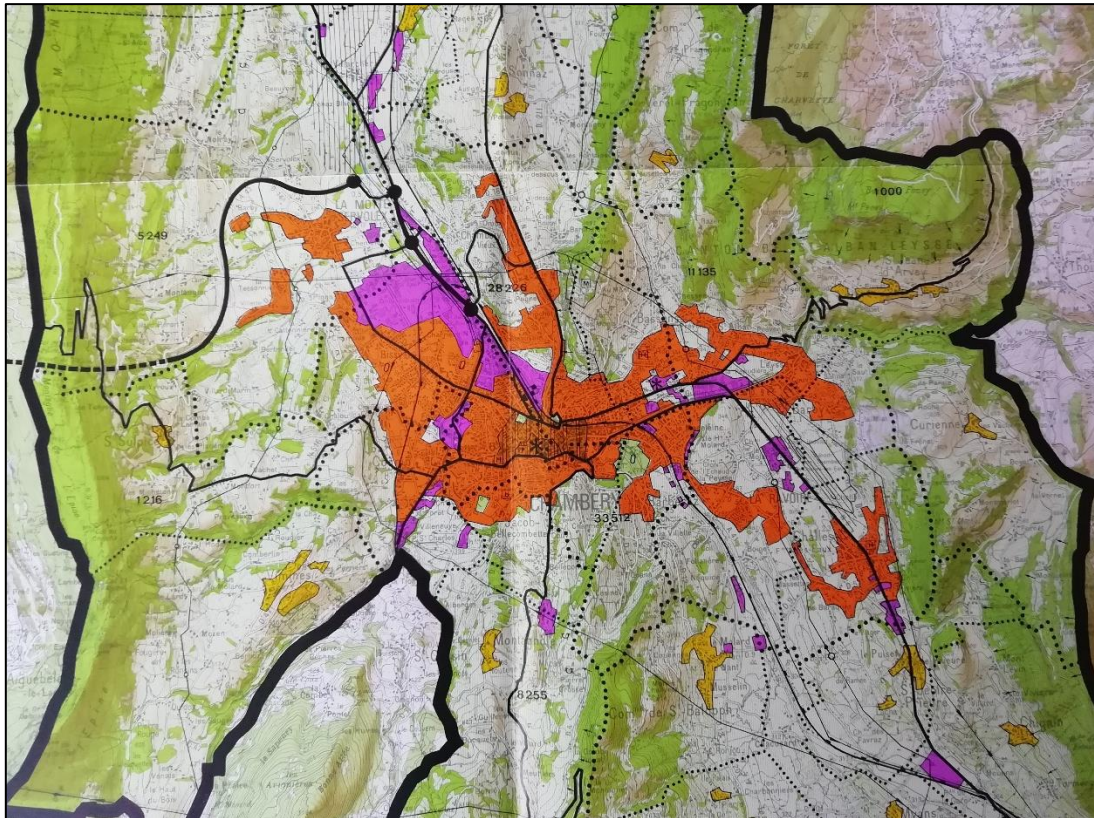


Figure 10 – Carte de l'état initial d'occupation du sol du SDAU – Zoom sur le secteur de la région de Chambéry (source : SDAU, 1977)

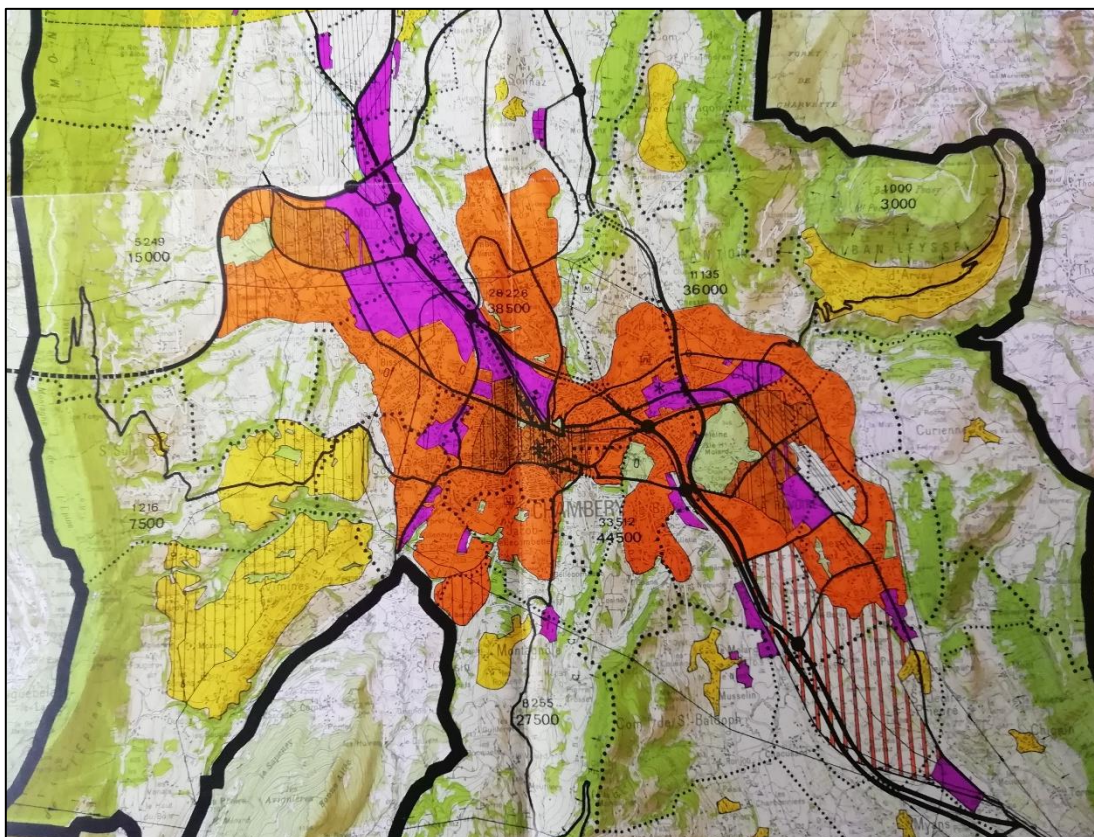


Figure 11 – Carte de vocation des sols à long terme du SDAU – Zoom sur le secteur de la région de Chambéry (source : SDAU, 1977)

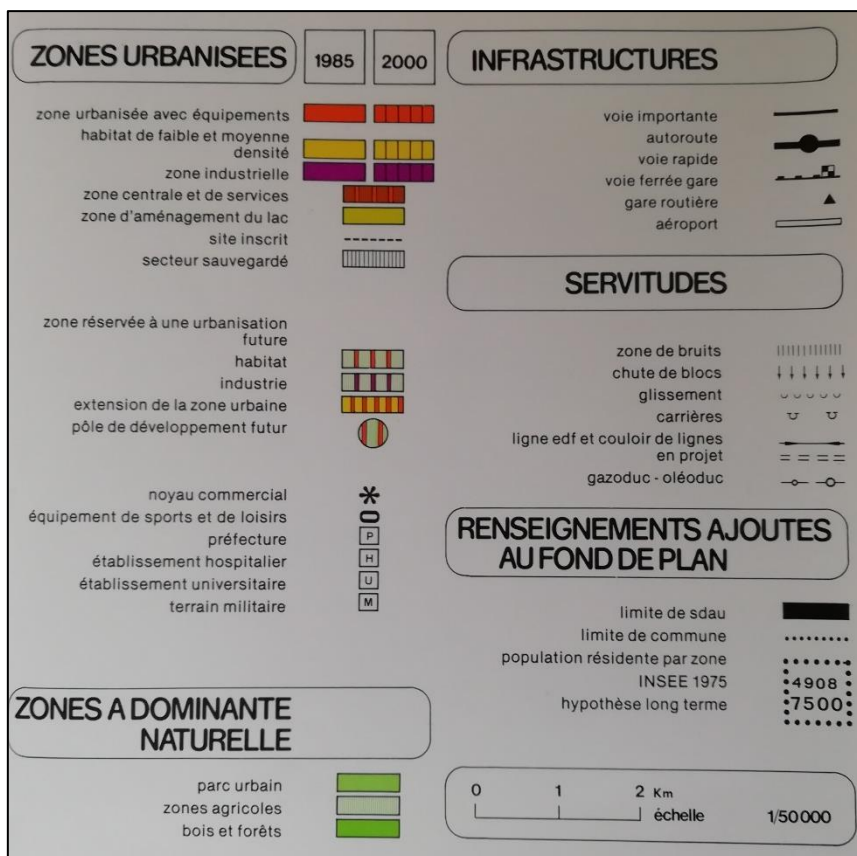


Figure 12 – Légende des cartes du SDAU (source : SDAU, 1977)

Notons par ailleurs que si les besoins en foncier pour les activités économiques (400 ha) ou les équipements et services (250 à 300 ha) sont mentionnés dans le SDAU concernant le secteur de Chambéry, celui pour l'habitat ne l'est pas. Il est donné uniquement pour l'ensemble des trois secteurs du SDAU (1 450 hectares). Le document précise uniquement que la totalité des sites repérés pour la construction individuelle représente 20 % de la capacité foncière du schéma.

L'objectif affiché du SDAU de maîtrise de l'expansion urbaine, ne ressort cependant que peu dans les documents cartographiques annexés au SDAU, représentant l'occupation des sols au moment de l'élaboration du SDAU et telle que prévue à long terme (cf. cartes ci-avant). Cette expansion semble davantage maîtrisée en termes de localisation – au cœur de l'agglomération et dans sa proche périphérie ainsi que le long de la voie rapide urbaine dont la mise en service totale est prévue pour 1978 avec son prolongement Sud – que de consommation foncière. La tache urbaine s'agrandit significativement. Le SDAU prévoit ainsi, à l'échelle des 3 secteurs, une augmentation de 45 % de l'espace urbanisé, passant de 5 500 ha en 1967 à 8 000 ha en 2000. Cette augmentation, bien qu'inférieure à l'évolution démographique prévue sur la même période (+ 93 %), implique un étalement marqué de l'espace urbanisé bien visible sur les cartes du SDAU.

Les cartes du SDAU reflètent la logique de segmentation des fonctions urbaines prédominante à l'époque (Motte, 2006), avec une nette distinction entre les zones d'activités, les zones d'habitat de faible et moyenne densité et les zones urbanisées avec équipements.

La SDAU aborde également un dernier sujet qui est celui des « coupures vertes » (1977, p. 32). Elles se localisent principalement au Nord et au Sud, au-delà des limites des secteurs d'urbanisation prévus. Ces coupures sont justifiées par la nécessité de maintenir l'activité agricole et de la protéger d'un mitage par l'urbanisation, d'une part, et d'autre part d'« interdire une urbanisation trop continue » (*ib.*, p. 32). Les thématiques de l'agriculture et des espaces naturels restent cependant peu abordées :

« Il n'y a pas un mot sur l'agriculture. Il n'y a rien, même graphiquement le truc n'est même pas représenté. C'est le vide. On représente les pôles d'habitat, c'est la grande époque de la segmentation des fonctions urbaines. On a les zones d'activités, on a de l'habitat, on a des équipements dans un coin. Et le reste ? Tu n'as pas un mot sur les zones humides, tu n'as pas un mot sur l'agriculture, il doit y avoir 2 lignes. [...] En 1970 quand le SDAU a été fait ce n'était pas un enjeu » (entretien du 07/03/2018, avec un ancien responsable de Métropole Savoie).

Il n'est en 1977 pas encore question de biodiversité, comme l'appellation « verte » pourrait nous le laisser penser avec notre lecture contemporaine des documents de planification. Le terme de biodiversité n'est pas employé.

Une absence de prise en compte des autres problématiques territoriales

La SDAU se concentre sur un nombre limité de sujets, évoqués ci-avant. D'autres thématiques sont évoquées, mais uniquement en annexes, regroupées au sein d'une trentaine de pages sur les 94 pages du document. Chaque thème est traité sur une demi-page à quatre pages. Les thématiques sont les suivantes :

- Agriculture
- Assainissement
- Eau
- Bruit
- Chronologie
- Casernes
- Commerces
- Commissions
- Communes
- Espace
- Industries
- Lac du Bourget
- Loi
- Population
- Renseignements
- Région Site
- Tertiaire
- Transports
- Ville moyenne
- Zones industrielles

La nature de ces thèmes est assez hétérogène. Certains concernent la procédure. Ainsi, l'annexe « Loi » (p. 84) présente les éléments de la loi d'orientation foncière (LOF) de 1967 relatifs aux SDAU. L'annexe « Loi » est complétée, après celle dédiée à la population, par l'annexe « Renseignements » (p. 85) qui apporte des précisions sur le pilotage de la démarche, le contenu du document, le périmètre couvert ou encore son opposabilité. L'annexe « Chronologie » (p. 70) rappelle quant à elle la dizaine de dates clefs de la démarche d'élaboration du SDAU : arrêté préfectoral de création de chacun des trois schémas du SDAU, première réunion réunissant les commissions ou encore dates d'approbation des schémas par chacune des trois commissions. L'annexe « Commission » (p. 74) dresse la liste nominative des représentants des communes pour chacune des commissions des trois régions ainsi que ceux des services publics et organismes économiques.

Les autres thèmes sont abordés dans une sorte d'état des lieux, avec une présentation assez hétérogène d'un thème à l'autre. Pour chaque thème sont décrits les éléments caractéristiques du territoire, de manière générale ou déclinés par secteur, voire par commune pour les données chiffrées. L'approche est qualitative et/ou quantitative. Bien que la présentation soit essentiellement descriptive, quelques enjeux sont soulevés, rarement de manière explicite, mais davantage au prisme de faiblesses (à l'image des « problèmes des diverses productions », annexe « Agriculture », p. 64) ou d'opportunités identifiées (comme les réserves foncières des casernes pour les besoins futurs). Certains thèmes abordent également des perspectives, comme l'évolution du commerce (annexe « Commerces, pp. 72-73) ou le besoin en foncier pour l'urbanisation à venir (annexe « Espace », p. 78). D'autres projets (comme les projets d'infrastructures routières de l'annexe « Transports », p. 90 ou l'interconnexion des réseaux d'assainissement de Chambéry et Aix-les-Bains de l'annexe « Assainissement », p. 66) sont évoqués, soit à titre d'information, soit pour justifier de la capacité d'accueil de la croissance prévue. Une annexe d'une demi-page, intitulée « Site » (p. 86), est consacrée aux espaces naturels. Elle mentionne les grands ensembles naturels (lac du Bourget, massifs boisés ou encore versants de la cuvette chambérienne) et les objectifs recherchés en matière de valorisation et d'aménagements touristiques, d'extensions de zones d'habitat ou encore de gel de l'urbanisation.

A noter également la présence de deux annexes particulières d'une demi-page. La première, l'annexe « Région » (p. 86), positionnant le périmètre du SDAU dans le contexte régional. La seconde, intitulée « Ville moyenne » (p. 92), présentant le contrat « ville moyenne » de Chambéry conclu avec l'Etat en 1974 et portant notamment sur la rénovation urbaine et l'aménagement de la zone à urbanisée en priorité (ZUP).

Un schéma directeur vite oublié

Une fois élaboré, le SDAU n'est cependant jamais réellement mis en application. Aucune équipe n'est chargée de sa mise en œuvre. Le SDAU de 1977 est ainsi rapidement oublié, à l'image de nombre de SDAU de l'époque :

« Les anciens SDAU n'avaient jamais véritablement été mis en application et tout le monde s'essayait sur son contenu » (entretien du 07/03/2018, avec un ancien responsable de Métropole Savoie)

Le SDAU de la région de Chambéry, du lac du Bourget et de la combe de Savoie n'échappe pas à la règle. Des projets d'ampleurs ont été réalisés là où ils n'auraient pas dû l'être ou alors qu'ils n'étaient pas prévus. Par exemple, concernant les zones d'activités économiques, la zone d'activités de Technolac, au Sud du Lac du Bourget, s'est faite sur le site de la base aérienne qui devait rester en activité. La zone Savoie Hexapole, localisée entre Aix-les-Bains et Chambéry, s'est faite sur du terrain qui devait rester agricole. La zone d'activités sur la commune des Marches s'est faite également sur du terrain agricole, tout comme la zone Alpespace, au Sud de Montmélian.

A l'inverse, des projets prévus ne se sont pas faits. Si tout le secteur de Chambéry le Haut était bien prévu au SDAU, son pendant était également prévu sur le plateau entre Cognin et Saint-Sulpice. Il ne sera pas réalisé. L'autoroute a, elle, bien été réalisée. Par contre, un contournement autoroutier Est de Chambéry était également prévu mais qui ne sera pas mis en œuvre.

Les perspectives démographiques du SDAU étaient également largement surévaluées. Alors que le SDAU prévoyait une population de 170 000 habitants pour la seule région chambérienne à horizon 2000, le recensement de 1999 comptabilise moins de 115 000 habitants sur ce même périmètre (source : INSEE, RGP 1999).

Cependant, ce n'est pas parce que le SDAU est vite dépassé par les réalisations qu'il devient pour autant juridiquement caduc. Cette persistance juridique crée des inquiétudes qui contribuent à l'engagement d'un nouveau SDAU à la fin des années 1990 :

« Ce n'est pas parce que quelqu'un a dit un jour que le schéma directeur était caduc que pour autant il l'est [...], juridiquement il continue » (entretien du 07/03/2018, avec un ancien responsable de Métropole Savoie)

Le nouveau SDAU n'aboutira cependant pas, du fait de la promulgation des SCoT par la Loi SRU de 2000. Par contre, l'engagement de la réflexion facilitera l'élaboration du SCoT de Métropole Savoie qui sera un des premiers SCoT français à être adopté.

Conclusion : quand la planification n'est pas encore durable

L'analyse du SDAU chambérien correspond aux standards de l'époque (Motte, 2006), centré sur l'utilisation du sol. Les problématiques traitées restent limitées. Les questions environnementales sont quasi absentes. Les problématiques sociales ne sont guère plus abordées, uniquement au prisme des emprises foncières pour l'habitat, les équipements et services.

Le SDAU est ainsi conçu de manière à accompagner les prévisions de croissance démographique et économique selon les hypothèses retenues. Il traduit cette croissance en termes de localisation et d'occupation des sols. Il ne constitue pas un projet de développement de l'agglomération - il se limite à accompagner et encadrer la croissance prévue - et encore moins un projet de développement durable.

La révision du SDAU est engagée à la fin des années 1990. Elle sera finalisée sous la forme d'un SCoT, approuvé en 2005, suite à la promulgation de la loi SRU. La portée du SDAU aura été limitée dans le temps. L'aménagement de la zone d'activités de Technolac au sud du Lac du Bourget s'est fait à l'emplacement de la base aérienne que le SDAU prévoyait de maintenir. D'autres zones d'activités sont sorties de terre dans des secteurs à vocation agricole comme Hexapole, entre Aix-les-Bains et Chambéry, ou Alpespace dans la combe de Savoie. A l'inverse, des secteurs tels que Cognin ne se sont pas développés. Des projets d'ampleur ont ainsi vu le jour là où ils n'étaient pas prévus. D'autres qui étaient envisagés ne se sont, à l'inverse, pas réalisés.

A la fin des années 1990, il y a une prise de conscience de l'impact de l'urbanisation. La tache urbaine à l'échelle du périmètre du SDAU a augmenté de plus de 212 % entre 1973 et 2000 alors que la population n'a, elle, augmenté que d'un tiers (source : entretien du 07/03/2018 avec un ancien responsable de Métropole Savoie).

1.1.2 LE PROJET D'AGGLOMERATION 2020 DE CHAMBERY METROPOLE : QUAND LE DEVELOPPEMENT DURABLE S'INVITE A LA TABLE DE LA CREATION DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION

Le *Projet d'agglomération 2020* est un produit de la Loi Voynet, auquel il répond. Mais là n'est pas la motivation principale. Elaboré en 2004-2006, ce projet est porté par une toute jeune institution nouvellement créée. C'est la seconde démarche, après le SDAU, des trois démarches d'anticipation conduites à l'échelle de l'agglomération chambérienne que nous présentons et analysons.¹⁶

Un projet pour assoir l'intercommunalité

La Communauté d'agglomération du Grand Chambéry est créée en 2000, suite à la loi Chevènement du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. La Communauté d'agglomération prend ainsi la suite du District Urbain de la Cluse de Chambéry, préexistant sur le périmètre, créé en 1995 en substitution du Syndicat précédent.

Soucieux d'assoir la légitimité de cette nouvelle institution et de clarifier son périmètre d'intervention, Thierry Repentin, son premier président, engage la réflexion sur un projet d'agglomération en 2003. Louis Besson, qui prendra sa suite en 2005, poursuivra la démarche jusqu'à la validation du *Projet d'agglomération 2020* en 2006.

L'un comme l'autre sont des élus socialistes. Thierry Repentin a comme particularité de ne pas être maire. Avant la création de la Communauté d'agglomération, l'intercommunalité avait été présidée par des élus qui étaient systématiquement des maires :

« La plupart du temps des non chambériens d'ailleurs, alors que pour la première fois on avait un chambérien, non maire, plutôt jeune et avec un engagement politique clair. Thierry Repentin a voulu impulser, mais avec l'ensemble de l'exécutif, une dynamique nouvelle mais qui correspondait aussi de la volonté du législateur de doter les agglomérations d'un certain nombre de compétences fortes » (entretien du 17/11/2017 avec un ancien DGS de Grand Chambéry)

En lançant ce projet, Thierry Repentin veut assoir l'intercommunalité nouvellement créée et préciser ses compétences, notamment au regard des compétences communales. L'objectif est de passer

¹⁶ Cette présentation reprend des éléments de l'article que nous avons publié dans la revue *Temporalités* n° 28 (Le Fur, 2019) présentant la démarche.

d'une intercommunalité, outil de mutualisation des services entre communes (de gestion des déchets, de l'eau, des transports...), à une intercommunalité porteuse d'un projet pour le territoire chambérien. Bien que gérant des services importants, le district n'a avant 2000 que peu de visibilité par rapport aux communes et sa fonction est avant tout de répondre à leurs besoins locaux. Le projet d'agglomération doit permettre à l'intercommunalité, avec la Communauté d'agglomération nouvellement créée, de prendre une nouvelle dimension.

L'élaboration du *Projet d'agglomération 2020* répond aussi à un impératif législatif. La Loi Voynet, comme déjà mentionné, impose en effet aux communes l'élaboration d'un projet d'agglomération. Il répond également au cadre des procédures contractuelles. Les contrats d'agglomération, passés avec l'Etat et la Région, imposent alors un document d'orientation avec un minimum d'analyse territoriale et le repositionnement du projet de contrat dans une vision plus globale du territoire.

Mais l'engagement du *Projet d'agglomération 2020* ne saurait se limiter à ces obligations :

« L'agglomération ne pouvait pas contractualiser sans avoir au préalable fait cette vision ou cette stratégie plutôt. [...] C'était quasiment une obligation qui était faite, on ne pouvait pas y échapper. Mais je pense qu'il y a beaucoup d'agglomération qui s'en sont tirées de manière assez habile, avec un petit document très bien fait. [...] Là il y avait un souci quand même de l'agglomération de Chambéry d'aller un peu plus loin quand même. D'avoir un vrai travail de réflexion sur le territoire [...], c'est qu'on était encore dans une période d'installation finalement de l'agglomération [...]. Et donc le passage à la communauté d'agglomération ça signifiait quand même autre chose que de gérer ensemble des services. » (entretien du 08/12/2017 avec un ancien Directeur de Mission développement prospective)

Thierry Repentin est élu sénateur en automne 2004. Touché par le cumul des mandats et souhaitant conserver son siège de conseiller général, il abandonne son mandat de conseiller municipal et avec lui, en cascade, de conseiller communautaire et de Président de la Communauté d'agglomération.

Louis Besson prendra sa succession en février 2005. Louis Besson a été successivement Maire de Barby puis de Chambéry. Il est Président du Conseil général de Savoie de 1976 à 1982. Il est successivement Ministre du logement puis des transports dans le gouvernement Rocard, de 1989 à 1991 et Secrétaire d'Etat aux logements sous le gouvernement Jospin, de 1989 à 2001. Il présidera Chambéry métropole jusqu'aux élections de 2014.

C'est en 2005, avec l'arrivée de Louis Besson, que démarrera vraiment le projet d'agglomération, après la période de genèse initiée par Thierry Repentin. La démarche est animée par Jean-Pierre Rastier, Vice-président en charge du projet d'agglomération.

L'initiation d'un partenariat pérenne avec MDP

L'élaboration du *Projet d'agglomération 2020* est confiée à Mission Développement Prospective (MDP). MDP est issue de l'Agence savoyarde d'aménagement, de développement et d'aide aux collectivités (ASADAC). L'ASADAC est une structure d'appui aux collectivités de Savoie, créée en

1976, à l'initiative du Conseil général (source : CGEDD, 2015). L'ASADAC est constituée sous la forme d'une association loi 1901.

La création de MDP remonte à la préparation des Jeux Olympiques d'Albertville de 1992. Elle résulte d'une demande du Conseil général qui s'interrogeait sur l'après jeux olympiques et l'inscription des jeux dans une perspective de développement du département de la Savoie à plus long terme.

Une petite équipe se structure ainsi au sein de l'ASADAC qui se spécialise sur les approches territoriales d'observation et de prospective. MDP rédige un premier rapport prospectif en 1988-1989, *Savoie vers l'an 2000*, quelques années avant les jeux olympiques. Pour sa réalisation MDP prend attache auprès d'autres territoires confrontés au même type de questionnement et notamment Barcelone.

« On s'est forgé une petite méthode, on a travaillé avec des consultants également. Donc ça a été une première démarche qui était, est-ce que c'était vraiment de la prospective, je ne sais pas ? [...] Il y avait des éléments d'interrogation sur le devenir ou les enjeux de ce territoire, les forces et faiblesses, avec une méthode assez classique. Et puis on a essayé effectivement de dégager un certain nombre de lignes fortes, pour faire en sorte effectivement que cet événement jeux olympiques produise aussi des effets à la fois de long terme et peut-être aussi sur l'ensemble du département, que ce ne soit pas un événement trop centré sur les stations de sport d'hiver. » (entretien du 08/12/2017 avec un ancien Directeur de Mission développement prospective)

A travers cette étude, MDP développe ainsi son expertise en matière de prospective. Elle développe également des outils d'observation des territoires, de connaissance et d'analyse des dynamiques territoriales. Parmi ces outils figurent notamment plusieurs observatoires : économique, des déplacements, des unités sociales et territoriales par exemple. MDP accompagne également des collectivités dans leurs procédures de contractualisation, avec la Région Rhône-Alpes notamment, ces contrats impliquant une phase amont de type projet de territoire.

Au tournant des années 2000, MDP a pris son autonomie de l'ASADAC. Elle est une association loi 1901, dont Robert Mugnier est directeur, indépendante juridiquement et financièrement de l'ASADAC. Le Conseil général et les principales collectivités savoyardes adhèrent à l'association.

Peu après la création de la Communauté d'agglomération, Robert Mugnier rencontre Thierry Repentin, son Président. Robert Mugnier présente à Thierry Repentin MDP, ses missions et ses compétences. C'est dans le cadre de ces échanges que naît l'idée du projet d'agglomération :

« De fil en aiguille est venue l'idée, soumise par MDP à Thierry Repentin, Thierry Repentin à la fois voulant développer les compétences de l'agglomération, assoir l'agglomération et MDP faisant un peu une offre de service, en disant voilà, nous ce qu'on sait faire. Bon. Donc, voilà, l'idée, la genèse du projet d'agglomération elle est venue un peu de ce croisement entre la volonté du nouveau président, appuyé effectivement par son exécutif et puis une ressource disponible sur le territoire. » (entretien du 17/11/2017 avec un ancien DGS de Grand Chambéry)

Ainsi, l'animation de la démarche est externalisée, confiée à MDP. La Communauté d'agglomération ne se structure pas en interne d'un service dédié à ce type de démarche. Le Projet d'agglomération 2020 est suivi directement par les élus, avec le soutien du DGS :

« Le choix a été fait, parce que MDP existait, de ne pas se doter en interne d'une cellule qui aurait pu s'appeler prospective territoriale, développement territorial... [...] On s'est posé la question, je me souviens de discussions avec Thierry Repentin, on s'est dit "il faut qu'on se dote de ressources internes, avoir une petite cellule qui travaille...". Comme à cette époque-là Robert Mugnier est venu voir Thierry Repentin en lui disant "Mais voilà, nous on sait faire ça, en plus on est financé par le Département donc on a aussi développé des observatoires du logement, des transports, du développement économique sur l'ensemble de la Savoie. En adhérant, si Chambéry métropole vous adhérez à MDP, vous allez bénéficier de ces observatoires, à une échelle plus large que votre territoire. On pourra développer ça pour votre territoire, alors que si vous êtes avec les moyens internes vous n'aurez pas toute cette ingénierie". Donc le choix a été fait effectivement de fortement s'appuyer sur MDP, donc Robert Mugnier et ses équipes. » (entretien du 17/11/2017 avec un ancien DGS de Grand Chambéry)

Issue de l'ASADAC, MDP se rapproche de nouveau de l'ASADAC puisque les deux structures fusionnent au sein d'AGATE, Agence Alpine des Territoires, avec le Centre Permanent d'Initiation à l'Environnement (CPIE) Savoie Vivante et l'Agence touristique départementale de la Savoie début 2018.

Le partenariat engagé entre MDP puis AGATE et la Communauté d'agglomération de Chambéry se renouera à l'occasion de la *Fabrique du territoire*, nouvelle démarche d'anticipation engagée par l'agglomération en 2017. La Communauté d'agglomération n'aura pas plus structuré ses services pour suivre la démarche à cette nouvelle occasion.

Une approche multithématique et pluriscale

Contrairement au précédent document de planification, le SDAU de 1977, le *Projet d'agglomération 2020* de 2006 est réellement multithématique et aborde les différentes composantes territoriales : la démographie et le développement économique comme le SDAU, mais aussi la mobilité, l'environnement, la cohésion sociale et les solidarités ou encore la santé (Chambéry métropole, 2006).

Cette approche multithématique est initiée dès la phase amont de diagnostic, lancée en 2002-2003. Le diagnostic est le fruit d'un travail réalisé par MDP associant, au sein de groupes de travail, les services de la Communauté d'agglomération et de l'Etat. Il donne lieu à la formalisation d'un rapport de synthèse d'une quarantaine de pages, *Dynamiques et enjeux*, publié en juin 2003. Ce rapport sert aux réflexions sur le projet d'agglomération mais également pour le contrat d'agglomération passé avec l'Etat et la Région. Les travaux sont restitués au fur et à mesure de leur avancement à la commission du projet d'agglomération.

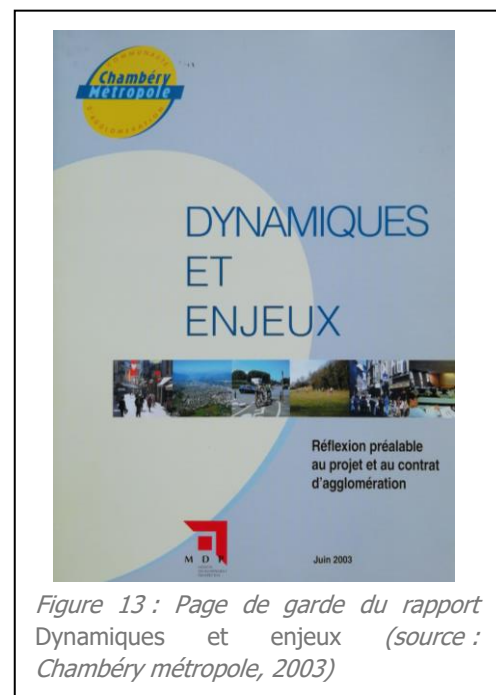


Figure 13 : Page de garde du rapport *Dynamiques et enjeux* (source : Chambéry métropole, 2003)

Si ce rapport, dont nous analysons le contenu ci-après, est multithématique, il se situe en position intermédiaire entre l'état des lieux dans le SDAU de la Région de Chambéry et un diagnostic tel que celui conduit dans le cadre de la Charte de Bièvre-Valloire présenté également. Sans se focaliser uniquement sur l'économie, la démographie et les équipements comme dans le SDAU, leur place reste encore importante dans le document.

Le document se compose de trois parties (Chambéry métropole, 2003) :

1. Les dynamiques actuelles de l'agglomération ;
2. L'agglomération dans ses espaces de développement ;
3. Les enjeux à l'horizon 2015/2020.

La première partie se concentre sur les dynamiques démographiques, du logement, économiques et de l'emploi. Le périmètre de l'analyse est proche de celui du SDAU dans cette première partie.

La seconde partie présente le territoire dans son environnement élargi, en périphérie de deux Parcs Naturels Régionaux (PNR), les Bauges et la Chartreuse, au sein du Sillon Alpin, de Genève à Valence, ou encore dans son espace régional.

La troisième partie aborde les enjeux prospectifs, à l'horizon de quinze à vingt ans. Si, comme la première partie et le SDAU, le rapport identifie les enjeux liés à la croissance démographique et l'attractivité économique, des enjeux portent sur d'autres sujets. Le rapport aborde également, dans un même chapitre, la « qualité de site » et la « qualité de vie » (Chambéry métropole, 2003, p. 28). Il traite dans le cadre de ce chapitre des paysages, de l'agriculture, des espaces de respiration, de qualité de l'eau et de l'air, ainsi que des risques de crues. Bien que relativement court, d'une page, ce chapitre aborde de manière qualitative des sujets absents ou à peine abordés dans le SDAU. Un chapitre est dédié aux transports et déplacements et pointe des enjeux toujours d'actualité, mais probablement plus novateur à l'époque, comme l'usage des modes doux ou la cohérence entre l'urbanisation et la desserte en transport en commun. Un chapitre traite de la « dimension métropolitaine » (*ib.*, p. 33), à travers l'enseignement supérieur et la recherche, les services aux entreprises et à la population ou encore les manifestations et événements. L'avant dernier chapitre, intitulé « Construire une agglomération pour tous » (*ib.*, p. 36), traite de la cohésion sociale et de l'équilibre social et territorial. Le dernier chapitre traite de la « qualité et de l'ouverture ». L'ouverture porte sur la liaison ferroviaire Lyon Turin, toujours d'actualité également. La partie sur la qualité porte sur la qualité environnementale et urbaine, identifiée comme un « signe de distinction », avec un « environnement exceptionnel » (*ib.*, p. 39). Ce chapitre contient également une partie dédiée à la spécificité montagnarde de Chambéry.

La réflexion dépasse également les limites spatiales de l'intercommunalité, intégrant les territoires voisins dans un contexte d'accroissement de la mobilité. Cet élargissement de l'échelle des réflexions est abordé dans la seconde partie du diagnostic. Il se traduit également dans le *Projet d'agglomération 2020* qui affirme la volonté de positionner l'agglomération dans un périmètre élargi, au sein du Sillon alpin reliant Genève à Valence, et plus largement dans l'espace alpin, comme « porte des Alpes », aidé en cela par le projet de nouvelle infrastructure ferroviaire Lyon-Turin. Cette

volonté est illustrée par la carte suivante, présente dans le rapport de présentation du *Projet d'agglomération 2020* :

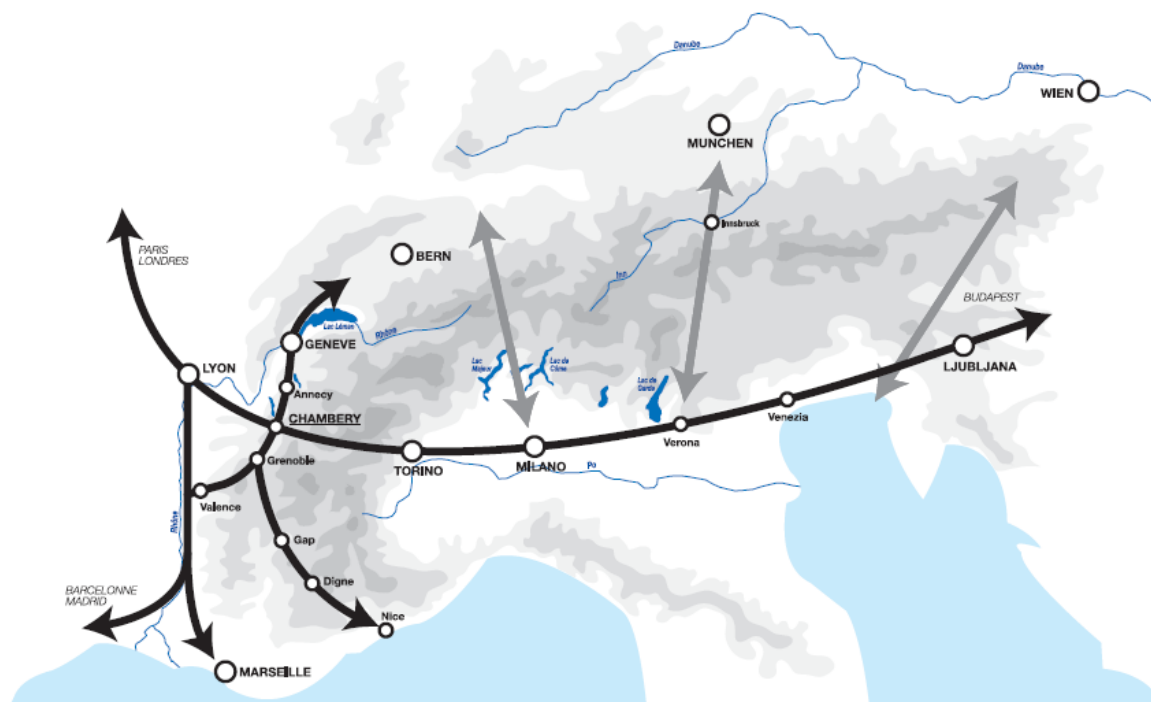


Figure 14 - « Une agglomération porte des Alpes » (Source : Chambéry métropole, 2006, p. 8)

Le projet d'une agglomération en construction et la recherche de légitimité

La réflexion aboutit à la formalisation du *Projet d'agglomération 2020*. Le document d'une soixantaine de pages est constitué de deux parties inégales. La première porte sur le projet d'agglomération *stricto sensu* et comporte une cinquantaine de pages. La seconde porte sur l'Agenda 21, démarche qui s'est (plus ou moins bien) greffée sur le projet d'agglomération et sur laquelle nous reviendrons.

Un premier chapitre fait une synthèse du contexte territorial, dans une approche élargie (cf. figure ci-avant). Il conclut sur la nécessité de préparer l'avenir et la justification du projet d'agglomération :

« Le projet communautaire est l'expression de ce que nous voulons pour notre territoire : la manière dont nous souhaitons y vivre et les changements que nous devons engager dans cette direction. Anticiper sur une période relativement longue – 15/20 ans – permet de se donner un



Figure 15 : Page de garde du Projet d'agglomération 2020 (source : Chambéry métropole, 2006)

horizon, de fixer un cap, de dépasser les contraintes de l'action quotidienne et de pouvoir – dans la cohérence – garder ainsi l'initiative. » (Chambéry métropole, 2006, p. 9)

Le second chapitre présente les 3 engagements (voir en complément la synthèse du contenu des engagements en annexe 3) qui sont les suivants :

- Engagement 1. Améliorer la qualité environnementale et urbaine par une anticipation du développement ;
- Engagement 2. Participer à la dynamique économique par la mobilisation des ressources et des initiatives ;
- Engagement 3. Construire une agglomération pour tous en renforçant la cohésion sociale et les solidarités.

Ce second chapitre s'arrête au stade de la description des grandes orientations. Il ne mentionne aucune action de mise en œuvre, si ce n'est la référence à quelques exemples comme les grands équipements, les zones d'activités ou les grands services urbains. Il ne précise pas qu'elle sera l'action communautaire pour la mise en œuvre du projet d'agglomération.

Le troisième chapitre est consacré aux conditions de réussites du projet d'agglomération. Les conditions ciblées reposent sur les compétences et moyens de la communauté d'agglomération. Le document précise également que « Une définition claire et stabilisée des missions respectives des communes et de l'agglomération constitue la condition première à une bonne application du projet » (Chambéry métropole, 2006, p. 43). Cette définition est une attente importante du document. La répartition est précisée de manière succincte, ne rentrant pas dans le détail, se limitant à énumérer les secteurs d'intervention des communes (les services à l'enfance, la jeunesse, les familles ou encore l'urbanisme réglementaire) et de la communauté d'agglomération (les grands services urbains et grands équipements, le développement économique ou encore l'habitat), dans une partie intitulée « Les bonnes échelles "internes" » (*ib.*, p. 43). Cette partie insiste également sur le besoin d'une bonne articulation entre les deux niveaux de compétences.

Ce troisième chapitre identifie également « Les bonnes échelles "externes" » (*ib.*, p. 45). Le document mentionne Métropole Savoie, structure porteuse du SCoT dont le périmètre s'étend de l'agglomération d'Aix-les-Bains au Nord, au secteur de Montmélian au Sud-Est. Il mentionne également le Sillon alpin. Il mentionne enfin l'espace transfrontalier reliant la plaine du Pô à l'axe Saône-Rhône en faisant référence au projet de ligne à grande vitesse Lyon-Turin.

Ce troisième chapitre mentionne enfin le dispositif de pilotage, d'animation et d'évaluation du projet.

La première partie du projet d'agglomération se conclue par un quatrième chapitre intitulé « Chambéry métropole 2020 » (*ib.* p. 49). Ce chapitre présente en deux pages la perspective, la description à horizon 2020, de l'agglomération telle qu'elle résulterait de la mise en œuvre du projet. Cette perspective met notamment en exergue le renforcement d'un tissu économique diversifié, le confortement des centralités, l'accueil de 20 000 nouveaux habitants sans obérer ses capacités

futures de développement, le renforcement des fonctions métropolitaines au sein du Sillon alpin ainsi que le renforcement des spécificités montagne.

La greffe d'un Agenda 21 local au projet d'agglomération

La seconde partie du *Projet d'agglomération 2020*, beaucoup plus courte que la première est consacrée à l'Agenda 21 local. L'Agenda 21 local, mentionné dans la Loi Voynet, est une déclinaison locale de l'Agenda 21 adopté à Rio en faveur du développement durable en 1992. A l'image du slogan des militants écologistes et altermondialistes « penser globalement et agir localement » (Debono, 2014), l'objectif est que les organisations s'engageant dans un Agenda 21 agissent localement en prenant en compte les enjeux planétaires, notamment de préservation des ressources. Dans une note interne de présentation de la démarche Agenda 21 de la Communauté d'agglomération il est ainsi souligné qu'« une partie des solutions aux problèmes mondiaux sont à promouvoir à l'échelle locale » (Chambéry métropole, 2004, p.2).

La démarche Agenda 21 est portée par un élu vert, Henri Dupassieux. Il est élu de la ville centre, Chambéry, dont il est le nouvel adjoint au développement durable, élu en 2001 sur la liste de Louis Besson qui en est le Maire. Conformément au projet de mandature, Henri Dupassieux pilote l'Agenda 21 municipal, non sans difficultés cependant, car bousculant le programme municipal par les nouvelles politiques qui en découlent et qui n'étaient pas envisagées. L'Agenda 21 municipal est cependant adopté fin 2003, début 2004.

Henri Dupassieux siège également au bureau de la nouvelle Communauté d'agglomération. Quand s'engage le *Projet d'agglomération 2020*, il demande à ce que la problématique du développement durable soit intégrée, avec l'élaboration d'un Agenda 21 communautaire :

« A l'époque il faut vraiment intégrer dans les démarches des politiques publiques cette notion de développement durable. La façon de l'intégrer c'est effectivement d'adopter un Agenda 21. Il n'était pas concevable de mon point de vue d'organiser ce projet d'agglomération sans intégrer la démarche durable qui pouvait prendre la forme d'un Agenda 21 local. » (entretien avec Henri Dupassieux du 18/02/2018)

Les deux démarches sont conduites de manière partiellement intégrée, partageant un même comité de pilotage mais ayant chacune leurs propres scènes de concertation. Preuve de cette intégration plus ou moins réussie, l'Agenda 21 communautaire figure bien dans le rapport de présentation du *Projet d'agglomération 2020*, mais à la fin, dans ce qui pourrait laisser penser à une annexe et qui en constitue la seconde partie :

« Donc ça montre le fait que c'était un petit peu un satellite. Au début forcément complètement à côté, puis petit à petit, je me souviens de réunions que nous avons eues avec Jean-Pierre Rastier pour recoller au projet d'agglo et ça à donner ça. Dans toute la démarche on a dû ferrailer pour essayer de recoller, recoller, recoller. On voit bien qu'il y a quand même un peu deux démarches parallèles. » (entretien avec Henri Dupassieux du 18/02/2018)

L'Agenda 21 communautaire est présenté comme le volet opérationnel du *Projet d'agglomération 2020* qui, lui, reste sur les grands principes et objectifs, mais sans portée opérationnelle, alors que l'Agenda 21 précise, lui, les actions à entreprendre.

L'Agenda 21 s'organise autour de six axes de progrès et de seize objectifs. Il se décline en soixante-huit actions (voir en complément la synthèse du contenu des objectifs en annexe 3). Les six axes de progrès sont les suivants :

- Axe 1. Mieux gérer nos ressources (eau, air, déchets, énergie...);
- Axe 2. Sensibiliser et impliquer les citoyens dans la démarche de développement durable ;
- Axe 3. Assurer le développement économique du territoire en tenant compte de ses ressources humaines et spécificités locales ;
- Axe 4. Gérer de manière durable des espaces d'habitats économiques, agricoles et naturels ;
- Axe 5. Répondre aux enjeux du développement durable du territoire par de meilleures solidarités territoriales, sociales, générationnelles... ;
- Axe 6. Intégrer les principes du développement durable dans les pratiques de Chambéry métropole.

Un projet d'agglomération consensuel

Le *Projet d'agglomération 2020* est adopté à l'unanimité et une abstention. Ce vote à l'unanimité reflète le caractère consensuel du projet recherché par Louis Besson :

« Moi j'ai toujours considéré que l'intercommunalité c'est une coopération entre des territoires qui ont chacun leurs spécificités et dont on n'a pas à se mêler de connaître les orientations des élus respectifs. Et il faut donc arriver à un travail en commun. Et je pense que [...] nous avons un bureau de Chambéry métropole où il y avait à parité des Vice-présidents de droite et de gauche. Pas tout à fait parité, on était peut-être une majorité d'un siège ou deux. » (entretien avec Louis Besson du 27/10/2017)

Louis Besson est socialiste, la majorité à l'agglomération pourrait être qualifiée de « gauche plurielle » selon une terminologie gouvernementale en vigueur à l'époque. Des Vice-présidences sont donc attribuées aux communistes et aux écologistes, mais aussi au-delà de ce périmètre de « gauche plurielle », à des élus de droite. Louis Besson revendique ainsi un pilotage non partisan de l'intercommunalité :

« C'est un point que j'ai en divergence avec mon successeur [Xavier Dullin], qui a rendu le pilotage très très partisan. Il faut partager ses opinions pour avoir des responsabilités. » (entretien avec Louis Besson du 27/10/2017)

Le caractère général des engagements et orientations, une perspective temporelle qui dépasse le temps du mandat électif (le projet est adopté en 2006, les prochaines municipales sont en 2008), une absence de plan d'action précis – en dehors du volet Agenda 21 – et donc d'engagements de la part de la Communauté d'agglomération, renforcent effectivement le caractère consensuel du projet et ont sans doute facilité le vote à l'unanimité.

Les actions de l'Agenda 21, plus engageantes, ont elles été davantage discutées :

« Quand certains élus, et Louis Besson, en particulier ont vu quelques propositions de l'Agenda 21, ils ont dit, "si c'est ça il y aura deux documents, il n'y en aura pas un, et pour l'Agenda 21 on prendra le temps d'en discuter parce que moi je ne suis pas forcément d'accord avec ça". Au final ça s'est arrangé, tout le monde y a mis un petit peu du sien. » (entretien du 17/11/2017 avec un ancien DGS de Grand Chambéry)

La temporalité de 2020 a facilité l'adoption conjointe du *Projet d'agglomération* et de l'Agenda 21. En ciblant 2020, le document n'implique pas une mise en œuvre dans le cadre de la fin du mandat en cours ou du suivant, mais à l'échéance plus lointaine de 2020. Il laisse ainsi un certain flou sur les échéances opérationnelles :

« Là où il y a eu un cadrage global de la part de Louis Besson, c'est de dire OK pour intégrer tout ça dans le même document, il s'appellera *Projet d'agglomération*, et c'est le *Projet d'agglomération 2020*, donc on n'a pas dit que tout ce qui était écrit dans l'Agenda 21, voté donc en décembre 2006, devait être fait d'ici la fin du mandat, qui était 2008, mais [...d'ici] 2020, donc, on en laisse aussi pour le mandat d'après. » (entretien du 17/11/2017 avec un ancien DGS de Grand Chambéry)

D'autre part, comme évoqué en introduction du document, le *Projet d'agglomération 2020* est « Le projet communautaire [...] de ce que nous voulons pour notre territoire » (Chambéry métropole, 2006, p. 9). Plus qu'un projet de territoire, le *Projet d'agglomération 2020* est avant tout le projet de la Communauté d'agglomération :

« Louis Besson avait vraiment la volonté que ce soit le projet de la Communauté d'agglomération, et pas du territoire. [...] On était au début de la construction de la Communauté d'agglomération, dans un premier temps, il faut d'abord qu'on explique ce que sont les compétences de l'agglomération. Et les communes celles des communes. Peut-être ne voulait-il pas aussi qu'en évoquant le panel complet de compétences des communes et de l'agglomération on commence peut-être à imaginer des transferts à venir des compétences, ce qui n'était peut-être pas encore à l'ordre du jour. Par exemple sur la culture, sur le sport, sur les grands équipements... » (entretien du 17/11/2017 avec un ancien DGS de Grand Chambéry)

Le document final n'évoque ainsi pas tous les secteurs de l'action publique. En dehors des grands équipements d'agglomérations (la patinoire d'agglomération, la piscine d'agglomération, le stade nautique, le Phare), le document n'évoque ni la culture ni le sport. Pas plus que la petite enfance, la jeunesse ou les personnes âgées, si ce n'est pour préciser que ces secteurs relèvent de l'action communale.

« Louis Besson n'était pas trop favorable à ce que l'agglomération grossisse trop vite. Il y allait de manière mesurée, réfléchi. Il assurait un socle solide, qui fonctionne bien, qui ne génère pas de perturbations ou tensions. Avec le souci d'installer très solidement Chambéry métropole sur ses compétences qu'elle était vraiment en capacité de bien gérer. » (entretien du 08/12/2017 avec un ancien Directeur de Mission développement prospective)

Bien que centré sur les compétences communautaires et n’interférant pas sur les compétences communales, le document précise cependant qu’une bonne articulation est nécessaire entre les différents niveaux de compétences :

« Les politiques de transports, de l’habitat, de développement économique, les réseaux urbains recourent les choix d’urbanisme des communes. La cohérence ne peut être acquise que par l’affirmation d’un véritable « vouloir décider ensemble. » (Chambéry métropole, 2006, p. 43)

Le document mentionne également la possible approbation par les communes d’une « charte » valant engagement de la bonne mise en œuvre du *Projet d’agglomération 2020*. Cette charte n’a pas été mise en œuvre. Interrogeant Louis Besson sur les raisons, sa réponse fut la suivante :

« Je pense que l’appropriation a peut-être été trop spontanée finalement. Il n’y a pas eu besoin d’une espèce de guide rappel à l’ordre. C’est peut-être ça. » (entretien avec Louis Besson du 27/10/2017)

Qui sait ? Sans être tout à fait un projet de territoire, le *Projet d’agglomération 2020*, du fait de sa perspective du territoire à horizon 2020, ses larges orientations, nous semble malgré tout être un peu plus qu’un seul projet communautaire.

Un projet avant tout communautaire

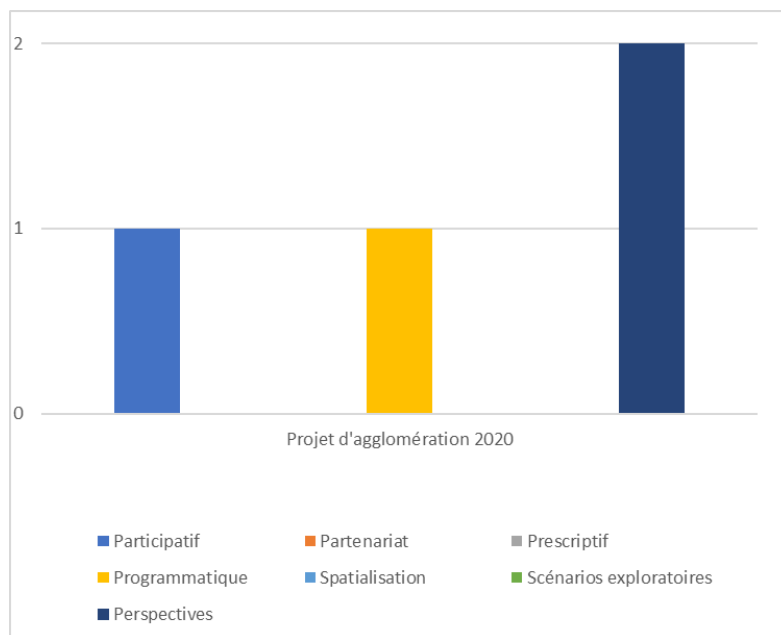


Figure 16 - Analyse du Projet d’agglomération 2020 au prisme des indicateurs de comparaison des démarches d’anticipation

De l’analyse au prisme des indicateurs de comparaison, il ressort que la seconde démarche d’anticipation chambérienne est participative mais dans un périmètre limité. Même si le document de présentation du projet (Chambéry métropole, 2006) expose les perspectives pour l’avenir du territoire – sans avoir eu recours à des scénarios exploratoires - les objectifs ne portent que sur les

compétences de la Communauté d'agglomération. Le projet n'est pas partenarial. Il n'a pas non plus de portée prescriptive.

Si le projet d'agglomération *stricto sensu* se limite à des grands objectifs, l'Agenda 21 qui lui est adossé lui donne une portée programmatique, avec une liste d'actions à mettre en œuvre. Les 2 approches, d'abord distinctes se sont rapprochées en s'enrichissant mutuellement, la première donnant une perspective à la seconde, et la seconde rendant la première opérationnelle.

Si la démarche positionne l'agglomération chambérienne dans un périmètre élargi, au sein du Sillon alpin reliant Genève à Valence et, plus largement dans l'espace alpin avec le projet de ligne ferroviaire Lyon-Turin, le projet n'est globalement pas spatialisé. Les objectifs et actions ne sont pas précisées ou déclinées par secteur, aucune carte à l'échelle de l'agglomération ne figure dans le document.

1.1.3 LA FABRIQUE DU TERRITOIRE : UNE DEMARCHE LARGEMENT PARTICIPATIVE

Suite aux élections municipales de 2014, un nouvel exécutif est porté à la tête de Chambéry métropole et une nouvelle démarche d'anticipation territoriale est engagée, la *Fabrique du territoire*. Elle prend la suite du *Projet d'agglomération 2020*.

Les élections de 2014 voient la majorité de Chambéry métropole basculer de gauche à droite. Xavier Dullin, qui siégeait depuis 2001 à la Communauté d'agglomération dans l'opposition, prend la présidence de l'intercommunalité. Deux ans après son arrivée à la tête de la Communauté d'agglomération, il lance, en 2016, une troisième et nouvelle démarche d'anticipation à l'échelle de l'agglomération : *La Fabrique du territoire, Projet d'agglomération 2017-2030* (Grand Chambéry, 2018). Xavier Dullin est par ailleurs conseiller municipal de la ville de Chambéry, conseiller régional et dirigeant d'entreprise.

Une responsabilité d'avenir

Lorsque s'engage cette troisième démarche d'anticipation, la précédente, le *Projet d'agglomération 2020* est proche de son horizon temporel, 2020. D'autre part, même si Xavier Dullin avait voté en faveur du *Projet d'agglomération 2020*, la nouvelle majorité a changé de couleur politique :

« La nouvelle majorité arrivant, en même temps que le précédent projet d'agglomération qui avait été élaboré en 2004-2006 commençait à dater, on est aussi sur des évolutions sociétales qui font que ces projets deviennent vite éphémères. [...] Une équipe nouvelle, un projet ancien qu'il faut rénover. » (entretien du 09/03/2018 avec un responsable de MDP-AGATE)

Si la société et le territoire ont évolué, le contexte institutionnel a aussi évolué durant la période. La Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) de 2014 a transféré aux intercommunalités l'élaboration des Plans locaux d'urbanisme (PLU). La Loi NOTRe de 2015 transfère aux communautés de communes et d'agglomération de nouvelles compétences : promotion du

tourisme, gestion des milieux aquatiques et prévention contre les inondations (GEMAPI) ou encore l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage.

La Loi NOTRe instaure également de nouveaux Schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) qui doivent entrer en application au 1^{er} janvier 2017. La Communauté d'agglomération de Chambéry, alors en pleine démarche de la *Fabrique du territoire*, est impactée par sa fusion avec la Communauté de communes Cœur des Bauges.

« Nous nous rendons compte que les compétences transférées aux intercommunalités arrivent fortement, où la réorganisation des territoires va bousculer les choses. » (entretien avec Xavier Dullin du 12/04/2018)

La Communauté d'agglomération changera de dénomination à cette occasion : Chambéry métropole devient Grand Chambéry.

Cette fois, contrairement à la précédente démarche, l'objectif est de définir un réel projet de territoire :

« C'est un projet de territoire et c'est aussi un projet institutionnel. Pour moi il n'y a pas de différences. [...] C'est un projet de territoire. Quand on traite de bien vieillir, ou de Génération Z, on ne traite pas des compétences de l'agglomération. » (entretien du 17/11/2017 avec le Directeur de cabinet de Grand Chambéry)

Si deux autres Vice-présidents, qui siégeaient déjà à la Communauté d'agglomération lors du précédent mandat, Sylvie Koska, en charge de la concertation citoyenne, et Lionel Mithieux, en charge du Projet d'agglomération, pilotent la démarche avec Xavier Dullin, c'est ce dernier qui est à l'initiative : « Xavier Dullin est vraiment l'initiateur » (entretien du 09/03/2018 avec un responsable de MDP-AGATE).

Florence Vallin-Balas, Vice-présidente de la Communauté d'agglomération dans l'équipe de Louis Besson jusqu'en 2014 et membre de sa majorité, se voit confier la délégation à la démocratie participative à partir de 2014. Elle est associée au pilotage de la *Fabrique du territoire* lors de son démarrage. Membre de l'opposition dans l'équipe de Xavier Dullin, elle se verra démettre de sa délégation à l'occasion de la fusion avec la Communauté de communes Cœur des Bauges et par la même occasion du pilotage de la *Fabrique*.

Au-delà des ajustements rendus nécessaires par les évolutions institutionnelles et territoriales, Xavier Dullin exprime le souhait de se mettre à l'écoute de la population chambérienne, des attentes sociétales pour définir une « ligne d'horizon » :

« Quelle ligne d'horizon ? Comment on fait vivre son territoire avec son époque ? Répond-on pleinement aux évolutions sociétales ? Quel type de développement économique ? Quel type de positionnement environnemental ? C'est tous ces sujets qui nous font poser question [...] On a une responsabilité d'avenir. » (entretien avec Xavier Dullin du 12/04/2018)

Bien que non central dans les motivations à l'origine de cette démarche, le cadre législatif est également évoqué, avec la référence à la Loi Voynet de 1999. Ainsi le projet répond à :

« Une obligation légale de la loi Voynet [...] qui oblige les agglomérations à se doter d'un projet d'agglomération. La Loi est plutôt libre dans l'appropriation et ce qu'il y a derrière le projet d'agglomération pour les collectivités, c'est à dire que la loi ne contraint pas sur quel type de document et quelle concertation on doit mettre en place. » (entretien du 17/11/2017 avec le Directeur de cabinet de Grand Chambéry)

Une animation confiée à MDP-AGATE

Comme pour la précédente démarche d'anticipation, l'animation de la *Fabrique du territoire* est confiée à MDP. MDP au cours de la démarche fusionnera avec l'ASADAC (dont elle était issue à son origine) pour former MDP-ASADAC, avant de fusionner à leur tour avec le CPIE de Savoie et l'Agence touristique départementale de la Savoie au sein d'AGATE début 2018.

L'animation est cette fois assurée par Jean-Marie-Guillot. Jean-Marie-Guillot a pris la suite de Robert Mugnier à la Direction de MDP. Depuis la création d'AGATE il est Directeur du pôle « Stratégie et développement des territoires ». Il s'entoure, pour l'animation de la démarche, de cabinets spécialistes de la communication et de la concertation.

Pas plus qu'en 2004-2006, pour l'élaboration du *Projet d'agglomération 2020*, la Communauté d'agglomération n'est structurée en interne pour suivre la démarche. Après le départ à la retraite du DGS avec qui le projet a été initié, c'est le Directeur de cabinet qui reprend le suivi de la démarche en interne :

« Au départ c'est le DGS qui m'a passé commande. [...] Le DGS était confronté à des enjeux très lourds d'extension de périmètre, à des prises des compétences obligatoires nouvelles etc.[...] Ce n'était pas un animateur de démarche. Et donc du coup, quand on a fait des réunions de Comité de direction, j'en ai fait deux pour essayer de mobiliser, ça a fait pschitt parce que lui-même n'était pas moteur dans l'affaire. Donc l'affaire a été reprise par le Dircab et c'est devenu une affaire de cab. » (entretien du 09/03/2018 avec un responsable de MDP-AGATE).

Cette reprise en main de la démarche par le Directeur de cabinet, ne s'explique pas seulement par le départ à la retraite du DGS, mais aussi par le manque d'adhésion des membres du Comité de Direction de la Communauté d'agglomération à la démarche. La démarche, commande politique du Président, est donc reprise en main politiquement par le Directeur de cabinet. Nous verrons ultérieurement que ce ne sera pas sans incidences sur l'implication des services.

Une fusion non souhaitée avec la Communauté de communes Cœur des Bauges mais sans incidence majeure sur la démarche

La fusion entre la Communauté d'agglomération de Chambéry et la Communauté de communes Cœur des Bauges est effective début 2017. Cette fusion n'est souhaitée par aucune des deux intercommunalités, mais elle est imposée par le Préfet : « 80 % des élus représentant 90 % de la population s'opposent à deux reprises » (entretien avec Xavier Dullin du 12/04/2018) à cette fusion. Xavier Dullin est lui favorable à une fusion avec la Communauté d'agglomération voisine Grand-Lac,

structurée autour de l'agglomération d'Aix-les Bains : « Notre bassin de vie est le même. Je regrette que la loi NOTRe n'ait pas d'emblée contraint ce périmètre de Chambéry Grand Lac, qui constitue sans doute un périmètre cohérent » (extrait d'une interview de Xavier Dullin paru dans le journal *l'Essor Savoyard* du 28/10/2016). Le Président de Grand Lac, Dominique Dord, n'est cependant de son côté pas favorable à cette fusion.

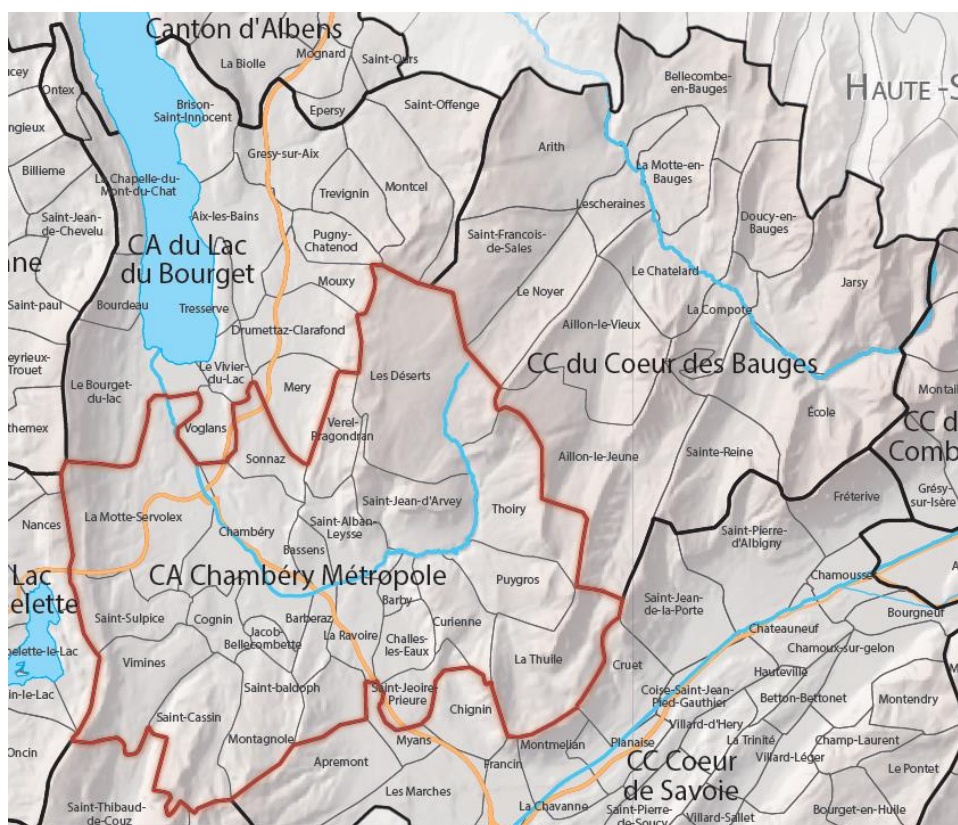


Figure 17 - Les deux intercommunalités fusionnées au 1^{er} janvier 2017 (réalisation : ASADAC-MDP, 2016)

Si la fusion étend considérablement le périmètre de la Communauté d'agglomération, l'accroissement de la population est quant à lui plus limité. La Communauté d'agglomération passe ainsi de 24 communes, 125 400 habitants et 26 300 hectares à 38 communes, 130 400 habitants et 78 900 hectares (source : ASADAC-MDP, 2016). Si le gain de 5 000 habitants n'accroît la population que de 4 %, en revanche, la superficie est multipliée par trois. Le secteur du Cœur des Bauges, inclus dans le périmètre du PNR des Bauges, est effectivement largement rural, agricole et forestier, avec une activité touristique structurée essentiellement autour des loisirs d'hiver.

Si la fusion bouscule les élus qui y sont hostiles, la démarche, quant à elle, ne sera pas fondamentalement impactée. Le secteur des Bauges a engagé un *Atelier des territoires*, avec l'appui de l'Etat, qui se structure autour d'un même questionnement prospectif. Cette réflexion alimentera la Fabrique du territoire dont quelques rencontres se délocaliseront par ailleurs dans les Bauges :

« Oui, ça a bousculé [la démarche], mais pas fondamentalement. C'est-à-dire que, notre grande chance, c'était que le territoire des Bauges avait lancé, grâce à une idée de l'Etat, à peu près le même genre de réflexion, [...] donc en fait on s'est raccroché à ça. On a trié ce qui était déjà fait pour l'intégrer dans notre *Fabrique du territoire*, et puis après on a élargi le périmètre, tout de

suite. [...] La démarche qu'on avait mis en place s'est calquée à d'autres territoires, elle était très malléable. » (entretien du 17/11/2017 avec le Directeur de cabinet de Grand Chambéry du 17/11/2017)

Un diagnostic actualisé de l'agglomération sur son nouveau périmètre

Un diagnostic territorial est réalisé par MDP-AGATE au démarrage de la démarche. Initié avant la fusion avec la Communauté de communes Cœur des Bauges, le diagnostic doit être ajusté à cette occasion. Le travail est coordonné par Jean-Marie Guillot qui a pris la suite de Robert Mugnier.

Le diagnostic est formalisé sous la forme d'une série de panneaux d'exposition. Pour chaque thème sont présentés des données de cadrage locales problématisées, complétées d'éventuels éléments de comparaison issues de données et études nationales, ou exemples d'actions et projets mis en œuvre localement sur le sujet. Chaque thème est traité sur un à huit panneaux. La présentation du thème se termine par une question centrée sur un enjeu clé, dans une rubrique intitulée, suivant les panneaux, « Question d'avenir » ou « Un des objectifs pour demain... ».

Les fichiers des panneaux qui nous ont été transmis sont classés selon les sept enjeux du rapport final (source : Grand Chambéry, 2018) :

1. Vivre ensemble ;
2. Bien vieillir ;
3. Génération Z ;
4. Territoire durable ;
5. Economie 2.0 ;
6. Tous connectés ! ;
7. Métropole ouverte.

Ils sont complétés d'une série de panneaux de données générales portant sur l'organisation institutionnelle et l'élargissement du périmètre communautaire, les tendances sociodémographiques, l'habitat et les mobilités. Un même thème peut être abordé au sein de différents enjeux.

Les panneaux de l'enjeu « Vivre ensemble » portent sur l'offre culturelle, sportive et de loisirs ; les équipements et services au public ; la sécurité ; la vie associative et l'engagement citoyen ; l'habitat et l'urbanisme ; la santé ; l'éducation, l'emploi et l'insertion ; la précarité, solidarité et discrimination.

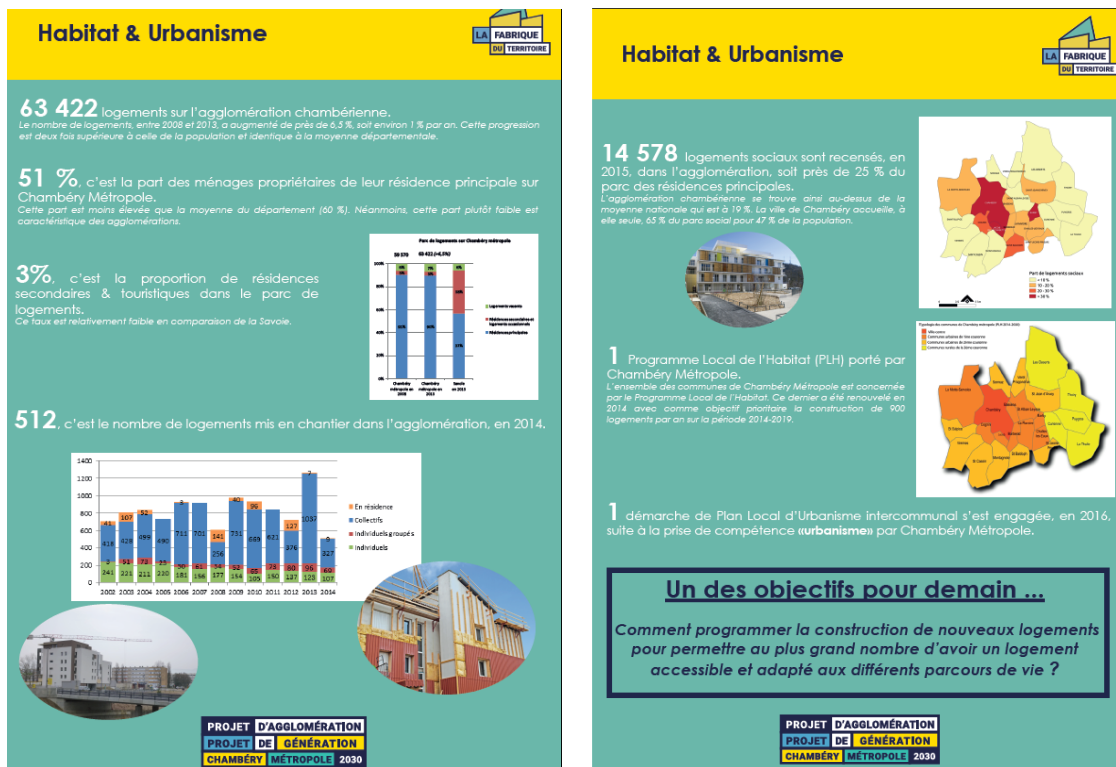


Figure 18 – Les panneaux du thème habitat et urbanisme (source : Grand Chambéry)

Les panneaux de l'enjeu « Bien vieillir » abordent le parcours résidentiel des séniors ; la santé ; la place des retraités dans la société ; la silver économie.

Les panneaux de l'enjeu « Génération Z » portent sur l'emploi et la formation ; le logement ; l'offre culturelle, sportive et de loisirs ; l'engagement citoyen, les services, la santé ; les mobilités ; l'ouverture à l'international.

Les panneaux de l'enjeu « Territoire durable » concernent l'environnement et les ressources ; l'occupation de l'espace ; le changement climatique ; la transition énergétique ; l'économie circulaire ; l'agriculture ; la qualité de l'air.

Les panneaux de « Economie 2.0 » portent sur les tendances socio-démographiques ; les caractéristiques économiques ; l'industrie ; l'économie résidentielle ; les nouvelles formes de l'économie (économie de la connaissance, de l'innovation et collaborative) ; le tourisme ; l'agriculture ; l'économie sociale & solidaire ; l'économie numérique.

Les panneaux de l'enjeu « Tous connectés ! » traitent de l'économie numérique ; la mobilité ; les nouvelles formes de travail et d'emplois ; les usages du numérique et la numérisation de la société.

Les panneaux du septième et dernier enjeu, « Métropole ouverte », abordent l'agglomération, ses communes, son périmètre ; l'agglomération et ses territoires de proximité ; l'agglomération et le Sillon alpin ; l'agglomération et la grande Région ; l'agglomération et le monde. Les panneaux de ce dernier enjeu nous rappellent les sujets traités dans le chapitre « L'agglomération dans ses espaces de développement » du document « Dynamiques et enjeux » (Chambéry métropole, 2003) ayant servi de diagnostic à la démarche *Projet d'agglomération 2020*. Notons toutefois, qu'alors que le document de 2003 se limitait à l'espace régional et transfrontalier, avec l'Italie, le diagnostic aborde

cette fois « l'agglomération et le monde », à travers son accessibilité européenne et mondiale, l'université et les centres de recherche, les entreprises et l'international, la destination touristique Savoie. Le diagnostic intègre ainsi les enjeux de la mondialisation au sein de l'agglomération.

Le diagnostic formalisé sous la forme de ces panneaux est au final très complet. Il aborde de nombreuses thématiques. Si certaines sont classiques, d'autres sont plus novatrices et moins courantes dans de tels diagnostics, comme la silver économie, l'engagement citoyen ou encore l'économie numérique. Elles n'étaient pas présente dans le précédent diagnostic de 2003.

Jean-Marie Guillot est un adepte du diagnostic agile, approche qu'il a pu développer au sein de l'Association Rhône-Alpes des professionnels du développement économique local (ARADEL) dont il est Président honoraire. Cette approche se veut en rupture avec les diagnostics territoriaux plus classiques, très volumineux et difficilement appropriables par les acteurs ou les élus (Roux, 2016). La forme des panneaux produits dans le cadre de la *Fabrique*, l'importance des figures et illustrations contribuent certainement à faciliter leur appropriation. Mais au final, le nombre de panneaux rend malgré tout le volume d'informations conséquent. Ce qui n'empêche pas Jean-Marie Guillot de reconnaître :

« On a peut-être été trop effleurant et d'un niveau trop général sur le diagnostic. On aurait pu avoir une mise en forme du diagnostic avec certains approfondissements au regard du contenu actuel, définitif du projet, qui aillent au-delà des indicateurs. » (entretien du 09/03/2018)

La tension reste ainsi palpable entre la volonté d'agilité et l'importance de l'information et des données à traiter. La sélection des informations à rendre visible, leur analyse et mise en forme dans le cadre du diagnostic de systèmes complexes comme les territoires relèvent toujours d'un exercice à l'équilibre délicat.

Un dispositif participatif ambitieux

Le dispositif participatif mis en œuvre dans le cadre de la Fabrique du territoire est ambitieux et va au-delà des canons que nous avons habituellement observés dans les agglomérations de la taille de Chambéry. Plusieurs instances participatives ont ainsi été mises en place (source : Grand Chambéry, 2018) :

- Des chantiers de la Fabrique, réservés aux acteurs socio-professionnels : quinze chantiers de la Fabrique ont été organisés autour de thématiques telles que l'agriculture, la culture, l'innovation économique, la mobilité ou encore le numérique ; les chantiers ont mobilisé 150 participants ;
- Les ateliers de la Fabrique : ouvert à tous, organisés sous forme de « World café », sept ateliers ont permis de recueillir l'avis et les propositions des habitants. Un atelier a également été organisé spécifiquement pour les élus de la Communauté d'agglomération et des communes et un autre pour leurs agents ; les ateliers ont accueilli près de 750 personnes ;

- Un panel citoyen : un panel de cinquante personnes a été constitué, avec des profils censés représenter la diversité des habitants, et mobilisé aux différentes étapes de la démarche.

Plusieurs sondages ont été lancés durant la démarche pour recueillir un avis plus large sur les différentes thématiques abordées par ailleurs dans le cadre des chantiers ou ateliers de la Fabrique.

Deux soirées, ouvertes à tous, mobilisant des personnes du panel, des ateliers ou des chantiers dans le cadre de tables rondes, ont également été organisés, l'une à l'ouverture et l'autre à la restitution de la démarche. Ces temps forts ont réuni de 400 à 450 personnes.

Enfin un site internet dédié, <http://www.lafabriqueduterritoire.fr/>, a été créé spécialement pour la démarche qui a, par ailleurs, fait usage des réseaux sociaux pour communiquer.

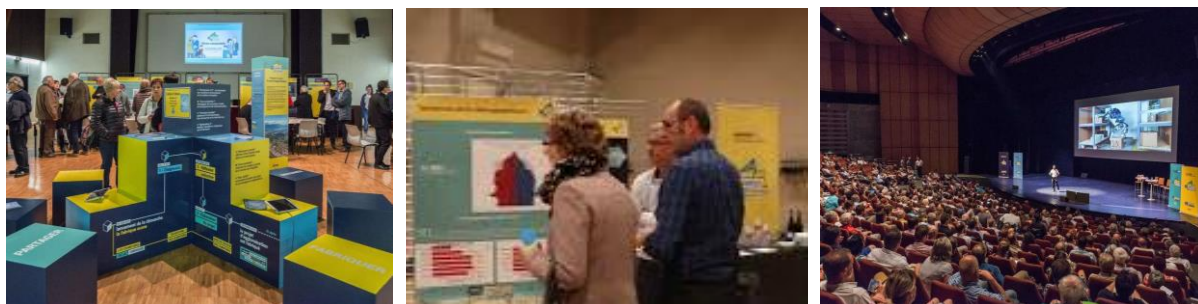


Photo 1 - Illustration de temps participatifs de la Fabrique du territoire (source : site internet du Grand Chambéry)

Un nouveau projet d'agglomération cadre de référence

« Le projet d'agglomération n'est ni un catalogue de bonnes intentions ni un document juridique. Je dirais que c'est un cadre de référence pour permettre aux élus, aux acteurs économiques, culturels ou sociaux, aux responsables d'associations et aux citoyens de disposer d'une vision partagée des enjeux de notre espace de vie et des orientations dont nous décidons collectivement pour offrir à chacun le meilleur de ce que l'avenir peut nous apporter. » (Grand Chambéry, 2018, p. 4)

Ce paragraphe est issu de l'interview de Xavier Dullin, retranscrit en préambule du document de présentation de *La Fabrique du Territoire, Projet d'agglomération 2017-2030*. Il présente le statut du document, « cadre de référence » pour l'ensemble des acteurs du territoire. Il expose la perspective souhaitée, la « vision partagée » pour l'avenir de l'agglomération ainsi que les orientations.



Figure 19 - Page de garde de La Fabrique du territoire (source : Grand Chambéry, 2018)

Bien que découlant de la Loi Voynet de 1999 qui impose aux agglomérations d'avoir un tel projet, le nouveau projet de territoire n'a pas de portée juridique, il n'est pas contraignant, la Loi Voynet laissant une grande liberté quant au contenu et à la forme du projet.

Il constitue un projet d'agglomération au sens territorial du terme, les sujets abordés dépassant les seules compétences de la Communauté d'agglomération : « C'est un projet de territoire. Quand on traite de bien vieillir, ou Génération Z, on ne traite pas des compétences de l'agglomération » (entretien avec le Directeur de cabinet du 17/11/2017).

Il n'est pas opérationnel, il se limite aux grandes orientations qui découlent de sept enjeux. Il n'expose pas quels sont les actions qui seront mises en œuvre par la Communauté d'agglomération, ni par les autres acteurs. Les sept enjeux sont les suivants :

- Enjeu 01. Vivre ensemble. *Une agglomération plus forte parce que solidaire*¹⁷ ;
- Enjeu 02. Bien vieillir. *Se préparer au grand âge, quand on est encore jeune* ;
- Enjeu 03. Génération Z. *Construisez avec nous votre agglomération* ;
- Enjeu 04. Territoire durable. *L'agglomération, moteur des grandes transitions* ;
- Enjeu 05. Economie 2.0. *Créer le terreau pour l'entreprise et l'emploi de demain* ;
- Enjeu 06. Tous connecté ! *Concevoir les mobilités, les réseaux et les usages de demain* ;
- Enjeu 07. Métropole ouverte. *L'agglomération, une place à part entière.*

Le document compte quatre-vingts pages. Les vingt premières pages sont consacrées à des interviews des trois pilotes de la démarche, Xavier Dullin et les deux Vice-présidents, Sylvie Koska et Lionel Mithieux. Il comprend également une interview de Michel Dantin, Maire de Chambéry. Le document rappelle ensuite les grandes étapes de la démarche, sur lesquelles nous reviendrons ultérieurement ainsi qu'une synthèse des orientations.

Cette synthèse des orientations constitue moins une perspective à atteindre dans le futur, comme celle présente dans le *Projet d'agglomération 2020*, que le chemin à suivre, les dynamiques à engager ou à renforcer. Les titres retenus pour ces orientations donnent néanmoins quelques éléments de perspectives, par exemple « Une agglomération ouverte », « Une agglomération à taille humaine » ou encore « Une agglomération mobile et connectée ». Quelques éléments de perspectives transparaissent également dans le contenu de la présentation.

Notons que l'enjeu 4 s'intitule « Territoire durable ». Il est complété par l'objectif suivant : « L'agglomération, moteur des grandes transitions ». Le concept de développement durable est toujours mobilisé, mais complété par celui des transitions, qui le précise et en réduit la portée puisque les transitions dont il s'agit sont essentiellement environnementales.

¹⁷ La partie en italique correspond au sous-titre de l'enjeu

Le reste du document est consacré à la présentation des sept enjeux et des grandes orientations (voir en complément la synthèse du contenu des orientations en annexe 3).

Une dernière page, intitulée « Un projet d'agglomération : et maintenant ? » (Grand Chambéry, 2018, p. 79) est consacrée à la suite de la démarche. Limité aux grandes orientations, le document n'est pas opérationnel. Il se rapproche en cela de la partie dédiée *stricto sensu* au projet d'agglomération de la démarche de 2004-2006, en dehors de la partie dédiée à l'Agenda 21, qui elle est opérationnelle.

Cette dernière page rappelle le statut du document et appelle à la mobilisation des acteurs pour sa mise en œuvre :

« Ce projet n'est pas celui de la seule communauté d'agglomération Grand Chambéry mais celui de tous les acteurs qui en partagent les objectifs. C'est pourquoi la mise en œuvre de ce projet d'agglomération reposera aussi sur l'engagement de chacun, la Communauté d'agglomération, prenant sa part. Ce projet comporte évidemment une forte dimension collective, les projets des uns concourant au succès ou à l'efficacité des autres. Nous l'avons bien perçu, notre destin est commun. » (Grand Chambéry, 2018, p. 79)

Ce document est ainsi bien, comme le mentionne le Directeur de cabinet, « un projet de territoire » (entretien du 17/11/2017). En revanche nous partageons moins son caractère « projet institutionnel » revendiqué dans ce même entretien, ou alors au sens de projet validé par l'institution, et non au sens du projet que va mettre en place l'institution. C'est au mieux un « cadre de référence » à ce projet institutionnel, comme mentionné en préambule du document (Grand Chambéry, 2018, p. 4).

Cette dernière page mentionne également la mise en place d'un dispositif de suivi et d'évaluation, ainsi que la nécessité de pérenniser la concertation comme mode de gouvernance.

Un dernier projet d'agglomération de nouveau consensuel

La nouvelle équipe d'élus revendique la possibilité d'un nouveau projet d'agglomération non consensuel, contrairement au précédent :

« Xavier Dullin [...] le dit assez régulièrement, si le projet d'agglomération ne fait pas l'unanimité, au moment de son vote, ce n'est pas grave. [...] On fera des choix [...]. Et ça peut être des choix complètement loufoques, mais qui peut être dans cinq-six ans, vont devenir une réalité. » (entretien du 17/11/2017 avec le Directeur de cabinet)

Xavier Dullin confirme également : « Il a toujours été dit que nous ferions des arbitrages finaux » (entretien du 12/04/2018). L'exclusion des Vice-présidents de gauche du bureau, au moment de la fusion avec la Communauté de communes Cœur des Bauges, traduit également ce positionnement politique marqué de la nouvelle majorité, ce que reproche par ailleurs Louis Besson à son successeur (voir plus haut).

Mais malgré ce positionnement politique, le nouveau projet d'agglomération issu de la *Fabrique du territoire* sera lui aussi consensuel :

« Ce qui a changé par rapport à l'ancien projet d'agglomération, c'est que l'ancien projet d'agglomération, ce que je pouvais lui reprocher c'est qu'il s'était arrêté à faire ce qu'on vient de faire. Il y avait tout. Il pouvait faire plaisir. Et nous, on s'est dit depuis le début, le but de la manœuvre, ce n'est pas que ça fasse plaisir forcément à tout le monde. Malgré tout on est bien presque arrivé. Le conseil communautaire a délibéré, pas à l'unanimité quand même. Le fameux Lyon-Turin a créé des tensions entre les uns et les autres. » (entretien du 16/03/2018 avec un Vice-président de Grand Chambéry)

Et effectivement, le document issu de la *Fabrique du territoire* balaie de nombreuses thématiques, plus que le précédent *Projet d'agglomération 2020*, mais avec là aussi de grandes orientations. Etant encore moins opérationnel que le précédent, auquel était adossé le plan d'action de l'Agenda 21, le document n'est pas de nature à susciter un débat sur le choix ou la priorité des politiques ou projets à mettre en œuvre.

Venant d'une majorité de droite, libérale, la nature des orientations de la *Fabrique du territoire* peut même étonner, avec de nombreuses orientations dédiées aux questions sociales, à la maîtrise de l'urbanisation du territoire ou encore aux problématiques environnementales. Les profils des participants aux ateliers de concertation expliquent peut-être ce résultat :

« Globalement on a eu un satisfecit de l'opposition sur le projet. [...] C'est presque plus les élus de l'opposition qui étaient présents aux ateliers de *La Fabrique*, où il y avait la population, beaucoup plus que de la majorité. Parce que c'est un peu plus dans leurs veines. Ils se sont exprimés uniquement contre le projet en raison d'un point, le Lyon Turin. » (entretien du 09/03/2018 avec un responsable de AGATE-MDP)

Ainsi, au final, le document produit au terme de la démarche de la *Fabrique du territoire* fait, comme le précédent, le *Projet d'agglomération 2020*, l'objet d'un large consensus. Seul le projet de ligne Lyon-Turin, déjà présent dans les réflexions lors du *Projet d'agglomération 2020*, qui n'est pas encore finalisé lors de *La Fabrique du territoire*, fait réellement l'objet de débats. Deux options sont notamment discutées : celle du fret ferroviaire, avec un tracé sous le massif de la Chartreuse, et celle du voyageur, avec un arrêt de la ligne à grande vitesse en gare de Chambéry. La priorité donnée au fret dans le cadre de la *Fabrique du territoire*, annule de fait le projet de gare internationale au cœur de l'agglomération, les deux options n'étant pas cumulables. Et paradoxalement, ce point très discuté localement est probablement de ceux qui échappent le plus aux décisions locales et se décident dans d'autres sphères.

Un projet non opérationnel

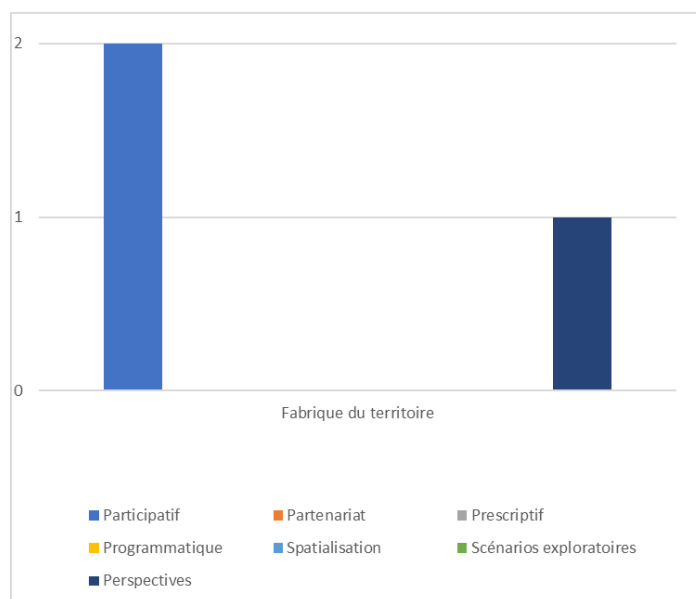


Figure 20 - Analyse de la Fabrique du territoire au prisme des indicateurs de comparaison des démarches d'anticipation

L'analyse au prisme des indicateurs fait ressortir le caractère largement participatif de la dernière démarche d'anticipation chambérienne. De l'ensemble des démarches étudiées elle apparaît comme la plus participative. Le document laisse également entrevoir au fil de l'eau la perspective souhaitée pour l'avenir du territoire, même si cette perspective n'est pas exposée dans une partie dédiée. Cette perspective a été dessinée sans recours à des scénarios exploratoires.

Par contre la démarche ne répond à aucun des autres indicateurs. Son absence de portée opérationnelle ne permet pas non plus un projet partenarial : aucune action n'est mentionnée, ni pour la Communauté d'agglomération ni pour d'éventuels partenaires. Le projet n'est pas davantage spatialisé. Le document est avant tout un énoncé formel d'enjeux à relever, dessinant une perspective pour l'avenir souhaité.

1.2 Le projet de territoire du Pays de Bièvre-Valloire : un exemple de projet de territoire conditionnant l'accès au contrat territorial du Conseil régional Rhône-Alpes

Le projet de territoire du Pays de Bièvre-Valloire, en Isère, est un bon exemple de projet de territoire tels qu'ils ont pu se diffuser en France dans la décennie suivant la promulgation de la Loi Voynet. Ce projet se traduit dans une Charte de territoire, préalable à une contractualisation avec la Région Rhône-Alpes.

La démarche analysée correspond à la troisième génération de contrats, dénommés en Rhône-Alpes Contrats de développement durable Rhône-Alpes (CDDRA). Il est à rapprocher des Contrats de Pays qui existent en dehors de Rhône-Alpes. Il succède aux Contrats de développement Rhône-Alpes (CDRA) qui eux-mêmes se sont substitués aux Contrats globaux de développement (CGD). Par contre

il ne s'agit que de la seconde génération de contrats depuis la première promulgation de la Loi Voynet puisque les CGD ont été instaurés par la Région Rhône-Alpes dès 1993 (Séverac, 2000).

Après une première génération de contrats largement consacrés aux projets et aménagements communaux, une seconde de transition, le Conseil régional affiche pour cette troisième génération de contrats la volonté de se concentrer sur les projets et actions à rayonnement communautaire ou supra-communautaire ainsi que sur la prise en compte des préoccupations du développement durable.

Une nouvelle Charte pour le Pays de Bièvre-Valloire

Au moment de l'élaboration de sa Charte, le Pays de Bièvre Valloire couvre 5 communautés de communes du Nord du département de l'Isère. Il compte 70 communes et regroupe 66 571 habitants (Source : INSEE RGP 2006). Le territoire est à dominante rural mais marqué par un phénomène de périurbanisation lié à une croissance démographique forte. Cette évolution s'explique par sa proximité avec les agglomérations de Grenoble et de Lyon ou encore de la vallée du Rhône.

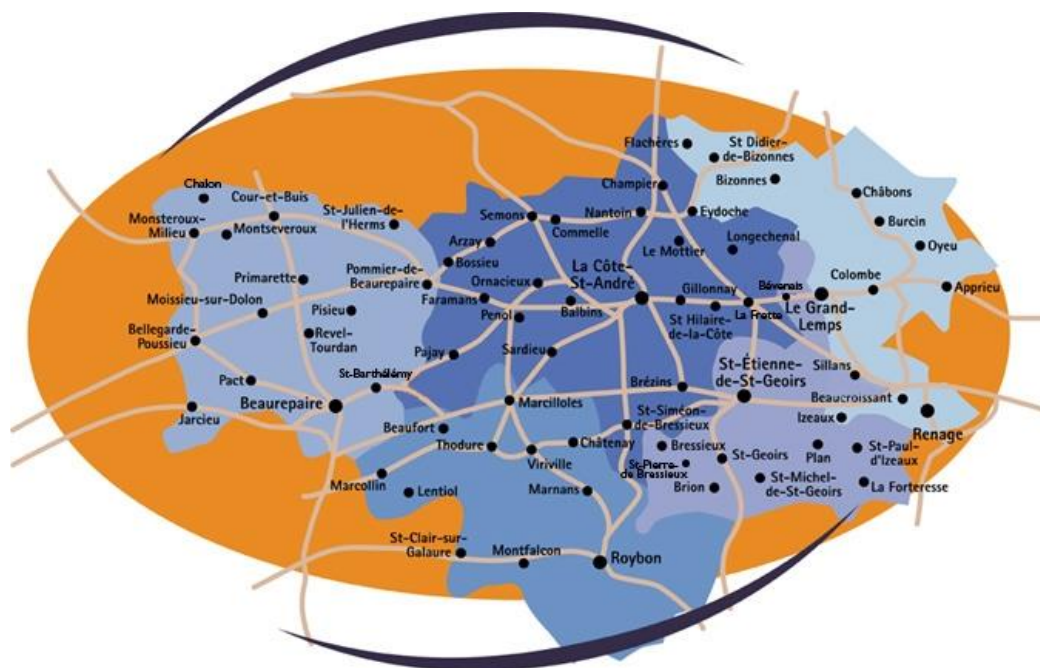


Figure 21 - Le pays de Bièvre Valloire (source : Pays de Bièvre-Valloire)

L'élaboration de la charte du pays de Bièvre-Valloire est engagée en 2009. Sa réalisation est motivée par le renouvellement de la contractualisation avec le Conseil régional Rhône-Alpes, la précédente arrivant à échéance.

La procédure impose donc la définition d'un projet de territoire, traduit dans une charte, élaborée de manière concertée à partir des conclusions d'un diagnostic territorial. Cette modalité doit permettre de définir les objectifs intercommunautaires et ainsi programmer des actions dont le rayonnement répondra aux attentes régionales.

Contrairement à nombre de structures similaires en Rhône-Alpes, la structure porteuse du contrat, le Syndicat mixte du pays de Bièvre-Valloire compte une petite équipe de 6-7 salariés. Elle est chargée du suivi et de l'animation du contrat ainsi que de la mise en œuvre de certaines actions comme le développement d'une filière locale de chanvre industriel, l'animation du dispositif d'aide à la création d'entreprise ou encore le soutien à la rénovation du bâti traditionnel.

Le diagnostic est engagé début 2009. Il aborde toutes les composantes territoriales. Son sommaire, qui reflète les thématiques abordées, est le suivant (Pays de Bièvre Valloire, 2009) :

- Emploi et Développement économique
- Agriculture et forêt
- Tourisme et loisirs
- Culture et sports
- Solidarités et cohésion sociale
- Urbanisme et habitat
- Transports et déplacements
- Environnement : biodiversité et ressources naturelles, nuisances, énergie
- Coopération territoriale et gouvernance

Le diagnostic comporte une trentaine de pages. Chaque thème est présenté sur deux pages, avec les principaux éléments d'état des lieux sur la première, les forces, faiblesses, enjeux et chiffres clefs sur la seconde. Il énumère aussi quelques-unes des actions conduites dans le cadre du précédent contrat en lien avec chaque thème.

Un dispositif de dialogue territorial naissant

Un dispositif de dialogue territorial est mis en place afin d'accompagner la démarche. Il témoigne de la volonté des élus - et du Président de la structure, Christian Nucci, par ailleurs ancien Ministre de François Mitterrand - d'associer les élus, les acteurs socio-professionnels et les habitants à la démarche. Sans être novateur, le dispositif mis en place est inhabituel sur le territoire et traduit cette volonté.

Afin d'associer les habitants, une enquête de consultation est envoyée par voie postale à tous les foyers du pays, dans le cadre de l'élaboration du diagnostic. Les questions portent sur l'état du territoire et les priorités pour son avenir. Les habitants intéressés par la démarche sont invités à prendre part à la concertation.



Photo 2 - Réunion publique de présentation du diagnostic (à gauche) et ateliers territoriaux (R. Le Fur)

Le diagnostic fait l'objet d'une présentation fin décembre 2009 lors d'une réunion publique. Réunissant près de 300 personnes, elle permet en outre de présenter la démarche et le cadre de la procédure. Elle est suivie d'une série d'ateliers territoriaux de concertation avec les élus de chacune

des cinq intercommunalités, réunis au sein de leurs périmètres respectifs. Cette série d'ateliers permet la hiérarchisation des enjeux.

Sur la base des enjeux hiérarchisés, une seconde série d'ateliers territoriaux est organisée en mars 2010 avec les élus communautaires. Elle est complétée par une série de cinq ateliers thématiques conduits avec les élus, les acteurs socioéconomiques et les habitants. Chacune de ces réunions réunit vingt à trente personnes. Les ateliers permettent d'identifier des objectifs stratégiques et les actions les déclinant. Ils permettent surtout aux élus de positionner les projets de leur intercommunalité dans le cadre stratégique, plus que de faire émerger de nouveaux projets. Ce constat rejoint les analyses de Douillet (2005) de ce type de procédure. L'auteure observe qu'elles sont avant tout le lieu d'expression des intérêts des collectivités et non du pays, les élus défendant les enjeux de la collectivité dont ils tirent leur légitimité.

La charte du Pays : le projet de développement durable du territoire

Les réflexions, après arbitrage politique des élus du Comité syndical, aboutissent mi-2010 à la formalisation de la *Charte du Pays de Bièvre Valloire*. Le document, d'un format synthétique d'une douzaine de

pages, présente, après un rappel de la démarche et des éléments clefs du diagnostic, le futur souhaité pour l'avenir du territoire de Bièvre-Valloire et les cinq axes stratégiques.

Le chapitre relatif au futur souhaité, exposant la vision d'avenir du territoire, n'a pas fait l'objet d'un travail ou d'une réflexion spécifique. Il a été écrit rétrospectivement, au terme de la démarche, avec la volonté de montrer la cohérence, entre des enjeux à relever, un cap à prendre ou à affirmer et des objectifs stratégiques à mettre en œuvre pour tendre vers ce cap. Ce futur décrit globalement un territoire sensiblement similaire à ce qu'il est en 2010, mais davantage vertueux en termes de circuits courts, de préservation de la qualité des milieux et paysages, de cohésion sociale, de mixité des fonctions ou encore de contribution à la lutte contre le changement climatique. L'écriture est imprégnée des finalités du développement durable. Elle est le reflet des réflexions locales, mais également de la volonté de s'inscrire dans le cadre des Contrats de Développement Durable Rhône-Alpes (nous soulignons). Cette volonté se retrouve également dans l'intitulé des cinq axes stratégiques (Pays de Bièvre Valloire, 2010, p. 6) :

1. Permettre un développement économique durable ;
2. Préserver l'environnement naturel exceptionnel du territoire ;
3. Adapter le territoire aux besoins de la population ;
4. Contribuer localement à relever le défi climatique ;



Figure 22 – Charte du Bièvre Valloire (source : Pays de Bièvre-Valloire, 2010)

5. Renforcer la gouvernance locale au profit du développement durable de Bièvre-Valloire.

Les 5 axes stratégiques s’inscrivent surtout en cohérence avec les cinq finalités du cadre de référence pour les projets territoriaux développement durable du Ministère de l’Ecologie, du Développement Durable et de l’Energie (2013) :

Axe de la Charte de Bièvre Valloire	Correspondance avec les finalités du développement durable
Permettre un développement économique durable	Finalité 5 - Une dynamique de développement suivant des modes de production et de consommation responsables
Préserver l’environnement naturel exceptionnel du territoire	Finalité 2 - La préservation de la biodiversité, la protection des milieux et des ressources
Adapter le territoire aux besoins de la population	Finalité 3 – L’épanouissement de tous les êtres humains Finalité 4 – La cohésion territoriale et la solidarité entre territoires et entre générations
Contribuer localement à relever le défi climatique	Finalité 1 – La lutte contre le changement climatique et la protection de l’atmosphère

Le dernier axe stratégique de la charte, « Renforcer la gouvernance locale au profit du développement durable de Bièvre-Valloire » s’inscrit quant à elle dans les modalités du cadre de référence du Ministère, les « 5 déterminants » (Ministère de l’Ecologie, du Développement Durable et de l’Energie, 2013, p. 25), nécessaires à la dynamique de développement durable.

Ce cadre de référence est introduit dans le diagnostic : « L’analyse que nous avons conduit s’appuie sur le cadre de référence national “ Projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 locaux ” du Ministère de l’Ecologie, de l’Energie, du Développement durable et de la Mer décliné en 5 finalités » (Pays de Bièvre Valloire, 2009, p. 3). Il est mobilisé tout au long de la démarche

La Charte est complétée par des fiches de présentation des projets pour lesquels les financements sont sollicités dans le cadre de la contractualisation avec le Conseil régional.

Un cadre stratégique opérationnel

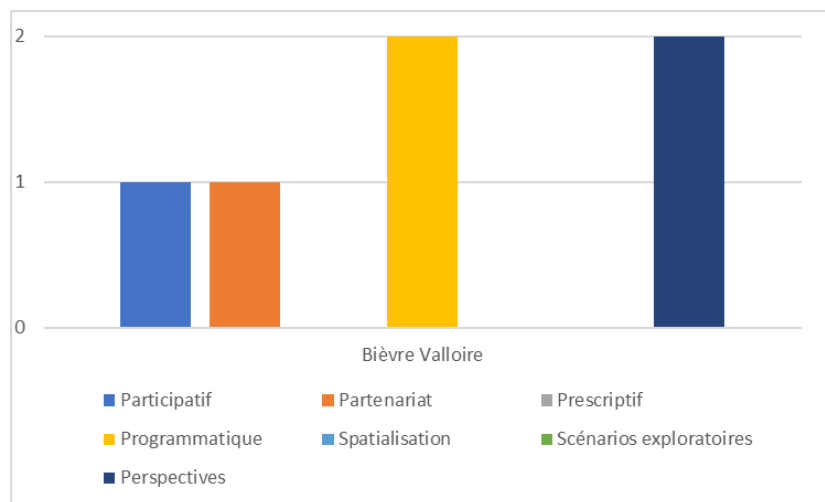


Figure 23 - Analyse de la Charte de Bièvre Valloire au prisme des indicateurs de comparaison des démarches d'anticipation

La Charte relève de la figure historique du projet territorial. De l'analyse au prisme des indicateurs de comparaison des démarches d'anticipation, il ressort que la démarche du Pays de Bièvre Valloire est participative, mais dans un périmètre limité. La Charte est programmatique et partenariale, dans le sens où les projets ne concernent pas que le Pays, mais également les intercommunalités et, dans une moindre mesure, les communes. Par contre, elle n'est pas du tout prescriptive et ne comporte aucune carte ou approche spatialisée, si ce n'est par l'identification des projets à tel ou tel maître d'ouvrage.

Le Charte présente de manière synthétique la perspective pour le territoire à dix ans, inspirée des démarches prospectives. Mais cette perspective a été établie rétrospectivement, au terme de la démarche, sans réflexion dédiée ni recours à des scénarios exploratoires. La Charte constitue surtout un cadre stratégique à portée opérationnelle, avec ses projets.

1.3 Le SCoT du Pays de Sarrebourg : un document de planification territoriale, fruit d'une réflexion prospective, déclinant un projet de territoire

Un document normatif fortement encadré

Le Pays de Sarrebourg est situé à l'extrême Sud-Est du département de la Moselle. Il est limitrophe avec le département du Bas-Rhin.

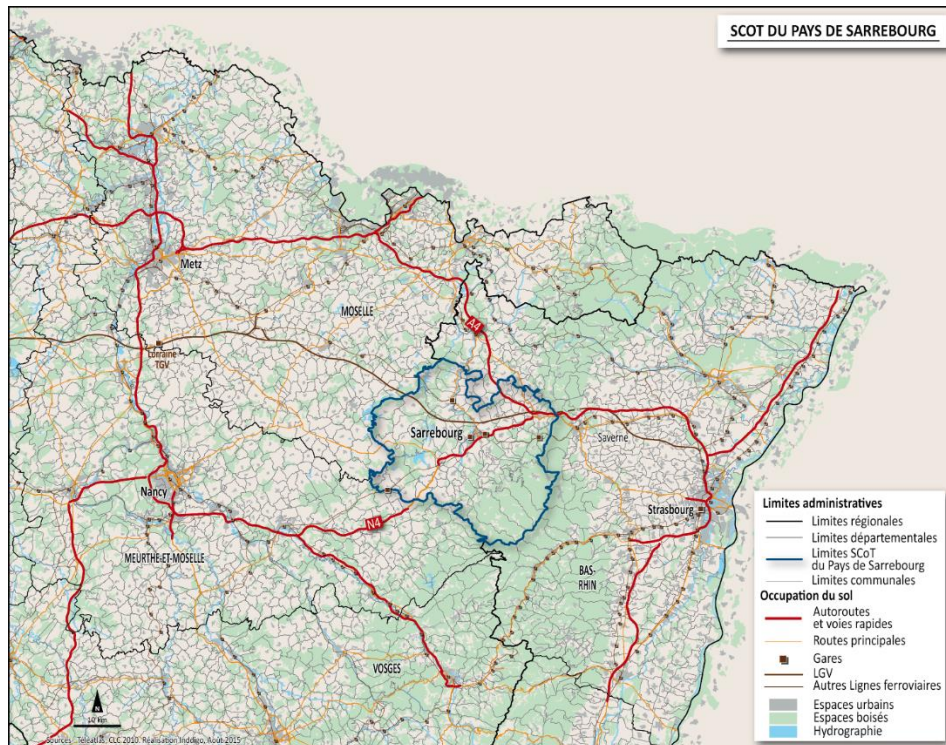


Figure 24 – Carte de localisation du SCOT du Pays de Sarrebourg (source : SCOTSAR, 2015a)

L'élaboration du SCOT est engagée de façon opérationnelle début 2015. Le travail s'inscrit dans un cadre législatif et réglementaire précis. Il est porté par le PETR du Pays de Sarrebourg. Sans être obligatoire, la couverture du territoire par un SCOT est fortement incitée. A défaut, les communes sont sous la contrainte du principe d'urbanisation limitée (article L. 142-4 du code de l'urbanisme) : aucune nouvelle zone ne peut être ouverte à l'urbanisation. L'ouverture ne peut se faire que sur dérogation accordée par le Préfet.

Le cadre législatif et réglementaire porte sur la démarche, avec des modalités de concertation qui doivent être délibérée par le PETR (article L143-17 du code de l'urbanisme), l'association obligatoire des Personnes Publiques Associée (article L143-20 du code de l'urbanisme) ou encore les documents composant le dossier SCOT qui doivent comporter strictement un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durables, un document d'orientation et d'objectifs (article L. 141-2 du code de l'urbanisme). Ce cadre porte également sur le fond du dossier et précise les objectifs et orientations que doit déterminer le SCOT. Enfin, le SCOT génère lui-même de la norme par les prescriptions qu'il énumère et qui s'appliquent aux documents de rangs inférieurs.

Elaborés dans ce cadre, les documents générés par la démarche sont relativement standard. Le rapport de présentation comprend un diagnostic socio-économique (SCOTSAR, 2015a) et un état initial de l'environnement (SCOTSAR, 2015b). Les deux documents comportent au total près de quatre-cent pages et constituent un diagnostic très détaillé, abordant toutes les thématiques territoriales.

Le PADD : un projet de territoire élaboré dans le cadre d'une réflexion prospective

« Le PADD du SCoT définit le projet de territoire du Pays de Sarrebourg » (SCOTSAR, 2020b, p. 8). Le PADD du SCoT de Sarrebourg est conçu et présenté comme son projet de territoire.

Si le PADD est présenté comme étant le résultat d'une démarche participative, dans les faits les réflexions ont majoritairement été conduites avec les élus du territoire. Trois séries d'ateliers ont été organisés, ouverts aux élus, personnes publiques associées et partenaires (essentiellement les membres du conseil de développement du PETR), afin de partager le diagnostic et contribuer au PADD. Quatre réunions publiques ont également été organisées, deux de présentation du diagnostic et deux de présentation du SCoT, avec un nombre de participants limités à moins d'une vingtaine de personnes à chaque réunions (SCOTSAR, 2019).



Photo 3 - Ateliers du SCoT du Pays de Sarrebourg et réunion des personnes publiques associées (source : SCOSTAR, 2019)

Mais l'essentiel des réflexions a été mené avec les élus de la commission SCoT ou du Comité syndical du PETR, complété par deux conférences des Maires et des réunions de présentation du SCoT à chacune des deux intercommunalités. Le SCoT est ainsi essentiellement le fruit du travail des élus, plus qu'un projet réellement partagé, même si des propositions issues des temps participatifs ont été reprises.

Le PADD est présenté comme le résultat de « réflexions prospectives » (SCOTSAR, 2020a, p. 5). Son élaboration est explicitée dans le rapport de présentation (SCOTSAR, 2020c). Inspirée des méthodes de la prospective, elle repose non pas sur des scénarios exploratoires globaux, mais sur un jeu d'hypothèses ou de micro-scénarios thématiques qui ont été débattus avec élus ainsi qu'avec les personnes publiques associées et partenaires à l'occasion de différentes rencontres. Ces hypothèses ou micro-scénarios portent par exemple sur la démographie, l'armature territoriale, les logements, le besoin en foncier ou encore les formes urbaines. Ils ont permis aux élus de procéder aux arbitrages sur les différents volets du SCoT après débats.

Les résultats de ces réflexions prospectives se retrouvent à la fois dans le chapitre « Le futur souhaité pour l'arrondissement de Sarrebourg » (SCOTSAR, 2020a, p. 6) ainsi que dans les objectifs du PADD et du DOO. Le chapitre portant sur le futur souhaité décrit la perspective future du territoire, à horizon 2035, vers lequel le SCoT doit permettre de tendre.

Un caractère prescriptif peu propice à la fédération des collectivités

Le SCoT est l'archétype de l'exercice relevant de la planification territoriale. Le DOO lui confère un caractère prescriptif, il constitue en quelque sorte le règlement du SCoT. Les documents d'urbanisme locaux (Plan d'Occupation des Sols, Plan Local d'Urbanisme, Plan Local d'Urbanisme intercommunal ou carte communale), les documents de planification sectorielle (Plan de déplacements urbains, Programme local de l'habitat...) et certaines opérations foncières et d'aménagement (zone d'aménagement concertée ou différée, lotissement...) doivent être compatibles avec les orientations et objectifs du DOO (articles L. 142-1 et R. 142-1 du code de l'urbanisme).

Nous doutons cependant de la capacité du seul DOO et de ses prescriptions à permettre de tendre vers le futur souhaité énoncé. Comme le souligne le PADD :

« la mise en œuvre du PADD ne pourra se faire que par une action publique coordonnée, articulant les règles d'application à valeur prescriptive du SCoT consignées dans le DOO avec les actions et projets des différents niveaux de collectivité » (SCOTSAR, 2020a, p.5)

Si le DOO définit des règles à respecter concernant la mobilité par exemple, ce sont les collectivités qui sont autorités organisatrices de la mobilité et qui détiennent les compétences, notamment pour le fonctionnement des transports en commun ; idem pour les zones d'activités économiques, les projets d'aménagement urbain ou encore la gestion des déchets ou de l'assainissement. Ainsi le DOO fixe le cadre de ce qu'il est possible de faire ou pas, mais ce n'est pas lui qui fait, ce sont les collectivités essentiellement qui ont les compétences, voire d'autres partenaires. Et si les collectivités et ces partenaires choisissent de ne pas faire, le PADD reste un vœu pieux.

C'est en ce sens que le SCoT nous paraît à portée limitée. S'il n'y a pas une large adhésion des collectivités pour mettre en œuvre le projet de territoire que constitue le PADD, celui-ci reste lettre morte. Or, comme nous l'avons observé à Sarrebourg, mais aussi dans le cadre d'autres SCoT, le SCoT est rarement appréhendé par les collectivités comme LE document stratégique du territoire autour duquel l'action publique se met en ordre de marche. A l'inverse, le SCoT est plutôt perçu comme une contrainte, un frein au développement. Une telle perception handicape son appropriation par les élus des collectivités locales.

Un document de planification territorial à portée limitée

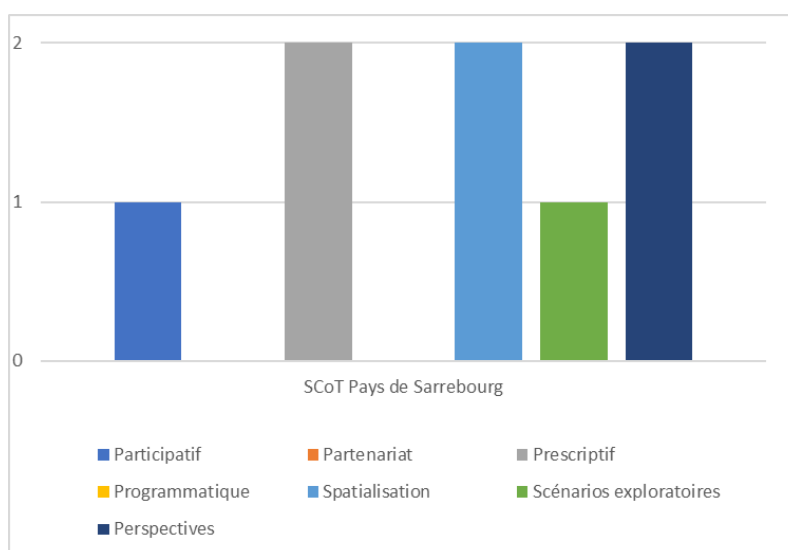


Figure 25 - Analyse du SCoT du Pays de Sarrebourg au prisme des indicateurs de comparaison des démarches d'anticipation

De l'analyse au prisme des indicateurs il ressort que, si le SCoT du Pays de Sarrebourg a été élaboré de manière participative, la participation est restée limitée. Le caractère non programmatique du SCoT ne permet pas non plus d'en faire un projet partenarial : aucune action n'est mentionnée, ni pour le PETR du Pays de Sarrebourg ni pour d'éventuels partenaires.

Par contre le SCoT est un document à portée prescriptive. Ses orientations et objectifs sont spatialisés. Si le nombre de cartes dans le PADD et le DOO est réduit, avec une carte portant sur l'armature territoriale et une autre sur la trame verte et bleue, nombre d'objectifs sont déclinés en fonction des niveaux de polarités, ce qui contribue à leur spatialisation.

L'élaboration du SCoT a reposé sur des hypothèses ou des micro-scénarios. Sans constituer pour autant de réels scénarios exploratoires, la méthode s'en rapproche. Enfin, le PADD présente les perspectives pour le futur souhaité.

1.4 Nîmes métropole 2030 : une démarche d'anticipation territoriale hybride

La démarche *Nîmes métropole 2030* constitue une bonne illustration de l'hybridation des différentes figures historique d'anticipation territoriale.

Une fusion d'intercommunalités et un besoin de mise en cohérence des documents cadre de la Communauté d'agglomération

La démarche *Nîmes métropole 2030* est engagée volontairement par la Communauté d'Agglomération du même nom en 2016. Trois raisons principales motivent ce projet, exprimées dans le cahier des charges de consultation pour la mission d'accompagnement à l'élaboration du projet, accompagnement que nous avons réalisé. La première est l'extension du périmètre de

l'agglomération :

« Nîmes Métropole devrait voir son territoire s'élargir de 12 à 13 communes au 1er janvier 2017, issues de la communauté de communes Leins-Gardonnenque, passant ainsi de 27 à 39 ou 40 communes. Le rattachement de la commune de Parignargues n'étant pas encore arrêté. Cette extension est une des raisons principales du lancement du projet de territoire de Nîmes Métropole mi-2016. » (Nîmes métropole, 2016a, p. 1)

La seconde est la mise en cohérence des documents cadres des politiques communautaires :

« Une autre raison principale est l'articulation et la mise en cohérence des documents cadres d'application des politiques communautaires de Nîmes Métropole. Ils sont en quasi-totalité en cours de révision ou d'élaboration (PDU, PLH, NPRU, Schémas Directeurs Eau et Assainissement, contribution au SRDEII). » (Nîmes métropole, 2016a, p.1)

La troisième raison est la « recherche d'optimisation » (Nîmes métropole, 2016a, p.2) des grands projets urbains et de mobilités : projet urbain multimodal « Magna Porta » autour de la future gare LGV, lignes de transports en commun en site propre ou encore le projet d'écoquartier « Porte Ouest ».

Deux autres raisons justifient également ce projet. La première, davantage sectorielle, concerne le transfert de compétences instauré par la Loi NOTRe de 2015 « notamment celui lié aux zones d'activités qui doit être organisé d'ici fin 2016 ». La seconde est l'anticipation des documents supra communautaires, le SCoT Sud Gard et le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de la région Occitanie.

Une démarche hybride

Si le cahier des charges de consultation mentionne l'élaboration d'un projet de territoire, il mentionne aussi que la démarche devra permettre de conduire « un exercice de prospective territoriale » s'inscrivant dans une « prospective stratégique » (Nîmes métropole, 2016a, p. 8). Il précise également que la démarche devra permettre un débat autour de « trois scénarios contrastés mais cohérents de développement proposés par le prestataire et de choix d'un scénario préférentiel de développement territorialisé » (*ib.*, p. 10). Les attendus de la démarche, exprimés dans le cahier des charges, son intitulé, *Nîmes métropole 2030*, permettent de la classer aussi bien dans la catégorie des projets de territoire que dans celle de la prospective territoriale.

La démarche n'est pas envisagée comme une démarche de planification territoriale. Le cahier des charges ne l'envisage pas de la sorte. Par contre, elle doit, comme mentionné ci-avant, contribuer aux documents de planification supra communautaires, SCoT et SRADDET, ainsi qu'aux documents cadres communautaires - le cahier des charges fait référence aux « documents locaux de planification » (*ib.*, p. 2) – comme le Plan de Déplacement Urbain (PDU), le Programme Local de l'Habitat (PLH) ou le Schéma directeur des ZAE.

La méthode mise en œuvre commence par la formalisation d'un diagnostic territorial de synthèse. Il analyse les différentes thématiques du territoire (Nîmes métropole, 2016b) :

		NÎMES MÉTROPOLITE 2030 <i>Notre projet de territoire</i>
▲	SOMMAIRE	
▲	INTRODUCTION	4
	Objet et objectifs du document	4
	Méthode d'élaboration.....	4
▲	UN TERRITOIRE EN EVOLUTION	5
	Carte d'identité du territoire.....	5
	Une croissance démographique qui ralentit.....	6
	Une population jeune mais une tendance au vieillissement	7
	Des revenus faibles et d'importantes inégalités.....	8
	Un niveau de formation peu élevé.....	9
▲	L'HABITAT, AU CŒUR D'ENJEUX TERRITORIAUX FORTS 10	
	Un développement de l'habitat au sein de paysages à forte valeur identitaire.....	10
	...Mais fragilisés par la périurbanisation	10
	Une dynamique contrastée d'évolution du parc de logement..	11
	Un parc de logement à adapter aux besoins de la population.	12
	Des quartiers prioritaires de la politique de la ville.....	12
	Un territoire sensible à la précarité énergétique	13
	Des projets de développement et de renouvellement urbain....	14
▲	UNE PLACE PREPONDERANTE DE LA VOITURE	16
	Un territoire accessible.....	16
	Mais des déplacements intra-territorial plus difficiles	16
	Une utilisation majoritaire de la voiture.....	16
	Un réseau de transport en structuration et développement.....	17
	Des potentiels multimodaux et intermodaux	18
▲	UNE ECONOMIE PRESENTIELLE PREPONDERANTE	19
	Un tissu économique diversifié.....	20
	Une majorité d'employés et de professions intermédiaires	21
	Des filières reconnues.....	21
	Un dynamisme commercial contrasté	22
	Une destination touristique au sein d'un réseau reconnu.....	23
	Une offre foncière et immobilière hétérogène	24
▲	UN BON NIVEAU D'EQUIPEMENTS ET SERVICES, MAIS DES BESOINS EN EVOLUTION	25
	Une gamme complète et maillée d'équipements et services	26
	L'accessibilité aux soins de santé : un enjeu d'avenir	27
	Des besoins croissants pour la petite enfance et les personnes âgées	27
	Un pôle d'enseignement supérieur et de recherche	28
	Une offre culturelle, sportive et de loisirs riche	28
▲	UN ENVIRONNEMENT ENTRE CONTRAINTES ET OPPORTUNITES	29
	Une grande richesse des milieux naturels	30
	Une ressource en eau importante mais fragilisée.....	31
	Un fort potentiel de développement des énergies renouvelables (ENR)	32
	Une production importante de déchets mais un bon niveau d'équipement de tri et valorisation	32
	Un territoire soumis aux risques et nuisances	33
▲	UNE GOUVERNANCE TERRITORIALE EN EVOLUTION	35
	Un agrandissement du périmètre de la Communauté d'agglomération	36
	Une révision en cours du SCOT du Sud Gard	36
	L'intégration d'enjeux interterritoriaux dans le cadre du Pôle Métropolitain Nîmes-Alès	37
	L'AggloForum, le dispositif participatif de Nîmes Métropole....	38
▲	SYNTHESE	39

10004973 - INDDIGO Diagnostic territorial - Décembre 2016 3

Figure 26 - Nîmes métropole 2030, sommaire du diagnostic territorial (source : Nîmes métropole)

Composé d'une quarantaine de pages, volontairement synthétique, ce diagnostic s'inscrit plutôt dans la fourchette basse des standards en vigueur dont la moyenne se situe aux alentours d'une centaine de pages (Roux, 2016). Chaque thème est abordé de la même manière, avec une description problématisée des principaux éléments d'état des lieux complétée d'une matrice des forces, faiblesses et enjeux.

La phase suivante concerne l'élaboration des scénarios prospectifs contrastés. Trois scénarios sont élaborés à partir d'une transposition au contexte local des scénarios de la démarche nationale, *Territoires 2040*, pilotée par la DATAR. La transposition s'effectue à partir des scénarios relatifs aux systèmes métropolitains intégrés qui constituent un des sept systèmes analysés dans le cadre de ces travaux (DATAR, 2011b). L'élaboration des scénarios est finalisée dans le cadre d'un séminaire prospectif expert réunissant une quinzaine de cadres de la Communauté d'agglomération (directeurs et chefs de services). Les scénarios sont formalisés dans un document de synthèse d'une douzaine de pages intitulé « Trois scénarios exploratoires pour Nîmes métropole 2030 » (Nîmes métropole, 2017a).



Figure 27 - Nîmes métropole 2030, scénarios exploratoires (source : Nîmes métropole)

Les intitulés des scénarios sont les suivants :

- Scénario 1 – La déferlante métropolitaine ;
- Scénario 2 - La valorisation des ressources locales ;
- Scénario 3 – La mosaïque territoriale.

Le premier scénario est celui d'une agglomération incorporée à la métropole montpelliéraine dans une économie mondialisée. Le second scénario est celui d'un développement endogène permis par la valorisation des ressources locales au sein d'une métropole fortement encadrée, avec la mise en œuvre de documents d'urbanisme contraignants. Le dernier scénario est celui d'une décohésion du territoire et d'un territoire à deux - voire plus – vitesses.

Chaque scénario est présenté de la même façon, avec une quinzaine de lignes de description de la perspective du territoire à horizon 2030, suivi de la présentation des processus à l'œuvre permettant d'atteindre cette perspective. La description des processus est organisée par thèmes : aménagement et mobilités, population et services, développement économique, cadre de vie et gouvernance. La présentation se termine par une analyse des forces et faiblesses du scénario.

La dernière phase, après concertation (cf. ci-après), analyse des politiques et projets avec les services, débats et délibération des élus, permet la formalisation et l'adoption du projet de territoire *Nîmes métropole 2030* mi-2018. C'est dans cette dernière phase que le projet prend sa dimension de planification avec un travail de recensement et d'arbitrage sur les projets urbains et de mobilités. Ces projets doivent à la fois s'inscrire dans le projet de territoire et ses objectifs, mais également contribuer à leur mise en œuvre. La réflexion sur certains projets les plus emblématiques, comme celui de la gare LGV, du quartier Porte Ouest ou la requalification de la ZAE Georges Besse 1, a également permis une montée en généralités qui sont consignées dans le projet de territoire. Ces généralités portent notamment sur la mixité fonctionnelle, la qualité environnementale ou encore l'emprise spatiale des projets. Ces projets urbains et de mobilités ont ainsi servi d'objets transactionnels (Dugua, 2015), pour alimenter la réflexion sur le projet global d'une part et lui permettre de se concrétiser d'autre part.

La réflexion sur le volet planification porte également sur l'armature territoriale. Cette réflexion est conduite alors que s'élabore le SCoT Sud Gard auquel est intégré Nîmes métropole. Le SCoT couvre au premier janvier 2017 six établissements publics de coopération intercommunale et quatre-vingts communes. Nîmes métropole est une intercommunalité majeure du SCoT, comprenant la moitié des communes et 65 % des habitants (source : INSEE, 2013). Au moment de la démarche, le SCoT est en attente des contributions des intercommunalités dans le cadre de sa révision. Les réflexions conduites dans le cadre de la démarche *Nîmes métropole 2030* doivent permettre cette contribution pour la Communauté d'agglomération.

Un périmètre de concertation limité

Des temps de concertation ont accompagné la démarche tout au long de l'élaboration du projet de territoire. Cependant cette concertation s'est organisée au sein d'un périmètre restreint. Elle a

impliqué les élus, communaux et communautaires, ainsi qu'un panel d'acteurs réunis au sein de l'AggloForum. Cette instance participative est elle-même composée d'un panel de citoyens d'une part, et d'acteurs socioprofessionnels, réunissant représentants du monde économique et associatif d'autre part.



Photo 4 – La concertation : les élus et l'AggloForum (Inddigo)

L'AggloForum a été sollicité un nombre limité de fois : pour partager le diagnostic, réfléchir au futur souhaité pour l'avenir de l'agglomération et enfin pour la déclinaison opérationnelle en actions et projets au service de ce futur. Réunissant au total une cinquantaine de personnes ces modalités peuvent sembler en deçà des pratiques actuelles de concertation, comme celles conduites dans d'autres agglomérations ou métropoles, à l'image de *Ma ville demain. Nantes 2030* ou de la *Fabrique du territoire* à Chambéry.

Mais l'attente première de la concertation n'est pas là. Il s'agit d'abord de se mettre d'accord entre élus dans un contexte d'évolution institutionnelle. En 2016 l'agglomération est en cours de fusion avec l'intercommunalité voisine et il convient de se mettre d'accord.

D'autre part, le précédent Projet d'agglomération, élaboré dans le cadre d'un Agenda 21, portant sur l'horizon 2010 est obsolète. Il l'est pour deux raisons. Premièrement, son élaboration remonte à 2010 et le contexte territorial et institutionnel a évolué depuis. Deuxièmement, à l'image de nombre d'Agendas 21 de l'époque, il est une « promesse non tenue » (Emelianoff, 2005, p. 2). Son élaboration concertée a permis la proposition d'une multitude d'actions, reprises pour partie dans le projet, mais que la Communauté d'agglomération est en incapacité ou n'a pas la volonté de mettre en place. Il n'a pas permis non plus une réflexion structurante sur le devenir du territoire. Cette réflexion manque sur le territoire pour l'« optimisation des grands projets » évoqué dans le cahier des charges (Nîmes métropole, 2016a, p. 1). Elle manque d'autant plus que, faute d'un PLUi, que les communes n'ont pas souhaité, chacune conduit à son niveau ses propres réflexions sur son urbanisation et ses projets d'aménagement. Le cas de la gare LGV est emblématique : alors que Nîmes métropole souhaite développer un nouveau quartier mixte autour de la future gare, le Maire de la commune concernée ne veut pas de création de nouveaux logements.

C'est donc dans ce contexte que la concertation a associé essentiellement des élus à la démarche. Si les élus communautaires ont été associés aux grandes étapes de la démarche, l'effort a également porté en direction des élus communaux avec l'organisation d'ateliers de secteur. Si ces ateliers ont permis d'alimenter la démarche, ils ont surtout permis une information réciproque sur les projets communautaires et communaux envisagés par secteur.

Une hybridation encore imparfaite

Si les trois figures de la planification, du projet et de la prospective se retrouvent dans la démarche Nîmes métropole, l'hybridation avec le volet planification est la moins forte. Elle est tout d'abord plus tardive dans la démarche, l'intégration de ce volet s'étant faite dans la dernière étape. Ce volet est porté par l'Agence d'Urbanisme de la région nîmoise et arlésienne, alors que le projet dans son ensemble est porté par le cabinet Inddigo. Nîmes métropole n'a pas souhaité confier l'animation du projet de territoire à l'Agence d'Urbanisme. Elle est associée à la démarche, à l'animation de certains temps de concertation, mais de manière limitée.

Cette hybridation imparfaite se retrouve aussi dans le document final de présentation du projet. Le sommaire du rapport permet de l'illustrer :

Nîmes Métropole 2030 : une force collective	5
1. L'ambition de Nîmes Métropole 2030 illustrée par l'armature territoriale	9
1.1 Un socle patrimonial pour le projet de territoire	11
1.2 Une organisation des transports au service du développement économique et urbain	13
1.3 Une armature territoriale au service d'un écosystème économique dynamique	15
1.4 Une armature urbaine consolidée	17
2. L'ambition de Nîmes Métropole 2030 illustrée par 3 grands projets urbains	19
2.1 Magna Porta : le développement autrement	21
2.2 La Porte Ouest de Nîmes : un renouvellement urbain et économique	23
2.3 Le NPNRU : de la rénovation à l'intégration urbaine	25
3. L'ambition de Nîmes Métropole 2030 illustrée par le plan d'actions	27
3.1. Un écosystème économique intégré	27
3.2. Une haute qualité du cadre de vie pour une attractivité renouvelée	34
3.3. Un territoire (a)ménagé	39
3.4. Une démarche fédératrice	42

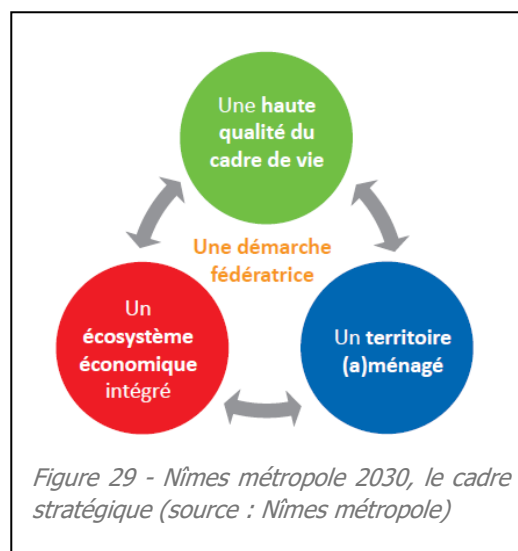
Figure 28 - Nîmes métropole 2030, sommaire du projet de territoire (source : Nîmes métropole)

La première partie du rapport est dédiée au volet planification avec la description de l'armature territoriale (Nîmes métropole, 2018). Cette armature est déclinée pour le patrimoine (naturel, culturel et paysager), la mobilité, l'économie et l'organisation des polarités urbaines.

La seconde partie présente trois projets emblématiques du projet de territoire : le site de Magna Porta autour de la gare LGV et deux projets de rénovation urbaine.

La dernière partie est dédiée au volet projet de territoire *stricto sensu*. Elle est présentée comme le plan d'action du projet de territoire. Elle détaille les 4 axes stratégiques :

- Un écosystème économique intégré ;
- Une haute qualité du cadre de vie pour une attractivité renouvelée ;
- Un territoire (a)ménagé ;



- Une démarche fédératrice.

Cette partie troisième partie est illustrée par des exemples d'actions opérationnelles.

Si l'hybridation est imparfaite, il n'en demeure pas moins que la démarche dans son ensemble et le document final comprennent les trois figures de la planification, du projet et de la prospective. Cette hybridation se retrouve dans l'analyse de l'exercice au prisme des indicateurs de comparaison des démarches d'anticipation :

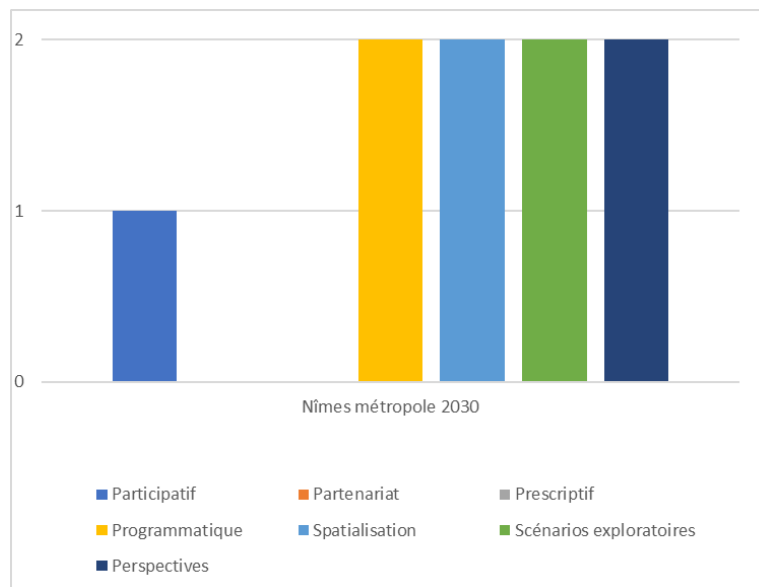


Figure 30 - Analyse de Nîmes métropole 2030 au prisme des indicateurs de comparaison des démarches d'anticipation

Les quatre indicateurs portant sur le caractère programmatique de la démarche, la spatialisation, le recours aux scénarios exploratoires et la présentation des perspectives ont la note maximale. A l'inverse, la démarche n'est pas prescriptive. Elle n'est pas non plus partenariale : les projets et politiques sont ceux de la Communauté d'agglomération. Si la démarche était souhaitée partenariale à son lancement, notamment avec l'implication des communes, elle s'est recentrée au final sur le périmètre des compétences communautaires.

1.5 Le PNR de Chartreuse : la révision de la Charte du PNR, une démarche complète

Vingt-cinq années d'existence

L'année 1995 a vu la création officielle du PNR de Chartreuse. Le Parc résulte cependant de réflexions antérieures, engagées en 1992 par des élus souhaitant mettre en valeur le patrimoine culturel et naturel du territoire et de permettre un « développement à la hauteur de ces potentialités » (PNR de Chartreuse, 2018a, p. 7). Bien que n'appartenant pas aux générations les plus anciennes des PNR créés en France, la PNR de Chartreuse a malgré tout aujourd'hui, avec vingt-cinq années d'existence une certaine ancienneté.

Structurés autour de l'Association pour la création du PNR de Chartreuse, soutenus par la Région Rhône-Alpes, les élus, habitants, socio-professionnels et associations se sont mobilisés autour de ce projet situé à cheval sur les départements de l'Isère et de la Savoie, entre les agglomérations de Chambéry et de Grenoble. Cette mobilisation et les études engagées ont confirmé l'intérêt du projet et abouti à la création du Parc naturel régional de Chartreuse en 1995. Le projet a été formalisé dans une première Charte de Parc.

En 2008, la Charte du Parc a été renouvelée une première fois, pour douze ans, jusqu'en 2019. Trois années de travail et de concertation ont été nécessaires au renouvellement de la Charte. La Charte renouvelée permet une prise en compte actualisée des nouveaux enjeux du territoire. Soixante communes adhèrent à cette nouvelle charte, soit huit communes de plus que lors de la création du PNR.

En prévision de l'échéance de 2019 et du terme de validité de sa Charte, le Parc engage en 2017 son second renouvellement. La nouvelle Charte révisée est prévue pour une durée de quinze ans (2020 – 2035). Le périmètre du PNR est étendu à dix-sept nouvelles communes à l'occasion de ce renouvellement. Il s'étend sur soixante-seize communes dont quarante-cinq en Isère et trente-et-une en Savoie (cf. carte ci-après).



Figure 31 – Le périmètre du PNR de Chartreuse lors de son dernier renouvellement (source : PNR de Chartreuse, 2018a)

Une approche encadrée

La procédure de révision de la Charte est cadrée par le code de l’environnement. Le code de l’environnement prévoit ainsi que le projet du PNR est traduit dans une charte comprenant :

- « Un rapport déterminant les orientations de protection, de mise en valeur et de développement, notamment les objectifs de qualité paysagère (...), ainsi que les mesures permettant de les mettre en œuvre et les engagements correspondants ;
- Un plan, élaboré à partir d'un inventaire du patrimoine, indiquant les différentes zones du parc et leur vocation ;

- Des annexes comprenant notamment le projet des statuts initiaux ou modifiés du syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc » (art. L 333-1 du code de l'environnement).

L'article R333-3 du code de l'environnement stipule que « La charte est révisée à partir d'une analyse de l'évolution du territoire et d'une évaluation de la mise en œuvre des orientations de la charte précédente ». La procédure de révision a donc débuté en 2017 par l'élaboration d'un diagnostic actualisé du territoire de Chartreuse et d'une évaluation de la mise en œuvre de la Charte 2008-2019.



Figure 32 – Page de garde du rapport d'évaluation de la mise en œuvre de la Charte 2008-2019 du PNR de Chartreuse (source : PNR de Chartreuse, 2018b)

Le code de l'environnement (art. R 333-2) précise par ailleurs que « La charte définit les domaines d'intervention du syndicat mixte et les engagements de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre permettant de mettre en œuvre les orientations et les mesures de protection, de mise en valeur et de développement qu'elle détermine ». La charte définit les orientations à suivre pour l'avenir du territoire ainsi que les mesures à prendre que ces orientations impliquent. La mise en œuvre de ces mesures repose sur les engagements du Syndicat mixte du Parc ainsi que sur ceux de ses partenaires et signataires de la charte, Etat et collectivités essentiellement.

Pour être classés PNR un territoire doit répondre aux critères suivants (art. R 333-4 code de l'environnement) :

- « La qualité et l'identité du territoire, de son patrimoine naturel et culturel, ainsi que de ses paysages représentant pour la ou les régions concernées un ensemble remarquable mais fragile et menacé, et comportant un intérêt reconnu au niveau national ;
- La cohérence et la pertinence des limites du territoire au regard de ce patrimoine et de ces paysages en tenant compte des éléments pouvant déprécier leur qualité et leur valeur ainsi que des dispositifs de protection et de mise en valeur existants ou projetés ;

- La qualité du projet de charte, notamment de son projet de développement fondé sur la protection et la mise en valeur du patrimoine et des paysages ;
- La détermination des collectivités et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont l'engagement est essentiel pour mener à bien le projet ;
- La capacité de l'organisme chargé de l'aménagement et de la gestion du parc naturel régional à conduire le projet de façon cohérente ».

Les missions d'un PNR sont précisées par l'article R 333-1 du code de l'environnement. Un PNR a ainsi pour objet :

- « De protéger les paysages et le patrimoine naturel et culturel, notamment par une gestion adaptée ;
- De contribuer à l'aménagement du territoire ;
- De contribuer au développement économique, social, culturel et à la qualité de la vie ;
- De contribuer à assurer l'accueil, l'éducation et l'information du public ;
- De réaliser des actions expérimentales ou exemplaires dans les domaines cités ci-dessus et de contribuer à des programmes de recherche ».

Compte tenu des missions et des critères de classement d'un PNR, le renouvellement implique une approche globale de toutes les composantes territoriales, avec une attention particulière aux patrimoines et paysages. Le sommaire du diagnostic territorial actualisé du PNR de Chartreuse reflète cette approche multithématique (PNR de Chartreuse, 2018a) :

- | | |
|--|---|
| • Une grande diversité de milieux naturels | • Un patrimoine culturel riche et diversifié |
| • Une bonne qualité globale de l'eau | • Une population et des services en évolution |
| • Des risques et nuisances de nature et d'intensité variées | • Un tissu économique et des emplois inégalement répartis sur le territoire |
| • Un territoire vulnérable au changement climatique et dépendant des énergies fossiles | • Mobilités : un territoire fortement dépendant de la voiture |
| • Des paysages variés et réputés, participant à l'identité du territoire | • Une organisation territoriale en recomposition |
| • Aménagement et urbanisme : un territoire attractif | • Synthèse générale |

Le diagnostic comporte près de cent-cinquante pages. Chaque thème est présenté sur une dizaine de pages en moyenne, avec les principaux éléments d'état des lieux problématisés ainsi qu'une synthèse des forces, faiblesses et enjeux. Chaque thème comporte également un encart avec les principaux chiffres clefs de la thématique étudiée.

Si le diagnostic est organisé thématiquement, la Charte qu'il contribue à élaborer et sur laquelle nous reviendrons, est quant à elle structurée selon des axes transversaux.

Un dispositif participatif centré sur les élus et les acteurs socio-professionnels

La capacité de mise en œuvre de la Charte par le seul syndicat mixte du PNR est limitée. Ce dernier n'exerce en effet que des missions (article R 333-1 du code de l'environnement) et non des compétences qui elles relèvent des collectivités. Un certain nombre de mesures reposent également davantage sur les acteurs socioprofessionnels que sur les organismes publics. C'est particulièrement le cas des acteurs des filières agricole, forestière ou encore touristique. D'autres reposent plus largement sur l'adhésion des habitants ou des visiteurs du PNR.

Dans ce contexte, le Parc a mis en œuvre un dispositif de participation complet à l'occasion du renouvellement de sa Charte. Un travail spécifique a été organisé avec des écoles dans le cadre d'un dispositif intitulé « Imagine ton Parc en BD ». Les habitants ont été associés dans le cadre de Cafés du Parc.

Mais le travail a surtout mobilisé les élus du territoire et les acteurs socioprofessionnels : ils ont été impliqués pour le partage du diagnostic, la réflexion prospective sur l'avenir du territoire ou encore la définition des mesures et leurs déclinaisons en engagements. Le travail a été organisé dans le cadre de forums et ateliers communs à ces acteurs, mais également dans le cadre de séances dédiées aux élus – réunions de travail ou du comité syndical des élus du Parc, conférences territoriales avec les élus à l'échelle de chaque intercommunalité - ou de rencontres en bilatérales avec les acteurs socioprofessionnels.

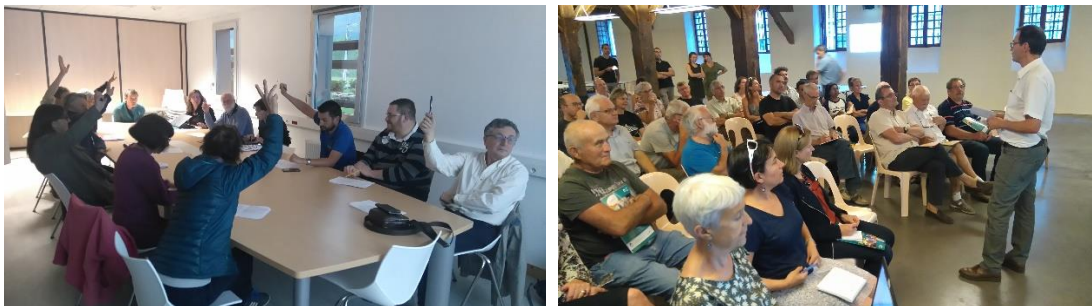


Photo 5 - Atelier et forum de révision de la Charte du PNR de Chartreuse (R. Le Fur)

La Charte révisée du PNR : une Charte transversale et partenariale

La Charte du PNR de Chartreuse expose les orientations et mesures de protection, de mise en valeur et de développement, fondées sur la protection et valorisation du patrimoine et des paysages du territoire pour les quinze années à venir (PNR de Chartreuse, 2019b). Elle traduit le projet de territoire issu de la concertation après arbitrage des élus et allers-retours avec les partenaires institutionnels et financeurs, Etat et Région principalement. Le document fait cent-quatre-vingt pages hors annexes et plus de deux-cent-cinquante pages avec les annexes.

La Charte est organisée en deux parties et des annexes (PNR de Chartreuse, 2019a). Elle est complétée par un Plan de Parc. La première partie présente l'historique du projet ainsi que l'ambition pour l'avenir du territoire. Elle constitue une introduction aux orientations et mesures de

la Charte. Elle expose également la nouvelle stratégie pour le territoire structurée autour de trois axes :

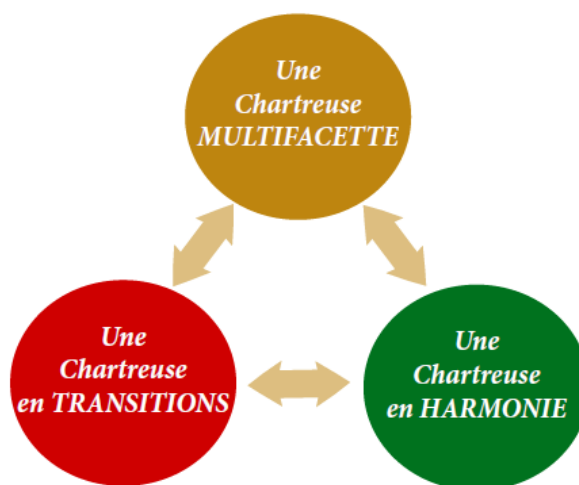


Figure 33 - Les trois axes de la Charte 2020-2035 du PNR de Chartreuse (source : PNR de Chartreuse, 2019a)

La seconde partie présente les orientations et mesures de la Charte. Elle se décline autour des trois axes :

- **Une Chartreuse multifacette**
 - Orientation 1.1 - Préserver une mosaïque de paysages vivants
 - Orientation 1.2 - Préserver et renforcer la biodiversité sur le territoire
 - Orientation 1.3 - Valoriser durablement les patrimoines et ressources
 - Orientation 1.4 - Accroître la valeur ajoutée territoriale des activités économiques
- **Une Chartreuse en harmonie**
 - Orientation 2.1 - Promouvoir un urbanisme économe et des formes architecturales intégrées préservant les ressources et la qualité des paysages
 - Orientation 2.2 - Garantir la fonctionnalité écologique à toutes les échelles du territoire
 - Orientation 2.3 - Développer une économie verte afin de limiter les pressions sur les ressources
 - Orientation 2.4 - Favoriser une alimentation locale et de qualité aux habitants
- **Une Chartreuse en transitions**
 - Orientation 3.1 - Tendre vers un territoire à énergie positive
 - Orientation 3.2 - Renforcer la résilience du territoire au changement climatique
 - Orientation 3.3 - Développer des modes de déplacement alternatif à l'utilisation individuelle de la voiture
 - Orientation 3.4 - Dynamiser les services et usages numériques en Chartreuse
 - Orientation 3.5 - Accompagner de nouvelles formes de travail, d'activités et de vivre ensemble

Les mesures s'inscrivent dans chacune des orientations, dans une structuration à trois niveaux : axe, orientation et mesure. La Charte compte au total trois axes, déclinés en treize orientations et vingt-quatre mesures.

Les thématiques sont abordées transversalement. Par exemple la biodiversité est abordée dans les orientations 1.1 et 2.2, les activités économiques dans les orientations 1.4, 2.3 et 3.5. L'approche transversale est revendiquée et explicitée dans la Charte : « Ces trois axes en interaction sont complémentaires et non hiérarchisés entre eux. Ils apportent une réponse transversale et cohérente aux grands objectifs formulés lors de la concertation » (PNR de Chartreuse, 2019a, p. 39).

Pour chacune des mesures, la Charte précise le rôle du Syndicat mixte du Parc ainsi que les engagements que les signataires de la Charte prennent pour permettre la réalisation de la mesure concernée, à l'exemple de la mesure 2.4.1 sur les productions agricoles :

Rôle du Syndicat mixte

- Impulser et faciliter la conversion à l'agriculture biologique
- Communiquer sur les nouvelles filières encore peu développées
- Accompagner le développement de nouvelles productions répondant aux attentes des consommateurs
- Mettre en réseau les initiatives pour veiller à leur cohérence sur le territoire
- Développer des partenariats avec d'autres territoires sur ces thématiques
- Renforcer la coopération avec les territoires péri urbains situés en périphérie

Engagements des signataires de la Charte

L'Etat s'engage à :

- Relayer et soutenir le Parc au bénéfice des filières courtes et de qualité lors des réunions des Plans Climat Air Énergies et Territoires des territoires limitrophes voire du PNR lui-même.
- Reconnait le Parc comme interlocuteur chef de file de la mise en cohérence des actions en matière d'approvisionnement local, de développement de l'agriculture biologique et de développement de petites filières
- Accompagner le Parc dans la promotion des filières courtes mais aussi des filières longues et de l'augmentation du nombre d'exploitations en bio.
- Reconnaitre le Parc comme une porte d'entrée territoriale sur les cinq missions qui lui sont confiées par la Loi, et le soutenir dans sa mission par des moyens techniques et financiers

La Région Auvergne Rhône-Alpes s'engage à :

- Approuve ces orientations et reconnait le Parc comme interlocuteur chef de file de la mise en cohérence des actions en matière d'approvisionnement local, de développement de l'agriculture biologique et de développement de petites filières
- Soutient les actions en lien dans le cadre du Plan de développement des circuits-courts et la politique en faveur des filières sous signe de qualité
- Prend le Parc, chaque fois que possible, comme territoire d'expérimentation en la matière et diffuse les résultats

Le Département de l'Isère s'engage à :

- Favoriser l'adhésion du territoire au pôle agroalimentaire
- Soutenir les projets de développement de l'offre et de structuration des filières locales dans le cadre des règlements d'intervention départementaux les projets répondant aux enjeux présentés
- Partager l'expérience du Département sur l'approvisionnement local en matière de restauration collective
- Favoriser la mutualisation d'équipements structurants à une échelle plus large

Le Département de la Savoie s'engage à :

- Soutenir les projets répondant aux enjeux présentés
- Mettre en réseau les initiatives des différents territoires concernant la restauration collective

Les communes et les intercommunalités s'engagent à :

- Etre un relais de communication et de sensibilisation
- Impulser des projets de restauration scolaire en approvisionnement local et de qualité

Les partenaires associés

- Association des Agriculteurs de Chartreuse
- Chambres d'agriculture
- Collectivités locales
- Association Un Plus Bio
- ADABIO
- Alliance Paysans et Consommateurs (réseau des AMAP)
- Association de trufficulteurs

Projet de charte 2020-2035 145

Figure 34 - Exemple des engagements des signataires de la Charte du PNR de Chartreuse pour la mesure 2.4.1 - Développer et structurer les filières d'approvisionnement en produits agricoles locaux qui répondent aux attentes des habitants

La mise en œuvre ne repose ainsi pas seulement sur l'action du Parc. Elle repose également sur celle des signataires de la Charte : l'Etat, la Région Auvergne Rhône-Alpes, les Départements de l'Isère et

la Savoie, les communes et les intercommunalités. Sont également identifiés pour chaque mesure les partenaires associés. Ces derniers ne sont pas signataires de la Charte, mais peuvent être concernés, soit directement, car impliqués dans la mise en œuvre de la mesure, soit du fait de leur expertise du sujet ou de leurs réseaux.

Les engagements des signataires et l'association des partenaires donnent un caractère partenarial à la Charte. Ce caractère la distingue des nombreuses démarches d'anticipation territoriale où, même si les réflexions sont ouvertes et participatives, le projet qui est validé au final est celui de la collectivité qui le porte et pour lequel ses partenaires ne s'engagent pas de façon formelle.

Une démarche complète

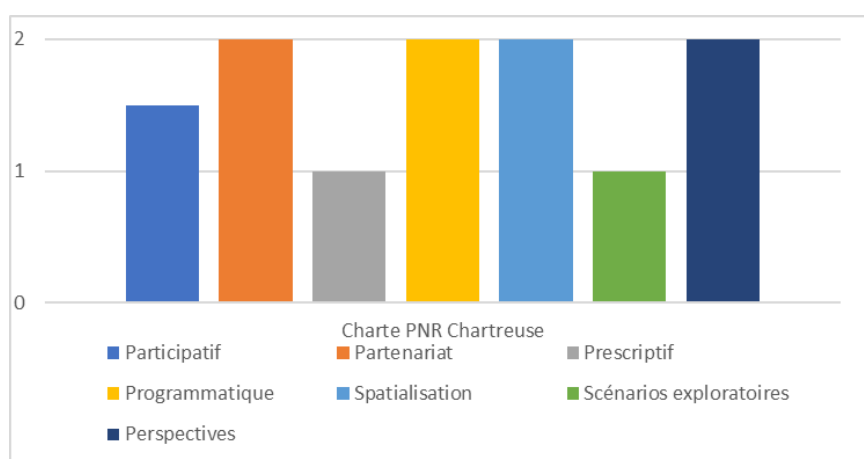


Figure 35 - Analyse de la Charte du PNR de Chartreuse au prisme des indicateurs de comparaison des démarches d'anticipation

De l'analyse au prisme des indicateurs de comparaison des démarches d'anticipation, il ressort que la démarche de révision de la Charte du PNR de Chartreuse et le projet auquel elle aboutit sont les plus complets des démarches étudiées. Tous les indicateurs ont en effet une note égale ou supérieure à un, alors que pour toutes les autres démarches étudiées au moins un - voire plusieurs - indicateur a une note de zéro.

La Charte du PNR de Chartreuse a la note de deux pour son caractère partenarial, programmatique, la spatialisation de ses objectifs et la description des perspectives d'avenir. Nous ne réexplicitons pas le caractère partenarial que nous avons décrit ci-avant. Les engagements du Parc et des signataires de la Charte rendent le projet opérationnel, avec des actions concrètes pour chacun des partenaires et lui confère un caractère programmatique. Les principales orientations et mesures sont spatialisées dans un plan de parc détaillé, élaboré au 1/60 000^{ème}. Enfin, la première partie de la Charte présente les perspectives pour l'avenir du territoire et l'articulation avec la stratégie qui en découle.

Le dispositif participatif, bien que complet, reste en-deçà de celui mis en œuvre pour une autre démarche analysée, la *Fabrique du territoire* à Chambéry. Nous ne lui avons donc pas mis la note maximale. De même, sans atteindre le niveau de prescriptibilité d'un SCoT par exemple, inscrite dans la hiérarchie des normes, une charte de PNR a un caractère prescriptif. Elle règlemente par ailleurs la circulation des véhicules à moteurs et l'affichage publicitaire. Enfin, l'élaboration de la Charte, sans avoir eu recours à des scénarios exploratoires globaux, s'est appuyée sur des scénarios partiels.

CHAPITRE 2. LA NOTION D'ANTICIPATION TERRITORIALE

Après cette présentation et première analyse de nos terrains, ce second chapitre présente et définit la notion d'anticipation territoriale, actant l'évolution et la recomposition des figures historiques.

Ce second chapitre est décliné en 4 sections. La première introduit la notion d'anticipation territoriale. La seconde expose les difficultés de définition des figures historiques de l'anticipation territoriale ainsi que de délimitation de leurs périmètres respectifs. La troisième section analyse le rapprochement des figures historiques. La dernière porte sur la définition de l'anticipation territoriale.

2.1 Proposition de notion d'anticipation territoriale

Pourquoi proposer cette notion d'anticipation territoriale ? Les recompositions territoriales et l'évolution du contexte législatif français ont généré une recomposition dans le temps des figures historiques de la planification territoriale, de la prospective territoriale et autres projets de territoire. Un rapprochement s'est opéré entre ces figures par l'hybridation des pratiques, l'imbrication renforcée des échelles spatiales et le recouvrement des sujets traités. Ce rapprochement complexifie leur définition et rend aujourd'hui peu opérationnelle la distinction usuelle entre ces différentes figures. C'est dans ce contexte qu'est proposé le recours à la notion d'« anticipation territoriale » pour qualifier ces différentes démarches. Nous proposons également une nouvelle typologie pour tenter de mieux distinguer les différentes catégories de démarches conduites aujourd'hui.

En effet, la proximité entre les différentes figures historiques territoriales de la planification, de la prospective et du projet, leur imbrication, la difficulté de les différencier ou encore la convergence des méthodes mise en œuvre nous amène à proposer cette notion d'anticipation territoriale. Elle nous permet d'en parler collectivement, c'est-à-dire de regrouper sous cette même appellation une diversité de démarches. Elle nous évite de devoir rattacher chacune des démarches à une ou plusieurs des figures historiques, rattachement qui est loin d'aller de soi, comme nous l'avons illustré pour les SCoT. Elle nous évite également de devoir juxtaposer les noms des deux ou trois figures historiques les unes après les autres, comme certains auteurs ont pu le faire à l'occasion de leurs travaux (par exemple Mutombo, Bauler, Wallenborn, 2007 ou Loinger, Spohr, 2005 à propos de la planification et de la prospective : tout au long de leurs analyses les auteurs mentionnent ces deux termes successivement, sans pouvoir bien les distinguer ni les nommer collectivement). Elle permet de nommer la zone de recouvrement entre ces différentes figures :

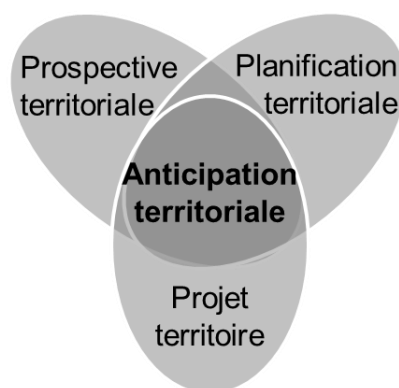


Figure 36 – Anticipation territoriale (réalisation : Le Fur)

Nous aurions pu faire le choix de privilégier l'une de ces trois figures pour englober les deux autres. C'est ce que propose par exemple Boutinet lorsqu'il écrit que le projet est « apte à désigner les nombreuses situations d'anticipation que suscite notre modernité » (1990, p. 6). La planification devenant territoriale, s'élargissant aux dimensions autres que spatiales, aurait également pu convenir. La prospective de même. Mais cela aurait été faire fi de leurs histoires respectives, de leur inscription dans des champs disciplinaires différents pour au final, privilégier l'un au détriment des autres. En proposant le terme d'anticipation, nous faisons, comme Boutinet le choix d'un « terme relativement neutre dans ses connotations qui puissent regrouper indifféremment cette gamme d'activités projectives que l'on observe actuellement » (1990, p. 59)

Cette notion n'est pas nouvelle. Pris séparément, les concepts d'anticipation et de territoire ont déjà été largement investis par de nombreux auteurs, nous y reviendrons. En revanche, la notion d'« anticipation territoriale », juxtaposant les deux termes, si elle a déjà été usitée, reste peu investie. Nous la retrouvons notamment dans le titre d'une communication d'Ouvrard et Rio intitulée : « Les démarches d'anticipation territoriale : pratiques et évolutions. Les cas des métropoles nantaise et lyonnaise » (Ouvrard, Rio, 2014). Cependant, si la notion regroupant les deux termes apparaît dans le titre de la communication, elle n'est plus usitée que dans le résumé qui en est produit. Seul le terme d'« anticipation » est repris, le terme « territoriale » n'apparaît qu'une fois, non juxtaposé au premier. Les auteurs précisent dans leur résumé que les démarches dont il est question concernent les « exercices de prospective et/ou de planification ».

Nous avons pu trouver d'autres occurrences des deux termes juxtaposés, notamment dans un article portant sur l'intelligence territoriale (Herbaux, 2004) ou un guide sur la Gestion territoriale des emplois et des compétences (Réseau rural, 2010). Mais, dans l'un comme dans l'autre, le recours à la notion reste marginal (une ou deux occurrences par document) et sans en apporter de définition.

Nous trouvons par ailleurs une notion proche, dans un article Sophie Louargant et Damien Denizot (2010), qui recourent à la notion d'« anticipation locale ».

Mais revenons sur les évolutions qui justifient, selon nous, cette proposition de notion d'anticipation territoriale.

2.2 Une difficulté de définition et de délimitation des figures historiques

2.2.1 UNE IMBRICATION DES TROIS FIGURES

Planification, prospective et projet de territoire sont trois figures d'anticipation caractérisées chacune par un certain flou, des confusions, des difficultés même de définition. Boutinet souligne ainsi que « Les concepts qui gravitent dans le champ de l'anticipation sont fréquemment l'objet d'un glissement sémantiques capricieux : souvent utilisés les uns pour les autres, parfois confondus, parfois opposés » (1990, p. 60)

Loinger et Spohr, dressant un état des lieux de la prospective et de la planification, constatent quant à eux une « confusion entre les notions de planification et de prospective » (2005, p. 32). Mutombo, Bauler et Wallenborn notent également des évolutions de ces démarches qui génèrent « une certaine convergence et induisent une certaine confusion des genres » (2007, p. 30).

Devant cette difficulté à distinguer les différentes figures, leurs similitudes, les auteurs accolent fréquemment plusieurs d'entre elles ensemble. Ainsi Mutombo, Bauler et Wallenborn (2007) dressent une analyse des méthodes participatives de la prospective et de la planification. Loinger et Spohr (2005) dressent eux un état des lieux de la prospective et de la planification. Debarbieux et Lardon (2003) analyse le rôle de l'iconographie dans la production de projets de territoire et la prospective territoriale.

Le SCoT, à l'image de celui de Sarrebourg analysé ci-avant, est aussi un très bon cas d'école. C'est une figure type de la planification territoriale (Motte, 2006 ; Zepf, Andres 2011 ; Dugua, 2015). Or, comme déjà évoqué, le code de l'urbanisme (article L. 141-4) assigne au SCoT, à travers son PADD de fixer « les objectifs des politiques publiques d'urbanisme, du logement, des transports et des déplacements, d'implantation commerciale, d'équipements structurants, de développement économique, touristique et culturel, de développement des communications électroniques, de qualité paysagère, de protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers, de préservation et de mise en valeur des ressources naturelles, de lutte contre l'étalement urbain, de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques ». La définition de ces objectifs requiert une réflexion prospective, tournée vers l'avenir du territoire. Elle est fréquemment alimentée par différents scénarios d'évolution ou prévisions portant notamment sur la démographie, le besoin en logements ou encore l'armature territoriale. Ce travail sur les scénarios est l'archétype d'un travail prospectif. Les objectifs retenus traduisent les choix politiques opérés par les élus des instances de pilotage du SCoT, après éventuelles consultation ou concertation des acteurs locaux. Le PADD auquel il permet d'aboutir transcrit un véritable projet de territoire. Il est ainsi intéressant de noter que la cinquième rencontre annuelle nationale des SCoT en 2009 s'intitulait ainsi : « SCoT : un projet de territoire au carrefour des politiques d'aménagement ? » (Chobert, Thouret, 2009). L'assimilation d'un SCoT, ou de son PADD, à un projet de territoire est également pratiquée par de nombreux auteurs (voir par exemple Lebreton, 2002 ; Trapitzine, 2010 ; Dugua 2015). Le rapprochement est également pratiqué par de nombreuses structures porteuses de SCoT comme l'illustre les quelques captures d'écran suivantes :

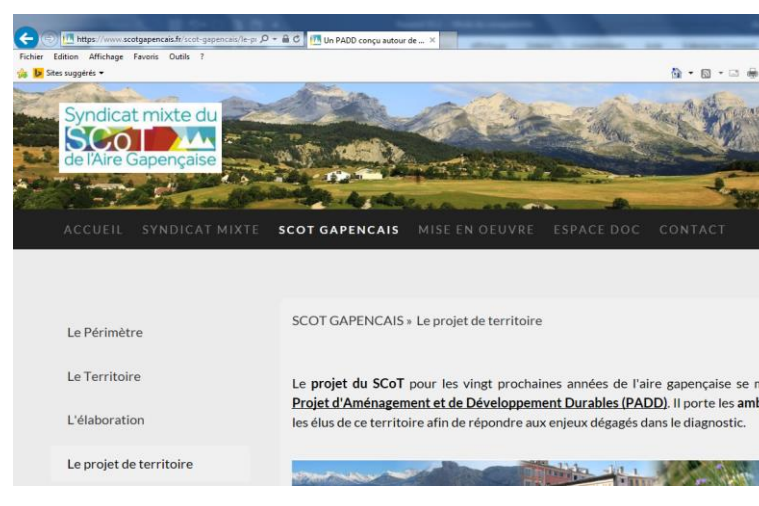
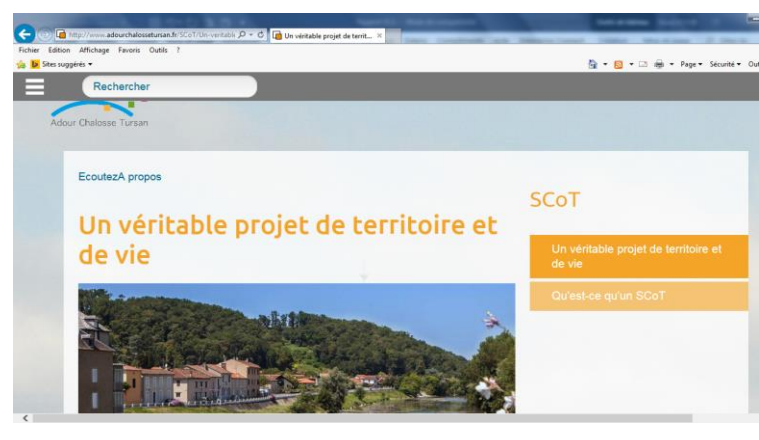


	<p>« SCoT Gapençais – Le projet de territoire » (source : SCoT Gapençais, https://www.scotgapençais.fr/scot-gapençais/le-projet-de-territoire/, consulté le 20/12/2018)</p>
	<p>« SCoT – Un véritable projet de territoire et de vie » (source : PETR Adour Chalosse Tursan, http://www.adourchalossetursan.fr/SCoT/Un-veritable-projet-de-territoire-et-de-vie, consulté le 20/12/2018)</p>
	<p>« SCoT Bergeracois – Quel projet de territoire pour 2030 ? » (source : SCoT Bergeracois, http://www.pays-de-bergerac.com/mairie/st-nexans/SCoT-Quel-projet-de-territoire-pour-2030.pdf, consulté le 20/12/2018)</p>
	<p>« Un projet de territoire « hiérarchisé » retenu dans le cadre du SCoT » (source : Dreux agglomération, http://www.dreux-agglomeration.fr/Actualites/Septembre-2016/Un-projet-de-territoire-hierarchise-retenu-dans-le-cadre-du-SCoT, consulté le 20/12/2018)</p>

Figure 37 – Pages internet de SCoT mettent en avant leurs projets de territoire

Alors, au final, de quelle figure relève réellement un SCoT ?

2.2.2 UNE DIFFICULTE DE DEFINITION DES TROIS FIGURES

Si le constat est partagé d'une certaine confusion entre les différents termes, l'analyse de leurs définitions ne nous renseigne guère davantage.

De nombreux auteurs soulignent l'ambiguïté, le flou voire le manque de définition de ces notions. Concernant la prospective, Loinger et Spohr notent qu'il « existe de nombreuses définitions d'une notion dont le sens n'est pas véritablement stabilisé ou figé » (2005 p. 29). Chloé Vidal (2015) souligne ainsi le constat effectué par Philippe Durance et Stéphane Cordobès de la difficulté des acteurs de la prospective à en donner une définition :

« Définir la prospective n'est pas une chose aisée. L'ensemble des personnes interrogées exprime la difficulté de cet exercice. Leur certitude porte d'ailleurs plus sur ce qu'elle n'est pas que sur ce qu'elle est : ni prédiction ni futurologie, ni discipline scientifique en tant que telle, elle n'est à la recherche ni de propriétés, ni de lois générales, comme la science » (Durance, Cordobès, 2005, p. 13).

Mutombo, Bauler et Wallenborn constatent également qu'il « n'existe pas de définition consensuelle de la prospective » (2007, p 19) et qu'une « certaine confusion règne dans ce champ » (*ib.*, p. 18).

Concernant la planification le constat est similaire. Dugua souligne « le caractère à la fois flou, englobant et polysémique de la notion de planification » (2015, p. 15). Les auteurs anglo-saxons, spécialistes du planning, Peter Hall et Mark Tewdwr-Jones (2011), constatent ainsi que le terme planning est ambigu et difficile à définir car ayant différentes significations. Mutombo, Bauler et Wallenborn notent, comme pour la prospective, qu'il « n'existe pas de définition clairement établie ou consensuelle de la planification » (2007, p. 25).

Les précautions affichées en préambule d'une étude de l'ADCF sur les projets de territoire ne nous confortent pas plus : « Le projet de territoire est une notion vaste que portent différents territoires avec des réalités institutionnelles variées ayant trait à divers cadres d'application. La désignation est informelle » (205, p 10.).

Ayant noté la difficulté soulignée par les auteurs à donner une définition des différentes notions, intéressons-nous aux tentatives de définition données.

2.2.2.1 La planification

Hall et Tewdwr-Jones (2011) notent que le terme « planning » est ambigu et difficile à définir car ayant différentes significations. Le nom, « plan » peut aussi bien signifier une représentation physique de quelque chose – un dessin ou une carte - qu'une méthode pour faire quelque chose ou encore une série de tâches ordonnées répondant à un objectif. Hall et Tewdwr-Jones notent ainsi que la première définition est différente des deux autres : « quand nous parlons du “plan” des rues de Londres ou de New York nous évoquons quelque chose de différent que lorsque nous évoquons notre “plan” de visite de Londres ou New York l'année prochaine » (*ib.*, p. 1)

Pour les auteurs anglo-saxons (Hall et Tewdwr-Jones, 2011), le verbe « to plan » (planifier) et les noms « planning » (planification) et « planner » (planificateur) qui en sont dérivés, relèvent généralement du second groupe de définitions, ils ne se réfèrent pas à l'art de dessiner un plan. La définition la plus courante de « planning » mélange des éléments du second groupe de définitions et, dans les faits, se réfère à ce que planifier fait et comment il le fait.

En France, le dictionnaire *Le Robert* donne aussi des définitions qui se rapprochent plutôt du second groupe identifié par Hall et Tewdwr-Jones. Ainsi du verbe planifier *Le Robert* donne la définition suivante : « Organiser suivant un plan. *Planifier l'économie d'une région, d'un pays ; la recherche scientifique* ». La définition du nom planification va dans le même sens : « Organisation selon un plan. *La planification consiste à déterminer des objectifs précis et à mettre en œuvre les moyens propres à les atteindre dans les délais prévus* ». Le dictionnaire *Le Robert* donne aussi une définition du nom planning, identifié comme un anglicisme : « Plan de travail détaillé, programme chiffré concernant les opérations que comporte un ouvrage déterminé ou celles qui se succéderont à un point donné ».

Dans le champ des organisations, Kamuzinzi Masengesho et *al.* donnent de la planification la définition suivante : « la planification est conçue comme un ensemble d'opérations dont la visée est d'élaborer un document guide qui devra orienter les décisions et les actions futures de l'organisation » (2009, p. 57). Cette définition se rapproche également du second groupe de définitions identifiées par Hall et Tewdwr-Jones (2011).

Notons que la planification peut aussi être associée en France, comme le soulignent Hall et Tewdwr-Jones à la planification de l'éducation, qui s'intéresse au processus de développement de l'éducation (Coombs, 1970), ou encore, dans un autre registre, au planning familial concernant la maîtrise des naissances (Pavard, 2012). Il n'y a, dans ces exemples, pas de lien entre planification et spatialisation et donc toute forme de cartographie.

S'intéressant à la planification territoriale, Zepf et Andres notent que « traditionnellement, le *plan* est considéré comme un instrument qui représente un projet élaboré, comportant une suite ordonnée d'opérations destinées à atteindre un but » (2011, p. 26).

Paulette Duarte et Natacha Seigneuret définissent la planification territoriale comme « une planification stratégique ou comme un *contenitore* (conteneur) de projets [...] [qui] cherche à orienter le développement et à contribuer à la durabilité sociale et environnementale du territoire avec des démarches négociées et itératives » (2011, p. 89).

Synthétisant la définition que donnent différents auteurs de la planification urbaine ou territoriale, Dugua retient les éléments récurrents suivants :

« la définition d'orientations qui visent tout à la fois le développement et la préservation des espaces ; la mise au point d'une série d'hypothèses ou options d'aménagement en tant qu'esquisses des configurations souhaitées du territoire à long terme ; l'introduction de dispositifs opérationnels permettant la mise en œuvre des choix retenus ; la mise en cohérence ou la coordination des acteurs à la fois publics et privés, institutionnels et issus de la société civile » (2015, p. 16).

Merlin définit quant à lui la planification spatiale comme l'« Action visant à fixer, pour un territoire donné, les objectifs de développement et de localisation harmonieuse des hommes, de leurs activités, des équipements et des moyens de communication » (2015, p. 579)

S'intéressant plus spécifiquement à la planification stratégique spatialisée, Motte note qu'il s'agit d'un processus socio-spatial dirigé par le secteur public « tout au long duquel sont construits une vision, des actions et des moyens de mise en œuvre pour donner une forme et organiser un lieu et ce qu'il doit devenir » (2006, p. 49).

2.2.2.2 La prospective

Concernant la prospective, Berger précise qu'« Avant d'être une méthode ou une discipline, la prospective est une attitude » (1959a, p 87), attitude qui « veut donner à nos actions un cadre précis, des fins valables et des bases solides. [...] Elle ne tend pas à nous dispenser de juger, mais à éclairer notre jugement » (1957a, p. 62), « à rendre nos actes plus efficaces. Elle ne veut pas deviner mais construire. Ce qu'elle préconise, c'est [...] une « attitude pour l'action ». Se tourner vers l'avenir au lieu de regarder le passé, [...] c'est passer du « voir » au « faire ». [...] L'avenir est affaire de volonté. Prendre l'attitude prospective, c'est se préparer à faire. » (Berger, 1960b, p 161).

Michel Godet retient une définition inspirée très fortement de celle de Berger : « La prospective est avant tout une attitude d'esprit (l'imagination et l'anticipation) et un comportement (l'espoir et la volonté) mobilisés pour assurer la qualité et la maîtrise de l'existence présente et future. La prospective réhabilite le désir comme force productive d'avenir. [...] L'attitude prospective est née d'une révolte de l'esprit contre le joug du déterminisme et le jeu du hasard » (1997, p. 6)

Mutombo, Bauler et Wallenborn retiennent comme définition que la prospective « indique l'ensemble des recherches et études concernant le futur et l'évolution des systèmes, fondées sur la réflexion, la prévision et l'anticipation, et visant à identifier et comprendre les mutations en cours et à venir, et les formes possibles de l'organisation d'un système dans un futur éloigné, afin d'informer les décisions et actions du présent » (2007, p. 24). Ils insistent quant à eux davantage sur les études, les recherches ou encore la compréhension que permettent l'exercice.

S'intéressant plus spécifiquement à la prospective territoriale, Rio note que de l'analyse des différentes définitions données pas les praticiens ou collectivités engagées dans des exercices de prospective, trois caractéristiques émergent :

« Premièrement, sa vocation transversale et intégratrice : la prospective ne se limite pas à un champ sectoriel donné mais organise le croisement des thématiques et des problèmes. Elle est souvent présentée par les prospectivistes comme une activité de « mise en cohérence » et de « mise en système », par exemple à travers l'élaboration de scénarios synthétisant la pluralité des futurs possibles. Deuxièmement, la prospective se caractérise par sa volonté transformatrice. Elle repose sur l'hypothèse de la capacité des acteurs (et des institutions) à construire le futur plutôt que le subir. [...] Troisièmement, la prospective s'inscrit dans le temps long. Ses projections portent sur plusieurs décennies, afin d'anticiper les tendances à venir mais aussi d'exposer des

orientations à long terme, devant servir de guide à l'action publique au-delà de l'horizon du mandat politique » (2015, p. 26).

Concernant toujours la prospective territoriale, Durance et *al.* notent que « 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 » (2007, p. 8). Cette définition ne contribue pas à éclaircir la distinction entre la prospective territoriale et le projet de territoire que nous abordons ci-après.

2.2.2.3 Le projet de territoire

Concernant la dernière de nos trois figures, le projet, Boutinet le caractérise comme « l'identification d'un futur souhaité et des moyens propres à le faire advenir » (1990, p. 69). En terme de temporalité il précise également que « le projet ne peut porter sur le long terme, trop conjectural ; il ne peut non plus porter se limiter au court terme trop immédiat » (*ib.*, p. 69).

S'intéressant aux projets en urbanisme et aux projets de territoire, Denis Martouzet propose la définition suivante :

« Le projet est bien, en son fondement, un outil et une démarche visant à la réduction de l'incertitude quant à l'avenir et quant au chemin permettant de parvenir à cet avenir. Le second élément fondateur du projet est la relative insatisfaction quant au futur tel qu'il apparaît, maintenant à la société, à ses instances dirigeantes ou à la société civile si, justement, n'est pas identifié un processus de projet » (2018, p. 20).

Concernant plus spécifiquement le projet territorial, Christophe Regent en donne la définition suivante : « Le projet de territoire est un document stratégique qui précise les projets concrets à conduire à court, moyen et long terme pour atteindre les objectifs définis collectivement sur la base d'un diagnostic de territoire. Le projet de territoire sert de support aux politiques publiques conduites par la collectivité » (2017, p. 17).

2.2.2.4 Le territoire dans l'angle mort des définitions

Bien que définit largement par ailleurs (voir par exemple les neuf définitions proposées par le dictionnaire de géographie, Lévy, Lussault, 2013), le concept de territoire, associé à chacune des trois figures, n'est que rarement définit avec elles. Il est employé pour préciser que la figure s'applique au territoire, la prospective, la planification tout comme le projet ayant d'autres champs d'application (dans les organisations, pour l'éducation ou encore à titre personnel par exemple).

La référence au territoire peut aussi s'entendre pour distinguer une approche sur toutes les composantes territoriales d'une approche sectorielle, ou de la seule occupation des sols, comme la planification traditionnelle. Zepf et Andres soulignent ainsi que les « nouvelles modalités de planification [...] intègrent mieux que par le passé, les différents champs sectoriels d'action publique (le transport, l'habitat, l'environnement, le paysage, parmi d'autres) » (2011, p. 16).

L'association d'une démarche au concept de territoire renvoie aussi, bien que moins clairement, à une certaine échelle spatiale. Elle permet par exemple de distinguer la planification urbaine, centrée sur la ville, la planification municipale, centrée sur une commune, à la planification territoriale englobant la première ou concernant d'autres types de territoires (ruraux ou périurbains) ou le projet urbain, centré sur un îlot ou un quartier, du projet de territoire, plus global, plus vaste. Sans exclure l'échelle locale, de proximité, Dugua note cependant que la planification territoriale marque un « regain d'intérêt pour le grand territoire » (2015, p. 100), comparativement à la planification stratégique, centrée sur les (grands) projets urbains, à laquelle elle a succédé (Zepf, Andres, 2011). L'explosion des mobilités quotidiennes, la prise en compte des enjeux environnementaux qui s'affranchissent des limites institutionnelles tendent en effet à élargir l'échelle de réflexion au-delà du périmètre communal voir communautaire.

2.2.2.5 Une très grande proximité des définitions

A l'analyse des définitions des trois figures, il ressort une très grande proximité. Elles visent globalement toutes à définir un but ou une visée vers lequel tendre, des objectifs à atteindre pour tendre vers ce but et des moyens à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs.

Si des spécificités ressortent, attachées à chacune des figures, comme la dimension spatiale pour la planification territoriale, l'attention portée au long terme ou le recours aux scénarios pour la prospective territoriale, la dimension opérationnelle pour le projet de territoire, il n'en demeure pas moins que leur zone de recouvrement semble largement prépondérante.

En matière de prospective, nous pouvons identifier différentes formes de pratiques qui, mobilisées seules, se distinguent clairement de la planification ou du projet de territoire. Par exemple, la prospective du présent, qui ne s'intéresse pas aux grandes tendances à l'œuvre, mais qui s'intéresse aux évolutions nouvelles, encore à peine perceptibles de la société, « une démarche qui capte les signaux faibles, perçoit les germes du futur déjà à l'œuvre » (Bailly, 1999, p. 170) ne relève pas de la planification ni du projet. Elle peut les alimenter, mais pratiquée seule elle ne relève ni de l'un ni de l'autre.

Idem, la rétrospective, consistant à analyser les évolutions passées (Sgard, 2008), si elle peut aussi alimenter une démarche de planification ou de projet, ne relève à elle seule ni de l'un ni de l'autre. Elle se rapproche cependant très fortement des exercices de diagnostic territorial qui eux alimentent les deux autres figures.

Une prospective exploratoire, dessinant des scénarios contrastés d'évolution du territoire, mais ne se poursuivant pas par le choix d'un scénario complété par une stratégie opérationnelle de mise en œuvre ne relève ni de la planification ni du projet.

Une approche uniquement sectorielle – de la mobilité, de l'énergie ou encore de l'habitat – ne peut prétendre relever d'aucune des trois figures auxquelles le concept de territoire est attaché et traduisant une approche multisectorielle.

Une planification ou un projet sans perspective, sans vision, énonçant uniquement une série d'objectifs, ne nous semble pas relever de la prospective.

La frontière entre ces différentes figures est ainsi poreuse, les trois pouvant se recouvrir tout en ayant néanmoins des formes de pratiques pouvant également être distinctes.

2.3 Un rapprochement des figures historiques

2.3.1 UNE HYBRIDATION DES PRATIQUES

Les histoires respectives de chacune des trois figures étudiées se sont croisées dans le temps, rapprochées, pour converger au sein de cette même notion d'anticipation territoriale que nous proposons.

Nous avons vu que très rapidement la planification française s'était appropriée la prospective au début des années 1960, avant que la DATAR ne le se l'approprie à son tour. La planification spatiale s'est quant à elle rapprochée de la prospective au milieu des années 1980. Rio (2015) identifie la démarche *Lyon 2010*, initiée par le colloque « Demain l'agglomération lyonnaise » organisé en 1984 comme le tournant de ce rapprochement. Ce colloque est organisé par l'agence d'urbanisme lyonnaise avec le soutien du Plan Urbain. Cette démarche, qui aboutit à la publication du rapport « Lyon 2010, un projet d'agglomération pour une métropole européenne » (SEPAL, 1988), donne lieu à de nombreuses publications scientifiques qui contribuent à son rayonnement. L'ancien directeur de l'agence d'urbanisme lyonnaise, Jean Frébault, qui a pris la tête de la Direction de l'architecture et de l'urbanisme du ministère de l'Équipement lance un chantier sur le renouveau de la planification urbaine. Les agences d'urbanisme et leur fédération nationale, la FNAU, contribuent également à son rayonnement et, comme le souligne Rio « facilite la diffusion de ses méthodes » (2015, p. 253).

Ce rapprochement entre planification et prospective aura permis un tournant stratégique à la planification qui augurera du futur cadre législatif de la Loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) promulguée une dizaine d'années plus tard (Dugua 2015).

Rio (2015) constate néanmoins que si *Lyon 2010* marque un rapprochement entre la prospective et la planification, à l'inverse, la démarche suivante, *Lyon 2020*, engagée en 2004, marque une dissociation entre les deux, avec une forme de concurrence entre la démarche *Lyon 2020*, conduite en interne et le SCoT piloté par le Syndicat mixte d'études et de programmation de l'agglomération lyonnaise (SEPAL).

Mais cette dissociation est surtout liée à une multiplication des démarches d'anticipation sur le territoire lyonnais, avec *Lyon 2020*, le SCoT ou encore l'Agenda 21. Chacune de ces démarches est plus au moins en concurrence, portées par des services différents qui cherchent à se démarquer, *Lyon 2020* sur l'identité du territoire, le SCoT sur la planification spatiale à long terme (Rio 2015).

En dehors du cas lyonnais et de quelques agglomérations actives en matière de démarches d'anticipation territoriale, au tournant des années 2000, planification et prospective sont plutôt en sommeil et le projet de territoire commence juste à faire son apparition, avec les lois Pasqua (1995)

et Voynet (1999). La relance de la planification sera impulsée par la Loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) de décembre 2000 qui instaure les SCoT en remplacement des anciens Schémas directeurs. Le déploiement de ces démarches, au début des années 2000, se fait donc majoritairement à l'échelle nationale en terrain vierge où la concurrence est donc inexistante. Ce n'est donc majoritairement pas une dissociation à laquelle nous assistons mais au contraire une poursuite de l'hybridation des méthodes dont le SCoT, déjà cité, en est un bon exemple.

Parmi les modifications majeures apportées par la Loi SRU, l'obligation d'inclure dans le SCoT un Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD). Simple chapitre du rapport de présentation du SCoT, le PADD devient, avec le décret n° 2004-531 de juin 2004 (art. R 122-2-1 du code de l'urbanisme) une pièce à part entière du SCoT (Soler-Couteaux, 2013). Ce décret assigne au PADD de fixer « les objectifs des politiques publiques d'urbanisme en matière d'habitat, de développement économique, de loisirs, de déplacements des personnes et des marchandises, de stationnement des véhicules et de régulation du trafic automobile ». Même si, à cette date d'évolution de la procédure SCoT les thématiques environnementales sont encore absentes (il faudra attendre la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dite « Grenelle I »), le décret de juin 2004 fait du PADD un véritable projet de territoire et une pièce à part entière du SCoT.

L'instauration du PADD marque une évolution significative de la planification (Desjardins, 2007). Il ne s'agit plus seulement de conduire une réflexion sur l'occupation des sols, ni sur quelques projets d'aménagement (Motte, 2006), mais bien d'élaborer un projet de territoire, touchant de nombreux domaines.

Dès lors, le rapprochement entre la planification et la prospective, puis rapidement avec le projet de territoire, dans la foulée de l'instauration de la Loi Voynet de 1999, va se poursuivre. Ce rapprochement est aujourd'hui si marqué que, même si des différences peuvent persister entre les méthodes mobilisées pour les différentes démarches, les pratiques sont très proches. Le volume des diagnostics peut varier en fonction des attentes réglementaires ou non, et passer ainsi que quelques dizaines de pages à quelques centaines (Roux, 2016), mais globalement les approches se ressemblent, avec une entrée thématique, une multiplication des représentations cartographiques ou encore une analyse matricielle atouts-faiblesses-opportunités-menaces (AFOM). La présentation de scénarios, ou à minima de perspectives pour le futur du territoire, se développent également. Le code de l'urbanisme impose ainsi au SCoT qu'il « explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables et le document d'orientation et d'objectifs. Le cas échéant, il explique les raisons pour lesquelles des projets alternatifs ont été écartés » (art. R. 122-2), projets qui constituent ainsi autant de scénarios globaux ou partiels. Les pratiques participatives sont devenues quant à elles incontournables. Elles sont inhérentes aux dynamiques de développement durable et constituent les « éléments déterminants » du cadre de référence pour les projets territoriaux du Ministère de l'écologie (2013, p.25). Elles sont imposées par les Lois Voynet et SRU.

Si nous faisons le constat d'un rapprochement des méthodes, comme illustré à Nîmes, une question reste néanmoins posée : ce rapprochement constitue-t-il réellement une hybridation des pratiques

ou un simple métissage ? Ce rapprochement confère-t-il une « plus grande vigueur : l'hétérosis » (Gwiazdzinski, 2016, p. 316) aux démarches, avec une qualité moyenne supérieure à la moyenne des qualités des démarches antérieures, auquel cas il relèverait de l'hybridation ? Ne s'agit-il pas plutôt d'un simple métissage, où la résultante est une moyenne des démarches antérieures, reprenant des éléments de l'une ou de l'autre, mais sans amélioration globale ? La réponse à cette question n'a rien d'évident. Elle l'est d'autant moins que, en même temps que ces démarches se rapprochaient, chacune a continué à évoluer, par exemple avec le développement des pratiques participatives. Ces pratiques ne se rattachent effectivement pas spécifiquement à une des figures historiques, mais elles les ont toutes impactées.

Le rapprochement des démarches a permis un enrichissement mutuel. Le fait qu'une démarche de planification intègre une réflexion sur le futur souhaité donne une certaine cohérence à des objectifs stratégiques qui, sans cette perspective, risqueraient d'être orthogonaux. De même, le fait qu'une réflexion sur l'avenir débouche sur une dimension opérationnelle, ou soit confortée par un cadre législatif, facilite sa mise en œuvre. On peut ainsi penser que la résultante est ainsi supérieure à la moyenne d'un simple métissage.

Mais à l'inverse, ce rapprochement ne génère pas uniquement des pratiques vertueuses. Emmanuel Roux (2016) a ainsi par exemple mis en évidence une inflation des diagnostics territoriaux, tant en nombre qu'en nombre de pages. La multiplication des démarches multiplie ainsi mécaniquement le nombre de diagnostics. Cette inflation en nombre de diagnostics pousse à son tour à une inflation en nombre de pages : un nouveau diagnostic se doit de faire aussi bien que le précédent tout en allant encore plus loin avec de nouvelles informations. La multiplication des données disponibles et la prolifération d'études territoriales confèrent, nous semble-t-il, surtout au diagnostic une obligation de synthèse. Et la difficulté d'une synthèse... est bien de réussir à la faire. Un diagnostic de trois cent pages est-il ainsi de plus grande qualité qu'un diagnostic de cinquante pages ? La réponse est loin d'être évidente. La qualité d'un diagnostic pourrait ainsi être inversement proportionnelle à son nombre de pages, résultant de la justesse de son analyse et non de l'exhaustivité des descriptions dont il n'est tiré aucun enseignement. Elle pourrait s'analyser à l'aulne de son nombre de lecteurs, sachant que plus un diagnostic est volumineux... moins il a de chance d'être lu, notamment par les élus auxquels il est destiné. De même que l'hybridation conduit au meilleur, elle conduit aussi à des impasses, à l'image du bardot ou du mulet qui ne peuvent avoir de descendance...

Au final, c'est donc bien d'une hybridation, plus que d'un simple métissage, que nous semble relever ce rapprochement des pratiques.

2.3.2 UN RECOUVREMENT DES SUJETS TRAITES

Si la prospective territoriale, tout comme les projets de territoire, traitent depuis leurs origines des différentes composantes territoriales, l'évolution principale concerne la planification territoriale. Comme le constatent Zepf et Andres, la planification s'est ouverte aux « différents champs sectoriels d'action publique » (2011, p. 16).

Cette évolution est en grande partie due à l'instauration du PADD dans les documents de planification qui marque un changement important (Desjardins, 2007). L'article L. 141-4 du code de l'urbanisme précise en effet que :

« Le projet d'aménagement et de développement durables fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme, du logement, des transports et des déplacements, d'implantation commerciale, d'équipements structurants, de développement économique, touristique et culturel, de développement des communications électroniques, de qualité paysagère, de protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers, de préservation et de mise en valeur des ressources naturelles, de lutte contre l'étalement urbain, de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques. »

Ce n'est donc plus uniquement à l'urbanisme, à l'usage des sols voire aux besoins en équipements, logements ou pour le développement économique, à l'image du SDAU de la région de Chambéry, que s'intéressent les documents de planification, mais à un large panel de thématiques territoriales.

Ce panel s'est élargi au cours de la décennie 2000. Les objectifs assignés au PADD tels que mentionnés dans l'article L. 141-4 du code de l'urbanisme ne sont pas issus de la Loi SRU, mais ont été rajoutés ultérieurement. Dans la formulation telle qu'issue de la loi SRU, l'article L. 122-1 du code de l'urbanisme stipulait que « le projet d'aménagement et de développement durable retenu [...] fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme en matière d'habitat, de développement économique, de loisirs, de déplacements des personnes et des marchandises, de stationnement des véhicules et de régulation du trafic automobile ». La loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dite Grenelle I, complète dans son article 7 la liste des objectifs assignés aux documents d'urbanisme (Soler-Couteaux, 2013). Ils doivent ainsi intégrer les objectifs suivants :

- « a) Lutter contre la régression des surfaces agricoles et naturelles [...];
- b) Lutter contre l'étalement urbain et la déperdition d'énergie, ainsi que permettre la revitalisation des centres-villes [...];
- d) Préserver la biodiversité, notamment à travers la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques ;
- e) Assurer une gestion économe des ressources et de l'espace [...];
- f) Permettre la mise en œuvre de travaux d'amélioration de la performance énergétique des bâtiments [...];
- g) Créer un lien entre densité et niveau de desserte par les transports en commun. »

La formulation de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme s'est également enrichi, notamment sous l'impact de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite Grenelle II (Soler-Couteaux, 2013). Il intègre une référence explicite aux objectifs du développement durable et un complément portant sur « La réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables ».

Ces évolutions ont permis de compléter l'article L. 122-1 du code de l'urbanisme, article abrogé depuis et remplacé par l'article L. 141-4 et sa formulation en vigueur.

2.3.3 UNE IMBRICATION RENFORCEE DES ECHELLES SPATIALES

La loi du 7 août 2015 portant Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a attribué aux régions l'élaboration d'un Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Egalité des territoires (SRADDET). Codifié depuis au code général des collectivités territoriales, la loi précise que :

« Ce schéma fixe les objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace, d'intermodalité et de développement des transports, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets. » (art. L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales)

Le SRADDET ne constitue pas un document d'urbanisme mais son élaboration s'inscrit dans les mêmes objectifs. L'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales stipule en effet que « Les objectifs [du schéma] sont déterminés dans le respect des principes mentionnés à l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme ». Ces principes énoncent les objectifs généraux de développement durable auxquels doivent se conformer les collectivités publiques en matière d'urbanisme. Ces objectifs portent sur l'équilibre territorial, l'utilisation économe des espaces naturels, la qualité urbaine architecturale et paysagère, la diversité des fonctions urbaines et rurales, la sécurité et la prévention des risques, la protection du patrimoine culturel et naturel ou encore la lutte contre le changement climatique et la réduction des émissions de gaz à effet de serre (art. L. 101-2 du code de l'urbanisme).

Si le SRADDET ne constitue pas un document d'urbanisme et, c'est là une nouveauté, il est cependant prescriptif pour les documents d'urbanismes locaux. L'article L. 4251-3 du code général des collectivités territoriales stipule en effet

« Les schémas de cohérence territoriale et, à défaut, les plans locaux d'urbanisme, les cartes communales ou les documents en tenant lieu, ainsi que les plans de déplacements urbains, les plans climat-air-énergie territoriaux et les chartes des parcs naturels régionaux :

1° Prennent en compte les objectifs du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires ;

2° Sont compatibles avec les règles générales du fascicule de ce schéma, pour celles de leurs dispositions auxquelles ces règles sont opposables. »

Cette prescriptivité est une évolution majeure puisque les anciens Schémas Régionaux d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire (SRADDT), qui faisaient eux-mêmes suite aux Schémas Régionaux d'Aménagement et de Développement du Territoire (SRADT), n'étaient

pas prescriptibles. Instaurés par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, dite Loi Pasqua, modifié par la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, dite Loi Voynet, ces schémas, outre la définition d'un certain nombre d'objectifs, servaient de cadre stratégique aux Contrats de Plan Etat-Région (Thornary, 2017).

Si le SRADDET sert toujours de cadre stratégique aux Contrats de Plan Etat-Région, il rentre dorénavant dans une relation de prescriptivité avec les documents de planification territoriaux infrarégionaux. Il permet ainsi d'effacer le cloisonnement entre l'aménagement du territoire et la planification territoriale dont les anciens schémas régionaux souffraient (Jean, Vanier, 2008).

2.4 Proposition de définition de la notion d'anticipation territoriale

2.4.1 RAPPELS

Notre proposition acte tout d'abord ce triple constat d'hybridation des pratiques, de recouvrement des sujets traités et d'imbrication renforcée des échelles spatiales. Ce constat est récent, puisqu'il date de la loi NOTRe de 2015 pour l'imbrication des échelles.

Le processus d'hybridation des pratiques et d'imbrication des échelles spatiales pourrait s'illustrer dans le temps à travers la figure suivante :

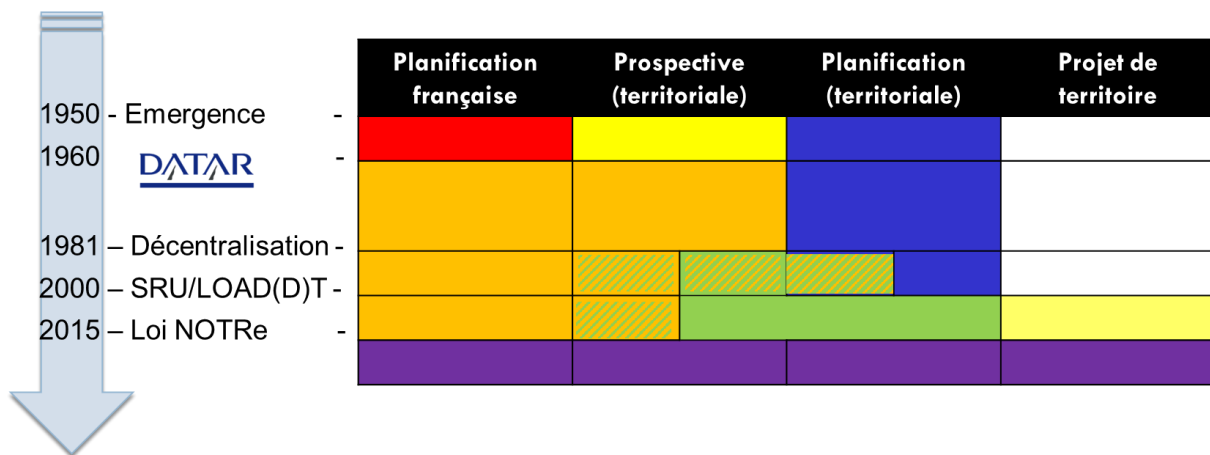


Figure 38 – Processus de rapprochement des trois figures historiques d'anticipation territoriale (Réalisation : Le Fur)

Résumons ce processus déjà détaillé par ailleurs. La planification française, la prospective et la planification urbaine (devenue spatialisée ou territoriale ensuite) ont émergé indépendamment les unes des autres dans le contexte d'après-guerre. Elles sont représentées chacune par une couleur distincte dans la figure ci-avant.

Le Commissariat Général au Plan, puis la DATAR peu de temps après sa création en 1963, ont rapidement mis la main sur la prospective, opérant un premier rapprochement entre ces deux figures

historiques de la planification française et de la prospective. La couleur orange dans notre figure, résultant de la superposition du jaune et du rouge, traduit ce rapprochement.

A partir des années 1980, après les lois de décentralisation, un second rapprochement va s'opérer, cette fois entre la prospective et la planification urbaine, dont la démarche *Lyon 2010* est emblématique (Rio, 2015 ; Dugua, 2015). Elle se traduit sur notre figure par le vert hachuré. Ce rapprochement se généralise avec la Loi SRU de décembre 2000 qui instaure le Projet d'Aménagement et de Développement Durables et incite les documents de planification (qui d'urbain deviendront territoriaux ou spatialisés) à l'adoption de visions prospectives pour l'avenir des territoires concernés.

Les documents de planification ne se limitent plus à traiter de l'usage des sols pour accompagner la croissance, mais décrivent un véritable projet de territoire, projet de territoire dont la figure aura par ailleurs émergé avec les lois Pasqua ou Voynet. Peu cadrée réglementairement, cette dernière figure s'inspire dans ses pratiques des figures plus anciennes. Cette hybridation généralisée se traduit par la couleur verte de notre figure.

Enfin, la loi NOTRe de 2015 permet une imbrication des échelles spatiales autour de la colonne vertébrale constituée du SRADDET et du SCoT. L'aménagement régional et la planification territoriale, qui jusqu'alors s'ignoraient globalement, s'articulent l'un l'autre, le SCoT devant s'articuler au SRADDET, les deux étant rendus opposables aux autres documents de planification. Le SRADDET offre également un cadre aux relations contractuelles entre les Régions et l'Etat, d'une part, mais aussi entre les Régions et ses territoires, englobant ainsi les projets de territoires. Cette imbrication renforcée se traduit par la couleur violette uniforme de notre dernière ligne du tableau.

Ce rapprochement généralisé est la première raison de notre proposition. Mais plutôt que de choisir une nouvelle notion, nous aurions pu faire un choix différent de regrouper sous une même figure les deux autres. C'est en quelque sorte le choix de Boutinet (1990) qui privilégie la figure du projet. Elle pourrait d'autant plus se justifier que, nous l'avons vu, les définitions respectives des différentes figures sont suffisamment proches, floues et polysémiques pour que l'une d'entre elle puisse englober les deux autres.

Nous n'avons cependant pas retenu cette option car cela aurait été faire fi de leurs histoires respectives, qui, si elles se recouvrent, n'en demeurent pas moins distinctes, voire de leurs ancrages disciplinaires. Cela nous aurait demandé de privilégier l'une sur les deux autres. Mais laquelle ? Ecartant cette option, car ne souhaitant pas privilégier une figure plus que l'autre, nous retenons une notion englobante.

2.4.2 ANTICIPATION TERRITORIALE : CE QU'EN DISENT LES AUTEURS

Comme déjà évoqué précédemment, si la notion d'anticipation territoriale a déjà été usitée, elle n'a pas été réellement définie. Nous souhaitons, dans le cadre de nos travaux, proposer une définition afin de pallier cette carence. A défaut de publications d'auteurs sur la notion complète, les travaux

sur chacun des deux termes, anticipation d'une part et, territoire, d'autre part, sont par contre beaucoup plus nombreux. Nous en analysons ici quelques-uns.

2.4.2.1 *Anticipation*

Le dictionnaire le Petit Robert donne deux définitions de l'anticipation. La première consiste en « l'exécution anticipée d'un acte », illustrée par l'exemple d'un remboursement anticipé d'une dette. La seconde est un « mouvement de la pensée qui imagine ou vit d'avance un évènement ». Elle renvoie à la littérature d'anticipation, la prévision ou la science-fiction.

Boutinet définit les conduites d'anticipation humaine (qu'il distingue des conduites d'anticipation chez l'animal) comme :

« des prises de distance par rapport aux simulations momentanées pour chercher à travers une action appropriée à devancer les simulations ultérieures. [...] anticiper, c'est montrer cette capacité à suspendre momentanément le cours des choses pour savoir comment ce cours va évoluer, donc pour tenter le cas échéant d'infléchir la suite des évènements. Anticiper, c'est en définitive par rapport à la situation présente faire preuve d'intelligence, c'est-à-dire adopter une activité de détour permettant de mieux ressaisir les situations auxquelles nous sommes confrontées, éviter que ces situations ne s'imposent à nous de façon coercitive. » (Boutinet, 1990, p. 60)

Boutinet distingue les conduites d'anticipation humaine des conduites d'anticipation chez l'animal, car pour ce dernier l'anticipation est de « nature instinctive » (1990, p. 60). Elle est conduite à court terme en réponse à une simulation momentanée. Pour Boutinet, si l'anticipation humaine peut aussi être une réponse comportementale à une telle simulation, elle ne se limite pas à cela, elle est aussi une prise de distance.

Pour Boutinet, anticiper ne se limite pas seulement à savoir comment le cours des choses va évoluer, ce qui va arriver, de quoi sera fait l'avenir. Anticiper, pour l'auteur, c'est aussi la possibilité d'identifier l'action à entreprendre au regard des évolutions envisagées, pour « devancer les simulations ultérieures », « tenter le cas échéant d'infléchir la suite des évènements » ou encore « éviter que ces situations ne s'imposent à nous » (1990, p. 60). Boutinet identifie ainsi quatre catégories d'anticipation.

1. Les anticipations adaptatives

Les anticipations adaptatives consistent en l'adaptation du comportement d'un individu, d'un groupe social ou d'une organisation à une situation prévue. Elles s'appuient sur la prévoyance ou la prévision qui cherchent à décrire, de la manière la plus vraisemblable possible, « l'état probable de l'environnement dans un temps à venir » (Boutinet, 1990, p. 61). Comme le souligne Boutinet (*ib.*), la prévoyance ou la prévision portent sur l'environnement dans lequel se situe l'individu, le groupe social ou l'organisation. Or, l'évolution de cet environnement, ne dépend pas d'eux, elle se réalisera en tout ou partie, en dehors de toute action délibérée de leur part.

Les anticipations adaptatives consistent ainsi à permettre aux individus, groupes sociaux ou organisation de s'adapter à cette évolution que la prévoyance ou la prévision leur permettent d'appréhender, de manière scientifique ou empirique.

2. Les anticipations cognitives

Cette seconde catégorie d'anticipations cherche avant tout à connaître l'état du futur, à « percer le mystère du futur » (Boutinet, 1990, p. 64). Si le souci d'adaptation ou de conjuration du futur n'est pas absent de ce type d'anticipations, ce n'est pas leur préoccupation première. Le mode cognitif peut être scientifique, et se rapprocher comme le souligne Boutinet (*ib.*) de la prospective ou de la futurologie, il peut être religieux, à travers la prophétie, ou encore occulte et alors relever de la divination.

3. Les anticipations imaginaires

Cette troisième catégorie d'anticipations ne se soucie pas de la vraisemblance ou de la description d'un état futur probable. Boutinet souligne ainsi que ce type d'anticipations « prenant le contre-pied de ce qui existe présentement, elles parlent d'abord de ce qui n'existent pas mais pourrait bien exister dans un avenir éloigné, en un lieu indécis » (1990, p. 66). L'utopie et la science-fiction sont pour l'auteur les deux figures possibles d'anticipations imaginaires. L'inventivité inhérente à ces deux formes permettent selon lui de « briser nos cadres traditionnels de référence, en nous forçant à imaginer autre chose dont peut-être demain sera fait si demain est radicalement différent d'aujourd'hui » (*ib.*, 1990, p. 66).

4. Les anticipations opératoires

Cette dernière catégorie d'anticipations se distingue, selon Boutinet, des trois précédentes en ce sens où elle se concentre sur le « futur personnalisé que l'auteur de l'anticipation va chercher à faire advenir » (*ib.*, p. 68) et non plus l'état futur de l'environnement sur lequel l'auteur de l'anticipation n'a pas prise.

Boutinet décline cette catégorie en quatre sous-catégories :

a. Les anticipations de type rationnel ou déterministe

Les figures les plus connues de ce type d'anticipations sont, pour l'auteur, le but, l'objectif ou le plan. Le premier, le but, est lié à l'action dont il représente le terme. Le second, l'objectif, se détache de l'action, mais il consiste à travers une action à atteindre un « objet bien déterminé » (*ib.* p. 68). Le dernier, le plan, peut être formulé en termes de but ou de plan, mais il se caractérise principalement, pour Boutinet, par « son insistance sur les phases intermédiaires par lesquelles doit passer l'action » (*ib.*, pp. 68-69). Il peut s'agir de simples étapes ou d'une stratégie complète. Selon Boutinet, « le plan inclut donc la planification et considère dans un même ensemble la fin poursuivie par l'action et les moyens qu'il lui faut pour le mettre en œuvre » (*ib.* p. 69).

b. Les anticipations de type formel

Ces figures de l'anticipation relèvent du souhait ou du vœu. Elles sont, selon l'auteur, « faiblement opératoires » (*ib.* p. 69), elles permettent de « promettre sans trop s'engager » voire de formuler un vœu « pieux » (*ib.* p. 69).

c. Les anticipations de type flou ou partiellement déterminées

C'est dans cette catégorie que Boutinet classe le projet. Son caractère partiellement déterminé tient au « fait qu'il n'est jamais totalement réalisé, toujours à reprendre, cherchant indéfiniment à polariser l'action vers ce qu'elle n'est pas » (*ib.* p. 69). Il ne relève ni du court terme, « trop immédiat », ni du long terme, « trop conjectural » (*ib.* p. 69). Le projet évolue ainsi à l'intérieur d'un horizon temporel, celui du futur souhaité par son auteur. Le projet concerne avant tout son auteur, qu'il soit individuel ou collectif, qui se donne une « perspective pour l'avenir qu'il souhaite » (*ib.* p. 69).

d. Les anticipations défensives : précaution et prévention

Cette dernière catégorie, tout en relevant des anticipations opératoires, se distinguent des trois précédentes sous-catégories en ce sens qu'elle ne revêt pas un caractère « offensif » (*ib.* p. 70) en faveur d'un avenir souhaité. Elle est à l'inverse défensive, vis-à-vis d'un avenir non désiré, voire menaçant. Cette catégorie est, selon l'auteur, caractéristique de l'époque postmoderne et d'un contexte d'avenir qui fait peur.

Précaution comme prévention peuvent se traduire toutes deux par un projet, non pas un projet pour faire advenir un futur désiré, mais au contraire pour éviter qu'il n'advienne. Si la prévention relève clairement de l'action, la précaution peut quant à elle, selon l'auteur, relever davantage du principe.

Modes d'anticipation	Figures de l'anticipations
Adaptatif <ul style="list-style-type: none"> - De type empirique - De type adaptatif 	Prévoyance Prévission
Cognitif <ul style="list-style-type: none"> - De type occulte - De type religieux - De type scientifique ou philosophique 	Divination Prophétie { Prospective Futurologie
Imaginaire	Utopie Science-fiction
Opératoire <ul style="list-style-type: none"> - De type rationnel 	{ But Objectif Plan

- De type formel	{ Vœu Souhait Projet
- De type flou	
- De type défensif	

Tableau 2 - Modes et figures de l'anticipation (d'après Boutinet, 1990, p. 62)

Cette catégorisation opérée par Boutinet offre une distinction intéressante des modes d'anticipation et de ses différentes figures. Cependant, nous ne partageons pas complètement son classement. Comme nous le verrons, la prospective notamment, que Boutinet classe dans la catégorie « cognitif », relève selon nous autant du mode scientifique, que du mode imaginaire et du mode opératoire de type rationnel, voire flou ou défensif.

Léo Coutellec et Paul-Loup Weil-Dubuc (2016), dans un article portant sur l'éthique de l'anticipation, proposent une définition de l'anticipation qu'ils qualifient de « minimale » mais qui suffit à leurs propos. Cette définition est la suivante : « Il y a anticipation lorsqu'il y a souci envers le futur » (p. 15). Ils identifient trois figures possibles de l'anticipation.

1. L'anticipation prédictive

Cette figure se rapproche de l'anticipation cognitive de Boutinet (1990). Elle s'appuie sur la prédiction, avec une approche de type probabiliste, ou sur la prophétie. Comme le soulignent les auteurs, avec cette figure le futur est surdéterminé par le passé : « La prédiction ou la prophétie font du futur un miroir du passé » (Coutellec, Weil-Dubuc, 2016, p. 15). Appliqué à la politique, une telle conception de l'anticipation est de type conservateur par l'importance qu'elle donne au passé.

2. L'anticipation adaptative

Cette figure adaptative est une des catégories également retenue par Boutinet (1990). Par contre l'approche de Coutellec et Weil-Dubuc est différente. Pour Boutinet il s'agit, à travers cette figure, de réussir à s'adapter à l'évolution d'un environnement extérieur sur lesquels les individus, groupes sociaux ou organisation n'ont pas prise et que la prévoyance ou la prévision leur permettent d'appréhender, de manière scientifique ou empirique. Pour Coutellec et Weil-Dubuc il s'agit à travers cette figure de maintenir les potentialités ouvertes par un futur indéterminé, de chercher « à créer les conditions d'un futur toujours ouvert » (2016, p. 15). L'imprévisibilité du futur favorise le potentiel évolutif ou adaptatif des individus, groupes ou institutions.

3. L'anticipation projective

Cette dernière figure se rapproche de l'anticipation imaginaire de Boutinet (1990). Elle consiste, pour Coutellec et Weil-Dubuc, à « imaginer l'inimaginable, pour penser l'impensable, débattre de l'impossible » (2016, p. 16). Comme pour Boutinet, cette figure se rapproche de l'utopie, avec une dimension fictionnelle. Le futur est ici radicalement différent du présent, que la projection soit « désirable » ou « alarmante » (*ib.*, p. 16).

Dans le cadre d'un ouvrage sur la prospective, Godet (2001) identifie quatre attitudes possibles vis-à-vis de l'avenir :

1. Passive : avec cette attitude les changements sont subits de manière passive. Godet donne l'image de l'autruche (p. 9) pour illustrer cette attitude. Nous avons tous en tête la métaphore de l'autruche enfouissant la tête dans le sable en attendant que les problèmes passent.
2. Réactive : Godet donne l'image du pompier pour cette attitude. Les actions se font en réaction à des changements qui arrivent, à l'image des pompiers qui interviennent une fois qu'un feu s'est déclaré ou qu'un accident est intervenu.
3. Préactive : à travers cette attitude les changements sont anticipés pour pouvoir s'adapter ou faire face. Godet donne l'image de l'assureur pour cette attitude. L'assureur anticipe sur le nombre d'accidents, décès ou autres qui arriveront pour provisionner ses fonds. Par contre il ne fait rien pour les éviter.
4. Proactive : à travers cette attitude l'idée est d'agir pour provoquer les changements choisis. Godet donne l'image du « conspirateur » (p. 9) à l'attitude « volontariste » (p. 13).

Louargant et Denizot (2010), déclinent quant à eux à la notion d'« anticipation locale » en trois catégories : l'anticipation technologique, la prospective sociétale et la prospective territoriale. Notre approche diffère cependant de ces auteurs et des auteurs abordés ci-avant, la prospective étant une des figures de l'anticipation, alors que Louargant et Denizot mettent sur un même niveau les deux, en ayant recours à ces termes pour des catégories distinctes.

2.4.2.2 Territorial

Le concept de territoire, adossé dans notre proposition à l'anticipation, a fait l'objet de nombreux travaux et définitions. Il a notamment été débattu à l'occasion des « Entretiens de la Cité des Territoires » en 2007, autour du triptyque « Territoires, territorialité, territorialisation » (Vanier, 2009). Quatre ans plus tard, en 2011, il était au cœur des débats du colloque fondateur du Collège international des sciences territoriales (CIST) (Beckouche et *al.*, 2012).

Le dictionnaire de la géographie (Lévy, Lussault, 2013), retient quant à lui pas moins de neuf définitions du terme de territoire, traduisant sa polysémie. Les auteurs font remonter l'émergence du terme, dans le vocabulaire spécialisé de la géographie, à 1982, apparu à l'occasion de la rencontre Géopoint, « Les territoires de la vie quotidienne » (p. 995). Ces définitions, pour les plus anciennes, renvoient à l'usage du terme territoire comme synonyme d'espace, de lieu, de local. Une définition renvoie au territoire comme « espace socialisé », correspondant à la « construction intellectuelle qui permet de le penser » et de distinguer ce qui relève du discours et du « réel » (p. 996). Une autre au territoire comme espace « contrôle-borné », définition également plus ancienne du terme, usitée essentiellement par l'Etat ou dans les relations internationales. Les autres définitions renvoient i) à la « métaphore de l'animalité », du contrôle animal du territoire ; ii) à l'espace « approprié », disposant

d'un « attribut de procession ou d'identification » ; iii) à une période de l'histoire de la géographie qui a vu l'avènement du terme (p. 996).

Nous ne tenterons pas dans le cadre de nos travaux une énième définition ou une poursuite des controverses, ce n'est pas l'objet. Nous inscrivons nos travaux dans ceux de Guy Di Méo qui définit le territoire comme le fruit d'une construction socio-spatiale (1991 ; 1998 ; 2012), définition que partage également Bernard Pecqueur (2000) pour qui le territoire est la résultante, dans un espace géographique donné, d'un concours d'acteurs visant à résoudre un problème identifié ou à tirer un avantage partagé entre les acteurs. Nous partageons également avec Alexandre Moine la définition du territoire « comme système complexe évolutif » (2006, p. 126) et partageons son intérêt pour le caractère transdisciplinaire du concept, nos travaux s'inscrivant également à l'interface de plusieurs disciplines.

2.4.3 PROPOSITION DE DEFINITION

Afin de préciser la notion d'anticipation territoriale, nous en proposons la définition suivante¹⁸ :

L'anticipation territoriale regroupe un ensemble diversifié de pratiques visant à appréhender les processus territoriaux en cours ou à venir et/ou à identifier les actions à entreprendre au regard des évolutions souhaitées ou attendues.

L'anticipation porte sur le territoire entendu comme un système complexe évolutif, résultant d'une construction socio-spatiale dans un espace géographique donné.

Le caractère territorial de l'anticipation, avec une approche multithématique, la distingue des anticipations sectorielles, qui sont monothématiques. Ce caractère permet une approche transversale des problématiques.

Le premier paragraphe de la définition proposée renvoie à l'idée que l'anticipation territoriale peut être mobilisée uniquement pour appréhender les processus territoriaux à l'œuvre. La définition se rapproche alors de la figure de l'anticipation cognitive de Boutinet (1990) ou de l'anticipation prédictive de Coutellec et Weil-Dubuc (2016). L'anticipation territoriale cherche alors à connaître un état futur. Cette connaissance peut s'appuyer sur une extrapolation dans le futur de processus en cours, processus qu'il convient alors d'appréhender.

Le « et/ou » de ce premier paragraphe complète l'idée précédente par le fait que l'anticipation territoriale peut aussi, mais pas obligatoirement, consister à identifier des actions à mettre en œuvre au profit d'un futur souhaité ou d'évolutions attendues. Elle peut aussi ne consister qu'à cela, sans le

¹⁸ Nous reprenons ici la proposition que nous avons déjà eu l'occasion de présenter à l'occasion de deux communications : Le Fur, 2019 et Le Fur, 2020.

volet précédent d'appréhension des processus. Ce « et/ou » renvoi à l'idée que l'anticipation territoriale peut recouvrir ces deux aspects, ou seulement l'un des deux. L'anticipation pourrait alors être qualifiée de proactive, pour reprendre les travaux de Godet (2001), si elle est au profit d'un futur souhaité. Elle se rapproche également de l'anticipation opératoire de Boutinet (1990). Elle serait qualifiée de réactive ou de préactive selon Godet (2001), si elle vise à anticiper une évolution attendue, ou d'adaptative selon Boutinet (1990) ou Coutellec et Weil-Dubuc (2016).

Nous retrouvons à travers ce « et/ou » les réflexions de Boutinet (1990) pour qui l'anticipation renvoie aussi bien à une forme de prise de hauteur pour saisir les processus à l'œuvre et leurs évolutions, à « suspendre momentanément le cours des choses pour savoir comment ce cours va évoluer » (p. 60), qu'à identifier les actions à entreprendre au regard des évolutions envisagées, pour devancer ou « tenter le cas échéant d'infléchir la suite des événements » (p. 60).

Afin d'appréhender cette diversité d'approches nous empruntons à Zepf et Andres (2011) la formule « un ensemble diversifié de pratiques » (p. 16) qu'ils utilisent à propos de la planification territoriale.

Concernant l'adjectif territorial, nous retenons qu'il renvoie à la définition de territoire dont nous proposons une synthèse construite autour de quelques mots clés. Cette synthèse nous suffit pour préciser le périmètre des anticipations sur lesquelles portent nos travaux.

Nous précisons également que le caractère territorial de l'anticipation la distingue des approches sectorielles comme pourrait l'être une anticipation démographique, des mobilités, économique ou encore énergétique. Le référence au territoire renvoie au fait d'embrasser collectivement toutes ces dimensions et de les appréhender comme un système complexe où ces dimensions sont en interactions entre elles et avec d'autres.

Ce caractère territorial pourrait aussi être un indicateur d'échelle spatiale, par distinction d'une anticipation qui serait exclusivement urbaine, voire de quartier. L'anticipation territoriale renverrait ainsi à une approche plutôt supra-communale. Cela rejoint aussi le constat de Dugua (2015) concernant la planification territoriale, qui identifie une montée en puissance du grand territoire.

CHAPITRE 3. UNE NOUVELLE TYPOLOGIE POUR LES DEMARCHES D'ANTICIPATION TERRITORIALE

Si la notion d'anticipation territoriale permet de nommer sous une même appellation les différentes catégories de démarches relevant de sa définition, elle ne permet pas de les distinguer. Des caractères distinctifs résiduels des figures historiques demeurent. Cependant le triple processus d'hybridation des pratiques, de recouvrement des sujets traités étendus à toutes les composantes territoriales et d'imbrication des échelles spatiales fragilise la pertinence de ces catégories historiques pour distinguer les différents types de démarches actuelles. Pour cette raison une nouvelle typologie nous semble nécessaire afin de pouvoir distinguer ces différentes démarches.

Cette typologie doit permettre aux agents et élus de collectivités, aux enseignants et chercheurs, aux consultants de bureaux d'études de nommer avec discernement les démarches à engager, évaluer, analyser ou enseigner.

Ce troisième et dernier chapitre est décliné en trois sections. La première présente les terrains complémentaires pour l'élaboration de la typologie. La seconde expose les différentes dimensions de la typologie. La troisième section est une mise en application de la typologie pour la classification de différentes démarches d'anticipation territoriale.

3.1.1 TERRAINS COMPLEMENTAIRES MOBILISES POUR LA CONSTRUCTION DE LA TYPOLOGIE

La construction de la typologie repose sur les terrains présentés ci-avant (Grand Chambéry, Nîmes métropole, Pays de Bièvre Valloire, Pays de Sarrebourg et PNR de Chartreuse), analysés au prisme des indicateurs de comparaison des démarches. En complément de ces démarches présentées en détail, nous présentons et analysons ci-après trois autres démarches de façon plus succincte, afin de compléter notre échantillon et offrir un panorama plus large de la diversité des démarches d'anticipation territoriale, utiles à la construction de notre typologie. Le choix de ces terrains se justifie par les caractéristiques bien distinctes des démarches analysées.

3.1.1.1 Agenda 21 de la Région Franche-Comté

Le Conseil régional de Franche-Comté s'engage en 2008 dans l'élaboration d'un Agenda 21 local. L'engagement dans cette démarche fait suite au Forum mondial de Rio de 1992 en faveur du développement durable et à l'incitation faite aux collectivités d'engager leur propre Agenda 21 local. C'est globalement à la même époque que l'agglomération Chambérienne élabore son propre Agenda 21 local qui vient se greffer au *Projet d'agglomération 2020* que nous avons analysé.

L'élaboration de l'Agenda 21 local de la Région Franche-Comté s'étale sur une année et demie, de début 2008 à mi-2009. Elle débouche sur un rapport intitulé « Agenda 21 2009-2011 de la Région Franche-Comté » (Région Franche-Comté, 2009).

La démarche débute comme toutes les démarches analysées par la formalisation d'un diagnostic territorial multithématique (Région Franche-Comté, 2008). A l'occasion du diagnostic une enquête de consultation est diffusée à tous les foyers de la



Figure 39 - Page de garde de l'Agenda 21 de la Région Franche-Comté (source : Région Franche-Comté, 2009)

Région, en avril et mai 2008. Près de 2 200 personnes répondent à cette consultation dont les principaux résultats enrichissent le diagnostic.

L'Agenda 21 de la Région franc-comtoise s'engage alors que les pratiques de concertation sont loin d'être aussi développées qu'elles ne le sont aujourd'hui. La démarche et le diagnostic font l'objet d'une première présentation organisée dans le cadre d'un Forum à Besançon où sont conviés essentiellement des élus et des représentants d'associations régionales. Ce Forum est complété par cinq ateliers organisés dans cinq grandes villes de la région pour recueillir des propositions de réponses aux enjeux identifiés par le diagnostic. La réflexion est très opérationnelle. Il s'agit de voir comment le Conseil régional, à travers ses politiques et projets, peut répondre aux enjeux, en adéquation avec les principes du développement durable ou inciter les autres acteurs du territoire à s'inscrire dans cette dynamique. Il n'y a pas de temps de réflexion dédié aux perspectives territoriales vers lesquelles tendre ou aux objectifs prioritaires. Ces ateliers sont ouverts aux élus et représentants associatifs locaux.

L'Agenda 21 se structure à partir des propositions récoltées. Les débats et arbitrages ne se font qu'entre Conseillers régionaux, essentiellement ceux de la majorité « gauche plurielle » réunis autour de la Présidente, Marie-Guite Dufay. Ils débouchent sur un Agenda 21 dont les actions ne concernent que les politiques du Conseil régional. Les objectifs et actions ne sont pas spatialisés.

L'Agenda 21 est restitué aux participants mobilisés dans la démarche lors d'Assises organisées au printemps 2009.

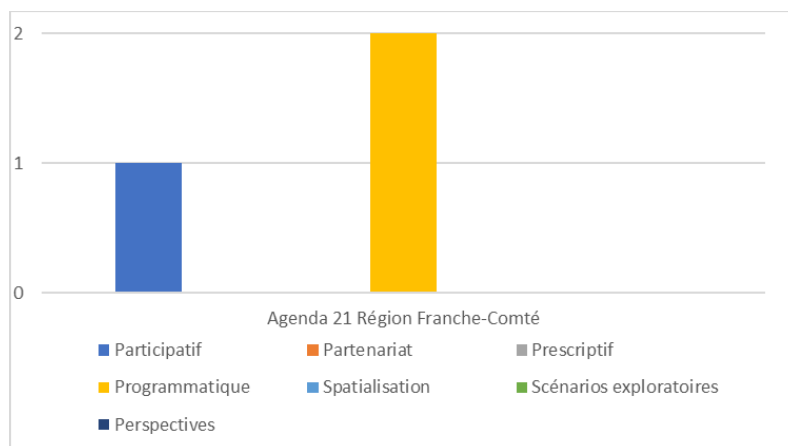


Figure 40 - Analyse de l'Agenda 21 local de la Région Franche-Comté au prisme des indicateurs de comparaison des démarches d'anticipation

De l'analyse au prisme des indicateurs de comparaison des démarches d'anticipation, il ressort que l'Agenda 21 de la Région Franche-Comté ne couvre qu'un nombre très limité d'indicateurs. Seul son caractère programmatique lui permet d'obtenir la note de deux. Le volet participatif est également présent, bien que limité dans son périmètre. La démarche ne répond à aucun des autres indicateurs.

3.1.1.2 Ouest Saône-et-Loire 2040

La démarche *Ouest-Saône-et-Loire 2040* est la plus atypique des démarches étudiées. Elle est engagée en 2011 par la Direction Départementale des Territoires (DDT) de Saône-et-Loire qui souhaite, à travers cette étude, contribuer aux réflexions des SCoT à venir sur la moitié Ouest du département. L'étude se traduit par un diagnostic territorial (DDT 71, 2011a) et trois scénarios exploratoires globaux pour l'avenir de l'espace Ouest-Saône-et-Loire à horizon 2040 (DDT 71, 2011b). La DDT ne souhaite pas élaborer de scénario normatif dont la réalisation relève, selon elle, des collectivités et de leurs choix politiques. Sa démarche doit plutôt s'entendre comme une sorte de porté à connaissance à destination des collectivités, porté à connaissance sur les dynamiques territoriales, ses enjeux et sur quelques futurs possibles.



Photo 6 - Séminaire de construction des scénarios prospectifs Ouest Saône-et-Loire 2040 (R. Le Fur)

L'élaboration des scénarios est conduite lors d'un séminaire réunissant exclusivement des agents de la DDT. Il repose sur la méthode classique de l'analyse morphologique, consistant à décomposer un système en variables et à étudier les recombinaisons possibles (voir figure ci-après)

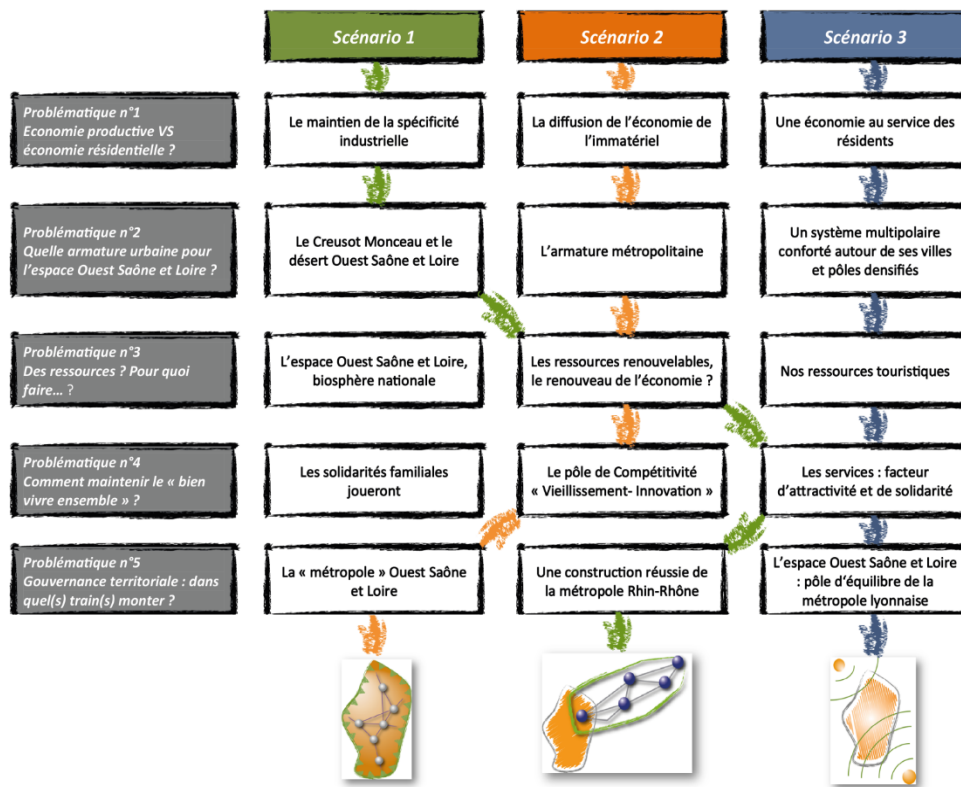


Figure 41 - De l'analyse morphologique aux scénarios exploratoires Ouest Saône-et-Loire 2040 (source DDT 71, 2011b)

Le diagnostic et les scénarios sont resitués à l'occasion d'un séminaire de restitution à destination des collectivités locales d'abord, puis d'une réunion départementale du réseau de planification ensuite.

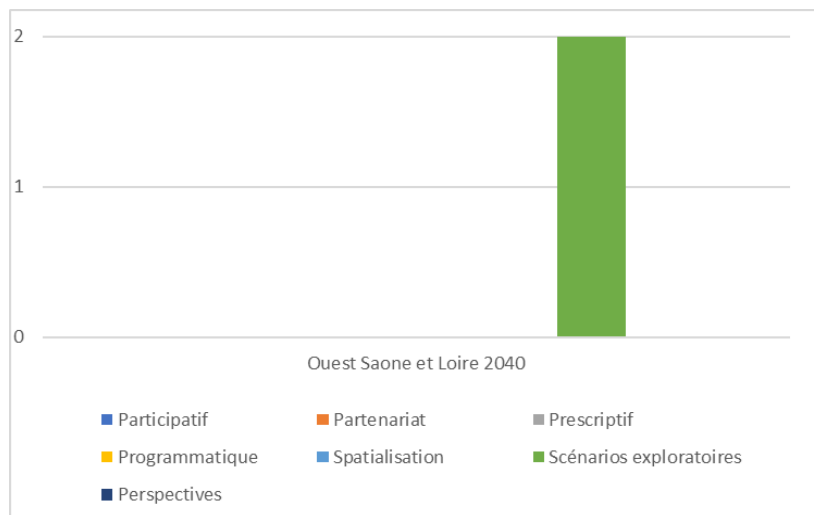


Figure 42 - Analyse de la démarche Ouest Saône-et-Loire 2040 au prisme des indicateurs de comparaison des démarches d'anticipation

Ouest Saône-et-Loire 2040 n'émerge qu'à un seul des indicateurs de comparaison des démarches d'anticipation. Il s'agit de l'indicateur scénarios exploratoires, pour lequel la note est maximale. Mais excepté cet indicateur, la démarche ne répond à aucun des autres indicateurs.

3.1.1.3 SRADDET de la région PACA

La loi du 7 août 2015 portant Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) attribue aux régions l'élaboration d'un « Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires » (SRADDET). Leur élaboration devait être finalisée avant l'été 2019.

C'est dans ce cadre que la Région Provence Alpes Côte d'Azure (PACA) engage fin 2016 l'élaboration de son SRADDET. Bien que ne constituant pas un document d'urbanisme (le SRADDET relève du code général des collectivités territoriales et non du code de l'urbanisme) sa structuration s'en approche, avec un rapport qui énonce la stratégie et fixe les objectifs de moyen et long terme, complété par un fascicule qui détermine les règles permettant d'atteindre les objectifs fixés (article L4251-1 du code général des collectivités territoriales). Il se rapproche de la structuration d'un SCoT avec son PADD et son DOO. Il s'en distingue par contre du fait de l'obligation de joindre au dossier une carte de synthèse au 1/150 000^{ème} qui, sur ce point, le rapproche davantage d'une charte de PNR.

Il s'inscrit par ailleurs dans la hiérarchie des normes. Les SCoT (ou à défaut les PLU, les cartes communales ou les documents en tenant lieu), ainsi que les plans de déplacements urbains, les plans climat-air-énergie territoriaux et les chartes des PNR doivent ainsi prendre en compte les objectifs du SRADDET et être compatibles avec les règles générales du fascicule de ce schéma (article L4251-3 du code général des collectivités territoriales).

L'élaboration du SRADDET PACA ressemble à la méthodologie mise en œuvre pour le SCoT de Sarrebourg, bien que réalisée à une échelle d'une autre ampleur. La démarche a ainsi débuté par l'élaboration d'un diagnostic territorial dont la synthèse est présentée dans le rapport de présentation du SRADDET (Région Sud, 2018).



Photo 7 - Forum et atelier d'élaboration du SRADDET PACA (R. Le Fur)

La concertation mise en œuvre implique essentiellement les élus et les partenaires institutionnels. Elle est organisée courant 2017 dans le cadre de forums et d'ateliers dédiés aux objectifs du rapport, à l'intégration des anciens schémas (schémas régionaux climat-air-énergie, de cohérence écologique, de l'intermodalité et des infrastructures et des transports) et plan (plan régional de prévention et de gestion des déchets) ou encore à la définition des règles. Le SRADDET est arrêté en septembre 2018 (Région Sud, 2018).

Les arbitrages relèvent essentiellement du Conseil régional, même si, comme le SCoT, le SRADDET est soumis à enquête publique et avis des personnes publiques associées ainsi, que de l'autorité environnementale. Son approbation est également soumise au Préfet.

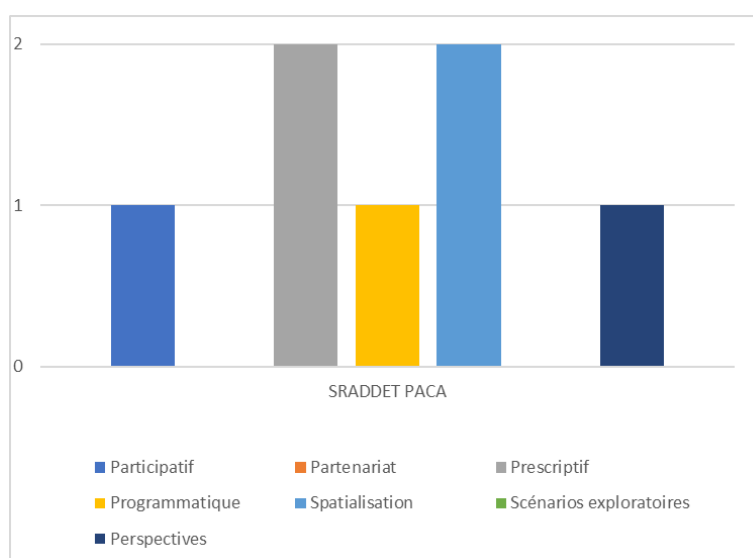


Figure 43 - Analyse du SRADDET PACA au prisme des indicateurs de comparaison des démarches d'anticipation

De l'analyse de la démarche au prisme des indicateurs de comparaison, le SRADDET apparaît comme une démarche en position intermédiaire. Seuls les indicateurs portant sur le caractère prescriptif, d'une part, et la spatialisation, d'autre part, ont une note de deux. A l'inverse, les indicateurs portant sur les scénarios exploratoires, d'une part, et le caractère partenarial, d'autre part, ont une valeur de zéro. L'approche sur les scénarios exploratoires a été quasi inexistante, avec uniquement des interventions d'experts sur les tendances à quinze ans sur les thèmes du numérique, de la mobilité et du changement climatique lors d'un seul Forum. Le caractère partenarial est lui aussi absent, le SRADDET est celui du Conseil régional (certes validé par l'Etat), sans engagement d'autres partenaires. Les autres indicateurs sont en situation intermédiaire, avec une participation mise en œuvre dans un périmètre limité, un caractère programmatique restreint aux mesures d'accompagnement du SRADDET par le Conseil régional et des perspectives qui se devinent au fil de l'eau de la lecture du rapport, davantage centré sur les objectifs.

3.1.2 LES DIFFERENTES DIMENSIONS DE LA TYPOLOGIE

La construction de notre typologie repose sur la méthode de réduction de l'espace d'attributs (Grémy, Le Moan, 1977). Cette méthode repose sur la description des différents types à partir d'un « petit nombre de dimensions » (*ib.*, p. 24) retenues comme les plus pertinentes. Cette typologie a déjà été présentée à l'occasion de deux communications (Le Fur, 2019 ; Le Fur, 2020).

De l'analyse de ces terrains, nous avons retenu deux dimensions. La première renvoie à l'objectif de l'anticipation. La seconde dimension concerne la portée de l'anticipation. Les différents types d'anticipation territoriale sont issues du croisement de ces dimensions, de façon matricielle.

La première dimension, portant sur l'objectif de l'anticipation, est exclusive : l'anticipation ne peut appartenir qu'à une seule catégorie : celle de son objectif principal. Nous avons retenu trois catégories :

1. Exploratoire : cette catégorie d'anticipation territoriale a pour objectif principal de répondre à la question : que peut-il advenir ? Elle se rapproche des anticipations cognitives, voire imaginaires, de Boutinet (1990), ou de l'anticipation prédictive de Coutellec et Weil-Dubuc (2016). L'idéal-type en seraient des scénarios exploratoires.
2. Formelle : cette seconde catégorie regroupe les anticipations territoriales dont l'objectif est de formuler un souhait, un vœu pour l'avenir, de répondre à la question : que souhaitons-nous pour l'avenir du territoire ? Boutinet (1990) fait référence à cette même catégorie, qu'il présente comme une déclinaison des anticipations opératoires.
3. Opératoire : cette troisième catégorie regroupe les anticipations territoriales dont l'objectif est de répondre à la question : comment procéder pour tendre vers le futur souhaité ? Elle se rapproche de l'attitude proactive de Godet (2001). Si cette catégorie reprend le même terme qu'utilisé par Boutinet (1990), nous ne retenons que les deux types qui nous semblent les plus opératoires, le type rationnel ou déterministe, dans lequel s'inscrivent le but, l'objectif ou le plan ainsi que le type flou, dans lequel se retrouve le projet. Il nous semble que le dernier type qu'il mentionne, défensif (précaution, prévention), ne s'applique pas en tant que tel à l'anticipation territoriale : nous n'avons pas identifié d'anticipation territoriale dont l'objectif principal serait défensif.

Nous avons préféré et repris le terme opératoire utilisé par Boutinet (1990) au terme opérationnel. Le terme opérationnel renvoie à l'idée d'une démarche qui serait prête à se mettre en œuvre directement, à réaliser des opérations. Opératoire renvoie davantage à l'idée d'effectuer des opérations logiques, sans pour autant être encore tout à fait opérationnel. Ce terme nous semble correspondre davantage aux anticipations étudiées. Un SCoT par exemple, que nous classons dans cette catégorie, nous semble davantage opératoire qu'opérationnel.

Nous n'avons pas retenu l'adjectif proactif, néologisme issu de l'anglais proactive et apparu dans le domaine de la psychologie.

C'est dans cette dernière catégorie que se retrouve le plus grand nombre de démarches.

Dans le cadre de nos réflexions nous avons également identifié une autre catégorie potentielle : perspective. Cette catégorie se serait appliquée aux anticipations territoriales énonçant une perspective pour l'avenir. Nous n'avons cependant pas retenu cette catégorie car l'énoncé d'une perspective, plus ou moins développée, nous semble aujourd'hui la norme de la majorité des anticipations étudiées. Elle aurait de fait été peu discriminante et donc peu pertinente pour notre typologie.

La seconde dimension concerne la portée de la démarche. Cette dimension est cumulative : une démarche d'anticipation territoriale peut appartenir à une ou plusieurs catégories de cette

dimension. Elle appartient à une catégorie dès lors qu'elle en revêt le caractère. Nous avons retenu quatre catégories pour cette seconde dimension :

1. Prescriptive : cette première catégorie concerne les anticipations territoriales ayant un caractère prescriptif, à l'image des SCoT ou des SRADDET par exemple.
2. Programmatique : cette catégorie concerne les anticipations territoriales ayant un caractère programmatique, c'est-à-dire « établissant un programme stabilisé d'actions sur le long terme » (Thibault, 2018, p. 122).
3. Partenariale : cette dernière catégorie concerne la nature partenariale de l'anticipation. S'inscrivent dans cette catégorie les anticipations auxquelles adhèrent plus qu'un seul maître d'ouvrage. Une Charte de Parc Naturel Régional, cosignée par de nombreux partenaires (Etat, Conseil régional, Conseil départemental, intercommunalités...), s'inscrira par exemple dans cette catégorie.
4. Spatialisée : s'inscrivent dans cette catégorie les anticipations ayant une dimension spatiale. Si la majeure partie des anticipations territoriales s'inscrivent dans cette catégorie, certaines peuvent rester a-spatiales (en énumérant par exemple un programme d'actions mais sans le spatialiser).

Nous pouvons illustrer la typologie ainsi obtenue en croisant ces deux dimensions :

Objectif \ Portée	Opérateur	Formelle	Exploratoire
Prescriptive			
Programmatique			
Partenariale			
Spatialisée			

Figure 44 - Typologie des anticipations territoriales

Comment utiliser la typologie ? Nous pouvons illustrer son utilisation à partir de l'exemple d'un SCoT. Nous avons précisé plus haut que la dimension Objectif était exclusive alors que la dimension Portée était cumulative. L'objectif premier d'un SCoT est d'être opératoire. Il s'inscrit donc dans cette catégorie. Concernant la seconde dimension, un SCoT a à la fois une portée prescriptive et une portée spatiale. Par contre il n'est ni programmatique, ni partenarial (même s'il s'impose aux documents d'urbanisme communaux ou à d'autres documents ou opérations, il relève de la structure qui le porte, l'arrête et l'approuve). Un SCoT relève donc du type suivant : anticipation territoriale opératoire, prescriptive et spatialisée.

Nous avons grisé certains types du tableau des catégories Formelle et Exploratoire de la dimension Objectif. En effet, une anticipation territoriale formelle, se limitant au souhait, ne peut être prescriptive ou programmatique. Elle sera soit uniquement formelle, soit formelle partenariale et/ou spatialisée. De la même manière une anticipation territoriale peut être exploratoire, ou exploratoire spatialisée.

3.1.3 APPLICATION DE LA TYPOLOGIE A DIFFERENTES DEMARCHES D'ANTICIPATION TERRITORIALE

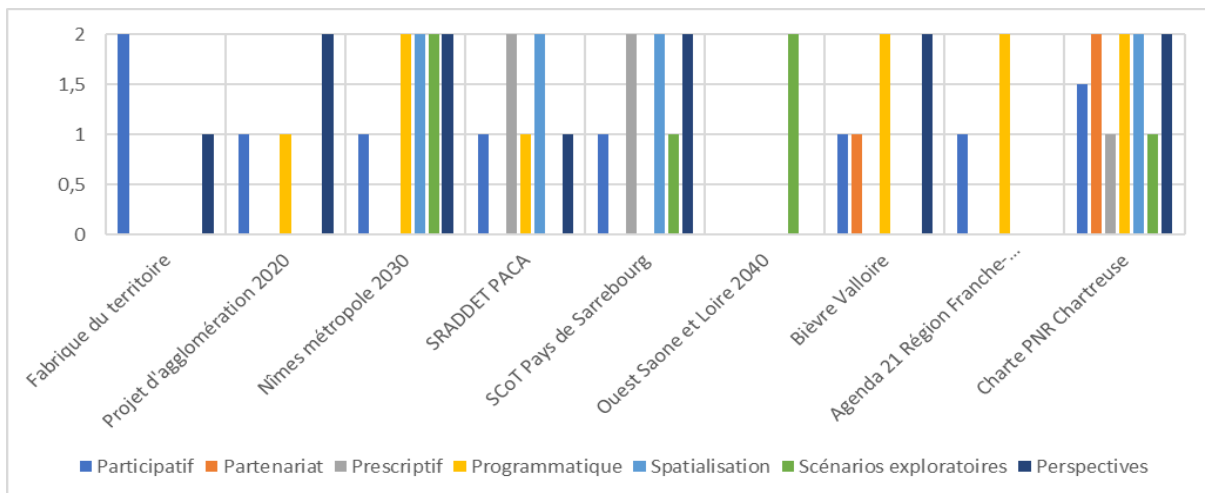


Figure 45 - Analyse comparée des démarches d'anticipation territoriale étudiées

A partir des indicateurs de comparaison des démarches d'anticipation territoriale analysées, dont les valeurs sont reportées dans la figure de synthèse ci-avant, nous pouvons positionner dans la typologie les différentes démarches étudiées dans le cadre de nos travaux.

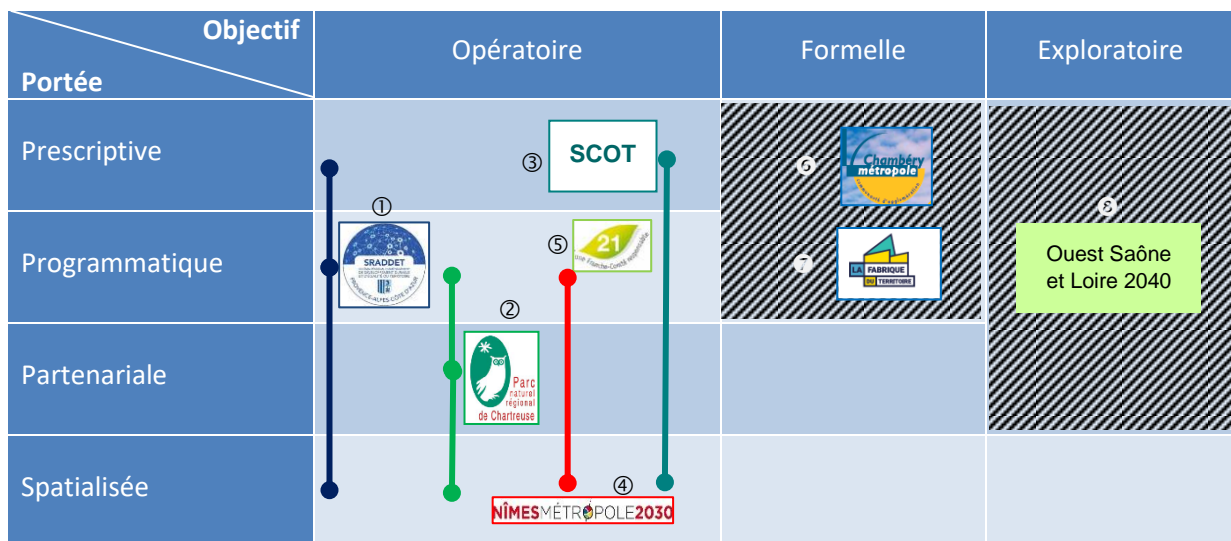


Figure 46 – Application de la typologie à différentes démarches d'anticipation territoriale



① Le SRADDET de la Région PACA est classée comme anticipation territoriale opératoire, prescriptive, programmatique et spatialisée. La Loi NOTRe lui confère une portée prescriptive, à travers ses règles opposables. Le SRADDET comporte obligatoirement une « carte synthétique illustrant les objectifs du schéma [...] à l'échelle du 1/150 000 » (art. R 4251-3 du Code général des collectivités territoriales). Enfin, il est complété de « mesures d'accompagnement » (art. R4251-8 du CGCT).



② La Charte du PNR de Chartreuse est classée comme anticipation territoriale opératoire, programmatique, partenariale et spatialisée. Elle est co-signée par des partenaires institutionnels

(Etat, Conseil régional, Conseils départementaux de l'Isère et de la Savoie, intercommunalités notamment). Elle comporte également obligatoirement un plan de parc qui spatialise les principaux enjeux et mesures (art. L 333-1 code de l'environnement). Enfin, les mesures se déclinent en engagements des partenaires et lui donnent une dimension programmatique. Nous n'avons pas retenu la dimension prescriptive qui, bien qu'existante (la charte s'inscrit dans la hiérarchie des normes), n'est pas prépondérante, la charte ne comprenant que très peu de règles.

SCOT

③ Nous ne reviendrons pas ici sur l'exemple du SCoT, qui relève de l'anticipation territoriale opératoire, prescriptive et spatialisée, comme nous l'avons défini précédemment.

NÎMES MÉTROPÔLE 2030

④ La démarche *Nîmes métropole 2030* relève du type anticipation territoriale opératoire, programmatique et spatialisée. Cette démarche est volontaire, elle n'est sous-tendue par aucune obligation réglementaire, si ce n'est celle de la lointaine Loi Voynet qui oblige les agglomérations à se doter d'un projet d'agglomération (art. 26 de la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire). *Nîmes métropole 2030* s'est traduit par un programme d'action opérationnel et des projets localisés. S'il a associé les communes à la réflexion, le projet est avant tout celui de la Communauté d'agglomération. Il n'a pas une réelle dimension partenariale.



⑤ L'Agenda 21 de la Région Franche-Comté se traduit par un programme d'action non spatialisé relevant du seul Conseil régional. Aucun travail sur les perspectives d'avenir n'a été réalisé. La démarche est volontaire et non prescriptive.



⑥ Le *Projet d'agglomération 2020*, conduit à l'échelle de l'agglomération chambérienne quelques années avant la *Fabrique du territoire*, s'inscrit également dans un cadre volontaire. Comme la *Fabrique*, sa portée n'est pas opérationnelle (l'Agenda 21 qui se greffera sur la démarche lui donnera cette portée, mais la partie *stricto sensu* concernant le projet d'agglomération n'a pas cette dimension). Il exprime également un vœu pour l'avenir du territoire. Il reste très général et les objectifs qu'il énonce sont peu localisés. Conduit avec une très faible concertation, le projet exprime la vision de la Communauté d'agglomération. Il relève du type anticipation territoriale formelle.



⑦ La *Fabrique du territoire*, conduite par le Grand Chambéry, s'inscrit dans le même cadre réglementaire que *Nîmes métropole 2030*. Par contre, contrairement à Nîmes, la démarche n'a pas de portée opératoire. Elle s'est traduite par l'expression d'un souhait, d'un vœu pour l'avenir du territoire, décliné à travers l'énoncé de grands objectifs, peu spatialisés (le document ne comprend aucune carte). Elaboré avec une phase de concertation importante, ce projet se veut partagé et fédérateur pour les acteurs socio-économiques et les citoyens. Il n'en demeure pas moins le projet de la seule Communauté d'agglomération et non celui de partenaires. Nous l'inscrivons dans la catégorie anticipation territoriale formelle, comme son prédécesseur.

③ La démarche *Ouest Saône et Loire 2040* relève du type anticipation territoriale exploratoire. Elaborée sous l'égide de la Direction Départementale des Territoires de Saône et Loire, la démarche aboutit à la formalisation de trois scénarios exploratoires, portant sur l'avenir de la moitié Ouest du département. Ces scénarios ont constitué une sorte de porté à connaissance des démarches SCoT en cours. Très généraux, ils n'ont pas de dimension spatiale.

CONCLUSION INTERMEDIAIRE DE LA SECONDE PARTIE

La notion d'anticipation territoriale définie dans cette partie acte l'évolution et le rapprochement des figures historiques de la planification territoriale, de la prospective territoriale et autres projets de territoire. Cette recomposition des différentes figures a permis un enrichissement mutuel : une réflexion explicite sur le futur souhaité, facilitant la cohérence des objectifs stratégiques, ou une approche plus transversale, permettant une meilleure appréhension des enjeux. Il n'en demeure pas moins que ces démarches sont toujours soumises à interrogations, comme nous l'analyserons dans la partie suivante.

Les évolutions récentes, permises par la loi NOTRe de 2015 et l'instauration des Schéma Régionaux d'Aménagement de Développement Durable et d'Egalité, permet enfin le décloisonnement entre l'aménagement du territoire et la planification territoriale qui, jusque-là, s'ignoraient globalement. Ces nouveaux schémas régionaux deviennent ainsi opposables aux documents de planification territoriaux infrarégionaux, tout en servant de cadre stratégique aux Contrats de Plan Etat-Région.

Cette nouvelle notion d'anticipation territoriale permet d'actualiser la définition des démarches qu'elle recouvre, tenant compte de leurs évolutions, tout en s'affranchissant des difficultés à les différencier selon les critères des figures historiques devenus, pour partie, obsolètes. La typologie proposée complète cette définition et permet une classification des démarches d'anticipation territoriale selon des critères actualisés.

Nous pouvons nous interroger sur la durée de vie de cette typologie : quelle sera-t-elle ? Si les recompositions institutionnelles territoriales semblent marquer une pause après une période de fortes évolutions, les recompositions des démarches d'anticipation territoriale vont-elles connaître également une période de stabilisation ?

Rien n'est moins sûr. Tout d'abord les évolutions législatives sont toujours à l'œuvre, même si elles impactent globalement moins l'anticipation territoriale que les lois MAPTAM ou NOTRe par exemple. Les ordonnances de modernisation des SCoT, prévues par la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) de 2018, offrent par exemple la possibilité de définir un programme d'actions et d'émarger à des dispositifs contractuels. Les SCoT peuvent ainsi revêtir un caractère programmatique qui leur faisait défaut, ce qui marque une évolution importante. Les recompositions se poursuivent.

D'autre part, les moteurs de ces évolutions ne sont pas qu'institutionnels ou législatifs. L'hybridation des pratiques observée hier peut ainsi se poursuivre demain autour de nouvelles approches, comme le design ou l'innovation, qui montent en puissance dans l'action publique territoriale. D'autre part, le souhait grandissant d'implication des populations dans la vie démocratique ou encore le développement des outils numériques appellent et permettent de nouvelles modalités. Enfin, la mise à l'agenda de nouveaux enjeux, à l'image de l'alimentation ou la santé, poursuivra l'extension du périmètre des sujets traités. La typologie des démarches d'anticipation territoriale proposée sera alors à son tour probablement à ajuster.

Si la notion d'anticipation territoriale permet un renouveau des définitions et de la classification des démarches qu'elle regroupe, elle porte aussi – et peut-être surtout - avec elle l'idée d'un renouveau des pratiques. Ce renouveau des pratiques d'anticipation territoriale est l'objet de notre quatrième partie. Mais avant l'étude de ce renouveau, il nous semble indispensable de bien comprendre les intérêts, critiques et interrogation des figures historiques. Nous devons aussi analyser l'évolution du contexte dans lequel l'anticipation territoriale se pratique, la mise en tension que cette évolution génère mais aussi les attentes qu'ont les acteurs de ces démarches. C'est l'objet de notre prochaine partie.

PARTIE 3 – UN CONTEXTE RENOUVELE POUR PENSER LE FUTUR

INTRODUCTION DE LA TROISIEME PARTIE

Nous avons synthétisé dans la première partie la rétrospective des figures historiques de l'anticipation territoriale. Nous avons dans la seconde analysé leurs recompositions pour aboutir à la notion d'anticipation territoriale. Nous abordons dans cette troisième partie les attentes, intérêts et difficultés de l'anticipation territoriale.

Depuis l'émergence de la prospective en France, il y a soixante-dix ans, le contexte social, l'organisation institutionnelle, les enjeux territoriaux ont profondément évolué. Cela vaut également pour la planification territoriale et, dans une moindre mesure car plus récent, pour le projet de territoire. Les attentes et intérêts des démarches d'anticipation ont évolué. Le développement durable, puis la transition, se sont inscrits à l'agenda politique, aidés en cela par des démarches d'anticipation territoriale. Cette inscription n'est pas sans impact sur l'action publique.

Cette partie met en perspective les intérêts évoqués par Berger, à l'origine de l'émergence de la prospective en France, avec ceux mentionnés par les philosophes et intellectuels contemporains, mais aussi avec les acteurs impliqués dans des exercices d'anticipation territoriale récents. La pensée de Berger reste largement méconnue, la prospective vectrice de malentendus ou d'idées fausses, et il nous semble indispensable de revenir de manière plus approfondie sur ses réflexions. Les réflexions des philosophes et penseurs contemporains permettent d'interroger l'intérêt de l'anticipation dans le contexte actuel, et de la réarmer intellectuellement, la pensée de Berger pouvant avoir perdu de sa pertinence avec le temps. L'analyse de l'intérêt des acteurs pour ces démarches permet de mieux cerner leurs motivations qui, nous le verrons, sont significativement hétérogènes. Cette partie analyse également les critiques et interrogations soulevées par l'anticipation territoriale, ainsi que la mise en tension de l'action publique qu'elle génère. L'ensemble nous permet de proposer, de manière éclairée, un renouvellement des modalités de l'anticipation territoriale dans la prochaine partie de la thèse (partie 4).

Cette troisième partie s'appuie sur les mêmes terrains que ceux de la partie précédente et, en particulier, celui de Chambéry, où davantage d'entretiens ont été conduits. En termes méthodologiques, l'analyse des entretiens est complétée par l'analyse documentaire des démarches étudiées.

L'analyse des attentes des acteurs repose sur les résultats d'une vingtaine d'entretiens conduits auprès d'élus et responsables des deux dernières démarches d'anticipation territoriale de l'agglomération chambérienne (la première démarche est trop ancienne et ne nous a pas permis la réalisation d'entretien). Elle est complétée par des apports de quelques entretiens conduits avec des acteurs d'autres démarches analysées dans la partie précédente.

L'analyse de l'émergence du développement durable dans les démarches d'anticipation territoriale repose essentiellement sur l'analyse des trois démarches successives de l'agglomération chambérienne, elle aussi complétée de quelques autres terrains analysés dans la partie précédente.

Cette troisième partie est organisée en trois chapitres. Le premier porte sur les intérêts, critiques et interrogations suscités par les figures historiques de l'anticipation territoriale. Il permet un regard rétrospectif réflexif sur ces démarches, en procédant d'abord à un retour aux sources des réflexions de Berger, puis en procédant à un état des lieux des difficultés et critiques auxquelles les figures historiques de l'anticipation territoriale sont soumises. Le second chapitre est consacré au décryptage d'éléments du contexte actuel, de l'appréhension du futur par nos sociétés et au renouveau de la pensée philosophique et intellectuelle vis-à-vis de ce futur. Le troisième et dernier chapitre analyse comment ces évolutions se traduisent sur le terrain, en termes de mise en tension de l'action publique et d'attentes des acteurs.

CHAPITRE 1. FIGURES HISTORIQUES D'ANTICIPATION TERRITORIALE : INTERETS, CRITIQUES ET INTERROGATIONS

Les différentes figures historiques d'anticipation territoriale sont de longue date soumises à critiques et interrogations que nous analysons dans ce chapitre. Mais avant cela, nous rappelons la pensée de Berger et l'intérêt qu'il voyait dans la prospective. Nous accordons cette place particulière à Berger, car, d'une part, il est à l'origine de cette attention au futur, dans le contexte d'après-guerre en France et, d'autre part, sa pensée reste peu connue. Si les méthodes de la prospective - au premier rang desquels les scénarios - sont connues, sa pensée nous semble encore largement méconnue, ou connue de manière très partielle. Cela justifie selon nous un retour aux origines de ses réflexions. Devant les difficultés rencontrées par ces démarches, il nous semble indispensable de nous pencher sur ses écrits et revenir aux sources de sa pensée pour en faire ressortir les principaux enseignements.

Ce premier chapitre est décliné en deux sections. La première revient sur la pensée de Berger et l'intérêt qu'il voit en la prospective. La seconde analyse les critiques et interrogations auxquelles sont soumises les démarches d'anticipation territoriale.

1.1 L'anthropologie prospective de Gaston Berger dans le contexte d'après-guerre

Le monde académique a peu investi le champ de la prospective. Introduite en France au milieu des années 1950 par Gaston Berger, chef d'entreprise puis philosophe et haut fonctionnaire, créateur du Centre international de la prospective, la prospective a fait depuis l'objet d'une « littérature grise » essentiellement (Andersson, Prat, 2015). Elle émane des prospectivistes, planificateurs ou hauts fonctionnaires qui s'accordent sur l'intérêt de la prospective, en détaillent les méthodes et retours

d'expériences, mais rentrent peu dans une analyse critique. Des thèses récentes ont cependant permis d'investir le sujet (Guiader, 2008 ; Durance, 2009 ; Rio, 2015 ; Vidal, 2015) dont nous mobilisons certains apports.

Cette carence épistémologique nous incite à relire Berger, dont les écrits sont peu connus. Nous en faisons une synthèse dans cette section. Elle nous incite également à nous rapprocher, dans le chapitre suivant, d'auteurs d'autres disciplines – philosophes, sociologues, historiens – afin de permettre la prise de recul réflexive nécessaire que cette carence ne permet pas.

1.1.1 NAISSANCE DE L'ANTHROPOLOGIE PROSPECTIVE

Dans son article « L'homme et ses problèmes dans le monde de demain. Essai d'anthropologie prospective », Berger (1955) fait le constat de l'importance des études rétrospectives dans notre civilisation et de la recherche des régularités observées ou des précédents.

Or, comme le constate Berger, « Dans un univers en accélération, comme le nôtre, il faut faire face constamment à des situations originales ». Dès lors les solutions envisagées doivent tenir compte des conditions qui existeront lors de leur mise en œuvre, conditions qui ne sont ni celles actuelles, ni celles du passé, « mais de celles, toutes différentes, qui existeront au moment où se développera l'action que nous préparons » (Berger, 1955, p 35).

Berger introduit dans son texte l'idée de « disciplines “ prospectives ” » (*ib.*, p. 35). S'il s'appuie sur le terme de « prévision » pour introduire son idée, l'expliquer, c'est, nous dit-il, avec une approche de la prévision « complètement transformée ». Il compare la réflexion qui doit être conduite à celle d'un jeu d'échec dans lequel les règles et les pièces changent, même en cours de partie.

Au-delà de l'approche statistique, pour définir ces « études prospectives », qu'il introduit, Berger souligne la nécessité de s'intéresser également aux « structures profondes des phénomènes » comme l'enseigne la phénoménologie, et à laisser la place de l'imaginaire dans les résultats obtenus par « combinatoire » (*ib.*, p. 35).

Berger introduit enfin l'idée d'une « anthropologie prospective » : « Les philosophes parlent souvent aujourd'hui d'anthropologie pour désigner non l'étude d'une « nature » humaine, mais celle des « situations » dans lesquelles l'homme se trouve engagé et qui fournissent les données des problèmes qu'il doit résoudre ». L'idée s'impose alors pour lui d'une « *anthropologie prospective* ». (p. 36) et de souligner que sans cette anthropologie nous manquerions à l'avenir tous les buts poursuivis. Il propose pour ce faire de chercher à voir quels « aspects de la situation de l'homme dans le monde de demain il est possible d'apercevoir dès aujourd'hui » (Berger, 1955, p. 36).

Berger précise son idée d'anthropologie prospective l'année suivante en introduisant l'idée d'une « science de « l'homme à venir » » (1956, p. 37). Sans revendiquer la formalisation d'une méthodologie des sciences de l'homme, alors en gestation, Berger préconise de remettre l'intentionnalité au cœur des travaux (Durance, 2008). Il s'inscrit dans le courant des philosophes phénoménologiques, Husserl et Heidegger. Ce courant philosophique s'intéresse aux phénomènes

comme révélateurs d'une intentionnalité, dans le but d'appréhender l'acte conscient qui les sous-tend, de comprendre leurs sens (Hansen-Løve, 2011). Il s'agit ainsi pour Berger de « retrouver les intentions fondamentales qui donnent du sens aux événements », car ce sont-elles qui permettent de comprendre la « douloureuse et confuse histoire des hommes » (1956, p. 40). Ainsi envisagée, cette science de « l'homme à venir », cette « anthropologie prospective » s'attachera, au sein des sciences de l'homme, à comprendre spécifiquement les intentions, les aspirations des hommes et permettra de mieux éclairer ce que l'avenir sera.

Partant du constat d'un monde en accélération, faisant face à des situations nouvelles et originales, il réitère en 1957 la nécessité d'un effort d'invention et de prévision, effort qui n'était pas nécessaire dans le monde stable des sociétés révolues (1957a).

« C'est cette idée d'invention qu'il faut mettre au centre de notre réflexion. Lorsque le changement s'opère lentement, on peut vivre sur son acquis. Aujourd'hui, tout est partout et sans cesse remis en question. [...] En face de nous c'est un avenir mystérieux, où tout semble possible, en bien comme en mal, et sur lequel notre humanité adolescente projette ses rêves. Il reste à transformer ces rêves en projets. » (Berger, 1957a, p. 59)

Il préconise alors d'instaurer des recherches qu'il nomme « prospectives » et qui, selon lui, doivent dépasser l'approche classique de la prévision :

« Si tout est muable, si plus rien n'est assuré, l'avenir peut-il encore être prévu ? Il faut au moins convenir qu'il ne saurait plus l'être suivant les anciennes méthodes, qui consistaient en somme à présenter au passé un miroir, en croyant que cette image rétrospective pouvait nous donner la figure du monde futur. » (Berger, 1957b, p. 66)

Ces recherches, qu'il avait déjà nommées « anthropologie prospective » (Berger, 1955), sont pour lui particulièrement importantes pour appréhender les « conditions générales » dans lesquelles l'homme se trouvera placé dans 10 ou 15 ans (Berger, 1957a) et en tenir compte dans les décisions prises.

« Négliger de consacrer à une telle recherche nos efforts les plus soutenus et notre attention la plus éveillée nous condamnerait à marcher à l'aveuglette et à procéder par « essais et erreurs » dans un domaine où nous ne saurions pourtant nous contenter de tâtonnements : tout va trop vite pour que nous ayons le temps de tout essayer et certaines décisions sont trop lourdes de conséquences pour que nous puissions prendre le risque d'en faire l'expérience. » (Berger, 1957a, p. 60)

Comme il l'écrira l'année suivante, en préface au premier numéro de la revue *Prospective*¹⁹, le caractère principal de la prospective est « l'intensité avec laquelle elle concentre notre attention sur

¹⁹ L'article Berger 1958b est la préface au premier numéro de *Prospective* (mai 1958, Parsi, Presses Universitaires de France, pp. 1-10), publication du Centre international de Prospective créé par Gaston Berger

l'avenir, et de préciser que « la prospective est tout particulièrement l'étude de l'avenir *lointain* » (Berger, 1958b, p 76, nous soulignons). En effet, pour Berger, la prospective doit se détacher du court terme, des résultats immédiats, pour projeter la réflexion et l'action dans le temps long, sur des objectifs éloignés. La prospective doit faire « *regarder au loin* » (*ib.*, p. 76). Il concède néanmoins que ce regard sur l'avenir est inhabituel, demande un effort important et « oblige à prendre une attitude à laquelle nous n'étions pas habitués. » (Berger, 1959b, p 94).

1.1.2 L'AVENIR N'EST PAS DÉJÀ ÉCRIT

Pour Berger, la force de la prospective tient en cette idée que l'avenir n'est pas déjà écrit, qu'il reste ouvert, que tout est possible, et avec elle « le sentiment que nous pouvons infléchir, dans le sens qui nous paraît désirable, le cours des événements » (1960a, p 150).

Si cette possibilité s'offre à l'homme d'après-guerre, elle n'était pour Berger pas accessible à l'homme antique ou du moyen âge, pour qui tout était « entre les mains de Dieu » (*ib.*, p. 149).

Ainsi, pour Berger, bien que l'avenir soit contraint par les tendances à l'œuvre, le contexte présent, des marges de manœuvre existent et l'avenir n'est en rien inéluctable :

« Si l'avenir dépend de tout ce qui existe à présent, et de la manière dont nous sommes placés dans ce présent – c'est-à-dire ce que nous pouvons – il dépend aussi de ce que nous voulons. » (Berger, 1958b, p. 79).

Il l'est d'autant moins que le développement technologique a pris une telle ampleur que l'homme est devenu suffisamment puissant pour engendrer des « *actes irréversibles* » sur la nature (Berger, 1960a, p 151). Bien que Berger ne l'évoque pas, sa remarque nous rappelle l'usage de la bombe atomique en fin de guerre dont les dégâts sont considérables.

Il reviendra fréquemment dans ces différents articles sur cette idée que l'avenir n'est pas déjà écrit mais dépend en grande partie de l'homme, qu'il faut considérer l'avenir « non comme une chose déjà décidée et qui, petit à petit, se révélerait à nous, mais comme une chose à faire, dont la nature dépendra à la fois de nos forces, de notre habileté, de notre courage et d'un certain nombre de circonstances que nous ne pourrions jamais prévoir dans leur détail » (*ib.* p. 81). Toujours dans ce sens il écrira l'année suivante : « Si rien n'est garanti, rien du moins n'est fatal ou inexorable » (Berger, 1959c, p 146) ou encore, plus tard : « apparaît un élément essentiel de l'idée d'avenir : le sentiment que nous pouvons infléchir, dans le sens qui nous paraît désirable, le cours des éléments » (Berger, 1960a, p 150). Nous pouvons aussi retenir cette citation qui est souvent mentionnée :

en mai 1957 avec l'aide d'André Gros, président de la Société internationale des Conseillers de Synthèse (Berger G., Bourbon-Busset (de) J., Massé P., 2008)

« Demain ne sera pas comme hier. Il sera nouveau et il dépendra de nous. Il est moins à découvrir qu'à inventer » (*ib.*, pas 153).

Jonas, deux décennies plus tard, dans sa réflexion sur le principe de responsabilité, rejoint Berger dans cette idée d'un avenir qui n'est pas déjà tracé, pas déterminé et que l'homme doit prendre en main :

« Ce qui est sûr c'est [...] que parler d'un « sens » auto-efficace du devenir serait de la frivolité pure et simple : que donc nous devons prendre en main de façon entièrement nouvelle le processus qui pousse en avant *sans savoir préalable* du but » (Jonas, 1979, p. 246)

1.1.3 UN MONDE EN ACCELERATION

Berger justifie l'urgence du recours à l'« anthropologie prospective » du fait de l'accélération du monde. Dès 1955, partant du constat d'« un univers en accélération », il plaide pour l'élaboration de « disciplines prospectives » (1955, p 36). Mais il ne développe ce constat qu'en 1957 (1957a et 1957b).

Pour Berger, la nouveauté n'est pas tant que le monde change, ni même qu'il change de plus en plus rapidement, mais que cette accélération est devenue perceptible à l'échelle d'une vie humaine :

« L'accélération est devenue immédiatement perceptible et [...] elle nous affecte directement. Elle est maintenant à l'échelle humaine : s'il a soixante ans, un de nos contemporains a vécu dans trois mondes, s'il a trente ans, il en a connu deux... L'homme a mis des milliers d'années pour passer de la vitesse de sa propre course à celle que peut atteindre un cheval au galop. Il lui a fallu vingt-cinq ou trente siècles pour parvenir à couvrir cent kilomètres dans une heure. Cinquante ans lui ont suffi pour dépasser la vitesse du son. » (Berger, 1957a, p 58)

Cette accélération est d'autant plus visible qu'elle n'affecte pas de la même façon tous les éléments, qu'elle génère des « décalages » qui deviennent perceptibles. Ainsi si le rythme des saisons ne change pas, à l'inverse d'autres éléments se modifient significativement, au premier rang desquels Berger place les transformations technologiques « qui mettent en évidence [cette accélération] de la manière la plus manifeste » (Berger, 1957b, p. 65) et qui, tout en permettant de résoudre des problèmes, en soulèvent d'autres :

« Chaque invention nous permet de résoudre d'anciens problèmes, mais en fait aussitôt apparaît de nouveaux, dans un autre domaine. Nous sommes pris dans un mouvement qui, loin de se ralentir, s'accélère. N'espérons pas que nous puissions faire quelques efforts, puis nous reposer. Nos progrès mêmes nous imposent de chercher plus loin. » (Berger, 1960a, p 152)

La seconde nouveauté, découlant de la première, est l'intensification des transformations qui résulte de cette accélération sur un même pas de temps. Berger constate ainsi que :

« Ce n'est pas le temps qui précipite sa course – ce qui n'aurait guère de signification. C'est le « contenu » du temps qui devient de plus en plus dense. Dans une même période de temps, nous voyons s'opérer des transformations de plus en plus nombreuses, et aussi de plus en plus profondes. » (Berger, 1957b, p. 65)

Or, pour Berger, cette accélération, qui est devenue perceptible à l'échelle humaine, a aussi pris l'homme de vitesse. « Le devenir est en avance sur nos idées » écrit-il, et cette accélération « n'est pas encore le plus souvent un objet de pensée ». Mais plus grave, si l'homme n'a pas pris toute la mesure de ce phénomène, pour Berger, il le dénie : « Nous le subissons sans le croire », écrit-il, ou encore « Bien des gens croient ou affectent de croire qu'il s'agit d'une « crise », c'est à-dire d'un phénomène temporaire et, en somme, anormal, et qu'il suffit d'attendre avec patience que revienne la stabilité » (1957b, p. 66).

Cette accélération bouscule pour Berger nos repères et nos modes de réflexions : « nous sommes contraints, non seulement de nous poser des problèmes imprévus, mais encore d'inventer des méthodes originales pour les aborder » (p. 58), faisant référence aux méthodologies de l'« anthropologie prospective ». Il use de la métaphore pour appuyer sa démonstration :

« Sur une route bien connue, le conducteur d'une charrette qui se déplace au pas, la nuit, n'a besoin, pour éclairer sa route que d'une mauvaise lanterne, Par contre l'automobile qui parcourt à vive allure une région inconnue doit être munie de phares puissants. Rouler vite sans rien voir serait proprement une folie. N'est-ce pas cependant dans une aventure de cette sorte que s'engage, le cœur léger, notre humanité de 1957 ? » (Berger, 1957a, p. 58)

Mais cette accélération, ces évolutions, si elles peuvent inquiéter, faire perdre des repères, sont aussi la source de nouvelles possibilités. Pour Berger elles sont facteurs d'un « rajeunissement » du monde, et non pas de son « vieillissement », car « être vieux, c'est avoir choisi : l'humanité moderne est toujours à la veille de choisir. Vieillir, c'est aussi se durcir, se scléroser. Or le monde moderne accroît sans cesse sa souplesse et sa disponibilité » (Berger, 1960a, p 155). Ce constat est pour Berger source d'espérance :

« Devant un avenir sans assurance, l'inquiétude peut nous gagner. Dans un monde qui se resserre et se précipite, l'agitation et la promiscuité peuvent sembler insupportable. Mais dans un monde qui s'est ouvert, il y a place pour l'espérance. » (*ib.*, p 156)

1.1.4 TRANSFORMER LES MODES DE GOUVERNEMENT

1.1.4.1 Des structures de gouvernement inadaptées

Berger suggère dès 1955 de transformer les structures de gouvernement, de direction et d'administration pour tenir compte des conditions futures, ces structures n'étant plus adaptées car ayant été conçues pour l'action dans un monde stable. Il précise dans les années suivantes sa pensée (1957a, 1958a et 1958b).

Plusieurs reproches sont ciblés par Berger, dont deux principaux. Le premier concerne le fonctionnement des organisations et le second la priorité donnée aux moyens sur les fins.

Concernant son premier reproche, Berger critique tout d'abord les guerres administratives, les luttes de monopoles et de pouvoirs entre Ministères, les égoïsmes corporatifs qui figent toutes évolutions dans un contexte en pleine mutation qui en appellent de nombreuses (1958a, 1958b). Ainsi, écrit-il,

« les plus belles réformes se préparent-elles soigneusement sans jamais s’accomplir » (1958a, p. 53). Il reproche également aux organisations publiques et privées d’être dépourvues des moyens d’information et de prévision nécessaires à éclairer les décisions (1957a, p 60). Il déplore ainsi le retard de l’administration sur les évolutions techniques : « Nous souffrons moins de ne pas avoir fait encore telle découverte technique que de ne pas savoir utiliser avec sagesse les découvertes déjà faites... » (1958b, p 81)

1.1.4.2 Privilégier les fins aux moyens

Son second reproche cible la technocratie, à qui il reproche de privilégier fréquemment le moyen au dépend de la fin, dans ce qu’il appelle un « sophisme du moyen ». Or Berger avait dès 1957 signifié son attachement aux fins, en précisant que « l’anthropologie prospective veut donner à nos actions [...] des fins valables » (1957a, p 62).

Ainsi il reproche aux techniciens, à partir du moment où un moyen permet d’atteindre une fin, de l’appréhender comme l’unique moyen d’atteindre cette fin. Or, souligne Berger « Il est très rare qu’un moyen soit unique. Montrer qu’un moyen conduit à un certain résultat ne prouve donc pas qu’il nous faille l’employer. Seule la comparaison de tous les moyens possibles permet de répondre » (1958a, pp 48-49). Mais si cette comparaison privilégie toujours le moyen à la fin, elle est au final si complexe, qu’elle renvoie à faire des choix *in fine* sur des valeurs, valeurs qui sont incomparables entre elles (Berger, 1959b, p 97).

D’autre part, pour Berger, le technicien, s’appuyant sur son expérience, est souvent un homme du passé, qui va privilégier des solutions éprouvées qui ont pu se montrer efficaces dans des circonstances données. Or, dans un monde en perpétuelle évolution, les circonstances ne sont plus les mêmes et une solution qui a pu être éprouvée dans le passé risque d’être aujourd’hui révolue. Faute de connaître le moyen pour atteindre une fin nouvelle, le technicien peut ainsi être tenté d’inviter le politique à renoncer à cette fin. A l’inverse, pour Berger, l’affirmation d’une fin, peut être à l’origine de la découverte de nouveaux « moyens insoupçonnés » (1958a, p 49).

Il juge cette attention à porter aux fins d’autant plus importante que la prospective s’intéresse à l’aspect humain des événements et des actes (1958b, p. 79). Pour lui, ne pas cerner les fins ne permettrait ainsi pas de comprendre ces événements et actes humains, leurs motivations profondes. Cette attention est d’autant plus importante pour Berger que la puissance des moyens ayant considérablement augmenté, elle pose avec force la question des fins :

« L’homme n’est plus le spectateur inefficace et impuissant des phénomènes naturels. Sa puissance aujourd’hui à l’échelle du cosmos. [...] La science lui indique de plus en plus clairement quelles conséquences peuvent avoir les actes qu’il voudrait entreprendre. Il lui reste à décider où il veut aller. Hier, les fins que les hommes cherchaient à atteindre étaient assez élémentaires et les moyens dont ils disposaient étaient maigres et rares. Les moyens aujourd’hui abondent, mais ce sont les fins qu’il convient de découvrir et de poser. » (Berger, 1960b, pp. 160-161)

Si Berger privilégie les fins aux moyens, il constate cependant que la distinction entre les deux n'est pas toujours évidente car ils sont toujours en interaction. S'il semblerait logique que les fins soient d'abord définies pour ensuite identifier les moyens à mettre en œuvre, dans les faits, les fins sont bien souvent adaptées et conditionnées par les moyens qui sont présumés être mobilisables.

« L'apparition de moyens puissants et imprévus fait apparaître des fins auxquelles hier on n'aurait pas osé songer. Ou encore un moyen très polyvalent tend à prendre les caractères d'une fin véritable. Inversement, lorsque nous découvrons de quel prix il nous faudrait payer la possession de certains biens, ils cessent de nous sembler désirables. » (Berger, 1958b, p 79)

Il compare ainsi le monde humain à un organisme où « aucune fonction n'est la fin de toutes les autres, mais où chacune concourt avec les autres à assurer la vie et le développement de l'ensemble ». (*ib.* p. 80). Ainsi il note que la distinction entre fin et moyen reste ténue : « dans nos décisions cédon-nous, sans bien en prendre conscience, tantôt à la tentation d'utiliser les moyens qui sont à notre portée, tantôt au désir d'atteindre les fins qui nous paraissent souhaitables » (Berger, 1958a, p. 50), loin du schéma simple et linéaire que nous pourrions nous représenter dans lequel les moyens découleraient mécaniquement des fins (Berger, 1958b, p. 79).

Il n'applique cependant pas ce constat au « grand homme d'Etat » qui lui « sait avoir cette vision de l'avenir et cette constance dans les desseins qui permettent de changer de monde et de promouvoir une réalité meilleure. [...] Un véritable homme d'Etat choisit ses fins et s'applique à créer les moyens de la politique qu'il veut faire. » (1958a, p. 53). Mais pour être ce « grand homme d'Etat » l'homme politique doit être un « philosophe en action », c'est-à-dire à même de conduire une réflexion la plus large possible pour orienter sa décision et inventer les fins qui sauront traduire les valeurs qu'il sert dans des circonstances données.

Il modulera cependant cette affirmation l'année suivante, en concédant que fins et moyens sont en interaction permanente, s'ajustent et se fécondent, et que la prospective doit permettre cette confrontation :

« Une des requêtes de la prospective est celle de la confrontation constante qu'il faut opérer entre les fins de l'activité humaine, la fécondité des moyens disponibles et la réalité des situations qui existent en fait. » (Berger, 1959b, p 97)

Il parlera ainsi de « liaison technique » entre fins et moyens qui implique que des tâches précises soient prévues et accomplies, dans un ordre déterminé, les premières tâches permettant l'engagement des suivantes (Berger, 1959c, p 139).

Dans un contexte d'accélération, due en grande partie aux progrès technologiques, Berger replace l'homme au cœur des préoccupations et ne voit en la technique qu'un moyen au service de l'homme qui doit rester la fin : « Une action aussi raisonnable et aussi lucide que possible, appliquée à la poursuite des fins humaines : voilà la vraie définition de la technique » (1960a, p 153).

1.1.5 ESQUISSE D'UNE METHODE

Dès 1955 Berger mentionne la nécessité de renouveler les méthodologies afin d'appréhender le monde en devenir, et esquisse ainsi une méthodologie de ce qu'il appelle l'« anthropologie prospective ».

Berger critique les modes courants de prise de décision qui font essentiellement appel au « précédent », à l'« analogie » ou l'« extrapolation ». Le premier repose sur la répétition de ce qui a été déjà fait, le second s'appuie sur des situations similaires et le dernier sur la prolongation des évolutions passées. Si Berger ne réfute pas en bloc l'intérêt de ces trois procédés, ces « attitudes rétrospectives », il leur reproche néanmoins de se dispenser de l'analyse et d'être adaptés à des mondes stables, alors que ceux-ci deviennent mobiles et que les transformations s'accroissent comme évoqué précédemment (1957a, pp. 55-56).

Aussi pour Berger, dans ce monde en transformation, les procédés doivent être revus et des « méthodes originales » mobilisées (1957a, p. 58), une « prévision, au sens spécial » (*ib.*, p. 60) qu'il a déjà dénommée l'« anthropologie prospective » (1955).

S'il utilise le terme de prévision pour expliquer sa pensée et pour permettre de la comprendre par analogie, pour lui les méthodologies classiques de la prévision doivent être complètement transformées (Berger, 1955). Il s'agit bien pour Berger d'une nouvelle discipline, l'« anthropologie prospective », dont il précisera la méthode dans ses textes successifs.

Pour Berger cette méthode doit être basée sur un travail d'équipe interdisciplinaire : « Nous voulons ainsi que travaillent ensemble un philosophe, un psychologue, un sociologue, un économiste, un pédagogue, un ou plusieurs ingénieurs, un médecin, un statisticien, un démographe... » écrit-il, et de préciser que ce « travail d'équipe assurera la fécondité des analyses » (1957a, p 61). L'équipe ne doit ainsi pas uniquement rassembler des philosophes, mais également des hommes qui aient l'expérience du « commandement et des responsabilités » (1959b, p 97), qui ont « eu à porter des responsabilités personnelles » (1960b, p 162).

Ce travail doit surtout permettre, pour Berger, de comprendre par l'analyse intentionnelle les facteurs profonds d'où sont issus les phénomènes observés, ce que l'analyse statistique seule ne permet pas :

« Sans doute faudra-t-il procéder aux dénombrements indispensables et faire jouer tous les procédés d'élaboration dont dispose la statistique moderne. Mais, à travers les nombres qui mesurent les résultats, on s'attachera à mettre en évidence les intentions profondes et souvent inconscientes qui animent les individus et les sociétés et que les faits manifestent sans les constituer. Alors s'expliqueront des transformations ou des renversements qui, d'abord, pouvaient surprendre » (Berger, 1957a, p 61).

Il réinvitera en 1958, dans sa préface au premier numéro de Prospective, à se pencher avec attention à l'étude des phénomènes pour bien appréhender les évolutions et leurs impacts : « il nous faut pousser à fond l'analyse des phénomènes, parvenir aux réalités élémentaires et voir quelles conséquences elles peuvent entraîner si elles se trouvent engagées dans des situations originales

(Berger, 1958b, p. 77). Les apports de la statistique, telle que pratiquée classiquement, restent insuffisants pour Berger car reposant essentiellement sur de la rétrospective et de l'extrapolation dans le futur, sans rentrer dans une analyse profonde des phénomènes observés, à l'image de la phénoménologie de Husserl dont il se réfère (Berger 1959c ; Berger 1960a).

La statistique se pratique pour Berger également de manière abstraite, « toute chose égale par ailleurs », ce qui dans la réalité ne se produit pas, et de manière linéaire :

« Il est assez vain de prévoir les conséquences de quelques facteurs artificiellement isolés lorsqu'ils auront à jouer en fait au milieu d'un grand nombre d'autres dont précisément l'étude abstraite n'a pas tenu compte. » (Berger, 1958b, p 80)

A l'inverse, la prospective de Berger aspire à faire des « prévisions concrètes » dans un monde en mouvement. L'« anthropologie prospective » telle qu'envisagée par Berger doit ainsi permettre de dépasser les obstacles et limites de la prévision :

« Pour difficile qu'elle soit à conduire, l'anthropologie prospective ne soulèvera pas les obstacles considérables que rencontre la prévision dans certains domaines [...] Dans les affaires humaines dont il est ici question, il suffit de reconnaître le sens général des transformations et les vitesses très approximatives avec lesquelles elles se produisent. » (Berger, 1957a, p 61).

Berger ne renie pas pour autant tout apport à la statistique. Mais il l'envisage essentiellement sous forme d'apports fragmentaires qui doivent être complétés avec une analyse des faits constatés, des influences reconnues et des intentions, sous forme de combinaisons.

Berger accorde également une place importante à l'imagination et à l'inventivité qui sont créatrices dans un monde en accélération :

« La [...] vertu qu'il nous faut susciter, c'est l'*imagination*. Dans un monde stable, la raison est la faculté maîtresse : il faut déduire, prévoir, préciser. Dans un monde mobile et sans cesse renouvelé, il faut constamment inventer et d'abord il faut inventer sa propre vie. » (Berger, 1957b, p 71)

Cela demande d'être capable, selon Berger, de se défaire des idées reçues, des « idées toutes faites » (1960b, p 166).

Conscient que cette méthode ne permettra pas, malgré tout, de tout comprendre, que « bien des choses resteront obscures » (1957a, p 62), Berger voit néanmoins un intérêt majeur dans l'anthropologie prospective, celui de dessiner à grand trait plusieurs mondes possibles pour permettre d'éclairer les choix. Et Berger de conclure que l'humanité, éclairée de la prospective, « pourrait découvrir aussi dans cette vision assez de possibilités exaltantes pour que ces futures obligations lui paraissent légères et pour qu'elle renaisse à l'espérance en découvrant un sens à sa destinée » (*ib.*, p 63).

Berger aura à peine pu tester la méthode envisagée avant sa mort accidentelle en 1960. Il fait part dans un article du mois de novembre 1960 de la revue *Prospective* des premiers retours d'expériences et des questions soulevées. S'il constate l'intérêt de ces premiers retours il mentionne également ses interrogations :

« A quoi servent vos réflexions et vos recherches ? Quels services un homme d'action peut-il attendre de votre méthode ? Celle-ci n'est-elle pas trop abstraite ou, en tout cas, trop éloignée du réel pour y être efficace ? » (Berger, 1960b, p 162).

Berger constate également :

« Nous sommes aussi rappelés à la modestie : les réflexions prospectives n'aboutissent pas à « des révélations sensationnelles », mais à des recommandations importantes parce qu'elles sont immédiatement applicables. Regarder l'avenir lointain n'est pas rêver et attendre. C'est faire *tout de suite* ce qui est en notre pouvoir pour le préparer. » (*ib.*, p 163)

Ce constat d'une nécessaire « modestie » laisse deviner les difficultés rencontrées par la méthode dans l'étude des phénomènes et des intentions humaines.

1.1.6 ECLAIRER L'ACTION

Comme Berger l'écrit en 1959, « Avant d'être une méthode ou une discipline, la prospective est une attitude » (1959a, p 87), une attitude de non-résignation face à l'avenir qui appelle l'action. Berger conçoit ainsi dès le début la prospective comme étant tournée vers l'action, qu'elle doit servir et éclairer. Il écrit en 1957 « L'anthropologie prospective veut donner à nos actions un cadre précis, des fins valables et des bases solides. [...] Elle ne tend pas à nous dispenser de juger, mais à éclairer notre jugement » (1957a, p. 62), ou encore en 1960 :

« [La prospective] ne vise pas à satisfaire notre curiosité, mais à rendre nos actes plus efficaces. Elle ne veut pas deviner mais construire. Ce qu'elle préconise, c'est [...] une « attitude pour l'action ». Se tourner vers l'avenir au lieu de regarder le passé, [...] c'est passer du « voir » au « faire ». [...] L'avenir est affaire de volonté. Prendre l'attitude prospective, c'est se préparer à faire. » (Berger, 1960b, p 161).

Dans le dernier article rédigé avant son décès accidentel, il notera également que « l'idée qu'il faut se faire du futur est bien, comme nous le suggérons [...], celle d'une série d'actions à entreprendre » (1960b, p 163).

Bien qu'étant tournée vers le long terme, donnant un cadre précis à l'action, l'approche proposée par Berger n'en fige par pour autant l'action. Au contraire, il l'envisage souple et adaptable aux circonstances, le temps long permettant de voir venir les évolutions :

« Les horizons que [la prospective] fait apparaître peuvent nous amener à modifier profondément nos projets à long terme ; les actes que nous envisageons alors se prépareront cependant à loisir et nous pourrions, en cours de route, les modifier et les adapter aux circonstances. » (Berger, 1958b, p 78)

Si très tôt Berger envisage la prospective comme normative, tournée vers l'action, il s'oppose à l'idée d'une planification rigide et immuable :

« faisons de nos plans des instruments maniables, que nous puissions adapter aux circonstances et non des règles immuables, qui ne feraient qu'alourdir notre servitude. [...] L'esprit prospectif

n'est en aucune manière celui d'une planification universelle et inflexible : il ne prédétermine pas, il éclaire ». (*ib.*, p 81)

La révolution ne lui semble pas plus adaptée car « après la révolution les situations continuent de se transformer et rendent vite précaire le nouvel équilibre qu'on avait cru définitif » (Berger, 1960b, p 168). L'adaptation et la souplesse face aux évolutions et à l'avenir lui semblent être de rigueur :

« Ce que nous devons apprendre ce n'est pas à changer une fois, c'est à nous transformer sans cesse pour être toujours adaptés. [...] A la raideur de ces paliers discontinus, substituons la souplesse d'une permanente adaptation, seule capable de suivre la rapide cadence de notre progrès. » (*ib.*, p. 168)

Conscient que l'anthropologie prospective ne permettra cependant pas de tout comprendre, de tout envisager, Il entoure également la prise de décision de prudence. Mais là aussi, il présente la prospective comme vertueuse en opposition à la prévision de court terme qui implique une réactivité immédiate et bien souvent irréversible :

« La prévision à court terme conduit au contraire à des décisions immédiatement exécutables et nous engage souvent d'une manière irréversible. Ainsi la liberté de nos vues prospectives doit-elle s'accompagner d'une raisonnable prudence dans nos réalisations immédiates. » (Berger, 1958b, p. 78)

Il insiste sur cette prudence, conscient que la rationalité reste limitée, même éclairée des apports de la prospective :

« La prospective ne prétend pas nous donner le moyen de supprimer tous les risques et de donner à nos actions une structure parfaitement rationnelle. Elle se contente de nous inviter à des actes aussi raisonnables que possible. Vivre est toujours un pari ; écartons du moins des paris absurdes. » (*ib.*, p 81)

Cette prudence est, dans le monde contemporain, rendue d'autant plus nécessaire, que l'homme est devenu assez puissant pour effectuer des « *actes irréversible* » et altérer définitivement certains équilibres naturels (Berger, 1960a, p 151).

1.1.7 LES CINQ PRINCIPES DE LA PROSPECTIVE

Dans ses premiers textes, Berger avait déjà esquissé les prémisses de ce que pourrait être les grands principes de la prospective : le sens de l'humain (1957b), l'intensité de l'attention à concentrer sur l'avenir (1958b) ou encore la primauté du bonheur sur la technique (1958c).

Il formalise et énonce cinq grands principes de la prospective en 1959 dans son article « L'attitude prospective » : « voir loin », « voir large », « analyser en profondeur », « prendre des risques », « penser à l'homme » (Berger, 1959a).

- Voir loin :

Comme il l'avait déjà écrit, Berger rappelle à travers ce principe que la spécificité de la prospective tient dans l'intensité avec laquelle elle concentre son attention sur l'avenir, spécificité qui n'est pas

ordinaire. Il aime ainsi citer cette formule de Paul Valéry, « nous entrons dans l'avenir à reculons ». Elle l'est d'autant moins que la prospective nous fait regarder loin, et ce d'autant plus que les changements s'accroissent :

« Notre civilisation est comparable à une voiture qui roule de plus en plus vite sur une route inconnue lorsque la nuit est tombée. Il faut que ses phares portent de plus en plus loin si l'on veut éviter la catastrophe. » (Berger, 1959a, p 88)

S'intéressant aux situations à venir et non aux événements, sans prédire de date ou alors avec une très large approximation, la prospective peut ainsi, selon Berger, permettre de voir loin avec une certaine assurance. Ne cherchant pas à prédire, la prospective a moins de chance de se tromper.

Si Berger, encore une fois, compare prévision de court terme et prospective de long terme, il ne les oppose pas cette fois-ci. Il appelle à une multiplication des prévisions de court terme et à l'amélioration de leurs méthodes et vante la complémentarité entre les deux approches : « Il faut, à la fois, savoir dans quelle direction l'on marche et s'assurer de l'endroit où l'on va poser le pied pour le prochain pas » (*ib.*, p 90).

- Voir large

Berger plaide à travers ce principe pour la complémentarité des apports, la multiplicité des expertises et la confrontation des analyses dans un monde où l'interdépendance est croissante. Il l'oppose en cela aux approches linéaires abstraites alors que selon lui le besoin est en la description concrète de situations d'avenir.

Cette vision élargie doit s'obtenir en faisant se rencontrer et travailler ensemble des « hommes d'expérience, ayant des formations et des responsabilités différentes », dont les points de vue variés permettront des analyses complémentaires (*ib.*, p 90).

- Analyser en profondeur

Comme Berger l'avait déjà évoqué (1957a), le recours usuel pour justifier l'action au précédent, à l'analogie ou à l'extrapolation, n'est plus adapté dans un monde en accélération. Pour lui, si ce recours peut être précieux, car limitant l'analyse et dégageant donc du temps par ailleurs pour rendre l'esprit disponible à d'autres réflexions, il ne permet pas d'appréhender les véritables facteurs, les causes profondes des phénomènes.

L'analyse en profondeur que Berger convoque, doit permettre de rechercher « des facteurs vraiment déterminants et des tendances qui poussent les hommes dans certaines directions, sans que toujours ils s'en rendent bien compte » (*ib.*, p 91). Seule cette recherche, cette analyse en profondeur, peut réellement éclairer l'action. C'est dans ce sens qu'il préconise d'adjoindre aux « hommes d'expériences » des philosophes, psychologues et psychanalystes, pour identifier et analyser ces facteurs.

Toujours tourné vers l'action, Berger conclut sur ce principe, qu'ainsi envisagée, fruit d'un « travail opiniâtre », la prospective est le « contraire même du rêve qui, au lieu d'amorcer l'action, nous en

détourne, puisqu'il nous fait jouir en imagination d'un travail que nous n'avons pas accompli » (*ib.*, p. 91).

- Prendre des risques

Berger l'avait déjà évoqué, la réflexion prospective fait appel à l'imagination, offre des libertés (Berger, 1958b, p 78) que ne permettent pas les contraintes de l'urgence. A travers ce principe Berger rajoute qu'elle se doit d'être « hardie », qu'elle peut prendre des risques (Berger, 1959a, p. 90) et qu'elle n'hésite pas à modifier profondément la nature des projets à long terme. Ces modifications, précise-t-il, intervenant sur le temps long, laissent le temps de se préparer, voire de les modifier le cas échéant pour les adapter aux circonstances. A contrario, il invite à une « sage prudence » dans les actions immédiates qui engagent bien souvent de façon irréversible. Ainsi, recommande-t-il de coupler la liberté et la prise de risque dans les projets à long terme avec la prudence dans les décisions de court terme.

- Penser à l'Homme

L'homme est au cœur des études prospectives que dessine Berger, elles ne s'intéressent qu'aux faits humains, c'est l'Homme « qui donne l'échelle ». Non pas que certains événements ou les progrès de la technique ne l'intéressent pas, mais, précise-t-il, ils ne l'intéressent que « par leurs conséquences pour l'Homme » (*ib.*, p. 92).

S'intéresser à l'Homme, dans le cadre de la prospective, c'est aussi s'intéresser à ce que sera l'Homme dans son milieu. Il cite de nouveau Paul Valéry, qui soulevait une question que Berger trouve semble centrale et qui résume bien sa conception des enjeux de la prospective :

« Paul Valéry déplorait qu'on ne se posât point la question essentielle : « Que veut-on et que faut-il vouloir ? C'est, ajoutait-il, qu'elle implique une décision, un parti à prendre. Il s'agit de se représenter l'homme de notre temps, et cette idée de l'homme dans le milieu probable où il vivra doit d'abord être établie. » (*ib.*, p 92)

Cette citation coïncide à la fois avec la proposition de Berger d'être en mesure de se représenter l'homme dans le monde de demain (1955) mais également avec son postulat que l'avenir dépend à la fois de ce « que nous pouvons [...] mais aussi de ce que nous voulons » (1958b, p. 79). Il précise avec la description de ce principe un peu plus ce postulat : « L'avenir n'est pas seulement ce qui peut « arriver » ou ce qui a le plus de chance de se produire. Il est aussi, dans une proportion qui ne cesse de croître, ce que nous aurons voulu qu'il fut », et de compléter : « regarder un homme le transforme, regarder l'avenir le bouleverse » (1959a, p 92).

En complément de ces 5 principes Berger identifie six vertus nécessaires à l'adoption d'une attitude prospective (1957b, pp. 71-72). La première de ces vertus est le « calme » qu'il est nécessaire de savoir garder face à l'accélération des changements qui pourrait affoler. La seconde vertu est l'« imagination », afin de réussir à innover dans un monde en mouvement, où tout est mobile et en renouvellement, pour inventer de nouvelles voies et trouver des solutions adaptées à de nouveaux problèmes. Vient ensuite l'« esprit d'équipe » afin de renforcer les coopérations entre les individus, coopérations qui sont gages d'efficacité et qui seront facilitées par la quatrième vertu,

l'« enthousiasme ». Le « courage » est une vertu à laquelle Berger accorde beaucoup d'importance. Il est nécessaire pour inventer, prendre des initiatives et accepter les risques inhérents. Enfin, la dernière vertu est le « sens de l'humain ». Dans un monde où la place de la technique occupe une place croissante, où les actions de l'homme ont des impacts majeurs, il est important de lui porter la plus grande attention.

Sa mort accidentelle prématurée en 1960 ne permettra pas à Berger d'approfondir sa pensée. De ses conférences ou écrits nous restent quelques textes dont nous avons synthétisé l'essentiel. Les premières réflexions conduites au sein du Centre International de Prospective à partir de 1958 ne permettent pas d'approfondir le concept de prospective. Comme le souligne Rio (2015), elles relèvent davantage de réflexions mondaines sur des sujets choisis que sur la prospective en elle-même.

La mort prématurée de Berger, pour qui une chaire de prospective avait été créée au sein de l'École pratique des hautes études et qui aurait pu permettre un approfondissement épistémologique, met un coup d'arrêt à ces premières réflexions. L'échec de l'institutionnalisation universitaire de la prospective ne permet pas de les poursuivre. Les travaux initiés par Bertrand de Jouvenel au sein de l'association *Futuribles*, davantage axés sur la circulation des idées entre la France et les États-Unis, ne permettront pas non plus de creuser davantage cette approche épistémologique dont souffre toujours aujourd'hui la prospective.

1.1 Des démarches d'anticipation territoriale soumises à critiques et interrogations

Les démarches d'anticipation territoriale sont, de longue date, soumises à doutes et interrogations, que ce soit la prospective territoriale, la planification ou encore les projets de territoire. Elles alternent mise en sommeil et réémergence dans le paysage national. Nous approfondissons dans cette section les critiques qui sont formulées vis-à-vis de l'anticipation territoriale afin d'envisager leur possible dépassement.

1.1.1 UNE DIFFICULTE A FONDER EN RAISON L'ANTICIPATION

Pour Soubeyran une explication aux difficultés rencontrées par l'anticipation territoriale vient notamment de la difficulté de « fonder en raison l'anticipation » : « Un des problèmes importants auquel se heurte la pensée planificatrice (et qui est au cœur de la prospective) est de fonder en raison l'anticipation » (1994, p. 139). Les effets des actions engagées dans le cadre d'une démarche d'anticipation interviennent dans le futur, après que les actions aient été actées et mises en œuvre. C'est ce décalage dans le temps qui, pour Soubeyran, empêche d'avoir la preuve de l'efficacité attendue des actions au moment de la décision de leur engagement :

« La pensée prospective ou planificatrice ne peut s'améliorer que si elle peut tirer parti des conséquences de l'action. C'est-à-dire effectuer un retour sur la validité des hypothèses qui avaient motivé l'action. C'est précisément ce bouclage, ce retour de l'expérience sur l'hypothèse qui semble, en prospective et en planification, extrêmement difficile à opérer. » (Soubeyran, 1994, p. 146)

Cette difficulté est d'autant plus grande en prospective dont l'un des objectifs est d'éviter qu'un « scénario de l'inacceptable » (DATAR, 1971) ou catastrophique ne se réalise. Soubeyran note ainsi :

« S'il est difficile de démontrer les effets d'un projet, il l'est bien davantage de mettre en évidence le problème qui a été évité. Comment alors mesurer, évaluer, ce qui revient à la pertinence de l'anticipation de ce qui ne s'est pas produit ? » (Soubeyran, 1994, p. 149)

Ces difficultés permettraient peut-être, selon Soubeyran, d'expliquer le paradoxe d'Hirschman qui souligne que les effets des actions humaines ne sont que rarement celles espérées :

« D'une part, [...] il est constant que les actions humaines, que les décisions sociales tendent à entraîner des conséquences qui n'entraient nullement à l'origine dans les intentions des auteurs. Mais, d'autre part, bon nombre de ces actions et de ces décisions sont sérieusement et entièrement motivées par l'attente de certains résultats qui ne se produisent jamais » (Hirschman, 1980, cité *in* Soubeyran, 1994)

Edgar Morin partage également cette analyse en l'expliquant par les interactions entre les actions entreprises et leur environnement :

« Dès qu'un individu entreprend une action, quelle qu'elle soit, celle-ci commence à échapper à ses intentions. Cette action entre dans un univers d'interactions et c'est finalement l'environnement qui s'en saisit dans un sens qui peut devenir contraire à l'intention initiale. » (Morin, 1999, p. 95)

Cette difficulté à fonder en raison l'anticipation expliquerait, selon Soubeyran (2014), que certaines décisions d'hier soient les grands problèmes d'aujourd'hui, comme l'amiante ou les grands ensembles.

1.1.2 LES AMBIGUÏTÉS DE LA PROSPECTIVE

L'incapacité de la prospective à anticiper la crise économique et le choc pétrolier du début des années 1970 est fréquemment mentionnée par les prospectivistes (voir par exemple Godet, 1993 ou Durance, 2009) comme élément déclencheur de la mise en sommeil de la prospective.

Comme l'a analysé Rio (2015), la réalité est cependant un peu plus complexe. La prospective pâtit de son caractère ambigu, « entre analytique et normatif » (Rio, 2015, p. 153), analyse des phénomènes à l'œuvre et énoncé de ce qu'il faudrait faire pour les orienter ou les contrer, entre technicité et influences politiques, entre expertise et militantisme.

La prospective pâtit également de sa faible technicité, de son absence de socle épistémologique. Elle est ainsi occultée dans les années 1970 par la montée en puissance de l'expertise économique ou de

l'expertise technique des ingénieurs des Ponts. L'analyse de la conjoncture économique et les réponses à court terme prennent le dessus sur l'exploration du futur porté par la prospective (*ib.*).

Enfin, la prospective est emportée par la remise en cause de l'activité planificatrice et du projet modernisateur de l'Etat qui met en sommeil les institutions qui la portent, au premier rang desquelles la DATAR.

Les scénarios exploratoires constituent un marqueur des démarches prospectives, la méthode qui la distingue particulièrement des autres figures d'anticipation territoriale. Lorsqu'elle est conduite sur les territoires, la rétrospective peut ainsi se rapprocher des diagnostics territoriaux. La prospective normative, décrivant le futur souhaité, se retrouve dans de nombreux projets de territoires ou exercices de planification. La stratégie opérationnelle est également partagée. Ces constats, comme évoqués plus haut, justifient ainsi le recours à la notion d'anticipation territoriale. Philippe Destatte constate ainsi :

« La méthode des scénarios a pris dans les exercices de prospective un poids exceptionnel, au point que d'aucuns considèrent l'outil que constitue le scénario et le métier de prospectiviste comme des synonymes. » (2008, p. 14)

Godet et Durance reconnaissent également que « même si « scénario » et « prospective » ne sont pas synonymes », néanmoins, « la construction des scénarios joue souvent un rôle central dans la plupart des démarches prospectives » (2011, p.52)

Or, les scénarios exploratoires ont toujours aujourd'hui un rôle ambigu. Bien que les prospectivistes se défendent de tout caractère prédictif, divinatoire ou encore futurologique de leur activité (Durance, Cordobès, 2007), ils ventent par ailleurs la robustesse de leurs méthodes. Ainsi, si « un scénario n'est pas la réalité future » (Godet, Durance, 2011, p. 41), les scénarios exploratoires ont néanmoins « pour objectif de balayer les futurs possibles les plus vraisemblables » (*ib.*, p. 49). Les nombreuses méthodes développées (voir à ce propos les nombreux guides méthodologiques) sont là pour servir cet objectif. Et c'est bien là que se situe toute leur ambiguïté. Qu'est-ce qu'un scénario « vraisemblable » si ce n'est un scénario qui, pour reprendre la définition donnée par le Larousse, a « toutes les apparences du vrai », a « toutes les probabilités de se produire » ? Cela revient en quelque sorte à dire que les scénarios n'ont rien à voir avec une prédiction... mais quand même !

Compte tenu du poids des scénarios dans l'activité prospective, on comprend également que les prospectivistes ont intérêt à maintenir cette ambiguïté. Si les scénarios perdent de leur intérêt, c'est l'activité même de prospective qui pourrait à son tour en perdre.

Au-delà de cette ambiguïté, les critiques et les doutes accompagnent la prospective de longue date. En 1985 Donzelot avait des mots durs à propos de la prospective qui avait accompagné le projet modernisateur de l'Etat : « Inconsistante, mais omniprésente, la prospective n'existe que par son nom ». Et de regretter sa carence épistémologique : « Jamais la prospective n'a pu ou voulu se donner les caractères d'une discipline authentiquement constituée » (p. 46). Il est vrai que les tentatives de rapprochement avec le monde universitaire se sont majoritairement soldées par des échecs.

Donzelot (1985) met également en doute la capacité à privilégier les fins aux moyens, comme le promeut Berger (1957a) :

« Les décisions prises à un moment donné apparaissent comme autant d'anticipations sur ce que sera le futur proche. Et cette représentation rétroagit sur le moment de la décision en modifiant en conséquence les dispositions des différents acteurs au point de rendre à peu près équivalent le registre des moyens et celui des fins. Il n'est plus de fin qui ne modifie les moyens, ni de moyen qui n'ouvre le champ à de nouvelles fins. » (Donzelot, 1985, p. 53)

Les termes employés par Soubeyran en 1994 sont aussi critiques : « On la [prospective] croyait disqualifiée, n'ayant résisté ni à ses propres désillusions, ni à la posture critique de beaucoup d'intellectuels, toujours méfiants à l'égard de leur implication dans l'action » (p. 139). Ou encore : « Peut-on amnésier si facilement le discrédit dans lequel la prospective et l'action de la DATAR étaient tombées ? » (p. 141).

Quelques vingt années plus tard, la critique des jeunes chercheurs est toujours aussi tranchée. Rio (2015b) écrit ainsi : « Destinées à orienter l'action publique, ces démarches [de prospective] peinent à influencer sur les politiques sectorielles. Cantonnée au futur, cette activité reste souvent à la marge de l'administration et de son action » (p. 1). Ou encore, à la suite de son enquête au sein de collectivités : « La prospective est considérée comme une activité insignifiante, déconnectée des politiques publiques et de leurs effets. Tout au plus est-elle vue comme une activité de communication mobilisée par les décideurs » (2015, p. 29).

Soubeyran et Rio expliquent l'un comme l'autre le renouveau de la prospective pour des raisons autres que celles affichées par leurs promoteurs. Pour Soubeyran le renouveau de la prospective au tournant des années 1990 s'explique par son effet placebo, dans sa tentative de redonner confiance, ou encore son aide à la légitimation des instances planificatrices. Il rejoint sur ce dernier point la thèse de Rio (2015), formulée une vingtaine d'année plus tard, pour qui la prospective fut davantage mobilisée pour permettre l'institutionnalisation des Régions et Métropoles que pour gouverner le futur.

1.1.3 UN DOUTE PESANT SUR LA PLANIFICATION TERRITORIALE

La planification territoriale est soumise, comme la prospective, à des doutes et interrogations. Dugua écrit ainsi en introduction de sa thèse :

« Malgré le lancement et l'adoption de nombreux SCoT, les exercices se heurtent à des incertitudes croissantes quant à leur capacité à guider le développement des territoires. Ces derniers sont soumis à de vives critiques tout aussi bien dans le domaine de la recherche que du côté des praticiens. Les différents niveaux de contestations oscillent entre critique des outils et objectifs associés, et remise en cause totale de l'idée même de planification. » (2015, p. 12)

La planification interroge aussi bien dans son efficacité, c'est-à-dire sa capacité à atteindre les objectifs fixés, avec ses propres outils et méthodes, que dans son existence même.

Une étude réalisée spécifiquement sur les SCoT (Faure et *al.*, 2016) pour le compte de la Fédération nationale des SCoT mentionne ce même scepticisme :

« [Les SCoT] n'ont jamais cessé de douter de leur rôle et portée, dès l'origine. Ce doute est d'ailleurs bien plus ample que celui concernant strictement l'outil SCoT : il concerne la planification dans son entier, qui fait débat en France et en Europe depuis la fin de l'Etat providence. » (p. 8)

Ce doute sur la planification dans son ensemble fait échos aux tensions autour de la planification en France au tournant des années 1970 et à sa mise en sommeil sous la présidence de Giscard d'Estaing. Concernant plus spécifiquement le développement durable, Christophe Demazière (2015, 2016) note des décalages entre les impulsions de l'Etat et leurs traductions dans les documents de planification territoriale. Zepf et Andres (2011) soulignent également les difficultés de la planification dans un monde incertain, avec des sociétés caractérisées par des évolutions rapides et nouvelles, générant nombre d'incertitudes. Ils s'interrogent s'il n'y a pas là un véritable paradoxe et appellent à un renouvellement des modes de planification territoriale.

Cependant, à l'image de la prospective et, malgré ces doutes et critiques (dont certaines déjà anciennes), la planification territoriale marque également un nouveau développement. Dugua (2015) souligne ainsi ce paradoxe d'une relance de la planification territoriale malgré les doutes dont elle est l'objet, relance qui est également observée, au-delà de la France, en Europe et dans différents pays du monde (Demazière, Desjardin, 2016).

1.1.4 PROJET DE TERRITOIRE OU SOMME DE PROJETS LOCAUX ?

Les projets de territoires sont également soumis à critique, qu'ils soient réalisés dans le cadre de procédures contractuelles ou d'un PADD de SCoT par exemple.

Analysant la mise en œuvre de politiques de développement territorial, Douillet (2003, 2005) constate notamment que les élus se positionnent davantage en intercesseur des intérêts de leur propre territoire d'élection (commune, EPCI) que sur la dimension transversale ou intercommunale des projets.

Ayant eu l'occasion d'accompagner l'élaboration ou la mise en œuvre de plusieurs de ces politiques en Rhône-Alpes dans le cadre des Contrats globaux de développement (CGD), devenus par la suite Contrats de Développement Rhône-Alpes (CDRA) puis Contrats de Développement Durable Rhône-Alpes (CDDRA) - équivalents des Contrats de Pays ailleurs qu'en Rhône-Alpes – nous avons pu faire le même constat. La première génération de contrat a ainsi contribué à financer nombre de ronds-points de communes rhône-alpines ! Ce constat s'est cependant estompé avec les dernières générations de contrats, davantage portées vers les projets transversaux et à portée supra-communale.

Dans le cadre des contrats étudiés par Douillet, l'intercession des élus visait l'attribution de financement au bénéfice de leur commune ou de leur EPCI. Nous pouvons faire la parallèle avec les SCoT et la répartition de l'enveloppe foncière, où les élus se positionnent davantage en faveur de

leur commune que dans l'intérêt général du territoire, avec une répartition du foncier favorable à la consolidation de l'armature territoriale par exemple.

1.1.5 UN FAIBLE INVESTISSEMENT ACADEMIQUE

L'anticipation souffre d'un faible investissement académique, en France notamment. Ce constat est récurrent pour la prospective. Andersson et Prat constataient encore en 2015 que la prospective est concernée par peu d'études académiques. A contrario elle est l'objet d'un foisonnement d'ouvrages méthodologiques et d'une littérature grise émanant de prospectivistes, planificateurs ou hauts fonctionnaires (Andersson, Prat, 2015). A l'exception de quelques articles, il faut attendre 2008 et la thèse de Guider pour un travail d'ampleur sur le sujet. Il sera suivi en 2015 par la publication de deux nouvelles thèses (Rio, Vidal) dont la prospective est le sujet central.

Nous avons été surpris au démarrage de nos propres travaux, en dehors de ces thèses, de ne pas trouver d'ouvrage académique sur le sujet. C'est aussi pour cette raison que nous mobilisons des auteurs et intellectuels d'horizons variés dans la suite de notre recherche, pour nous aider dans l'analyse réflexive de ces démarches.

Concernant la planification territoriale, Dugua note la même carence : la planification territoriale souffre d'un « cadre théorique et conceptuel faiblement structuré » (2015, p. 18). Contrairement à l'Angleterre, l'Italie ou l'Allemagne, il n'y a, pour l'auteur, qu'une très faible structuration du champ de la planification au sein de la discipline urbanistique. L'investissement académique est cependant malgré tout plus important que pour la prospective, avec là aussi plusieurs thèses conduites sur le sujet (voir par exemple Douay, 2007 ; Desjardins, 2007 ou Dugua, 2015), mais surtout des ouvrages centrés sur le sujet, que ce soient les enjeux de la planification territoriale en Europe (Zepf, Andres, 2011), l'analyse comparée des plans et projets en France et en Italie (Novarina, 2003) ou encore la planification stratégique spatialisée (Motte, 2006).

Nous dressons un constat similaire pour les projets de territoires, d'autant plus que leur émergence est récente, au tournant du XXI^{ème} siècle. Nous notons là aussi une implication des réseaux professionnels et d'élus, à l'image de l'Assemblée des communautés de France et de son enquête sur les enjeux et les pratiques observées dans le cadre des projets de territoire (ADCF, 2015).

Nous formulons l'hypothèse que ce faible investissement académique dans l'anticipation territoriale est pour partie responsable des doutes et incertitudes pesant sur ces démarches. Il ne permet pas l'analyse réflexive sur la nature des pratiques, leurs évolutions ou encore leur adéquation au contexte dans lequel elles s'inscrivent. Il ne permet pas non plus l'émergence ou la contribution à un nécessaire cadre théorique. Cette analyse réflexive n'est pas à attendre non plus des praticiens de ces démarches, une analyse trop critique étant de nature à remettre en cause tout ou partie de leurs pratiques. Nous avons bien conscience en écrivant ces lignes de notre appartenance à cette catégorie... mais également au monde universitaire qui nous facilite ce pas de côté.

1.1.6 UN MANQUE D'ÉVALUATION DES DEMARCHES D'ANTICIPATION

Nous avons souligné plus haut les doutes et incertitudes pesant sur les démarches d'anticipation, voire les critiques sévères à leur égard. En retour, nous pouvons noter l'absence d'évaluation sérieuse de telles démarches, notamment de leur efficacité, c'est-à-dire de l'atteinte des objectifs fixés et qui, à leur tour, permettraient d'étayer solidement ces critiques.

Notons tout d'abord que l'évaluation de telles démarches est très complexe puisque portant sur tous les secteurs territoriaux. Cette complexité de la multiplicité des secteurs s'additionne à la complexité même de l'évaluation des politiques publiques. En effet, l'évaluation d'une politique publique consiste, notamment, en l'analyse de ses impacts sur le ou les secteurs ciblés et leur comparaison avec ce qui se serait passé si la politique n'avait pas été mise en œuvre (Bozio, 2014). Aucune évaluation d'ampleur n'a été faite, à notre connaissance, d'anticipations territoriales. L'étude de la Fédération nationale des SCoT (Faure *al.*, 2016) confirme ce constat :

« Il n'existe quasiment aucun travail d'évaluation nationale ou régionale qui permettrait, 15 ans après la promulgation de la loi créant les SCoT, de dire s'ils commencent à être utiles au plan des objectifs qu'on leur a demandé de porter. Une « Synthèse régionale – La planification territoriale en Nord-Pas-de-Calais » (12 décembre 2013, 4 pages) fait figure d'exception, et elle est plutôt sévère pour les SCoT, malgré sa grande brièveté, qui confine à l'analyse péremptoire. » (p. 37)

Non seulement les évaluations sont quasi-absentes et quand elles existent elles sont lacunaires. Ce constat n'est pas propre à l'anticipation territoriale, l'évaluation des politiques publiques occupe encore une place limitée en France, avec une attention centrée davantage sur les moyens que sur les résultats et une méfiance chez nombre de décideurs (Migaud, 2013). Si les SCoT ou les Chartes de PNR sont soumises à évaluation, les enseignements tirés sont de qualité hétérogène (certaines évaluations ressemblent davantage à un bilan d'activités qu'à une évaluation) et l'absence d'analyse consolidée ne permet pas d'en tirer de conclusion plus globale.

Dès lors, les débats sur l'efficacité des démarches d'anticipation territoriale nous semblent trop peu étayés en l'absence de telles évaluations. Si des doutes persistent sur leurs impacts sur les territoires, il ne nous est, en retour, pas permis d'affirmer une absence d'impacts. Que ce serait-il passé si de telles démarches n'avaient pas été mises en œuvre ? Cette question reste aujourd'hui largement en suspens, car elle n'a pas été réellement investie. Il faut dire par ailleurs que la question est complexe tant les facteurs influençant les dynamiques territoriales sont nombreux. Il est ainsi difficile, parmi ces facteurs, d'apprécier l'effet du facteur politique publique et de le distinguer des autres (Fouquet, 2009). L'exercice serait moins complexe si toutes choses étaient égales par ailleurs, mais cela n'est jamais le cas. Sans évaluation sérieuse, la part des choses entre les évolutions dues à une politique et les autres facteurs est donc difficile à faire.

Nous pouvons aussi nous interroger si, du fait de doutes sur l'efficacité des démarches d'anticipation, avec les difficultés à « fonder en raison l'anticipation » (Soubeyran, 1994, p. 139) il ne serait pas préférable de ne plus conduire de telles démarches d'anticipation ? Nous reviendrons sur cette question ultérieurement dans cette partie, en mobilisant la réflexion de philosophes notamment.

Il semble néanmoins qu'il faille laisser le temps au temps pour la prise en compte du long terme et pouvoir apprécier la portée de l'anticipation territoriale. Une évaluation uniquement à court terme ne permettrait pas une juste appréciation. En effet, une recherche longitudinale (sur huit années) portant sur des projets de territoire conduite par Valéry Michaux (2018), confirme l'effet limité de ce type de démarches d'anticipation au moment de leur initiation, avec des projets de territoire souvent trop généralistes, peu différents d'un territoire à l'autre, peu contraignant et avec une mise en œuvre qui s'éloigne de la stratégie initiale²⁰. Mais l'approche longitudinale de cette recherche permet également de mettre en évidence les améliorations qui s'opèrent dans le temps, lors du processus de mise en œuvre du projet et de ses ajustements ou actualisations successifs. Le projet initial joue un rôle de boussole à partir de laquelle vont se préciser les critères d'éligibilité des actions, se structurer la gouvernance locale, se développer des outils de connaissance et d'analyse territoriale ou encore émerger des enjeux communs et des ambitions partagées. Michaux met ainsi en évidence un « effet d'entraînement et de transformations en cascade » (2018, p. 48) aboutissant à un changement de paradigme de l'action publique locale. Si tous les projets de territoire analysés n'ont pas permis ce changement au terme de la recherche, il est malgré tout observé dans 40 % des cas dès la mise en œuvre du projet initial, auxquels s'ajoutent 20 % de territoires lors de l'actualisation de leur projet.

Si cette recherche corrobore pour 40 % des projets analysés les critiques adressées aux démarches d'anticipation, avec des effets peu structurants, elle les tempère également, mettant en évidence le besoin de temps nécessaire à leur effet d'entraînement et de transformations, qui au final s'avèrent eux structurant pour une majorité (60 %) de territoires. Elle explique ainsi le besoin de temps long et les ajustements nécessaires pour la prise en compte des enjeux de long terme portés par le développement durable, objet de nos travaux.

Ce besoin de temps long s'illustre à l'échelle des démarches d'anticipation territoriale chambériennes successives, par exemple, à travers la prise en compte croissante puis les réponses apportées aux problématiques énergétiques et climatiques. Lors du *Projet d'agglomération 2020* ces problématiques ne sont abordées qu'à travers un des projets de l'Agenda 21 qui fait référence à la mise en œuvre d'un Plan Climat Energie territorial. Quelques années plus tard, un service est structuré autour de ces problématiques au sein de l'agglomération qui porte l'ambition d'être territoire à énergie positive (TEPOS). Cette prise en compte croissante est constatée par un cadre du Grand Chambéry :

²⁰ Nous reprenons ici un extrait de notre article développé dans le cadre de la revue *Temporalités* (Le Fur, 2019).

« C'est bien parce qu'il y a cette antériorité d'un Plan climat énergie territorial, d'un TEPOS, Citergie, Agenda 21. Il y a eu une antériorité dans la collectivité et sur la collectivité après toutes ces questions-là. Aujourd'hui bien sûr on est obligé, réglementairement parlant, on est obligé de la réaliser, mais il y a une vraie prise de conscience. En tout cas la collectivité s'est vraiment structurée pour répondre à cette obligation avec une ambition qui est quand même assez élevée. [...] Il n'y a pas de collectivité de notre taille [en Savoie...] où il y a autant de personnes qui travaillent sur cette mission-là. » (entretien du 25/05/2018)

Ces constats nous permettent de prendre conscience que la mesure des résultats ne peut se faire que dans le temps long et pas – ou très peu – à court terme, ni dans toutes les situations. Ainsi face aux doutes des acteurs – élus et agents – de l'anticipation territoriale sur la portée de ces démarches, mentionnés par plusieurs auteurs (Faure et *al.*, 2016 ; Dugua, 2015), doutes qui nous interrogent également entre collègues dans notre métier de consultant, doutes que nous avons entendu à l'occasion de nos entretiens, nous ne pouvons que suggérer de poser l'évaluation dans le temps long et de prendre le recul temporel nécessaire pour une évaluation complète.

1.1.7 DES OBSTACLES NOMBREUX DANS LE PROCESSUS ALLANT DE LA CONNAISSANCE A L'ACTION

Pour Berger, la prospective vise à éclairer l'action par la prise en compte des enjeux de long terme. Les apports de la sociologie de l'action publique ont cependant, depuis l'émergence de la prospective dans les années 1950, mis à mal la croyance en la rationalité de la décision politique (Lascoumes, Le Galès, 2012). Elle permet de mieux comprendre les difficultés de prise en compte des enjeux soulevés dans le cadre des démarches d'anticipation territoriale par l'action publique, les obstacles étant nombreux sur le chemin du processus menant de la connaissance à l'action. Nous présentons dans cette sous-section quelques-uns de ces apports.

1.1.7.1 Des contraintes politiques qui pénalisent la prise en compte de nouveaux enjeux de long terme

Les contraintes politiques qui freinent la mise à l'agenda et la prise en compte des nouveaux enjeux de long terme sont nombreuses. Elles sont de différentes natures comme le montrent les quelques contributions d'auteurs abordées ci-après.

La mise à l'agenda d'un problème est le fruit d'un travail mené par les acteurs (politiques, associatifs, syndicalistes...) et n'a rien de naturel. Ce travail permet une évolution de la perception du problème, qui est un construit social (Muller, 1990). Elle est aujourd'hui d'autant plus complexe que l'action publique territoriale concerne aujourd'hui de nombreuses administrations dans un contexte de compétences plus ou moins clairement partagées (Muller, 1990 ; Faure, Douillet, 2005).

La fréquence des différentes élections qui marquent le rythme politique français est élevée au regard des enjeux de long terme. Elle est de cinq ans pour les élections présidentielles et législatives, six ans pour les élections municipales et communautaires, de même que pour les élections départementales et régionales, cinq ans pour les élections européennes. Les enjeux environnementaux peuvent, quant

à eux, à l'image du changement climatique, renvoyer à 2050, voire la fin du siècle. Dominique Bourg et Kerry Whiteside (2010) soulignent ainsi le décalage entre les institutions démocratiques court termistes et ces enjeux de long terme. Rosanvallon (2009) évoque quant à lui la « myopie » des démocraties politiques et leur préférence au présent qui constitue l'horizon des démocraties.

Comme nombre d'acteurs, les élus sont des « acteurs pluriels » (Lahire, 1998). Ils sont tiraillés entre différentes formes d'enjeux ou intérêts. Ainsi, par exemple, un Maire est aussi fréquemment à titre personnel propriétaire foncier (Estèbe, 2015). Que favorisera-t-il : la cohérence dans le temps de l'aménagement de sa commune ou la valorisation de son patrimoine foncier ? Les arbitrages ne sont pas toujours au profit de la commune.

La prise en compte d'enjeux émergents avec la montée en puissance du développement durable peut ainsi être reportée à plus tard – voire *sine die* - ou minimisée. Une étude de sites à vocation économique montre que lorsque l'environnement fait obstacle, les EPCI cherchent à réduire cette contrainte, pour que l'environnement devienne compatible avec le projet économique (Demazière, 2016).

La prise en compte est d'autant plus faible que certains de ces enjeux de long terme sont relativement nouveaux (comme le climat ou la biodiversité...), peu institutionnalisés, leurs représentations encore incertaines, les acteurs peu légitimés et les réponses à apporter encore sujettes à controverses (Lascoumes, Le Galès, 2012).

Des évolutions sont malgré tout en cours avec, d'une part, au niveau global, le passage d'un référentiel de l'action publique du néolibéralisme à celui de l'efficacité globale, comme le qualifie Pierre Muller (2015), intégrant les enjeux du développement durable et, d'autre part au niveau local, des initiatives qui se multiplient en faveur de la transition.

1.1.7.2 Une rationalité limitée dans la prise en compte des enjeux territoriaux

Michel Crozier et Erhard Friedberg (1997) ont démontré qu'à une prise en compte mécanique d'un enjeu, à la définition d'objectifs clairs, les acteurs privilégient le maintien de leurs marges personnelles de libertés, de zones d'incertitudes, et que leur pouvoir est d'autant plus grand que la zone d'incertitude que l'acteur contrôle sera grande.

Les politiques publiques pâtissent par ailleurs d'une forte inertie. Les institutions et politiques en place constituent une contrainte forte pour l'émergence de politiques alternatives. Une fois une politique engagée, les changements deviennent difficiles. C'est ce que Paul Pierson (2000) qualifie de « dépendance au sentier ». Dans le même sens, le mimétisme institutionnel et l'attention portée aux bonnes pratiques et recettes dans la mise en œuvre des politiques locales ne favorisent pas le renouvellement de l'action publique (Jobert, 1992 cité in Faure, 2005).

Ainsi, le processus de définition d'objectifs à même de répondre à de nouveaux enjeux, notamment de long terme, rencontre de nombreux obstacles. Ce n'est pas parce qu'un enjeu est identifié qu'un objectif sera assigné ou qu'une réponse lui sera apportée.

CHAPITRE 2. UN NOUVEAU CONTEXTE POUR L'ANTICIPATION TERRITORIALE ET UN INTERET RENOUVELLE

Le contexte dans lequel se déroulent les démarches d'anticipation territoriale ne sont plus les mêmes aujourd'hui qu'hier. Après avoir rappelé la pensée de Berger et les critiques formulées à l'encontre des démarches passées dans le chapitre précédent, nous analysons dans ce chapitre, décliné en deux sections, le contexte actuel de l'anticipation territoriale. La première section porte notamment sur le constat d'accélération des temps sociaux et de changement de régime d'historicité. La seconde section met en perspective la pensée de Berger par des réflexions de philosophes et penseurs, afin d'appréhender l'intérêt renouvelé de l'anticipation dans le contexte actuel.

2.1 Une nouvelle appréhension du futur

2.1.1 UNE ACCELERATION DU TEMPS SOCIAL ET UN ACCROISSEMENT DES INCERTITUDES

Le contexte actuel est caractérisé par une accélération du temps social. Pour Hartmut Rosa, l'expérience majeure de la modernité est en effet celle de l'accélération. Dans sa critique sociale du temps, Rosa (2010) identifie trois types différents d'accélération sociale :

1. Une accélération technique ;
2. Une accélération des transformations sociales ;
3. Une accélération du rythme de vie ;

Les effets combinés de ces trois catégories d'accélération engendrent une « véritable crise du temps » (Rosa, 2010., p. 12), un manque de temps. Cette accélération est pour Rosa constitutive de la modernité (*ib.*, p. 36), ce que défend également Myriam Revault d'Allonnes (2012).

Cette accélération du temps est d'autant plus marquante qu'elle s'inscrit dans un contexte, que Rosa qualifie de « modernité avancée²¹ », qui semble être celui d'une société ayant atteint une sorte de terme, de « fin de tout mouvement », pétrifiée, multiples « post » (*ib.* p. 28) : « posthistorique », « postmoderne » ou encore « postindustrielle ». Rosa note ainsi une forme de « cristallisation » de la société, à la fois culturelle et structurelle, dans laquelle plus aucune transformation essentielle ne peut se produire :

²¹ Rosa utilise fréquemment la notion de « modernité avancée ». Il la présente (*ib.*, p. 250) comme usitée par les auteurs qui notent une « rupture » dans l'évolution de la société moderne au tournant du XXI^{ème} siècle, mais qui, plutôt que de faire référence aux concepts de mondialisation ou de postmodernité, mobilisent des notions telles que la « seconde modernité », la « modernité réflexive » ou encore la « modernité avancée ».

« Les énergies utopiques s'épuisent, parce que toutes les possibilités de l'esprit et des idées semblent avoir été exploitées, et un pesant ennui vide de tout événement menace de s'installer. [...] ce sont des constats d'une époque de bouleversement, mais privés de la perspective d'un « renouveau culturel », et par conséquent celle d'un enchaînement cohérent du passé, du présent et du futur. » (*ib.*, p. 29)

Il rejoint en cela la thèse de Francis Fukuyama (1992) sur la « fin de l'histoire », pour qui le progrès a permis d'atteindre les modèles indépassables du capitalisme libéral et de la démocratie ou encore de celle de la postmodernité. Il rejoint également celle défendue par Hartog (2003) sur le présentisme

La première catégorie d'accélération, l'accélération technique, est portée par les innovations technologiques successives : machine à vapeur, train, avion, téléphone, internet... Ils sont à la source de cette accélération généralisée. Comme Berger (1957b), Rosa souligne que l'accélération technique est particulièrement prégnante, notamment dans le domaine des transports. Elle contribue à une forme de « compression de l'espace ». (2010, p. 95). Mais elle n'en est pas pour autant cantonnée aux transports – qu'ils soient de biens ou de personnes d'abord, d'informations ensuite avec la radio, la télévision puis internet -, elle concerne aussi la transformation des matériaux ou de l'énergie par exemple.

La seconde catégorie, celle de l'accélération des transformations sociales, bien que pouvant être distinguée de la première lui est très liée. L'accélération des changements technologiques a entraîné avec lui une accélération du changement social. S'il a fallu près de 40 ans entre l'invention du poste de radio et sa diffusion à 50 millions d'appareils, il n'a fallu que 4 ans pour passer de la première à la cinquante millionième connexion internet (*ib.*, p. 99). Rosa définit ainsi l'accélération du changement social comme :

« une augmentation du rythme d'obsolescence des expériences et des attentes orientant l'action et comme un raccourcissement des périodes susceptibles d'être définie comme appartenant au présent, pour les diverses sphères des fonctions, des valeurs et des actions. » (*ib.* p. 101)

Cette accélération peut ainsi se traduire comme une forme de « compression du présent » (*ib.*, p. 100).

La dernière catégorie, celle de l'accélération des rythmes de vie, se traduit pour Rosa par une réduction et une densification des périodes d'action : le temps consacré aux repas, au sommeil, aux activités... est réduit, ainsi que le temps entre chacune de ces actions. Elle se traduit aussi par un renforcement du sentiment d'urgence et une augmentation de la pression temporelle, qui peuvent être générateur de stress. Comme l'écrit également Revault d'Allonnes, partageant ce constat, « Plus nous gagnons du temps, plus nous en manquons » (2012, p. 125).

Plusieurs forces entretiennent, selon Rosa, cette accélération. Elle est tout d'abord autoalimentée, l'accélération d'une catégorie entraînant une accélération des autres, dans une forme de spirale d'accélération. L'accélération des transports apporte ainsi une réponse à un manque de temps, mais elle permet également une densification des épisodes d'actions, densification qui engendre à son tour une accélération du rythme de vie, à laquelle une réponse technologique peut être apportée...

L'accélération est aussi soutenue par des forces externes. Le moteur économique est une de ces forces puissantes. Afin de réduire le coût du temps de travail, la gestion capitaliste de l'économie contribue à augmenter la productivité (la production par unité de temps) et l'efficacité de ce temps de travail. Rosa note ainsi : « Si la valeur d'échange d'une marchandise est déterminée par le temps de travail (socialement nécessaire) investi en elle, l'économie de temps de production peut être immédiatement convertie en profit (relatif) [...]. » (2010, p 201). C'est un premier facteur d'accélération économique. Le second tient pour Rosa à l'avantage que les entreprises ont à avoir et garder un temps d'avance sur leurs concurrents, par la fourniture de nouveaux biens et services, et des intérêts qu'elles en retirent en termes de positionnement et de surprofit pendant le temps limité du monopole sur le bien ou service nouvellement commercialisé.

L'accélération culturelle est un second moteur externe. Citant Gerhard Schulze²², Rosa constate avec lui que dans la modernité avancée, la multiplication des expériences vécues par unité de temps semble être une condition de l'enrichissement de la vie des individus. L'accélération provient ainsi de cette « idée d'épuiser toutes les possibilités du monde », possibilités néanmoins quasi inépuisables et générant une forme de course sans fin (Rosa, 2010, p. 224).

Le troisième et dernier moteur identifié par Rosa est le moteur sociostructurel. Il part du constat de la différenciation fonctionnelle (Luhmann, 1995) des sociétés modernes, c'est-à-dire d'une construction et d'une différenciation de fonctions distinctes : la santé, l'économique, la science, la religion, l'éducation, la famille... Or chaque individu est impliqué dans ces différentes sphères fonctionnelles constituant la société. Cette différenciation a engendré une raréfaction du temps qui est désormais partagé entre ces différentes sphères, lesquelles étant, du point de vue du temps disponible par chaque individu, en concurrence entre elles. Chaque individu compose ainsi des arrangements temporels flexibles, ce que Rosa nomme une « temporalisation du temps » (*ib.*, p. 237), pour répondre aux besoins des différentes sphères, davantage par une imbrication de ses activités au sein des différentes sphères que par une planification ordonnée du temps consacré à ces différentes sphères. Ainsi la différenciation fonctionnelle a-t-elle engendré une dédifférenciation temporelle, par l'effacement des frontières temporelles entre les différentes sphères fonctionnelles, avec le sentiment de devoir faire tout et d'être partout en même temps. La frontière s'est ainsi effacée pour de nombreux actifs entre le monde professionnel et la vie de famille : connexion permanente, achèvement d'un dossier le soir ou le week-end, télétravail... Et Rosa de conclure : « La *fragmentation* des pratiques temporelles de la modernité avancée et la tendance au *multitasking*²³ se révèlent donc des conséquences structurelles de la société fonctionnellement différenciée [...]. » (*ib.*, p. 237).

²² SCHULTZ G., 1997, « Steigerungslogik und Erlebnisgesellschaft », *Politische Bildung* n°2, p. 77-94

²³ Multitasking : exécution simultanée de plusieurs activités

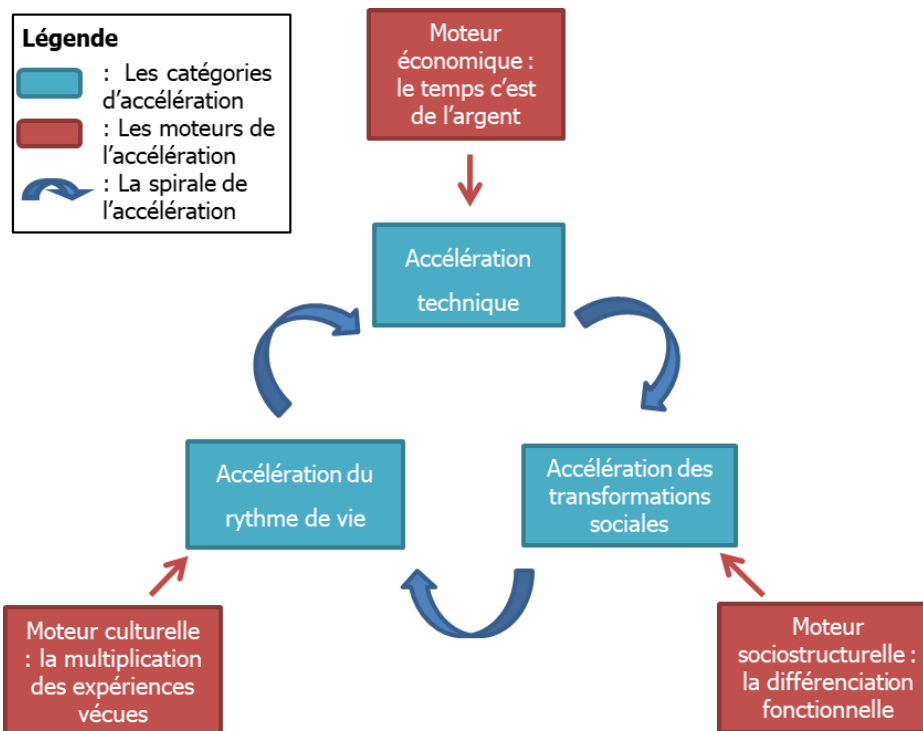


Figure 47: L'accélération sociale (réalisation : Le Fur d'après Rosa, 2010, p. 190 et 238)

Cette accélération, dont Rosa identifie une poussée à partir des années 1970 et qui s'impose à grande échelle aux alentours de 1989 (chute du monde soviétique, révolution numérique...), n'est pas sans conséquence sur la politique et l'action publique. Rosa souligne ainsi le décalage – il parle de « désynchronisation » - que génère cette accélération aujourd'hui entre le temps politique et le temps des autres sphères sociales, avec une véritable « crise du temps politique » (Rosa, 2010, p. 316). La politique exige de prendre du temps pour les délibérations et les décisions alors que l'accélération sociale demande des décisions immédiates dans un enchaînement de plus en plus intense. Le temps disponible aux élus pour chaque décision se voit ainsi se réduire, proportionnellement à l'augmentation du besoin de décision. Ainsi, alors que le temps politique dans la modernité classique dictait pour Rosa le temps des événements sociaux, il est aujourd'hui dépassé par ces événements. L'ambition de la politique de modeler l'histoire se voit remise en cause par cette crise du temps.

La complexité de la société du fait de sa différenciation fonctionnelle et les transformations de plus en plus rapides, réduisent la portée de l'anticipation ou de la prévision rationnelle. Ainsi, pour Rosa, alors que le besoin de planification croît du fait d'une augmentation de la portée des conséquences des décisions politiques (il cite l'exemple du génie génétique), à l'inverse la capacité de prévision décroît tout comme les ressources temporelles dédiées à la prise de décision, et de noter :

« Dans la modernité avancée, le *besoin* de planification croît au rythme où se réduit la portée prospective du *planifiable*. Par conséquent il y a de moins en moins de choses que l'on puisse régler une fois pour toutes, ou au moins pour la durée d'une ou plusieurs générations ; le futur prévisible se rapproche toujours plus du présent, de telle sorte que la politique doit se replier sur le mode du « bricolage » [...] » (*ib.*, p. 321).

La politique se voit ainsi remise en cause, Rosa soutient même l'idée que « le temps de la politique est révolue » (*ib.*, p. 326). L'action publique est ainsi davantage perçue comme un frein à la modernisation, au progrès, aux dynamiques économiques, ce qui justifierait sa minimisation et la montée en puissance du libéralisme. Alors qu'elle était un levier de la modernité classique elle devient un frein dans le contexte de la modernité avancée, alors qu'hier elle agissait, elle doit aujourd'hui se contenter de réagir.

Cette évolution engendre une inversion dans la distinction classique entre les politiques de droite et de gauche. Ainsi les tenants du « progrès » hier se voient aujourd'hui davantage relégués dans une posture de conservateurs, de « partisans de la *décélération* » (*ib.*, p. 326), de maintien des acquis. Ils militent pour davantage de contrôle du politique sur l'économie, de préservation de l'environnement ou des spécificités locales... A l'inverse, les « conservateurs » de la modernité classique sont aujourd'hui les partisans d'une poursuite de l'accélération, d'une suppression des obstacles aux échanges économiques, à la suprématie du marché, au retrait de l'Etat... Tout se passe pour Rosa comme si le système tout entier était « frappé de myopie », avec des décisions qui ne sont plus qu'à court terme, pour répondre à des besoins immédiats, au détriment des « visions historiques ou des stratégies politiques à long terme » (*ib.*, p. 328).

Dans un tel contexte, le recours à l'anticipation, s'il est rendu nécessaire, devient éminemment plus complexe. Les prévisions perdent de leur portée et de leur fiabilité. Les scénarios, marqueurs de la prospective, perdent en robustesse. Toute décision publique peut être remise en cause à tout moment par une évolution imprévue.

Cette accélération des changements accroît les incertitudes quant à l'avenir : tout bouge, de plus en plus et de plus en plus vite. Comme le soulignent Michel Callon, Pierre Lascombes et Yannick Barthe, ces incertitudes sont par ailleurs exacerbées par les progrès des sciences et techniques :

« Contrairement à ce que l'on aurait pu penser il y a encore quelques décennies, le développement des sciences et des techniques n'a pas apporté avec lui plus de certitudes. Au contraire, d'une manière qui peut paraître paradoxale, il a engendré toujours plus d'incertitudes et le sentiment que ce que l'on ignore est plus important que ce que l'on sait. » (2001, p. 37)

Pour Rosa (2010), malgré les progrès de la connaissance, dans le contexte dynamique de la modernité, d'un monde en accélération, la capacité d'anticipation reste et restera limitée. Jonas en souligne également le paradoxe :

« D'une part nous savons plus, d'autre part nous savons moins, sur l'avenir, que nos ancêtres prémodernes. Plus parce que notre savoir analytique-causal avec son application méthodique au donné est bien plus grand ; moins, parce que nous avons affaire à un état constitutionnel de *transformation*, alors que les hommes du passé avaient affaire à un état qui se maintenait globalement (ou qui en donnait l'impression). Ils pouvaient être sûrs que les mœurs, les sentiments, les idées, les rapports de domination, les structures économiques et les ressources naturelles, la technique de guerre et de paix ne seraient pas très différents dans la prochaine génération de ce qu'ils étaient dans la leur. Nous savons, même si nous ne savons rien d'autre, que la plupart des choses seront différentes. C'est la différence entre une situation statique et

une situation dynamique. La dynamique est le signe distinctif de la modernité [...] » (Jonas, p. 231)

Cette accélération des changements et l'accroissement des incertitudes rendent nécessaire une anticipation plus souple, plus adaptable à des évolutions qui peuvent survenir à tout moment. Elles interrogent également la place et les modalités historiques d'élaboration des scénarios, nous y reviendrons ultérieurement. Cette accélération des temps sociaux appelle par ailleurs, plus largement, une meilleure prise en compte des questions liées aux temporalités dans l'action publique locale (Royoux, 2017, 2018).

2.1.2 UN CHANGEMENT DE REGIMES D'HISTORICITE

2.1.2.1 Définition du régime d'historicité

François Hartog (2003) a largement contribué à diffuser la notion de régime d'historicité. Il la définit comme la diversité des rapports au temps, la façon d'articuler le passé, le présent, le futur et de leur donner sens, la manière dont « une société traite son passé » (*ib.* p. 29). Il considère la notion comme la manière de « mettre en lumière des modes de rapport au temps : des formes de l'expérience du temps, ici et là-bas, aujourd'hui et hier » (*ib.*, p 29). Il illustre ses propos à partir de l'exemple de Berlin, ville chargée d'histoire, ville frontière entre l'Est et l'Ouest et s'interroge :

« Quels rapports entretenir avec le passé, avec les passés bien sûr, mais aussi et fortement avec le futur ? [...] Que détruire, que conserver, que reconstruire, que construire et comment ? Ce sont autant de décisions et d'actions qui engagent un rapport explicite au temps ». (*ib.*, p. 30).

2.1.2.2 De l'ancien au nouveau régime d'historicité

Pour Hartog (2003), le modèle historiographique européen a été jusqu'à la fin du XVII^e siècle celui de l'« *historia magistra* » (p. 64) : le présent était éclairé par le passé, par la référence aux périodes exemplaires de l'antiquité. L'histoire n'étant que répétition, l'homme évoluant à l'intérieur d'un même cercle, le passé permettait de comprendre le présent, il lui fournissait aussi un modèle, un exemple, au premier rang desquels se positionnait l'antiquité.

Avec le christianisme, le rapport au temps était pour Hartog en tension entre le passé, celui de la naissance du Christ, « l'évènement décisif par quoi *tout est déjà accompli* » et « le dénouement final » (p. 94), celui du retour du Christ et du Jugement. Le temps présent est un temps d'entre deux, un « temps d'attente », entre un passé connu et un futur d'espérance - le dénouement - dont ni l'heure ni la date ne sont connues. C'est un présent transitoire entre la « Chute originelle et le Jugement dernier » qui l'éclairent (Charles, 2004, p. 13). Le passé, avec la naissance du Christ, donne un sens au présent et prépare l'avenir, ce « dénouement final » (Hartog, 2003, p. 94).

Mais, pour Hartog, avec l'institutionnalisation de l'église, le temps passé, du « *déjà accompli* », va prendre une place croissante, tournée vers le Christ et porté par la tradition :

« On sera dès lors prié de regarder moins en avant et plus vers l'arrière : vers le Christ, avec qui tout commence, et qui est aussi le vivant modèle insurpassable » (*ib.*, p. 96)

L'Eglise porta ainsi également, selon Hartog, ce modèle de *l'istoria magistra*, d'un présent regardant vers le passé, en le mobilisant à son profit, en le réactivant par les rituels, mais en ne s'identifiant jamais totalement à ce modèle. La fondation de l'Eglise a pris le relais de la fondation de Rome, mais avec un contenu différent, la venue du Christ en étant l'acte fondateur.

Ce modèle de *l'istoria magistra*, ce régime ancien d'historicité, perdura jusqu'à la veille de la révolution. Avec la révolution, le régime ancien d'historicité devient moderne. Hartog cite ainsi Fustel qui en 1875²⁴ constatait, avec près d'un siècle de recul sur la révolution, que les époques différaient tellement, entre l'ancien et le nouveau régime, que la référence à *l'istoria magistra* n'était plus tenable, l'analogie et la répétition n'étaient plus mobilisables (*ib.*, p. 184). Revault d'Allonnes souligne également que la modernité se caractérise par ce détournement de la tradition et du passé, une « volonté d'émancipation » (2012, p. 11). Le manque de pertinence de l'analogie et de la répétition est également souligné par Berger (1957a).

Avec le basculement dans le régime moderne d'historicité, le présent n'est plus, selon Hartog, tourné vers son passé, modèle indépassable porteur de leçons, de bons exemples, mais il est tourné vers l'avenir. L'avenir est désormais ouvert et non plus enfermé dans un *télos* historique tendu vers le jugement final comme dans le cas du christianisme par exemple. N'ayant plus de repères historiques, ou issus de croyances, la modernité doit alors, dans un questionnement réflexif, trouver par elle-même sa propre normativité et ses propres valeurs (Revault d'Allonnes, 2012).

Pour Hartog, plus qu'un avenir simplement ouvert, c'est dorénavant du futur que vient la lumière. Il donne du sens à l'avenir et éclaire l'histoire passée. Dans ce régime moderne d'historicité, la vision du temps est celle du perfectionnement et du progrès des sciences et de la société. Hartog qualifie également ce régime moderne de « futuriste » (2003, p. 149), dans le sens d'une domination du point de vue du futur, avec une histoire qui se déroule au nom de l'avenir, portée par l'amélioration et le progrès. La prospective émergera en France au milieu des années 50 dans ce régime moderne d'historicité. Mais elle émerge à une période charnière où ce régime est bousculé. Bien que ni la première ni la seconde guerre mondiale n'aient eu raison du futurisme, qui reste porté par l'idée de progrès, son horizon temporel, elles l'ont mal mené. Hartog souligne ainsi que Sartre, dès la fin des années 1940, en défendant l'existentialisme s'inscrivait dans ce qui deviendra le présentisme. De même, il mobilise Lévi-Strauss²⁵ qui questionnait dès les années 1950 le régime moderne fondé sur l'évidence de l'ordre du progrès. Ainsi, si l'émanation de la prospective se fait bien dans le contexte du régime moderne d'historicité, c'est un régime en déclin.

²⁴ FUSTEL DE COULANGES, 1875, *Histoire des institutions politiques de l'ancienne France*, Paris, Hachette

²⁵ LEVI-STRAUSS, 1955, *Tristes Tropiques*, Paris, Plon

2.1.2.3 La bascule dans le présentisme

Hartog (2003) estime que 1968 marque réellement une première brèche dans le régime moderne, avec la remise en cause du progrès capitaliste du monde occidentalisé, du temps comme vecteur de perfectionnement. C'est aussi une période où la prospective se diffuse, sort du cercle des seuls initiés constitués autour de Berger. Mais c'est aussi peu de temps après qu'elle va connaître une première mise en sommeil. Alors que la prospective incite à regarder vers l'avenir, au même moment l'avenir comme source de progrès est remis en cause.

Les slogans « Tout, tout de suite » ou « no futur » (Rosa, 2003, p. 155) marqueront, pour Rosa, cette époque. Le tournant des années 1970, marqué par la crise économique et la progression du chômage, après la période des trente glorieuses, contribue à faire s'éloigner l'idée d'un avenir meilleur. La chute du mur de Berlin marque pour Hartog la fin du régime moderne qui bascule définitivement du futurisme au présentisme.

Jonas, en rupture avec l'idée d'un progrès inéluctable, écrivait ainsi en 1977 :

« Il s'agit donc surtout de rompre avec l'idée de la « préhistoire », dont nous aurions été la fin alors que de notre côté nous ne serions un moyen en vue du but définitif. Non seulement un tel but définitif n'existe pas (ou, à supposer qu'il existe de façon cachée, nous ne saurions le désigner d'aucune façon) : il est encore plus important de comprendre que chaque homme est sa propre fin, et qu'il l'était donc également dans n'importe quel passé » (Jonas, 1979, p. 416)

La réflexion de Jonas fait écho aux thèses sur l'existentialisme portées par Sartre, dès la fin des années 1940, qui écrivait : « l'homme n'est rien d'autre que son projet, il n'existe que dans la mesure où il se réalise, il n'est donc rien d'autre que l'ensemble de ses actes, rien d'autre que sa vie » (1946, p. 51).

Cette brèche initiée en 1968 marque un mouvement de fond qui s'installe peu à peu. Le futur cède sa place au profit du présent. Cette brèche est renforcée pour Hartog par la montée du consumérisme, l'enchaînement des innovations et la course aux profits de plus en plus rapides qui accroissent l'obsolescence des hommes et des objets. La circulation de l'information de plus en plus rapide, à laquelle contribue l'essor des médias, tend également à renforcer la prépondérance de l'instant, l'impératif du direct. Les moyens de communication et de déplacements grandissants donnent l'impression d'un monde « à la portée de la main » (*ib.*, p 156) et contribuent aussi au présentisme. Hartog - et avec lui de nombreux auteurs qu'il mobilise (Halévy, 1948 ; Nora, 1984 ; Jeanneney,

2001²⁶) - constate comme Berger (1957a) l'accélération du temps, avec des changements majeurs perceptibles à l'échelle d'une génération, portés par les innovations techniques et industrielles qui accroissent l'imprévisibilité de l'avenir.

Mais, pour Hartog, la période de crise et la montée du chômage installent un présentisme triste, « pesant et désespéré » (2003, p 156), qui rompt avec un rapport au temps du régime moderne porté par l'espoir d'un avenir meilleur. Le présent est, avec le présentisme, l'horizon du temps, sans passé ni futur, géré au fil de l'eau. Ce présentisme se traduit aussi par « le refus du vieillissement », ou encore le « déficit chronique de temps » (*ib.*, p. 157). Le temps est ainsi malmené, combattu, compressé dans l'instant, dans un régime peu disposé à se tourner vers l'avenir.

Le présentisme d'Hartog fait écho à des notions employées par d'autres auteurs pour décrire ce basculement dans un nouveau régime. Ainsi Dubar, propose, dans une recension de l'ouvrage d'Hartog (2003), plutôt que d'employer le terme de présentisme, de faire référence à la post-modernité ou à la seconde modernité, puisque survenant après le « régime moderne » (Dubar, 2004, p. 132). Ce basculement entre ces deux régimes est également bien décrit par Gilles Lipovetsky, qui souligne le passage d'une société d'attente tournée vers le futur, aux « visions enthousiastes du progrès » (2004, p. 49), à une société aux horizons de temporalité plus courts, davantage précaire et éphémère. Lipovetsky fait référence à une « hypermodernité » pour désigner cette nouvelle période.

2.1.2.4 Une nouvelle attention au futur

Dès les années 1970, avec le rapport du Club de Rome, puis la décennie suivante avec la diffusion de la notion de développement durable, s'établit une prise de conscience des impacts portés à l'environnement par le développement des sociétés et leur croissance économique.

Hartog (2003) note ainsi l'attention portée à la nature et le souci de sa patrimonialisation au tournant des années 1970, dont la convention internationale de 1972 de protection du patrimoine mondial culturel et naturel fournit un bon repère. Le patrimoine n'est plus que culturel - la loi sur les monuments historiques remonte au 31 décembre 1913 (Ministère de la culture, 2003) - il devient aussi naturel, et sa patrimonialisation est rendu nécessaire du fait de sa dégradation. Dans le préambule de sa convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) constate ainsi que « le patrimoine culturel et le patrimoine naturel sont de plus en plus menacés de destruction non seulement par les causes traditionnelles de dégradation mais encore par l'évolution de la vie sociale et économique qui les aggrave par des phénomènes d'altération ou de destruction encore

²⁶ HALEVY D., 1948, *Essai sur l'accélération de l'histoire*, Paris, Les Iles d'Or, Editions Self ; NORA P., 1984, *Les Lieux de mémoire*, I, *La République*, Paris, Gallimard ; JEANNENEY J.-N., *L'histoire va-t-elle plus vite ? Variation sur un vertige*, Paris, Gallimard

plus redoutables » (UNESCO, 1972). Ce constat justifie selon l'UNESCO une mobilisation des Etats, mobilisation que traduit cette convention.

Le travail engagé par l'UNESCO se poursuit, puisque comme le constate Hartog la liste des biens inscrits ne cesse de s'allonger et les critères de classement de s'élargir. Ce développement de la patrimonialisation ne se limite pas à l'action de l'UNESCO. Nous pouvons aussi le constater avec le développement des Parcs naturels régionaux en France par exemple : le premier Parc naturel régional français remonte à 1967, il en existe 51 en 2017 et en 2015 plus d'une vingtaine de Parcs étaient encore en projet²⁷. Le patrimoine est au cœur de l'objet des Parcs, l'article R333-1 du Code de l'environnement stipule ainsi que « peut être classé en parc naturel régional un territoire à l'équilibre fragile, au patrimoine naturel et culturel riche et menacé, faisant l'objet d'un projet de développement fondé sur la préservation et la valorisation du patrimoine²⁸ ».

Cette patrimonialisation de l'environnement marque pour Hartog une rupture dans le rapport au temps qui s'ouvre de nouveau vers l'avenir et sort du seul présentisme. La patrimonialisation est en effet une façon de protéger le présent mais aussi de préserver le futur. Mais cette rupture dans le rapport au temps marque aussi un retournement : l'avenir n'est plus une promesse de progrès mais une menace, menace dont l'homme est responsable.

« La patrimonialisation de l'environnement, qui désigne l'extension probablement la plus massive et la plus neuve de la notion [de patrimonialisation], ouvre indubitablement sur le futur ou sur de nouvelles interactions entre présent et futur. Ne sort-on pas alors du seul cercle du présent, puisque le souci de l'avenir se présente même comme la raison d'être de ce phénomène ? Sauf que le futur n'est plus promesse ou « principe d'espérance », mais menace. Tel est le retournement. » (Hartog, 2003, p 255)

Et Hartog d'insister sur ce retournement :

« Ce futur n'est plus un horizon lumineux vers lequel on marche, mais une ligne d'ombre que nous avons mise en mouvement vers nous, tandis que nous semblons piétiner l'aire du présent et ruminer un passé qui ne passe pas. » (*ib.*, p. 256)

Ainsi, alors que le régime d'historicité basculait du futurisme au présentisme, dans le même temps et de façon encore plus marquée depuis le début du XXIème siècle, le futur refait surface, mais sous un autre aspect, non plus dans une dynamique de progrès propre au modernisme, mais, nous dit Hartog, sous la forme d'une menace source d'inquiétude et d'une montée des incertitudes.

Jonas, à qui Hartog fait référence, préfère de son côté parler de responsabilité vis-à-vis de l'avenir (cf. chapitre suivant), plus que de crainte, même si la crainte contribue sans doute pour lui à la

²⁷ Source : Fédération des Parcs Naturels Régionaux, <http://www.parcs-naturels-regionaux.fr/article/histoire>, consulté le 13/01/2017

²⁸ Nous soulignons

responsabilité (Jonas, 1979). Jonas précise ainsi que « La peur qui fait essentiellement partie de la responsabilité n'est pas celle qui déconseille d'agir, mais celle qui invite à agir » (1979, p. 421) et il rejoint en cela également les propositions de Berger (1958b).

Hartog identifie deux propositions qu'il qualifie de fortes face à ce nouveau contexte, le principe de responsabilité, porté par Hans Jonas (1979) que nous développerons ci-après, et le principe de précaution qui en découle. Hartog juge que ces propositions permettent une prise en compte du futur dans ce contexte d'incertitudes croissantes.

Ce retournement vis-à-vis du futur est-il susceptible de bousculer la pratique de l'anticipation ? Alors que la prospective s'installe dans le paysage national, au milieu du XX^{ème} siècle, même si la France sort de la seconde guerre mondiale, la période est toujours ancrée dans le régime moderne. Le futur est alors porteur d'espoir et le regarder, l'envisager, y penser ne fait à priori pas peur mais est au contraire porteur d'espoir. Avec les menaces environnementales, l'avenir n'est plus à l'espoir mais aux craintes, telles que la disparition d'espèces ou le changement climatique.

L'émergence d'initiatives militantes soucieuses de l'avenir et de l'environnement (Innerarity, 2008), illustrent cette nouvelle attention aux futurs. Les propositions de Rosanvallon (2009) en faveur d'une « académie du futur » ou de Bourg (2017) d'une « assemblée citoyenne du futur » en sont également des révélateurs. Nous y reviendrons ultérieurement.

2.1.3 UNE INFLUENCE SOUS CONTRAINTE DES DYNAMIQUES DE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL

Dans un contexte de mondialisation, de compétition économique à l'échelle planétaire, d'une perte de compétitivité de la France ou encore d'une faible maîtrise des autorités publiques sur la géostratégie des entreprises, la question peut être posée de la capacité des territoires à penser leur avenir et orienter leur développement.

S'il est vrai que les autorités publiques n'ont qu'un pouvoir limité sur les orientations productives de leur territoire, Laurent Davezies (2008) souligne néanmoins que cela ne veut pas dire pour autant qu'elles n'ont aucune prise sur un développement économique qui ne se joue, au final, que très peu sur les enjeux de compétitivité productive. En effet, l'économie productive en compétition – dans laquelle la logique des entreprises est de se localiser pour produire – pèse peu localement par rapport à l'économie de la consommation qui déterminent le niveau des activités qui se localisent pour vendre. La première économie dessine une géographie de la compétitivité productive, l'autre une géographie de la compétitivité résidentielle, pour laquelle les autorités publiques ont un rôle certain à jouer et qui peut être plus largement source de développement territorial. Et, comme le souligne Magali Talandier (2007) même les territoires ruraux, éloignés des phénomènes de mondialisation, connaissent des dynamiques de développement.

Ainsi, alors que le phénomène de mondialisation aurait pu nous laisser craindre que certains territoires n'étaient plus en capacité de penser leur avenir et orienter leur développement, même si les marges de manœuvre ne sont que partielles car dépendantes d'autres facteurs qui les dépassent,

aucun territoire n'est à priori sans ressources pour ce faire. Et donc aucun territoire ne doit, à priori, pour cette raison, s'exclure d'engager une démarche d'anticipation territoriale.

2.2 Un renouveau de l'approche philosophique et intellectuelle

Berger était un philosophe. Il a introduit en France, dans le contexte d'après-guerre, l'idée d'« anthropologie prospective » (Berger, 1955). Il nous semble intéressant de convoquer à nouveau des philosophes – et plus largement quelques penseurs, intellectuels ou artistes - contemporains cette fois, dans le contexte actuel fort différent de celui de Berger. L'analyse de quelques auteurs doit nous permettre d'appréhender un intérêt renouvelé et une posture possible vis-à-vis de l'avenir. Notre objectif ne vise pas à identifier les différents courants ou à nous inscrire dans les controverses, mais à pouvoir ancrer nos propres travaux et notre positionnement dans une pensée philosophique.

2.2.1 LE PRINCIPE DE RESPONSABILITE : UNE ETHIQUE DE L'AVENIR

Hans Jonas, dans son ouvrage publié en 1979 a élaboré et défendu le principe de responsabilité qu'Hartog identifie comme une solution face aux incertitudes de l'avenir par la prise en compte du futur (Hartog, 2003, p. 261).

Jonas part du constat, proche de celui formulé par Berger en 1957 (1957b), d'une forte évolution de la technique moderne qui engendre des facultés nouvelles, jusque-là inédites (Jonas, 1979). Les conséquences potentiellement majeures de cette évolution appellent pour Jonas une nouvelle éthique, une éthique de la responsabilité. Nulle éthique ancienne n'est pour lui à la mesure des évolutions. La puissance de faire devenant nettement supérieure au pouvoir de prévision des impacts de cette puissance que l'ignorance à ce sujet grandit. Ainsi, nulle éthique n'a eu avant à se préoccuper par le passé de la « condition globale de la vie humaine » ni de « l'avenir lointain et de l'existence de l'espèce elle-même » (*ib.*, pp. 33-34). Ces questions nouvelles, d'une telle ampleur - puisqu'elles concernent l'existence même de l'homme -, jamais rencontrées, nécessitent pour Jonas cette éthique de la responsabilité.

Cette éthique se justifie pour Jonas notamment par la vulnérabilité de la nature aux interventions techniques humaines, vulnérabilité nouvelle, révélée par les dommages subis. Or, comme le souligne Jonas, le destin de l'homme et de la nature sont liés, la nature étant une « condition de [la] propre survie » de l'homme (*ib.*, p. 263).

Sur la base de ce constat, Jonas formule l'impératif suivant : « Agis de façon que les effets de ton action soient compatibles avec la Permanence d'une vie authentiquement humaine sur terre » (*ib.*, p.

40). Détourné d'une formulation de Kant²⁹, cet impératif n'est pas sans rappeler une définition couramment donnée du développement durable qui le décrit comme « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs. » (CMED, 1987, p. 40³⁰).

Si Jonas insiste sur le fait que cette éthique doit être proportionnelle à l'importance du pouvoir d'action conféré par l'évolution technologique et de long terme, il s'inquiète de la difficulté de sa prise en compte par la puissance publique. En effet, faute de représentant, de groupe organisé, de lobby, « l'avenir » n'est pas armé pour peser dans la balance des choix à opérer (*ib.*, p 59).

Jonas nomme aussi l'éthique de la responsabilité « éthique de l'avenir » (*ib.*, p. 67). Ses propositions rejoignent celles formulées par Berger deux décennies plus tôt : il faut réussir à se représenter, à s'« imaginer » (*ib.* p. 69), par une pensée tournée vers l'avenir, les problèmes qui peuvent advenir et pour lesquels le recourt à l'analogie ne peut être d'aucune aide car ne s'étant par le passé jamais réalisé. Il parle, comme Berger, d'une « attitude » (*ib.*, p. 68) à adopter pour être en mesure de s'intéresser au salut des générations à venir ou aux menaces qui pèseront sur elles.

2.2.2 PRENDRE LE FUTUR AU SERIEUX

Le philosophe ibérique, Daniel Innerarity, nous invite à « Prendre le futur au sérieux » (2008, p. 9). Sans en faire la clé d'entrée de ses réflexions, il partage le constat évoqué en introduction à nos travaux que le développement durable porte avec lui une attention au long terme (Rumpala 2010a, 2010b). Il partage également avec Hartog (2003) l'analyse que l'environnement suscite une nouvelle attention au futur. Mais il constate également la difficulté à mettre en œuvre une politique en faveur de l'environnement, dès qu'elle impose des contraintes, et la tendance à reporter sur le futur les problèmes du présent.

Si, pour certains problèmes comme « l'environnement, la paix, la stabilité institutionnelle, la viabilité en général » (*ib.* p. 51), Innerarity juge que des mesures immédiates sont à mettre en œuvre et à articuler avec des mesures de long terme, pour d'autres, l'objectif final doit être laissé dans une « certaine indétermination » (*ib.* p. 52). Chaque problème doit ainsi trouver sa propre temporalité, son propre « registre temporel » (*ib.* p. 52) articulant court et long terme. Il ne s'agit pas d'instituer une obligation de long terme, pas plus qu'il ne faut succomber à l'impératif de l'instantané et du

²⁹ « Agis de telle sorte que tu puisses également vouloir que ta maxime devienne une loi universelle », cité par Jonas (*ib.*, p. 39)

³⁰ Le numéro de page fait référence à la version en ligne accessible depuis http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/sites/odysee-developpement-durable/files/5/rapport_brundtland.pdf (consulté le 1^{er} juillet 2016)

court terme. Pour certains problèmes dont l'objectif final ne peut être déterminé, des objectifs intermédiaires peuvent ainsi aider à sa définition.

Morin (1990, 1999) privilégie également dans ce sens la mise en œuvre de stratégies, plus que de programmes. La stratégie présente pour Morin l'avantage de sa souplesse, de son adaptabilité au contexte et à ses évolutions, alors que le programme est figé :

« La stratégie doit prévaloir sur le programme. Le programme établit une séquence d'actions qui doivent être exécutées sans variation dans un environnement stable, mais, dès qu'il y a modification des conditions extérieures, le programme est bloqué. La stratégie, par contre, élabore un scénario d'action en examinant les certitudes et incertitudes de la situation, les probabilités, les improbabilités. Le scénario peut et doit être modifié selon les informations recueillies, les hasards, contretemps ou bonnes fortunes rencontrés en cours de route. » (1999, p. 100)

2.2.3 L'AVENIR N'EST PAS DÉJÀ ÉCRIT

Nous retrouvons dans les écrits d'Innerarity des convergences fortes avec la pensée de Berger. Il partage ainsi avec Berger (1958b, 1959c, 1960a), l'idée que les humains ont une capacité d'influer le futur :

« Les humains s'inquiètent et attendent, parce qu'ils savent que le futur existe, que celui-ci peut être meilleur ou pire et que cela dépend dans une certaine mesure d'eux » (2008, p. 9)

Comme Berger (1960a), Innerarity pense que l'avenir n'est pas déjà écrit et que les humains ont une « grande capacité de configuration du futur » (2008, p. 53). Même si les États ont une capacité de configuration réduite, ce n'est, pour l'auteur, pas pour autant que « les sociétés doivent renoncer à leur désir de construire leur propre avenir » (*ib.* p. 88). Elles doivent par contre l'envisager différemment, de manière « plus réflexive [...], coordonnée et flexible, davantage par des régulations que par des interventions directes » (*ib.* p. 88).

Si Innerarity souligne que les sociétés contemporaines ont une « énorme capacité à produire des futurs, c'est-à-dire à les conditionner ou à les rendre possibles », il souligne également que « la portée potentielle de nos actions et les effets de nos décisions sont difficile à anticiper » (*ib.* p. 47). De la même façon il note la difficulté à « configurer positivement » le futur (*ib.* p. 53). Cette difficulté est d'autant plus grande que, comme le souligne Revault d'Allonnes (2012), la technique ne cesse de générer de nouveaux problèmes en tentant de résorber ceux qu'elle a elle-même engendré.

Innerarity souligne comme Rosa la tension créée entre le besoin de planification et la réduction de « la portée prospective du planifiable » (Rosa, 2010, p. 321). Il note ainsi que « individus comme institutions sont dans l'obligation de renforcer leurs capacités d'anticipation et de prospective. Mais en même temps, le futur n'a jamais semblé aussi énigmatique qu'aujourd'hui » (2008, p. 58). Comme Berger (1957b, 1960a), Innerarity souligne ce paradoxe que « le progrès n'a pas amélioré mais diminué l'exactitude et la validité des pronostics » concernant le futur (2008, p. 68).

On retrouve encore Berger (1955, 1957b 1958b) quand Innerarity écrit que « Le futur [...] doit être anticipé par l'imagination » (2008, p. 9) et de préciser :

« Nous vivons dans une société si dynamique que, sans un effort d'imagination, le futur pourrait nous échapper dans l'agitation des occupations quotidiennes » (*ib.*, p. 49).

Pour Jean-Philippe Pierron (2016), le recours à l'imagination est rendu d'autant plus nécessaire que le lien entre une décision et les conséquences à plus ou moins long terme de cette décision est incertain. Il rejoint en cela Soubeyran qui souligne la difficulté de « fonder en raison l'anticipation » (1994, p. 139). Pour Pierron (2016) l'imagination palie alors la connaissance incertaine de ces conséquences.

Comme Berger (1955, 1957b), Innerarity note que le futur ne peut être appréhendé en l'envisageant comme une « prolongation du présent » (2008, p. 54). Il souligne cependant que « la connaissance du futur [...] est aussi nécessaire qu'impossible » (*ib.* p. 57-58) et que la tentative de domestication de « l'anticipation irrationnelle [...par] une connaissance méthodique du futur » (*ib.* p. 57) reste un échec. La complexité du monde actuel, l'importance de l'innovation, rendent « les instruments de prévision » (*ib.*, p. 58) obsolètes. Ainsi, dans une formule proche de celle de Berger³¹, Innerarity note que « Le futur n'est pas tant ce qui doit être deviné que ce que nous devons imaginer et construire » (*ib.* p. 179).

Morin explique cette complexité par « l'extrême quantité d'interactions et d'interférences entre un très grand nombre d'unités » (1990, p. 48) (molécules, cellules ou encore individus) qui dépasse toute possibilité de modélisation. De plus, la réduction à des unités élémentaires ignore, selon Morin, la réalité du système complet. Cette complexité résulte également des « incertitudes, des indéterminations, des phénomènes aléatoires » (*ib.*, p. 49) : pour Morin le hasard est inhérent à la complexité.

Georges Amar, distingue ainsi le futur prédictible de ce qu'il qualifie de « futur ouvert » (2013, p. 63). Il considère que la prédiction ou la prévision « ne se saisissent que des aspects prédictibles ou prévisibles du futur, qui en constituent la part... la moins importante » (*ib.* p. 63). Il ne faut ainsi pour l'auteur pas négliger cette part imprédictible de l'avenir qu'il nomme « futur ouvert ». Il en profite pour rappeler que la prospective ne se limite pas à la prévision ou la prédiction.

2.2.4 LE FUTUR, UN ESPACE D'ACTION PRIVILEGIE

Si Innerarity, fait comme Berger (1959a, 1960b), le lien avec l'action, son approche est différente. La relation au futur n'est aujourd'hui plus la même, le régime d'historicité (Hartog, 2003) a changé

³¹ « Demain ne sera pas comme hier. Il sera nouveau et dépendra de nous. Il est moins à découvrir qu'à inventer » (Berger, 1960a, p. 153)

depuis les années 1950. Cette relation est en crise du fait d'une « illisibilité grandissante de ce dernier » (Innerarity, 2008, p. 12) mais également de « l'effondrement du mythe du progrès » (Morin, 1999, p. 88). Cependant, si l'effondrement de ce mythe a emporté avec lui l'idée d'une forme automatique de progrès propre au régime moderne d'historicité, cela ne doit pas pour autant, selon Morin, impliquer de renoncer à toute idée de progrès : « L'abandon du progrès garanti par les "lois de l'Histoire" n'est pas le renoncement au progrès, mais la reconnaissance de son caractère incertain et fragile » (1999, p. 101). Et Morin de rajouter : « Le renoncement au meilleur des mondes n'est nullement un renoncement à un monde meilleur » (*ib.*, p. 101).

Innerarity invite ainsi à se saisir du futur comme un « espace d'action privilégiée » (*ib.* p. 12). Il s'inscrit en cela dans la lignée de Max Weber, à qui il se réfère et pour qui l'action politique consiste à « gérer le futur et à assumer la responsabilité à l'égard de celui-ci » (Weber, 1919, p. 54 cité *in* Innerarity, 2008, pp. 12-13). Cette responsabilité implique de considérer le long terme. Il rejoint en cela Berger (1958b, 1959a). Mais il précise que le rôle de l'action politique « est d'établir une médiation entre l'héritage du passé, les priorités du présent et les défis du futur » (Innerarity, 2008, p. 14), alors que Berger incitait à se détacher du passé, à « se tourner vers l'avenir au lieu de regarder le passé » (Berger, 1960b, p. 1961).

Innerarity souligne cependant que la prise en compte du futur nécessite une nouvelle configuration politique, une nouvelle base conceptuelle. Le cadre de référence de l'action politique repose classiquement, pour Innerarity, sur des objets concrets ou un espace géographique. Il s'agit de gérer un territoire, des ressources, des budgets ou la distribution de biens. Le futur, en faisant irruption dans l'arène politique bouscule ce cadre de référence. Les institutions, le droit ou encore l'économie ne sont pas adaptés à cette nouvelle configuration pour réguler les différentes temporalités. Il convient alors pour Innerarity de « gérer le futur par des procédés qui supposent une grande innovation institutionnelle » (2008, pp. 54-55).

La prise en compte du futur dans l'action politique peut aussi être, pour Innerarity source d'innovations ou de transformations. Elles sont à même de permettre à la politique de dépasser la situation de crise où elle se situe, crise liée selon Innerarity à la crise du temps et son « illisibilité » (*ib.*, p. 12). Il souligne ainsi :

« Le futur est devenu pour nous un problème, sans doute notre plus grand problème, mais il peut être aussi l'opportunité qui nous permettra de mettre en œuvre une réforme de la politique. Notre plus grand défi consiste à penser à nouveau frais et à articuler dans la pratique la relation entre action, connaissance et responsabilité » (*ib.* p. 53).

Innerarity voit ainsi pour le politique la double nécessité d'« examiner à tâtons » les impacts de l'action présente sur le futur tout en procédant à la « légitimation politique » de ce dernier (*ib.* p. 54).

Cette crise du temps implique pour Revault d'Allonnes de reprendre en main la question de « l'orientation vers le futur » (2012, p. 15). Si, pour l'auteure, il s'agit d'une « exigence vitale » elle « n'implique pas pour autant la nécessité d'un avenir dessiné à l'avance » (*ib.*, p. 15)

Innerarity plaide également pour une politique « post-héroïque » (2008, p. 119). Le temps n'est plus, pour l'auteur, à une politique portée par la figure du héros, quelle qu'elle soit, celle de « l'expert », qui sait ou de « l'unique chef » qui assume seul les responsabilités (*ib.*, p. 120). Il prend ici à revers les idées de Berger (1957a, 1958a, 1959b, 1960b) qui envisageait la prospective comme un travail réunissant un cercle d'experts et des grands hommes d'Etat.

Il faut, pour Innerarity, abandonner « le savoir positiviste en faveur d'un non savoir réflexif » (*ib.*, p. 126), dédramatiser la « confrontation politique » (*ib.*, p. 127), mobiliser l'énergie présente dans la société « dont le système politique a besoin pour exercer sa fonction » (*ib.* p. 142), de passer d'un volontarisme hypertrophié du décisionnaire classique » (*ib.* p. 147) à « une délibération collective » (*ib.* p. 148) ou encore de passer d'un « style [politique] normatif à un style réflexif » (*ib.* p. 150). L'heure n'est plus à la figure héroïque d'un de Gaulle s'adressant à la France comme sauveur ou à celui de l'expert omniscient, mais bien à une posture plus humble. Une figure dans une posture consciente de ses limites, de ses doutes, qui fait de la confrontation des points de vue un temps ordinaire du processus de décision politique et non un aveu de faiblesse ou d'ignorance. Au contraire, il faut pour Innerarity accepter l'espace politique comme un espace régi par « une culture du provisoire, de l'essai et de la reconnaissance des divergences » (*ib.* p. 151). Il faut également, pour l'auteur, ne plus faire peser sur la politique la solution à tous les problèmes de la société, ni à l'inverse invoquer ses limites pour ne plus agir. Et l'auteur de rappeler que « Le système politique est capable de susciter des processus qui rendent possible l'émergence de configurations souhaitables » (*ib.* p. 155).

2.2.5 LES POTENTIELS DU TEMPS

Innerarity invite également à appréhender le futur comme un « espace de liberté », une « hypothèse ou une promesse » et non comme une « réalité déterminante » (*ib.* p. 19) où les phénomènes sont prévisibles à partir d'une ou plusieurs causes données (Hansen-Løve, 2011). Il explique en cela l'échec de la planification déterministe qui tente d'annihiler le caractère « ouvert et imprévisible » du futur (2008, p. 19). Nos sociétés ne sont plus celles de l'époque moderne où les transformations s'opéraient « le long de chaînes causales linéaires, dans une atmosphère de simplicité mécaniste » (*ib.*, p. 62) et sur lequel se fondait la planification.

Innerarity note cependant une prise de conscience de cette incertitude et une moindre velléité à vouloir conditionner le futur. Il note ainsi ;

« Nous sommes passés du projet de concevoir un futur radicalement autre, indépendant de nous, à sa domestication moderne et, enfin, à la reconnaissance actuelle de son opacité » (*ib.* p. 59)

Cette ouverture doit ainsi pour Innerarity favoriser une « repolitisation du futur » (*ib.* p. 54). C'est la combinaison entre des incertitudes – le caractère largement méconnu du futur – et des responsabilités – le futur est « structuré par l'action présente » (*ib.* p. 54) – qui confère ainsi au futur une portée qu'Innerarity qualifie d'« éminemment politique » (*ib.* p. 54). Il doit ainsi pour l'auteur

devenir une « catégorie réflexive [à] inclure, avec tout son poids d'incertitude et de contingence, dans nos horizons de pensée et d'action ». (*ib.* p. 54).

Cette idée de promesse est aussi portée par un collectif d'artistes et de théoriciens de l'art à qui nous avons emprunté le titre de cette sous-section. Camille de Toledo, Aliocha Imhoff et Kantuta Quiros (2016) invitent à se saisir des « potentiels du temps ». En écho aux travaux d'Hartog (2003), ils proposent ainsi de substituer un « régime potentiel » (p. 86) au régime du présentisme dans lequel les sociétés leur semblent enfermées et dont il faudrait se libérer. Ils distinguent cependant ce régime potentiel de l'utopie, cette dernière étant pour eux « hors monde » (p. 114) contrairement à leur propre réflexion qu'ils veulent ancrer dans « la réalité » (p. 11).

Pour Innerarity l'action politique ne peut se suffire d'une logique d'adaptation ou de réaction aux évènements, de gestion des urgences qui la caractérise aujourd'hui. Comme le souligne Revault d'Allonnes, l'action politique « ne se manifeste plus sur le mode de l'initiative ; elle est devenue essentiellement réactive » (2012, p. 14). Innerarity moque ainsi le recours au terme « d'improvisation intelligente » pour masquer ce manque d'idée (2008, p. 8). L'anticipation doit, selon l'auteur, permettre de dépasser cette gestion des urgences pour se redonner des marges de manœuvre et maintenir une capacité de configuration du futur. Il faut pour cela être en capacité de se « faire une image » du futur souhaitable vers lequel tendre (*ib.*, p. 87). Il s'inscrit en cela pleinement dans les méthodes prospectives et écrit :

« Quand on désire modifier réellement le monde, le premier pas consiste à analyser le présent, de manière à pouvoir se représenter les divers futurs possibles à partir de celui qui est considéré comme souhaitable » (*ib.* p. 87).

Amar invite lui à dépasser les méthodes qu'il qualifie de « standard » (2013, p. 120) de la prospective, pour tenir compte pleinement des innovations. Innovations qu'Amar juge dérangeantes « pour la prospective, qui a un puissant et inconscient penchant pour la stabilité tendancielle » (*ib.* p. 119), qui a tendance à faire comme s'il n'y aurait pas de nouvelles innovations dans l'horizon de ses prédictions. Or, pour Amar, par définition, l'innovation est justement ce qui rend l'avenir imprédictible et par la même occasion la prospective « paradoxale, presque impensable » (*ib.* p. 120). Il propose ainsi de passer d'une prospective « standard » à une « prospective non-standard » qu'il propose également d'appeler « prospective de l'imprédictible » ou « de l'improvisation, de l'inconnu... » (*ib.* p. 120).

La rénovation politique appelée par Innerarity doit ainsi passer par une « reformulation de l'anticipation cognitive du futur et de sa configuration » (*ib.* p. 87). Il faut, pour l'auteur, réaliser ce travail de la pensée, cette réflexion cognitive pour espérer configurer le futur. A défaut, l'action politique ne peut être que réactive.

2.2.6 LES FREINS A LA PRISE EN COMPTE DU FUTUR

Innerarity s'efforce également d'identifier les « ennemis » du futur. Il invite ainsi à combattre ce sentiment d'accélération du temps qui n'est selon lui rien d'autre qu'une « fausse mobilité », « une

incapacité [...] à configurer notre futur collectif » (2008, p. 18). Mais il en fait également un problème structurel de nos sociétés. L'accélération sociale du temps rend en effet « sa perception et son anticipation plus difficile », il rejoint en cela les travaux de Rosa (2010). Mais cette accélération comprime également ce qu'il qualifie de « temps d'attente », ce temps qui permet de « penser et de réfléchir » (*ib.* p. 27). Sa compression ne laisse plus le temps à la réflexion stratégique - « le temps long de la stratégie devient impossible » (*ib.* p. 27) - ni à « l'initiative » (Revault d'Allonnes, 2012, p. 15). Cette accélération pénalise également l'action politique caractérisée par sa lenteur. L'anticipation peut aider, selon l'auteur, l'action publique à dépasser ce handicap.

Parmi les difficultés à la prise en compte du futur, Innerarity note l'absence de représentants. Le futur est ainsi « politiquement faible », constat que partage également Lascoumes et Le Galès (2012).

Les mouvements sociaux peuvent également constituer un frein à la configuration souhaitée du futur. Comme le souligne Innerarity, les mouvements se mobilisent plus facilement contre quelque chose que pour un projet. Nous sommes à l'heure de la « politique négative » (Rosanvallon, 2006). L'heure des grandes promesses est révolue et la mobilisation se cristallise davantage autour de l'indignation (Hessel, 2010), « de la réaction ou de la victimisation » (Innerarity, 2008, p. 162). Pour autant, comme le souligne Innerarity, notre époque postmoderne (Lyotard, 1979) « n'a de relation ni tragique ni épique avec le futur » (Innerarity, 2008, p. 163). Il n'en demeure pas moins qu'un doute s'est installé sur la capacité des sociétés à configurer leur futur et encore plus à l'action politique de le faire. Il convient néanmoins, pour l'auteur, de s'interroger sur la façon de rendre « l'espérance politique » avec « l'épuisement de la vieille idée de progrès » (*ib.* p. 163). Cet épuisement n'est pour l'auteur par tant celui de l'idée même de progrès mais d'une « certaine conception du progrès » (*ib.*, p. 170), issue des grands récits des Lumières. Il propose de substituer à l'idée de progrès (au singulier), celle des progrès (au pluriel), entendus « comme autant d'améliorations sectorielles, provisoires et contingentes ». Le contexte n'est plus à un avenir porté par des grands récits mais plutôt par une multitude de petites histoires.

Pour Revault d'Allonnes, l'essoufflement de l'action politique provient d'une « crise de projection dans le futur » (2012, p. 131). Cette crise s'explique pour l'auteure, par un « horizon d'attente vidé de tout contenu », sans substance, ou par un horizon inaccessible, « un idéalisme u-topique » irréalisable (*ib.*, p. 131). L'un comme l'autre paralyse le présent et avec lui l'action politique.

CHAPITRE 3. LE FUTUR VU DU TERRAIN : MISE EN TENSION, ATTENTES ET ARRANGEMENTS

Après avoir analysé les démarches passées, l'évolution du contexte dans lequel elles s'inscrivent, ce dernier chapitre analyse comment cela se traduit sur le terrain. Il est décliné en deux sections. La première section porte sur la mise en tension de l'action publique locale par la prise en compte du développement durable, prise en compte accompagnée de démarches d'anticipation territoriale. La seconde section porte sur les attentes des acteurs de ces démarches.

3.1 Une action publique locale mise en tension

Le questionnement de nos travaux partant d'interrogations sur la prise en compte du développement durable dans l'action publique des collectivités, nous étudions dans cette section son émergence au prisme, principalement, des trois démarches d'anticipation territoriale successives de l'agglomération chambérienne.

Le développement durable s'est inscrit à l'agenda de l'anticipation territoriale qui, en retour, a aidé à son émergence et sa montée en puissance. Mais cette montée en puissance s'est aussi traduite par une mise en tension de l'action publique que nous analysons dans cette section.

3.1.1 LA MONTEE EN PUISSANCE DU DEVELOPPEMENT DURABLE : UN DOUBLE CHANGEMENT D'ECHELLE POUR L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE

3.1.1.1 Indicateur d'analyse thématique

Bien que l'analyse des démarches soit essentiellement qualitative, nous l'introduisons par une analyse quantitative construite autour d'une série d'indicateurs.

L'indicateur est centré sur l'importance de la prise en compte des différentes thématiques environnementales dans le rapport final auquel abouti chaque démarche. Bourg (2012) reconnaît au développement durable d'avoir permis l'émergence de problèmes environnementaux globaux et la prise en compte par la politique des conséquences des actions sur l'environnement. Les thématiques environnementales constituent ainsi un marqueur du développement durable. Nous analysons dans cette section la montée en puissance du développement durable au prisme des thématiques environnementales dans les trois anticipations territoriales successives de l'agglomération chambérienne.

Pour chaque thématique environnementale est ainsi attribuée une note en fonction de l'importance de sa prise en compte dans ce rapport final :

Note	Niveau de prise en compte de la thématique
0	La thématique n'est pas traitée
1	La thématique est à peine abordée, juste quelques lignes lui sont consacrées
2	Un chapitre de troisième niveau hiérarchique ou plusieurs paragraphes sont dédiés à la thématique
3	Un chapitre de second niveau hiérarchique est dédié à la thématique ou plusieurs chapitres de niveau 3

4	Plusieurs chapitres de second niveau hiérarchique sont dédiés à la thématique
5	Une partie de premier niveau hiérarchique est dédié à la thématique

Tableau 3 - Indicateur de niveau de prise en compte des thématiques

De l'analyse exploratoire d'une dizaine de diagnostics, nous retenons les thématiques environnementales suivantes qui sont fréquemment traitées :

- L'assainissement des eaux usées ;
- L'eau potable ;
- Les déchets ;
- Les risques, naturels et technologiques ;
- Les nuisances comme les bruits ou les odeurs ;
- La biodiversité et les espaces naturels ;
- L'eau et l'hydrographie : les cours d'eau, les zones humides, les ressources en eau ;
- L'air ;
- Le climat et l'énergie ;
- L'économie de foncier ;
- Les paysages.

3.1.1.2 La montée en puissance du développement durable

Dans le cadre du SDAU de l'agglomération chambérienne, les problématiques environnementales sont très peu développées (cf. figure ci-après). Elles sont abordées essentiellement à travers les grands équipements et infrastructures urbaines pour l'alimentation en eau potable et l'assainissement nécessaires au développement urbain. Les nuisances sont abordées en annexe à travers la problématique du bruit. La biodiversité n'est pas abordée en tant que telle, mais au prisme des « coupures vertes » (SDAU, 1977, p 32). Le sujet n'est pas développé, ces coupures sont présentées comme offrant « la possibilité de contrôler la croissance de l'agglomération dans l'espace » (*ib.*, p. 32). La dernière thématique abordée par le SDAU, l'économie du foncier est traitée plus ou moins indirectement à travers l'objectif de densification urbaine et ces coupures vertes.

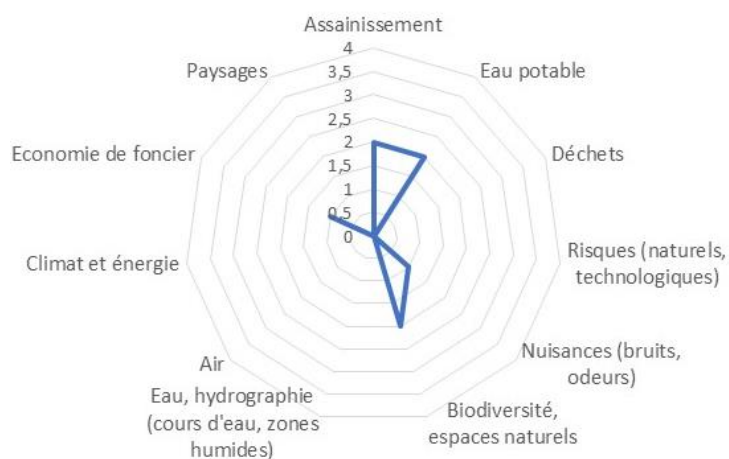


Figure 48 - Prise en compte des thématiques environnementales dans le SDAU de la région de Chambéry

Globalement le SDAU s'intéresse peu aux questions environnementales. Le SDAU est centré sur le développement urbain et économique, les équipements et infrastructures nécessaires pour accompagner ce développement ainsi que les emprises spatiales de ce développement. L'objectif d'économie de foncier est très limité : la tache urbaine s'agrandie pour répondre aux besoins, avec un peu de densification de secteurs déjà urbanisés. Le SDAU ne s'intéresse pas aux secteurs géographiques en dehors de la tache urbaine ou des zones à urbaniser.

Le *Projet d'agglomération 2020* voit les thématiques environnementales s'enrichir (cf. figure ci-après). En plus de l'eau et de l'assainissement, la thématique des déchets fait son apparition. Elle vient compléter les grands services urbains dont l'agglomération a la gestion, en plus de l'eau et de l'assainissement. Le document évoque aussi bien le chantier en cours de la mise aux normes et de l'agrandissement de l'usine d'incinération des ordures ménagères de Chambéry que la réduction du volume de déchets généré. Si la partie *Projet d'agglomération 2020 stricto sensu* du document (Chambéry métropole, 2006) aborde ces deux volets, la partie consacrée à l'Agenda 21 se concentre sur le second.

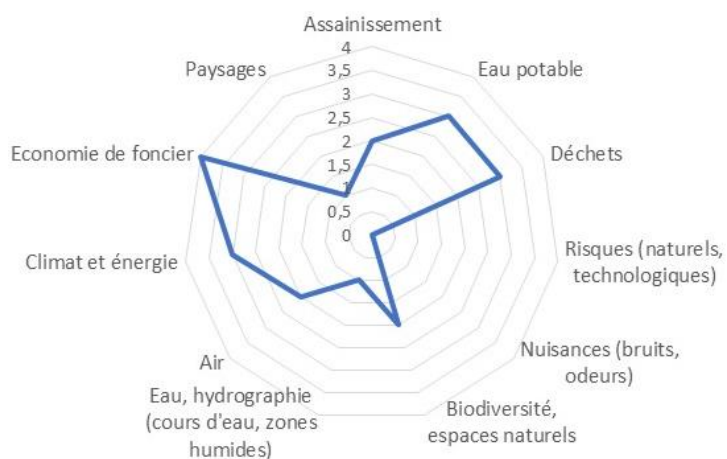


Figure 49 - Prise en compte des thématiques environnementales dans le Projet d'agglomération 2020

Mais ces thématiques, mêmes élargies aux déchets, s'inscrivent dans la même logique que pour le SDAU : elles accompagnent le développement urbain. La nouveauté vient des autres thématiques. Les espaces naturels ne sont plus traités comme de seuls espaces à maintenir, d'autres objectifs leurs

sont assignés. Leur qualité est à préserver, leur vocation est multifonctionnelle, de production, de tourisme ou encore de loisirs. A noter qu'il n'est fait référence au terme de biodiversité dans aucune des deux premières anticipations territoriales analysées. En lien avec les espaces naturels, la thématique des paysages fait également son apparition, avec la volonté de maintenir leur qualité qui contribue à la qualité du cadre de vie des habitants, ainsi que celle des cours d'eau et des ressources en eau.

L'économie du foncier, abordée discrètement dans le SDAU monte en puissance dans le *Projet d'agglomération 2020*. Il s'agit d'« Engager une démarche ambitieuse de maîtrise foncière » (Chambéry métropole, 2006, p. 12). Cet objectif est quantifié : le projet prévoit de diviser par deux, d'ici 2020, les consommations foncières par habitant et par emploi nouveaux.

Enfin, les thématiques climat, énergie et air font leur apparition. L'Agenda 21 prévoit la mise en œuvre d'un Plan climat territorial. L'air est abordé concomitamment avec l'énergie dans le cadre de l'Agenda 21, dans l'objectif d'une meilleure gestion des ressources. Il est fait référence au développement des énergies renouvelables. A l'inverse, les nuisances, qui étaient abordées dans le SDAU ne sont plus abordées dans le *Projet d'agglomération 2020*.

La troisième démarche d'anticipation, la *Fabrique du territoire*, voit encore le traitement des thématiques environnementales évoluer (cf. figure ci-dessous). Par contraste avec les deux démarches précédentes, les services urbains de l'eau marquent un net recul. Celui des déchets est toujours présent, mais change aussi de nature. Il ne s'agit plus ici de mettre à niveau les équipements mais de « Moins gaspiller, mieux trier » (Grand Chambéry, 2018, p. 48). Il est fait référence à de nouveaux concepts, comme le développement de l'écologie industrielle ou l'éco-conception, ainsi qu'à la démarche « Territoire zéro déchets zéro gaspillage » engagée par le Communauté d'agglomération.

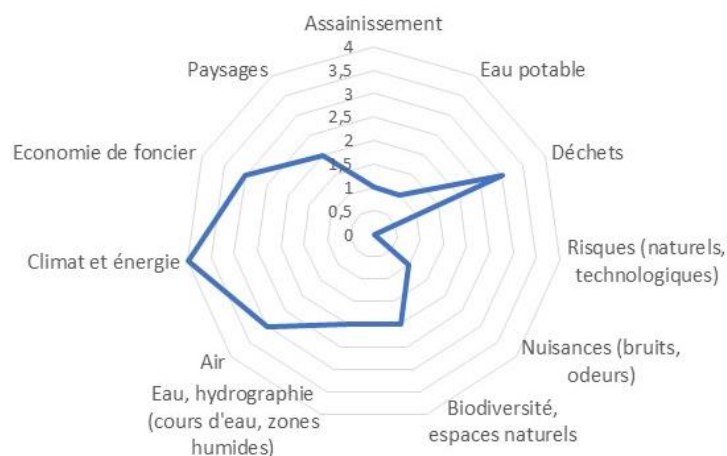


Figure 50 - Prise en compte des thématiques environnementales dans la Fabrique du territoire

La thématique des nuisances est de nouveau abordée, alors qu'elle avait disparue du *Projet d'agglomération 2020*. Mais elle reste peu développée. La biodiversité fait son apparition aux côtés des espaces naturels. Il s'agit de la préserver et de conforter la trame verte et bleue. A travers la trame bleue, la question de l'eau est également abordée, bien que faiblement traitée, comme pour

la démarche précédente. La thématique des paysages est également traitée, dans un objectif de maintien de sa qualité, en lien avec les espaces et les ressources naturels ainsi que l'agriculture

Si les thématiques de l'air et du climat ne prennent pas plus de place dans le document de présentation de la *Fabrique du territoire* que celui du *Projet d'agglomération 2020*, les objectifs se sont par contre précisés : il s'agit de devenir territoire à énergie positive, c'est-à-dire un territoire qui produit autant d'énergie qu'il en consomme. La thématique aborde aussi l'objectif de l'adaptation au changement climatique, thématique qui n'était pas abordée jusqu'alors. L'ensemble s'inscrit dans l'enjeu de « L'agglomération, moteur des grandes transitions » (Grand Chambéry, 2018, p. 46).

Enfin, la thématique de l'économie du foncier est également traitée, comme ressource à préserver mais également afin de permettre l'activité agricole. Elle est présentée comme « une grande cause "d'agglomération" ». Bien qu'importante, elle n'apparaît pas au même niveau hiérarchique dans le sommaire du document, comparativement au *Projet d'agglomération 2020*.

A noter qu'aucune des trois démarches n'aborde la thématique des risques, classée pourtant parmi les thématiques environnementales fréquemment traitées dans d'autres démarches.

3.1.1.3 Du développement durable à la transition

Alors que le développement durable est au cœur des préoccupations de l'Agenda 21 du *Projet d'agglomération 2020*, dans le cadre de la *Fabrique du territoire*, la notion de transition le supplante.

« Aujourd'hui on ne parle plus d'Agenda 21 local et je ne suis même pas sûr qu'on parle encore de développement durable. [...] Est-ce que c'est lié au changement de couleur politique ou est-ce que c'est effectivement l'ensemble de l'histoire. Ou effectivement comme, vous le dites, le développement durable c'est un projet de territoire et aujourd'hui on ne peut pas concevoir un projet de territoire sans mettre le développement durable mais on est plus obligé de le nommer en tant que tel. C'est devenu des pratiques naturelles. » (entretien avec Henri Dupassieux du 16/02/2018)

Cette apparition du terme transition dans le document de présentation de la *Fabrique du territoire* se fait dans un contexte national et international porteur, comme déjà évoqué, avec l'émergence du réseau des villes en transition à partir de 2005 au Royaume-Uni à l'initiative de Rob Hopkins (Semal, Szuba, 2010) ou encore la médiatisation des travaux de Tim Jackson (2010) sur le sujet dès 2010 en France. Le développement durable est lui à l'inverse en recul (Theys, 2014).

En effet, si le développement durable ne disparaît pas du rapport de présentation, la notion de transition fait son apparition et le précise. Ainsi l'engagement n° 4 de la *Fabrique du territoire*, « Territoire durable » est complété du sous-titre « L'agglomération, moteur des grandes transitions ». Le document explicite la nature de la transition, une « transition vers un autre modèle de société, plus sobre et moins consommateur de ressources, pour aujourd'hui et pour les générations futures » et une « transition énergétique pour dynamiser le développement économique de notre territoire » (Grand Chambéry, 2018, p. 46). Ainsi la nature de la transition dont relève la

Fabrique du territoire est une transition environnementale, dans laquelle s'inscrit la transition énergétique.

Comme évoqué plus haut, le plan climat de l'agglomération chambérienne a supplanté l'Agenda 21 :

« Les plans climats, effectivement à l'agglomération on en a eu un et après dans la commission développement durable on ne parlait quasiment plus que du plan climat. Aujourd'hui on parle transition énergétique, ou transition écologique aussi un peu. Et résilience, adaptation. »
(entretien avec Henri Dupassieux du 16/02/2018)

Le plan climat apparaît d'abord comme une des soixante-huit actions de l'Agenda 21. Son élaboration est réellement engagée en 2008, dans un cadre volontaire. Le diagnostic est validé en 2009 et le plan climat énergie territorial (PCET) adopté fin 2010. Le plan climat porte bien sur le territoire et non le seul patrimoine de la collectivité ou son fonctionnement.

En 2013, Chambéry métropole candidate avec la Grand Annecy et le PNR des Bauges à l'appel à projet Territoire à Energie Positive (TEPOS). Cet appel à projet est lancé conjointement par la Région Rhône-Alpes et l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). Le groupement de collectivités est lauréat de l'appel à projet dont il bénéficie pour quatre ans, de 2014 à 2017. Une nouvelle candidature a été déposée en 2018. Ces procédures et les financements qu'elles drainent facilitent très certainement la substitution du développement durable par la transition :

« Il y a eu des obligations réglementaires. Il y a eu aussi des incitations parfois financières. Ça ça compte aussi. [...] Il y a eu une remise en cause des agendas 21. A un moment le Ministère lui-même on ne savait pas si il allait le reconduire. [...] A un moment il y a eu du flottement. Ça a vécu. Et nous vraiment c'est le TEPOS qui a concentré toutes nos énergies [...] et vraiment dans tous les domaines » (entretien du 11/07/2017 avec un Vice-président de Grand Chambéry)

La dynamique territoire à énergie positive devient ainsi l'objectif énergie climat de la collectivité, objectif repris dans le document de la *Fabrique du territoire* :

« Notre objectif en matière d'énergie c'est notre trajectoire territoire à énergie positive justement. [...] A savoir en 2050 diminuer de moitié notre consommation d'énergie [...] et d'augmenter la production d'énergies renouvelables pour arriver à une autosuffisance. C'est ça l'ambition en 2050. [...] TEPOS c'est vraiment une trajectoire, un objectif donné pour l'ensemble de ce macro-territoire et une possibilité d'avoir des financements. » (entretien du 25/06/2018 avec un cadre du Grand Chambéry)

Parallèlement une convention est signée en 2015, avec le Ministère de l'Environnement, pour bénéficier des financements du programme Territoire à Energie Positive pour la Croissance Verte (TEPCV). Les dernières opérations doivent être soldées fin 2019.

Les financements TEPOS et TEPCV sont complémentaires. Le premier programme, TEPOS, finance l'animation, la communication et les études, mais pas l'investissement. Le second, TEPCV, finance l'investissement sur toute les lignes TEPOS. Les financements TEPCV sont accessibles également aux communes et organismes publics du territoire.

Alors que le premier plan climat engagé en 2008 est élaboré dans un cadre volontaire, le plan climat air énergie territorial (PCAET) est rendu obligatoire pour les collectivités de plus de 20 000 habitants par la Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte de 2015. Le PCET devient PCAET à l'occasion, la problématique de la qualité de l'air s'ajoutant. La communauté d'agglomération finalise ainsi son plan climat seconde génération en 2018. Elle est coordinatrice de la démarche, mais les actions peuvent concerner tous les acteurs du territoire. L'approche est bien là aussi territoriale.

Enfin, la Communauté d'agglomération est également labélisée Cit'ergie, depuis 2014. Cit'ergie est un label européen porté en France par l'ADEME. Par contre la labélisation Cit'ergie se concentre sur le patrimoine de la collectivité labélisée et son action propre. Il n'a pas de volet territorial comme le PCAET.

Avec les objectifs affichés, la structuration de la collectivité pour porter cette thématique air-énergie-climat, la trajectoire territoire à énergie positive est-elle engagée ?

« Non, on est en retard. Même s'il n'y a pas rien qui a été fait quand même. Mais on est en retard. » (entretien du 25/06/2018 avec un cadre du Grand Chambéry)

La mobilisation des élus reste hétérogène et il n'y a pas encore une prise de conscience de la hauteur de la marche à franchir, pour suivre cette trajectoire :

« [Cette prise de conscience de la hauteur de la marche à franchir n'existe] pas encore. [...]. Les élus qui sont très impliqués dans TEPOS, oui, c'est sûr [...]. Leurs collègues élus, je ne pense pas encore. Il y a encore du travail. [...] Du coup notre candidature TEPOS 2 met vraiment l'accent sur le besoin de communication, de sensibilisation, envers différentes cibles : le citoyen, l'administré, le jeune public, les entreprises, les artisans, les commerces [...] les collectivités aussi. » (entretien du 25/06/2018 avec un cadre du Grand Chambéry)

Pour autant, même si la mobilisation reste inégale et les efforts à faire encore importants, l'organisation de la collectivité traduit une certaine ambition autour de la problématique énergie climat :

« Aujourd'hui bien sûr, on est obligé, réglementairement parlant, on est obligé de réaliser [le PCAET], mais il y a une vraie prise de conscience. En tout cas la collectivité s'est vraiment structurée pour répondre à cette obligation avec une ambition qui est quand même assez élevée. [...] Il n'y a pas de collectivité de notre taille [en Savoie...] où il y a autant de personnes qui travaillent sur cette mission-là. [...] Si la collectivité est organisée comme ça, c'est bien qu'il y a une volonté politique derrière. » (entretien du 25/06/2018 avec un cadre du Grand Chambéry)

3.1.1.4 De la gestion des besoins locaux à la prise en compte des enjeux mondiaux : changement d'échelle spatiale

Avec le *Projet d'agglomération 2020* un changement d'échelle spatiale s'opère dans la réflexion³². Il est introduit par une autre démarche qui se greffe, en cours de route, sur le projet d'agglomération : il ne s'agit plus de répondre uniquement aux enjeux du territoire de l'agglomération, ni même de son périmètre élargi, mais de répondre à des enjeux planétaires. Cette autre démarche est l'Agenda 21 local.

L'Agenda 21 a ses propres objectifs qui, s'ils convergent globalement avec les engagements du projet d'agglomération, dans le détail s'en détachent partiellement :

Sommaire <i>Projet d'agglomération 2020</i>	Sommaire Agenda 21
<p>Engagement 1. Améliorer la qualité environnementale et urbaine par une anticipation du développement</p> <p>Engagement 2. Participer à la dynamique économique par la mobilisation des ressources et des initiatives</p> <p>Engagement 3. Construire une agglomération pour tous en renforçant la cohésion sociale et les solidarités</p>	<p>Axe 1. Mieux gérer nos ressources (eau, air, déchets, énergie...)</p> <p>Axe 2. Sensibiliser et impliquer les citoyens dans la démarche de développement durable</p> <p>Axe 3. Assurer le développement économique du territoire en tenant compte de ses ressources humaines et spécificités locales</p> <p>Axe 4. Gérer de manière durable des espaces d'habitat, économiques, agricoles et naturels</p> <p>Axe 5. Répondre aux enjeux du développement du territoire par de meilleures solidarités territoriales, sociales et générationnelles...</p> <p>Axe 6. Intégrer les principes du développement durable dans les pratiques de Chambéry métropole</p>

Tableau 4 - Sommaires du *Projet d'agglomération 2020* et de l'Agenda 21 communautaire (source : Chambéry métropole, 2006)

Le *Projet d'agglomération 2020* est largement centré sur les enjeux du territoire chambérien, y compris à une échelle élargie, alors que l'Agenda 21 apporte un changement d'échelle spatiale

³² Nous reprenons ici des éléments de l'article que nous avons publié dans la revue *Temporalités* n° 28 (Le Fur, 2019) analysant les démarches successives conduites à l'échelle de l'agglomération chambérienne.

radical, avec la prise en compte locale d'enjeux planétaires. C'est par exemple le cas avec l'élaboration d'un Plan Climat Territorial (action 2 de l'Axe 1), dont l'objectif est de répondre localement à l'enjeu planétaire du changement climatique comme l'explique clairement l'introduction de l'Axe 1 :

« Les émissions de gaz à effet de serre seraient responsables du réchauffement de la planète et d'un bouleversement du climat avec les conséquences sociales et économiques que ces phénomènes pourraient engendrer. En conformité avec les recommandations du protocole de Kyoto, la France s'est engagée à réduire ses émissions de gaz à effet de serre à leur niveau de 1990. Le Plan Climat national adopté en juillet 2004 vise à atteindre cet objectif d'ici 2010 et encourage l'engagement des collectivités par la mise en œuvre des Plans Climat Territoriaux. Le Plan Climat Territorial permettra de repérer les sources d'émissions de gaz à effet de serre, de se fixer des objectifs de réduction adaptés au contexte local et de mobiliser les moyens avec tous les acteurs concernés - des citoyens aux entreprises et administrations – et au travers de toutes les politiques sectorielles de notre collectivité. » (Chambéry métropole, 2006, p. 53)

C'est également le cas au niveau du développement des coopérations décentralisées ou le recours au commerce équitable (Axe 5) dont la mise en œuvre doit profiter à des populations d'autres pays ou continents.

La prise en compte du développement durable se traduit donc par un élargissement radical de l'échelle spatiale des réflexions conduites dans le cadre de la démarche, avec la prise en compte locale d'enjeux mondiaux, et de manière inhérente par l'action publique.

Cet élargissement de l'échelle spatiale des réflexions n'est pas propre au *Projet d'agglomération 2020* chambérien. L'analyse d'autres démarches auxquelles nous avons été associés nous amène au même constat, tel l'Agenda 21 du Conseil régional de Franche-Comté, dont un des six axes est intitulé « Répondre aux défis des grands enjeux planétaires » (Région Franche-Comté, 2009). Cet intitulé fait ainsi très explicitement référence à l'échelle planétaire des enjeux qu'il appréhende à travers trois objectifs stratégiques :

1. Réduire la dépendance énergétique régionale et les rejets de gaz à effet de serre ;
2. Préserver la biodiversité ;
3. Répondre aux besoins alimentaires croissants.

L'analyse de la *Charte du Pays de Bièvre Valloire*, projet de territoire élaboré à l'échelle d'un Syndicat Mixte de Pays du département de l'Isère, en vue d'une contractualisation avec le Conseil régional Rhône-Alpes, fait aussi ressortir l'attention portée à l'échelle planétaire. Bien que limité au seul enjeu climatique, un des cinq axes de la Charte, intitulé « Contribuer localement à relever le défi du changement climatique », lui est dédié (Pays de Bièvre Valloire, 2010). Et nous pourrions ainsi multiplier les exemples.

Mais nous allons voir que le développement durable est également à l'origine d'un second bouleversement dans l'échelle des réflexions, non plus spatiale mais temporelle.

3.1.1.5 De la prise en compte des besoins du court terme à l'irruption du long terme : changement d'échelle temporelle

Si le *Projet d'agglomération 2020* et le SDAU sont tournés vers l'avenir, avec des horizons respectifs de 15 et de 25 ans, ils visent avant tout à répondre à des enjeux présents ou qui vont se présenter dans les années qui suivent, compte tenu des évolutions envisagées ou souhaitées.

Avec l'irruption des problématiques du développement durable dans les réflexions et démarches, et plus spécifiquement de la problématique climatique, l'échelle temporelle des enjeux à relever explose. Les conséquences du changement climatique ne sont, dans les années 2000, pas encore réellement perceptibles, les évolutions étant peu marquées et à appréhender à long terme. Les modélisations du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) portant sur l'estimation de la hausse de la température ont pour horizon la fin du XXI^e siècle. Ainsi, avec la prise en compte des enjeux climatiques, la collectivité tente d'apporter dans l'action présente des réponses à des enjeux dont les effets significatifs ne se feront ressentir que dans longtemps, la fin du siècle, bien au-delà de l'horizon temporel ciblé par les projets.

L'intensité avec laquelle la Communauté d'agglomération intègre les enjeux climatiques traduit une montée en puissance de la prise en compte de ces enjeux de long terme. En effet, alors que le Plan climat territorial, qui porte avec lui ces enjeux de long terme, n'est qu'un des 68 projets ou actions de l'Agenda 21 communautaire de 2006, il s'autonomise de l'Agenda 21 dès 2010, au moment de sa propre élaboration. Il le supplante ensuite puisque le Plan climat territorial survivra à l'Agenda 21 qui lui ne sera pas renouvelé.

Cette intensité se traduit également par l'attribution à la Communauté d'agglomération, en partenariat avec le Parc naturel régional des Bauges et la Communauté d'agglomération d'Annecy, des appels à projet régional – Territoire à énergie positive (TEPOS) ADEME-Région Rhône-Alpes en 2013 – et national – Territoire à énergie positive pour une croissance verte (TEPCV) en 2015. Ces procédures et leurs financements soutiendront la dynamique autour du Plan climat, ce qui ne fut pas le cas de l'Agenda 21, et contribua à son non-renouvellement.

Au-delà de l'horizon des enjeux, la fin du XXI^e siècle, l'horizon des objectifs stratégiques retenus dans ces programmes change également de temporalité. Il cible le milieu du XXI^e siècle, comme le souligne le dossier de présentation TEPOS : « TEPOS est une démarche de territoire qui vise un objectif ambitieux : atteindre, en 2050, un équilibre entre la consommation d'énergie et la production d'énergie renouvelable » (TEPOS, 2016, p. 2).

Alors que l'horizon temporel des précédentes démarches était de quinze ou vingt ans, en ciblant 2050 il passe à trente-cinq ans. Cette temporalité est également reprise dans la dernière démarche d'anticipation engagée en 2016 par la Communauté d'agglomération, la *Fabrique du territoire* (bien que l'horizon global de cette démarche soit 2030) : « En 2050 : la consommation énergétique de l'agglomération sera à 50 % d'origine renouvelable » (Grand Chambéry, 2018, p. 46).

Au-delà du cas chambérien, l'allongement de l'échelle temporelle des réflexions se généralise à nombre de territoires, avec la prise en compte des problématiques énergétiques et climatiques, qui impactent en cascade d'autres problématiques liées à l'aménagement, la mobilité, les constructions

ou encore les activités économiques. Cette généralisation est soutenue par le contexte législatif favorable. En application du Grenelle de l'environnement, les lois du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dite loi « Grenelle I » et du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle II », ont ainsi modifié le code de l'urbanisme. Les Schémas de Cohérence territoriaux (SCoT) doivent désormais contribuer à « La lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'économie des ressources fossiles, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables » (article L 101-2 du Code de l'urbanisme). La loi du 7 août 2015 portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe), a quant à elle institué les Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET), qui intègrent et se substituent aux anciens Schémas régionaux climat air énergie (SRCAE). Le SRADDET de la Région Sud comprend ainsi une série d'objectifs portant sur l'horizon 2050, comme « Diminuer la consommation totale d'énergie primaire de 27 % en 2030 et de 50 % en 2050 par rapport à 2012 » ou « Augmenter la production d'énergie thermique et électrique en assurant un mix énergétique diversifié pour une région neutre en carbone à l'horizon 2050 » (Région Sud, 2018). Ces objectifs se déclineront à leur tour dans les SCoT du fait de la hiérarchie des normes et leur respect sera susceptible de conditionner la contractualisation entre le Conseil régional et l'État ou les collectivités. Le processus de généralisation de l'allongement des échelles temporelles des démarches d'anticipation territoriale devrait ainsi se poursuivre.

En une quinzaine d'années, à l'image du cas chambérien, la montée en puissance du développement durable aura ainsi créé pour les collectivités un double changement d'échelles spatiale et temporelle des enjeux auxquels elles sont confrontées. Les élus, qui étaient jusqu'alors avant tout des élus communaux, soucieux d'apporter des services locaux pour répondre aux besoins présents de leurs administrés, se voient désormais sommés de répondre également à des enjeux planétaires, dont certains d'entre eux ne se feront ressentir qu'à la fin du XXI^e siècle. Plus qu'un changement d'échelle, c'est un véritable bouleversement dans la façon d'appréhender l'action publique territoriale.

En offrant une scène à l'expression de ces enjeux, en étant par nature tournées vers le futur, les démarches d'anticipation territoriale analysées, notamment les plus récentes, ont contribué à la mise à l'agenda politique de ces enjeux et leur montée en puissance au sein des collectivités. Elles ont contribué, d'une part, au bouleversement observé, par la mise à l'agenda de ces enjeux et, d'autre part, à la prise en compte de ces derniers, par la définition d'un cadre stratégique adapté. Leur évolution dans le temps a permis ce double changement d'échelles des réflexions, spatiale et temporelle, pour intégrer à la fois les enjeux locaux et globaux, de court, moyen et long terme. Mais l'importance de ce bouleversement permet aussi de comprendre la difficulté de la prise en compte des enjeux soulevés.

3.1.2 UN NOUVEAU CYCLE POUR L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Instrument d'action publique (Lascoumes, Le Galès, 2005), les démarches d'anticipation territoriale sont à la fois réceptrices des évolutions territoriales, à l'image des démarches conduites à l'échelle de

l'agglomération chambérienne, mais également vectrices de ces évolutions, avec les enjeux qu'elles permettent d'inscrire à l'agenda politique. Ces évolutions reflètent, au niveau des collectivités, le changement en cours de cycle de l'action publique analysé par Muller (2015) au niveau de l'État, passant de « l'État entreprise » (p. 90), marqué par le capitalisme financier, la mondialisation, le néolibéralisme, à celui de la « gouvernance durable » (p. 100). L'émergence de ce nouveau cycle résulte, selon Muller, de l'incapacité du cycle précédent à répondre à la double crise économique et écologique :

« Tout se passe comme si les exigences pesant sur l'action publique pour prendre en charge des problèmes de plus en plus globaux et de plus en plus complexes parce que de plus en plus intersectoriels s'accompagnaient d'un affaiblissement inexorable des capacités de l'Etat à mettre en place des dispositifs d'autoréflexivité efficaces, alors même que les instruments des politiques publiques sont de plus en plus sophistiqués » (2015, p. 103)

Il acte la dimension mondiale des problématiques auxquelles les sociétés sont aujourd'hui confrontées (économie mondialisée, enjeu planétaire du changement climatique) et la difficulté de l'action publique, au périmètre d'action circonscrit (le périmètre géographique institutionnel), à apporter des réponses.

Ce changement de cycle bouscule aussi l'action publique au niveau local. Ce bousculement est observé dans le cadre de l'analyse des démarches chambériennes les plus récentes (2006 et 2018), où la montée en puissance du développement durable crée ce double choc spatial et temporel analysé. Il génère une perte des repères acquis dans le précédent cycle, avec de nouveaux enjeux qui sont mis à l'agenda, une remise en cause des politiques mises en œuvre et un double changement d'échelle des réflexions. Au regard des entretiens conduits, il apparaît que l'appréhension de ces évolutions par les élus est hétérogène. Le dispositif participatif, s'il répond à une demande sociétale d'implication dans la démocratie locale tout comme le souhait des élus de mettre en mouvement le territoire, traduit également très certainement une forme d'incertitude des élus vis-à-vis de ces évolutions et des actions à entreprendre. Le dispositif les rassure sur des décisions déjà prises qui se trouvent confortées par des propositions issues de la concertation et leur permet également d'identifier de nouvelles réponses à apporter.

Mais comme le souligne Muller, ces changements permettent également l'ouverture de nouveaux « espaces de liberté » (2015, p. 73). Ces nouveaux espaces de libertés constituent autant d'opportunités à saisir par les collectivités pour faire émerger de nouveaux modes de faire et des innovations propices aux transitions souhaitées. La large place au dispositif participatif mobilisé pour la *Fabrique du territoire*, même si sa portée interroge, reflète très certainement l'apparition de ces nouveaux espaces. Tout comme au niveau de l'Etat, assisterions-nous au niveau des collectivités à un nouveau cycle de l'action publique ? L'hypothèse est posée.

La légitimité des territoires réside selon Muller, dans leur capacité à « mettre du lien » (*ib.*, p. 200) entre différentes échelles, dans le *continuum* local-global : « l'emboîtement traditionnel des échelles de construction du monde social (local, national, global...) est bouleversé » (*ib.*, p. 198). Ainsi, le local n'est plus encastré dans le global : le « global est local » et le « local participe directement du global :

le global est partout » (*ib.*, p. 197). Cette capacité, et c'est là l'avantage des territoires, est renforcée par le fait que le local est le « lieu privilégié des mobilisations sociales » (*ib.*, p. 200).

Si Muller voit dans cette capacité à mettre du lien un avantage des territoires, nous y voyons également une condition *sine qua non* de la réussite des anticipations territoriales. En effet, d'une part, un grand nombre d'initiatives et actions se passent en dehors du périmètre de l'action publique et, d'autre part, l'action publique est éclatée au sein du « mille-feuille » territorial. Alors qu'avant la décentralisation, l'Etat avait une certaine capacité à agir de manière autonome (Muller, 2015), ce n'est plus le cas aujourd'hui des collectivités : une seule couche du « mille-feuille » n'a ni les compétences ni les moyens suffisants pour espérer à elle seule engendrer une dynamique significative. Elle ne peut se faire qu'avec une synergie entre tous les échelons institutionnels et même au-delà, avec une majorité d'acteurs autres qu'institutionnels. La capacité à faire du lien, et au-delà à prendre les mêmes orientations, nous semble ainsi indispensable.

3.2 Des attentes en évolution des démarches d'anticipation territoriale

Le contexte, depuis l'émergence de la prospective au sortir de la guerre, a bien changé. Quelles sont aujourd'hui les motivations des acteurs, élus notamment, pour engager un exercice d'anticipation territoriale ? Nous analysons dans cette section une série d'entretiens que nous avons réalisés, essentiellement auprès d'acteurs des démarches d'anticipation successives conduites à l'échelle de l'agglomération de Chambéry, portant notamment sur leurs attentes des démarches qu'ils ont engagées ou auxquelles ils ont été associés. Nous complétons l'analyse du cas chambérien par quelques autres démarches auxquelles nous avons été associés.

3.2.1 ASSOIR L'INTERCOMMUNALITE

Le *Projet d'agglomération 2020* chambérien se fait peu après la création de la Communauté d'agglomération en 2000. Les élus, au premier rang desquels le Président, ont le souci d'assoir cette communauté nouvellement créée dans le paysage institutionnel :

« Le Président de l'époque, qui était Thierry Repentin [...] était assez sensibilisé à cette nécessité quand même d'installer vraiment la communauté d'agglomération. [...] Je pense que c'était certainement une préoccupation partagée. Donc je pense que le président n'a pas eu beaucoup de mal à mon avis pour convaincre les autres Maires qu'il fallait effectivement arriver à se mettre d'accord aussi sur un diagnostic du territoire, sur ses principaux enjeux, sur les priorités. »
(entretien du 08/12/2017 avec un ancien cadre de MDP-ASADAC)

Le *Projet d'agglomération 2020* contribue à l'installation de la Communauté d'agglomération, à la transition entre un District, organe de mutualisation des services, à une Communauté d'agglomération dotée de compétences propres. Ce constat rejoint ceux de Rio (2015) concernant les collectivités étudiées dans le cadre de ses travaux.

L'installation de la Communauté d'agglomération n'est pas le seul facteur déclencheur de l'engagement du *Projet d'agglomération 2020*. Tout d'abord le projet d'agglomération répond à une obligation légale dictée par la Loi Voynet :

« Dans une aire urbaine comptant au moins 50 000 habitants et dont une ou plusieurs communes centre comptent plus de 15 000 habitants, le ou les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique, s'il en existe, et les communes de l'aire urbaine qui ne sont pas membres de ces établissements publics mais souhaitent s'associer au projet élaborent un *projet d'agglomération*. » (article 26, nous soulignons).

Mais il répond aussi au cadre des procédures contractuelles avec l'Etat et la Région :

« Il y avait un volet territorial de ces contrats, et les agglomérations elles pouvaient bien entendu contractualiser avec l'Etat et la Région. [...]. Mais en amont il y avait l'exigence d'avoir un document d'orientation avec une analyse quand même... qu'on ne peut pas qualifier de prospective, mais enfin il y avait besoin quand même de resituer la composition du contrat dans un vision globale du territoire, de ses enjeux... Donc [...] l'agglomération ne pouvait pas contractualiser sans avoir au préalable fait cette vision ou cette stratégie plutôt. [...] c'était quasiment une obligation qui était faite, on ne pouvait pas y échapper. » (entretien du 08/12/2017 avec un ancien cadre de MDP-ASADAC)

Cependant, le *Projet d'agglomération 2020* va plus loin que les attendus de ces procédures, car il répond aussi au besoin local d'installation de l'agglomération :

« Mais je pense qu'il y a beaucoup d'agglomération qui s'en sont tirées de manière assez habile, avec un petit document très bien fait. Il y avait un souci quand même de l'agglomération de Chambéry d'aller un peu plus loin quand même. D'avoir un vrai travail de réflexion sur le territoire [...] c'est qu'on était encore dans une période d'installation finalement de l'agglomération. [...] Et donc le passage à la communauté d'agglomération ça signifiait quand même autre chose que de gérer ensemble des services. C'est-à-dire qu'on passait d'un territoire qui était de seize communes, enfin on passe de seize territoires communaux plutôt à un territoire, voilà. Donc quels sont les enjeux qu'on peut identifier à cette échelle de territoire, qui n'est pas seulement la somme des enjeux communaux. Donc il y avait un besoin à ce moment-là. » (entretien du 08/12/2017 avec un ancien cadre de MDP-ASADAC)

Le *Projet d'agglomération* n'est pas envisagé comme un projet de territoire, ce n'est pas le souhait de Louis Besson qui pilote son élaboration à partir de 2005 alors qu'il devient Président de l'intercommunalité à la suite de Thierry Repentin. Même si une des parties du document de présentation du projet est intitulée « Un projet pour notre territoire et ses habitants » (Chambéry métropole, 2006, p. 11), la démarche sert principalement à départager les compétences entre la communauté d'agglomération et les communes :

« La volonté qui était la sienne [à Louis Besson], c'était de dire "on établit ce que sont les compétences de l'agglomération". Il y a déjà suffisamment à expliquer à travers les compétences de l'agglomération et qui sont nouvelles : le développement économique, l'habitat, la politique de la ville, c'était quand même tout ça des compétences que n'avaient pas le district avant 2000.

Donc la volonté du Président a été de dire il faut d'abord que l'agglomération, si on veut qu'elle soit connue et reconnue des habitants, il faut déjà effectivement qu'elle s'approprie les compétences qui sont les siennes [...]. Donc ça a été vraiment, ce projet d'agglomération, le projet de l'institution Chambéry métropole, et pas un projet de territoire. » (entretien du 17/11/2017 avec un ancien DGS de Chambéry métropole)

En 2016-2017 la situation n'est plus la même à Chambéry et l'agglomération est bien inscrite dans le paysage institutionnel. Aussi, la démarche de la *Fabrique du territoire* ne répond pas aux mêmes objectifs d'installation de la collectivité et de répartition des compétences. Même si le périmètre de l'agglomération s'étend à la Communauté de communes du Cœur des Bauges, la fusion entre les deux intercommunalités n'impacte qu'à la marge la démarche :

« Le lancement [de la Fabrique du territoire] se fait en juin 2016 et la fusion effectivement on l'a appris quelques semaines plus tard, pour une opérationnalité au premier janvier 2017. Oui, ça a bousculé [la démarche], mais pas fondamentalement. C'est-à-dire que, notre grande chance, c'était que le territoire des Bauges avait lancé grâce à une idée de l'Etat à peu près le même genre de réflexion [...] donc en fait on s'est raccroché à ça. On a trié ce qui était déjà fait pour l'intégrer dans notre *Fabrique du territoire* et puis après on a élargi le périmètre, tout de suite. [...] La démarche qu'on avait mis en place s'est calqué à d'autres territoires, elle était très malléable. » (entretien du 17/11/2017 avec le Directeur de cabinet de Chambéry métropole)

Les impacts portent essentiellement sur l'élargissement du périmètre de la concertation aux communes des Bauges et à l'intégration de nouveaux enjeux, comme le tourisme. Mais la fusion n'influe pas fondamentalement sur le fond de la démarche et sa dynamique, ni ne questionne la répartition des compétences.

Cependant, si le besoin de positionnement de la collectivité issue de la fusion entre la Communauté d'agglomération de Chambéry et la Communauté de communes Cœur des Bauges n'est pas à l'origine de la *Fabrique du territoire* – la fusion intervenant au cours de la démarche – ni ne l'impacte fondamentalement, cette question peut être davantage prégnante au sein d'autres collectivités.

En effet, bien que la création des intercommunalités remonte majoritairement aux années 1990 et 2000, sous l'effet notamment des lois du 6 février 1992 (loi dite Administration Territoriale de la République créant les communautés de communes et communautés de villes) et du 12 juillet 1999 (dite loi Chevènement, instaurant les communautés d'agglomération et urbaines) celles-ci ont vu leurs compétences et leurs périmètres évoluer régulièrement depuis. Parmi les évolutions les plus récentes nous pouvons citer celles engendrées par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014 qui instaure la création des métropoles ou encore la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015 dont résulte une nouvelle carte de l'organisation intercommunale depuis le 1er janvier 2017. La loi NOTRe renforce également les compétences intercommunales en matière d'environnement, de développement économique et de tourisme.

Ces évolutions n'ont cessé de bousculer l'organisation territoriale institutionnelle en place et d'interroger sur le partage des compétences entre les communes et les intercommunalités

notamment. En effet, si le transfert de certaines compétences est imposé par la loi, pour d'autres, leur exercice est conditionné à la définition de l'intérêt communautaire. C'est le cas par exemple du développement économique ou de la voirie. Ne sont transférées aux intercommunalités que les zones d'activités économiques ou les voiries reconnues d'intérêt communautaire, les autres restant de compétence communale. La définition de cet intérêt donne donc lieu à débats et arbitrages entre les communes et intercommunalités. Le transfert de certaines compétences relève toujours par ailleurs de choix locaux. C'est le cas par également de la compétence Plan local d'urbanisme intercommunal (PLU) qui peut être transférée aux intercommunalités, alors en charge de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un PLU intercommunal (PLUi) ou rester de la compétence des communes. Dans le même ordre d'idée, le passage du statut de communauté d'agglomération à communauté urbaine peut être freiné par des élus soucieux de maintenir la compétence PLU au niveau communal alors que la communauté urbaine l'exerce de plein droit.

Aussi, la question du positionnement des intercommunalités, même si celles-ci sont majoritairement anciennes, reste toujours d'actualité. Si elle était peu prégnante dans le cadre de la *Fabrique du territoire*, à Chambéry, elle a contribué à l'engagement d'autres démarches, ou du moins a été au cœur de leur élaboration.

C'est le cas par exemple de la démarche *Nîmes métropole 2030*. Comme évoqué plus haut, cette démarche est notamment motivée par l'extension du périmètre de l'agglomération au 1^{er} janvier 2017 à la communauté de communes voisine de Leins-Gardonnenque. Elle est également motivée par le transfert de compétences instauré par la loi NOTRe de 2015, notamment celle concernant les zones d'activités économiques. La démarche doit ainsi contribuer à repositionner la communauté d'agglomération auprès des communes suite à ces évolutions. Elle vise également à positionner la communauté d'agglomération vis-à-vis des instances supra-territoriales, notamment le SCoT sud Gard en cours de révision au moment de la démarche et le SRADDET Occitanie en cours d'élaboration.

Cette question est également au cœur de la procédure de révision de la Charte du PNR de Chartreuse. Le diagnostic territorial réalisé dans le cadre de la révision de la Charte souligne ainsi que :

« Si le fait intercommunal est plutôt ancien sur ce territoire, celui-ci a cependant connu des évolutions récentes du fait des dernières réformes territoriales qui ont entraîné de nombreuses fusions et renforcé les compétences des EPCI. Le Parc naturel régional de Chartreuse fait ainsi face à une nouvelle donne territoriale porteuse d'enjeux pour le Parc. [...] Entre 2009 et 2017, le nombre d'EPCI est passé 10 à 7 sur le territoire. Cette diminution du nombre d'intercommunalités s'est accompagnée d'une extension de leurs territoires et donc d'un éloignement de leurs centres de gravité de celui du Parc. » (PNR de Chartreuse, 2018a, p. 132)

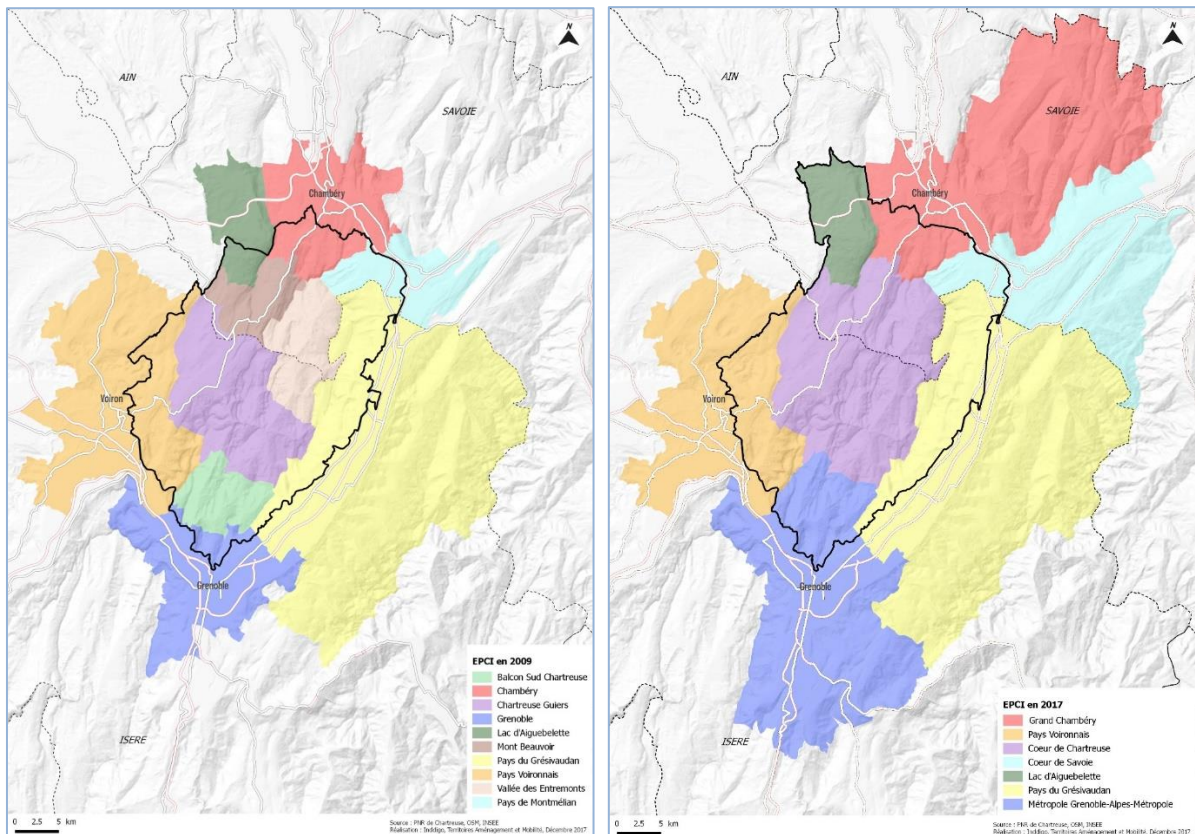


Figure 51 – Evolution du périmètre des EPCI membres du PNR de Chartreuse, entre 2009 (à gauche) et 2017 (à droite) (Source : PNR de Chartreuse, 2018a)

Entre la précédente révision de la Charte, en 2007-2008 et, 2018, lancement de la nouvelle révision, des intercommunalités ont fusionné entre elles. Ces fusions ont engendré un agrandissement de leur périmètre et, en dehors des intercommunalités intégralement couvertes par le PNR, une diminution de la part de leurs secteurs classés Parc, comme l'illustrent les cartes ci-dessus. Seule la communauté de communes du Lac d'Aiguebelette, au Nord du PNR, a vu cette part augmenter du fait de l'agrandissement du périmètre du Parc.

Le positionnement du PNR n'est ainsi plus le même avec les communes du Balcon Sud de Chartreuse, dont l'intercommunalité était hier intégralement dans le PNR et qui aujourd'hui a disparu, fusionnée au sein de Grenoble Alpes Métropole. Les moyens d'ingénierie et financiers de l'ancienne communauté de communes sont sans commune mesure avec ceux de la métropole qui n'exerce par ailleurs pas les mêmes compétences du fait des compétences obligatoires dévolues aux métropoles.

Le positionnement n'est plus le même non plus avec le Grand Chambéry dont le périmètre s'est étendu au Cœur des Bauges, cœur du PNR du même nom. Le Grand Chambéry voit ainsi ses responsabilités et compétences s'exercer jusqu'au centre du PNR des Bauges, alors qu'elles restent périphériques à celui de Chartreuse. D'autre part, la part du secteur classé PNR de Chartreuse au sein du Grand Chambéry a significativement diminué, du fait de l'agrandissement du périmètre de l'intercommunalité, alors que dans le même temps celle du PNR des Bauges a significativement augmenté. On imagine bien que les priorités ne sont plus les mêmes pour le Grand Chambéry.

Au-delà de la refonte et de l'extension des périmètres des intercommunalités, l'évolution institutionnelle est aussi le fruit de l'évolution des compétences. Le diagnostic du PNR de Chartreuse souligne ainsi également :

« L'évolution de l'organisation de la coopération intercommunale se double d'une montée en compétence des EPCI suite aux transferts de compétences issus de la loi NOTRe : développement économique, tourisme, gestion des milieux aquatiques et prévention contre les inondations (GEMAPI, transférée en 2018), Plan Local d'Urbanisme... Cette montée en compétence des EPCI a engendré des chevauchements entre les actions du Parc et les compétences de ces intercommunalités. » (PNR de Chartreuse, 2018a, p. 134)

La compétence tourisme illustre bien cette évolution. Alors que le Parc portait de nombreuses actions en faveur du tourisme, cette compétence est devenue au 1^{er} janvier 2017 une compétence obligatoire des intercommunalités depuis la loi NOTRe, réduisant de fait la possibilité du Parc à porter nombre d'actions. La révision de la Charte a ainsi permis de redéfinir le positionnement du Parc et des intercommunalités sur le sujet.

Ainsi, à l'image de Nîmes métropole ou du PNR de Chartreuse, même pour les institutions territoriales anciennes, le besoin d'assise ou de positionnement peut être prégnant dans un paysage local mouvant. Dans ces deux cas les démarches d'anticipation territoriale conduites ont contribué à répondre à ce besoin. L'évolution régulière de l'organisation institutionnelle, aussi bien en termes de périmètre que de compétences, laisse envisager un besoin récurrent auquel l'anticipation territoriale pourra continuer de contribuer.

3.2.2 ENTENDRE LES ATTENTES SOCIETALES

Le dispositif de concertation de la *Fabrique du territoire*, à Chambéry est largement ouvert aux habitants et acteurs socio-économiques, contrairement au *Projet d'agglomération 2020* précédent. Comme l'exprime le Président de Grand Chambéry, en introduction au document de présentation de la *Fabrique du territoire*, il doit permettre de s'assurer que les réponses apportées répondent bien aux attentes sociétales :

« Si le projet d'agglomération est porté par les élus de l'agglomération de Chambéry, il est d'abord issu d'une démarche participative inédite et très large, qui s'est déroulée sur plus d'un an, et qui a mobilisé des milliers d'acteurs et de citoyens de notre territoire. C'est l'assurance que les propositions contenues dans le document répondent bien aux préoccupations, aux attentes et aux espoirs des habitants de notre bassin de vie. » (Grand Chambéry, 2018, p. 5)

Rio (2015) fait également ce constat de la mobilisation de la société civile dans les démarches prospectives récentes conduites au sein des métropoles lyonnaise et nantaise. Il justifie cette mobilisation par la légitimité qu'elle confère à la démarche, d'une part, et au renforcement de l'intercommunalité, d'autre part.

Au-delà de la réponse aux attentes sociétales, d'autres élus justifient le dispositif de concertation par le besoin d'entendre les attentes sociétales, d'offrir au plus grand nombre un espace où pouvoir s'exprimer :

« On a vraiment voulu que chacun puisse s'exprimer à son niveau et surtout élargir les modes de concertation pour ne pas qu'on ait toujours les mêmes créneaux d'opinion. Parce que pour moi l'enjeu de la concertation actuellement c'est de multiplier les formes pour aller sur une population qui peut être ne s'exprime pas parce qu'elle n'a pas l'habitude [...]. C'est trouver des modes différents pour que chacun puisse s'exprimer à son niveau. » (entretien du 26/03/2018 avec la Vice-présidente de Grand Chambéry en charge de la concertation citoyenne)

Dans un contexte de crise démocratique, de défiance des citoyens envers leurs élus (Rouban, 2018), le dispositif est aussi envisagé comme une scène d'expression offerte à toute personne qui le souhaite :

« La concertation c'est donner la possibilité de. Après chacun est libre de venir ou pas. [...] Je pense que chaque personne qui voulait s'exprimer en avait l'occasion d'une manière ou d'une autre. » (entretien du 26/03/2018 avec la Vice-présidente de Grand Chambéry en charge de la concertation citoyenne)

Bien que la *Fabrique du territoire* ait été engagée avant le mouvement des « gilets jaunes » en France, on ressent déjà dans cette expression la crainte d'un reproche au manque de place offerte aux citoyens dans la décision politique. Ce manque de place laissée aux citoyens fait l'objet de revendications de ce mouvement (Sebbah et al., 2018).

Nous partageons avec Rio le constat de légitimité apporté à la démarche par le dispositif de concertation. Par contre nous nous interrogeons s'il s'agit, dans le cadre de la *Fabrique du territoire*, d'apporter des réponses aux attentes sociétales ou simplement de permettre leur expression et d'en prendre note. Probablement un peu des deux.

3.2.3 VALIDER LES ORIENTATIONS PRISES

La *Fabrique du territoire* a-t-elle permis une réorientation de l'action publique conduite par le Grand Chambéry ? La réponse à cette question est évoquée par le Président du Grand Chambéry en introduction au document de restitution de la *Fabrique du territoire* : les réflexions ont permis « de mieux orienter ou conforter notre action » (Grand Chambéry, 2018, p. 5). La démarche intervient à mi-mandat et non en début de mandat. La nouvelle équipe est donc déjà installée quand s'engage la démarche. Issue de l'opposition de l'équipe précédente, elle a déjà pu opérer un recadrage de l'action communautaire.

Interrogés sur les apports de la concertation à la démarche, les élus soulignent que peu de projets nouveaux ont été proposés, mais que les propositions ont plutôt confortés des orientations déjà arrêtées :

« Ce qui m'a rassuré c'est qu'il y avait déjà beaucoup de choses qui étaient déjà engagées dans ce sens. Mais pas forcément connues de la population. On va dire que ça a conforté des choses

qu'on avançait plus que des nouvelles choses qui sortaient du chapeau. Et ce n'est pas faute d'avoir essayé. [...] On s'aperçoit qu'il y a des idées intéressantes qui ressortaient, mais souvent des choses qui étaient déjà dans les tiroirs ou en discussion, mais pas rendu public parce que encore en discussion. » (entretien du 18/03/2018 avec le Vice-président de Grand Chambéry en charge du projet d'agglomération)

Le Directeur de cabinet du Président du Grand Chambéry, pilote de la démarche, fait le même constat (entretien du 17/11/2017) :

« Ce qui était révélateur c'était qu'un certain nombre de propositions étaient déjà appliquées par l'agglomération. Du coup, la première des conclusions ça a été de dire on a un vrai manque de communication. Par exemple sur le développement durable et l'agriculture les gens étaient à fond. Promotion des filières courtes et structuration des filières courtes. C'est une de nos politiques. On a édité une carte "Goutez aux saveurs d'ici". [...] Les gens nous demandaient ce genre d'initiative alors qu'on l'avait déjà. »

Les propositions formulées correspondant à des orientations déjà prises ou engagées sont estimées représenter, pour un élu impliqué dans la démarche, les 2/3 ou les 3/4 de l'ensemble des propositions.

En dépit d'un périmètre de concertation plus réduit, les apports de la concertation de la précédente démarche, le *Projet d'agglomération 2020*, semblent plus importants que ceux de la *Fabrique du territoire* :

« Il y a des actions qui ont vraiment été poussées par les habitants, par les associations, parce que si effectivement il n'y avait pas eu cet aiguillon de la part des non élus, le document n'aurait pas été peut être autant enrichi. » (entretien du 17/11/2017 avec un ancien DGS du Grand Chambéry)

Pourquoi une telle différence dans les constats, alors que la dimension participative de la *Fabrique du territoire* était sans commune mesure avec le *Projet d'agglomération 2020* ? Nous formulons l'hypothèse qu'en 2004-2006, au moment du *Projet d'agglomération 2020*, les démarches participatives étant encore balbutiantes et l'action publique davantage descendante, les échanges étaient plus limités entre les élus et les habitants ou acteurs socio-économiques. Les conseils de développement venaient juste d'être mis en place. Entre temps, la démocratie participative s'est imposée par la loi (loi Voynet instaurant les conseils locaux de développement, loi SRU imposant la concertation dans les procédures de planification urbaine) mais aussi par les pratiques, dans le cadre des procédures impactées par la loi ou les démarches volontaires (agendas 21 locaux, premiers plans climat-air-énergie territoriaux). Si bien que quand la *Fabrique du territoire* s'engage, les échanges entre les élus et acteurs de la société civile sont déjà développés, avec des idées qui ont pu infuser la sphère de l'action publique.

3.2.4 METTRE EN MOUVEMENT LE TERRITOIRE

La dernière démarche conduite à l'échelle de l'agglomération chambérienne, *La Fabrique du territoire*, est caractérisée par l'émergence d'une scène participative dont l'ampleur est localement

sans précédent. Cette ampleur s'explique par la volonté des élus de « mettre en mouvement le territoire de l'agglomération ». Sylvie Koska, Vice-présidente de Grand Chambéry, en charge de la concertation citoyenne, l'exprime ainsi en introduction du document final de présentation de *La Fabrique du territoire* :

« La mise en mouvement du territoire de l'agglomération ne se décrète pas, elle s'organise. Que ce soit dans la construction de la vision prospective du projet ou dans sa mise en œuvre ultérieure. Elle dépend de la mobilisation et de l'implication des habitants et des acteurs dans toutes ses phases. » (Grand Chambéry, 2018, p. 6)

Cette volonté de « mettre en mouvement les acteurs » était déjà exprimée dans le dossier de candidature Territoire à énergie positive du Grand Chambéry (TEPOS, 2016, p. 8).

Interrogeant un des responsables de MDP-AGATE sur les objectifs de la démarche de la *Fabrique du territoire*, s'il y avait une volonté de planification, la réponse apportée fut : « Planifier, non. C'est la mise en mouvement » (entretien du 09/03/2018 avec un responsable de MDP-AGATE). L'explication apportée par ce même responsable est la suivante : « [Xavier Dullin] sait que demain, il se fera sans doute plus de chose en dehors de la collectivité que dans la collectivité ».

Les mobilités offrent en effet une bonne illustration de ce constat. On assiste à un développement de nouvelles formes de mobilités, modes doux, autopartage, covoiturage ou multipropriété (Villeneuve, Drevon, 2019). Si ces pratiques sont encouragées par l'action publique, elles relèvent majoritairement de pratiques inventives (Certeau, 1980), d'initiatives privées, d'entreprises - à l'image de l'exemple emblématique de Blablacar - ou individuelles.

C'est cette volonté de mise en mouvement qui justifie, pour partie, l'importance de la concertation mise en œuvre : « Finalement on nous a presque fait le reproche à un moment que c'était plus un projet fabriqué par les habitants et les acteurs que par les élus » (entretien du 09/03/2018 avec un responsable de MDP-AGATE).

La mise en mouvement des acteurs, d'un territoire, correspondent aux intérêts fréquemment attribués aux démarches participatives. Celles-ci permettent l'engagement des acteurs, l'anticipation des conflits potentiels ou l'ouverture citoyenne. Elles ne doivent cependant pas faire oublier les limites qui lui sont également associées : impacts limités sur les choix politiques, corporatisme ou encore faible représentativité des participants (Barbier, Larrue, 2011). À noter que l'agrandissement des périmètres institutionnels, à l'image de la fusion de la communauté d'agglomération chambérienne avec l'intercommunalité voisine, en éloignant les institutions des populations, complexifie également la mobilisation large des acteurs. L'exercice de concertation engagé dans le cadre de *Fabrique du territoire*, avec plus de 3 000 personnes impliquées de près ou de loin, par leurs contributions ou leur participation aux ateliers, suffira-t-il à « mettre en mouvement » une agglomération de 130 000 personnes ? Le pari n'est à ce stade pas encore gagné et demandera d'inscrire cette mobilisation dans le temps long :

« Aujourd'hui on doit avoir de la porosité entre la société civile et les collectivités. C'est un enjeu qu'on ne peut pas rater. Ce n'est pas un coup comme ça, il faut se lancer dans la durée et changer

les comportements, y compris des élus. » (entretien du 09/03/2018 avec un responsable de MDP-AGATE)

Cette motivation de mise en mouvement des acteurs est une nouveauté de la *Fabrique du territoire*, comparativement aux démarches d'anticipation précédentes conduites à l'échelle de l'agglomération chambérienne. Les attentes du *Projet d'agglomération 2020* étaient d'asseoir la communauté nouvellement créée et de clarifier la répartition des compétences avec les communes :

« L'ancien projet d'agglo était de l'eau tiède. [...] trop consensuel. Mais l'enjeu du précédent [projet d'agglomération] était moins de mettre en mouvement le territoire que de cimenter la nouvelle cohésion politique, politique au sens cohésion territoriale des collectivités [...] L'important c'était que les élus se retrouvent dans l'agglo. Cette fois ce n'était plus le sujet. L'agglo avait mûri, même si elle n'existait pas suffisamment vis à vis du grand public sur un tas de sujet. » (entretien du 09/03/2018 avec un responsable de MDP-AGATE)

Cette volonté de mise en mouvement est-elle commune à toutes les démarches d'anticipation actuelles ? Nous retrouvons également cette volonté exprimée lors du renouvellement de la Charte du PNR de Chartreuse par exemple, conduite en 2018-2019. Elle est exprimée dans la Charte :

« Le Parc fédère et coordonne les acteurs de Chartreuse, et ce dans un souci permanent de démultiplier l'action du Parc, de mobiliser les savoir-faire existants, de responsabiliser et d'impliquer les bénéficiaires finaux. La mobilisation des acteurs s'est traduite par la création d'associations à l'échelle du Parc et une implication collective dans la définition des orientations et perspectives du territoire. [...] La dynamique en faveur de ce futur souhaité, de cette ambition pour l'avenir de la Chartreuse ne pourra se faire qu'avec une large adhésion des acteurs, une implication de tous, élus de collectivités, membres d'associations, chefs ou salariés d'entreprises, habitants. Chacun à son niveau a un rôle à jouer et une responsabilité dans la mise en œuvre de la Charte 2020-2035. » (PNR de Chartreuse, 2019a, p. 64)

Cette volonté, formulée en termes de « mobilisation des acteurs », d'« implication », d'« adhésion », est d'autant plus nécessaire qu'un PNR n'a pas de compétences propres, mais exerce uniquement des missions (article R 333-1 du code de l'environnement). Sa capacité à mettre en œuvre le projet de territoire formalisé dans sa Charte est donc limitée et repose sur l'implication des acteurs dans leur mise en œuvre. L'objectif également affiché de transitions, au pluriel, dans un des trois axes stratégiques de la Charte, « Une Chartreuse en transitions - Un territoire au terreau fertile pour de multiples transitions » (*ib.*, p. 49), peut nous laisser penser qu'il s'agit aussi de mobiliser autour de dynamiques en évolution et là aussi de « mettre en mouvement les acteurs » autour de cette dynamique, même si ces termes ne sont pas employés dans la Charte.

En Chartreuse également, la révision de la Charte s'est traduite par un dispositif de concertation complet, même si les moyens consacrés et l'ambition furent moins importants que pour la *Fabrique du territoire* à Chambéry. Ce dispositif a articulé des Forums à destination des élus, des socioprofessionnels et associations, des *Cafés Parcs*, à l'échelle de chaque intercommunalité, à destination des habitants et des *Conférences territoriales* au niveau de chaque intercommunalité,

associant les EPCI et les communes concernées. Un travail spécifique, « Imagine ton Parc en BD », a également été organisé avec les écoles, pendant toute une année scolaire, avec un illustrateur.

Une frise présente dans la Charte illustre ce dispositif :

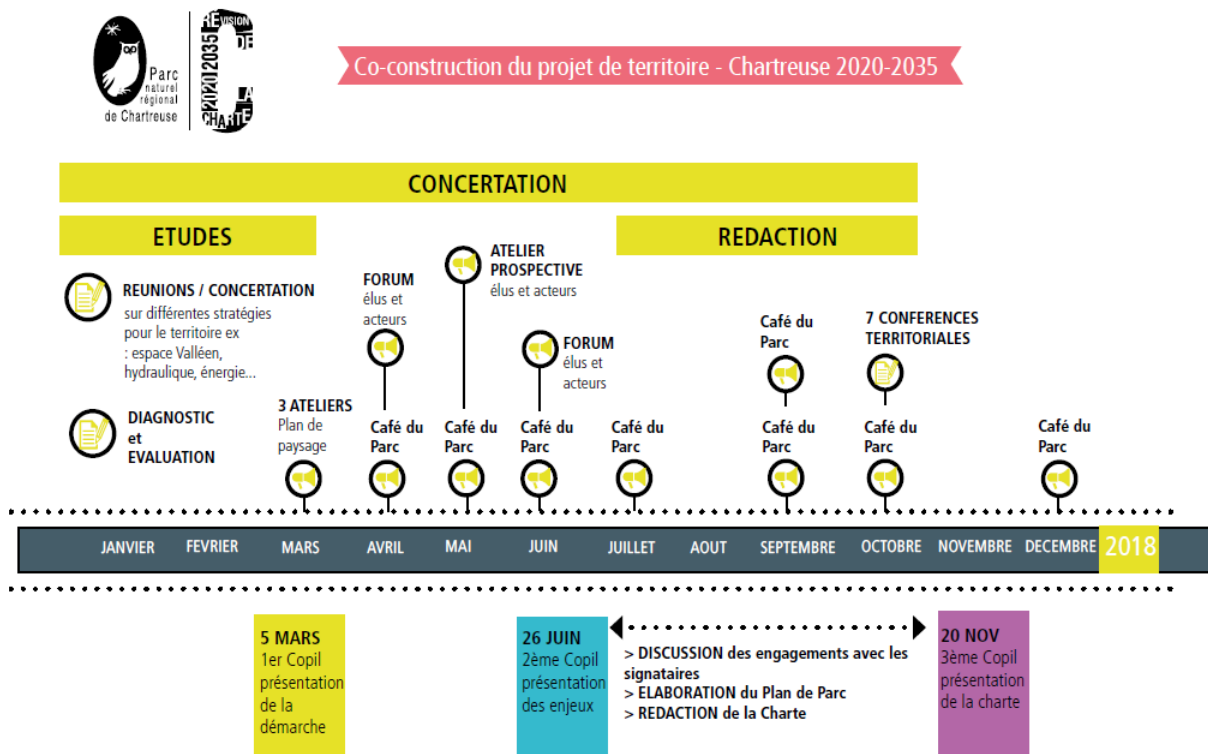


Figure 52 - Frise de la co-construction de la Charte 2020-2035 du PNR de Chartreuse (source : PNR de Chartreuse, 2019a, p. 31)

A l'inverse, la démarche d'anticipation territoriale conduite à l'échelle de l'agglomération de Nîmes, *Nîmes métropole 2030*, ne relève pas de cette attente de mise en mouvement des acteurs. Bien que conduite récemment, de 2016 à 2018, cette démarche se rapproche davantage, en termes d'attentes et de concertation, du *Projet d'agglomération 2020* que de la *Fabrique du territoire*. La principale raison du lancement de la démarche est exprimée dans le cahier des charges de consultation des entreprises formalisé à l'occasion du lancement du marché de recrutement d'un assistant à maîtrise d'ouvrage pour accompagner la démarche. Cette raison est l'extension du périmètre de la communauté d'agglomération de Nîmes Métropole à la communauté de communes voisine de Leins-Gardonnenque (Nîmes métropole, 2016a).

Si d'autres raisons justifient cette démarche, notamment la mise en cohérence des documents cadre des politiques communautaires (PDU, PLH, NPRU, Schémas Directeurs Eau et Assainissement...), la « recherche d'optimisation » (Nîmes métropole, 2016a, p.2) des grands projets urbains et de mobilités, le transfert de compétences instauré par la Loi NOTRe, cette attente principale rappelle le même besoin exprimé à Chambéry en 2004-2006 d'assoir la communauté d'agglomération dans un contexte d'évolution institutionnelle.

Ce besoin est d'autant plus fort à Nîmes que l'intercommunalité est peu développée et que son développement s'est « fait aux forceps » (entretien avec un responsable de Nîmes métropole, 03/07/2019).

La démarche *Nîmes métropole 2030* cible donc essentiellement les élus, élus communautaires principalement et dans une moindre mesure élus communaux. Il s'agit de se mettre d'accord autour d'une vision pour l'avenir du territoire, sur les politiques communautaires à mettre en œuvre ainsi que les contributions des communes. Il s'agit également de positionner l'agglomération au sein des documents supra communautaires, le SCoT Sud Gard et le SRADDET de la région Occitanie, en cours respectivement de révision et d'élaboration au moment de la démarche *Nîmes métropole 2030*.

La concertation donne lieu pour chacune des trois phases de construction du projet (partage du diagnostic, définition de l'ambition, élaboration du plan d'actions) à des séminaires et des ateliers de travail spécifiques, essentiellement avec les élus communautaires.

Six ateliers de secteurs permettent également d'identifier les projets portés par les communes et d'enrichir le plan d'action.

Nîmes métropole dispose également d'un Aggloforum, sorte de Conseil de développement local. L'Aggloforum est divisé en deux panels : un panel « citoyen » constitué d'habitants tirés au sort sur les listes électorales des communes de l'agglomération, et un panel « acteurs » constitué de représentants du monde socio-économique. Les panels de l'Aggloforum ont été réunis également à chacune des étapes. Mais la concertation ne s'est pas davantage ouverte, elle reste limitée à ces instances.

Même si l'implication de l'Aggloforum est limitée, certaines remarques et propositions qui en sont issues impactent le projet. Elles permettent aux élus de prendre conscience particulièrement des attentes des acteurs et habitants concernant les circuits courts en agriculture et des productions de qualité, la qualité des paysages et de l'environnement, la limitation des consommations foncières ou encore l'autonomie énergétique par exemple. Ces propositions permettent d'acter des objectifs qui n'auraient peut-être pas été aussi loin sans les contributions des panels. C'est le cas par exemple sur les problématiques énergétiques, où l'objectif de devenir territoire à énergie positive a été acté, alors que les politiques énergétiques étaient lacunaires à l'échelle communautaire jusqu'alors. Le besoin en foncier pour le développement économique a été ramené de 400 hectares à 140 hectares. Cette réduction limite également de fait le développement de la logistique en pleine croissance au sein de l'agglomération, générant d'importantes consommations foncières et un fort impact paysager. Les politiques de soutien à l'agriculture ont été repositionnées sur l'agriculture labellisée et respectueuse de l'environnement.

Par contre, si la volonté au démarrage était d'arriver à un projet de territoire partagé et mobilisateur, la mobilisation reste à faire. Les ateliers de secteurs ont permis un premier travail avec les communes, mais celui-ci n'est pas abouti au moment du vote du projet mi-2018. Le plan d'action adossé au *Projet de territoire Nîmes métropole 2030* comporte donc essentiellement des actions communautaires, alors que l'objectif initial était que chaque niveau institutionnel, au premier rang

desquels les communes, décline la stratégie partagée sur son propre niveau de compétence. Ce travail reste à faire, mais il progresse.

Il progresse par le biais de fonds de concours. Ces fonds de concours sont attribués aux communes par la communauté d'agglomération de Nîmes métropole pour soutenir leurs projets. Si avant la démarche *Nîmes métropole 2030*, tous types de projets étaient potentiellement éligibles au fond de concours, ne sont désormais éligibles que les projets qui contribuent aux objectifs du projet de territoire *Nîmes métropole 2030*. Un certain nombre de projets communaux contribuent désormais ainsi également au cadre stratégique et seraient de nature à compléter le plan d'action.

Si nous partageons l'analyse des élus de Chambéry et de la Chartreuse sur la nécessité de mobiliser les acteurs pour la mise en œuvre de leur projet, nous nous interrogeons cependant sur l'efficacité des dispositifs mis en œuvre, aussi complets furent-ils.

Nous reconnaissons également un intérêt à l'approche de Nîmes métropole avec la nécessité de se mettre d'abord d'accord entre élus avant de réussir à se mettre d'accord avec tous les acteurs. La démarche permet de créer les conditions pour que les collectivités concernées se mettent d'accord sur le projet. Elle limite les empêchements à sa mise en œuvre. La priorité est alors donnée à la transcription dans l'action publique du projet. A l'image de Chambéry, l'élargissement de la réflexion à d'autres sphères est pour nous à envisager dans un second temps, voire relève d'autres scènes.

Dans un contexte d'évolutions institutionnelles fortes, suite à la réorganisation de l'intercommunalité, la fusion des régions, la création de communes nouvelles ou encore de transfert de compétences, la situation rencontrée par Nîmes pourrait se retrouver dans d'autres territoires. Les modalités de la démarche engagée par Nîmes métropole, qui se rapprochent de celles de Chambéry de 2004-2006, pourraient se renouveler. Ainsi, les modalités de la concertation du *Projet d'agglomération 2020* de Chambéry, qui semblaient dépassées par les nouvelles techniques d'animation ou le recours aux outils numériques, ne le sont finalement peut être pas tant que ça et pourraient de nouveau se retrouver dans des conditions similaires.

A l'analyse de la démarche Chambérienne, la *Fabrique du territoire*, nous notons également que la mobilisation de deux catégories d'acteurs a rencontré des difficultés, pour des raisons différentes. Il s'agit des jeunes, des lycéens et étudiants en particulier, et des agents de la Communauté d'agglomération. Les difficultés de mobilisation nuisent de fait à l'objectif recherché de mise en mouvement de ces acteurs dans le cadre de la démarche.

Concernant les lycéens et les étudiants, leur mobilisation dans la *Fabrique du territoire* est un objectif revendiqué comme prioritaire :

« Le cœur, et ça a été une demande très forte de Xavier Dullin, c'est d'intégrer la jeune génération. Donc on est allé voir l'Université [...] des étudiants ont mené un chantier. Il y a eu tout un travail réalisé par une classe à l'Université de Savoie Mont Blanc, qui [...] nous ont fait un rendu très pédagogique, très clair sur la perception qu'avaient les étudiants du territoire. On a aussi proposé au lycée un partenariat [...] La manière dont on a voulu associer aussi la jeune génération c'est à travers la communication [...] non institutionnelle, qui sort de tous les codes institutionnels qu'on peut avoir jusqu'à présent [...] Une communication décalée, qui fasse réagir,

qui interpelle et incite les gens à venir. » (entretien du 17/11/2017 avec le Directeur de cabinet de Chambéry métropole)

Pour autant, leur mobilisation n'a pas été à la hauteur des attentes. Malgré les efforts de communication et les modalités de concertation mises en place, les jeunes ne se sont que peu impliqués dans la *Fabrique du territoire* :

« On a fait un atelier à l'Université, entre midi et deux, avec une montée en puissance des réseaux sociaux. On n'avait pas forcément des jeunes qui venaient. Je n'arrive toujours pas à l'expliquer. » (entretien du 17/11/2017 avec le Directeur de cabinet de Chambéry métropole)

Un responsable de MDP-AGATE, en charge de l'animation de la démarche confirme le constat :

« Les jeunes, on ne les a pas beaucoup vu. [...] Il y a quelques étudiants qui sont passés pour donner un peu d'idées. » (entretien du 09/03/2018)

Ce manque d'implication des jeunes, en décalage avec l'objectif affiché, est ainsi évoqué comme « un regret » pour la démarche :

« L'expérience que l'on a c'est que c'est très très difficile de toucher les jeunes. Si on peut avoir un regret sur la *Fabrique du territoire* c'est qu'il n'y a pas plus de jeunes qui se sont intéressés. » (entretien du 17/11/2017 avec le Directeur de cabinet de Chambéry métropole)

Concernant les agents de la Communauté d'agglomération chambérienne, leur mobilisation n'est à l'inverse pas affichée comme un objectif prioritaire au démarrage de la démarche :

« On a fait un atelier de la *Fabrique* spécifique pour les services, non seulement de l'agglomération mais aussi des communes de l'agglomération. Là aussi on a dû avoir 60, 70 salariés, collaborateurs de l'agglomération et des communes qui sont passés pour produire, c'était aussi sous la forme de world café avec de la production. Mais, c'est quand même modeste en termes d'implication. Mais on nous a demandé d'être modeste. » (entretien du 09/03/2018 avec un responsable de MDP-AGATE)

L'implication des services est ainsi modeste et nous interroge quant à la possibilité de traduction du projet en action publique, les services étant un rouage essentiel pour cette traduction. Nous reviendrons ultérieurement sur cet aspect de la démarche.

3.2.5 SYNTHÈSE SUR LES ATTENTES EXPRIMÉES : ARRANGEMENTS AVEC LES DÉMARCHES MOBILISÉES

De l'analyse des attentes exprimées par les acteurs, il ressort que très peu d'entre elles correspondent à celles classiquement attribuées à l'anticipation territoriale en termes de prise en compte des enjeux de long terme et d'éclairage de l'action par ces enjeux (Berger, 1955), d'efficacité de l'action (Durance, 2007a ; Gaudin, 2005), d'appréhension de manière cohérente et globale, les problématiques du territoire permettant d'éclairer les choix et de bâtir une stratégie en s'appuyant sur une réflexion à long terme (Delamarre, 2002a).

Les attentes des démarches d'anticipation territoriale apparaissent comme relativement diversifiées, aussi bien d'une période à l'autre que d'un territoire à l'autre, mais également pour une même démarche, entre les différents acteurs. Les attentes exprimées renvoient essentiellement à des

objectifs de court terme : la mise en mouvement des acteurs, le recueil des expressions des habitants ou encore l'assise des collectivités. Même si ces démarches abordent des préoccupations de long terme, leur prise en compte ne ressort que peu dans les principales attentes exprimées. Elles s'éloignent en cela de l'idée originale de Berger. Leurs promoteurs semblent composer des arrangements avec ces démarches afin de répondre à leurs propres préoccupations.

Cette conclusion fait écho aux travaux de Rio (2015) qui analyse à travers les démarches qu'il a étudié que la prospective est surtout mobilisée pour des raisons autres que les intérêts qui lui sont attribués. En mobilisant ces démarches leurs promoteurs cherchent surtout, pour Rio, à légitimer leur institution, justifier de leur utilité ou encore revendiquer leur pilotage.

CONCLUSION INTERMEDIAIRE DE LA TROISIEME PARTIE

Cette troisième partie a permis de rappeler les intérêts de la prospective tels que promus par Berger en France dans le contexte d'après-guerre. Dans un monde en accélération, la prospective doit servir à éclairer l'action. Plus qu'une méthode, la prospective est pour Berger une attitude face à l'avenir. Elle doit permettre de privilégier les fins aux moyens. La mort accidentelle de Berger ne permet cependant pas à la prospective d'approfondir son socle épistémologique, faiblesse qui lui fait encore aujourd'hui défaut.

Nous avons, dans la première partie de la thèse, rappelé l'histoire mouvementée des figures historiques de l'anticipation territoriale. L'analyse des doutes et interrogations vis-à-vis de ces démarches permet d'en donner quelques explications : la difficulté à fonder en raison l'anticipation, les ambiguïtés des démarches, les incertitudes concernant la possibilité d'atteindre les objectifs recherchés ou encore le faible investissement académique. Elle permet aussi de moduler ces critiques en pointant le manque d'évaluation de l'anticipation territoriale et la nécessité d'analyser ses résultats dans le temps long. L'identification des nombreux obstacles dans le processus conduisant de la connaissance à l'action permet également de relativiser la rationalité de la prise de décision politique, telle que présentée par certains promoteurs de ces démarches, et les difficultés de prises en compte de certains enjeux.

L'évolution du contexte dans lequel se pratique l'anticipation territoriale ne facilite pas non plus sa mise en œuvre aujourd'hui. Ce contexte est caractérisé par une accélération du temps social et un accroissement inhérent des incertitudes, phénomènes déjà appréhendés par Berger et qu'il mobilise pour justifier la prospective. Mais ces phénomènes ne font que s'amplifier et complexifient les démarches de l'anticipation territoriale tout en les rendant d'autant plus nécessaire. Le contexte se caractérise également par un retournement du rapport au futur de nos sociétés, futur hier source de progrès mais qui est aujourd'hui chargé de menaces, à l'image du changement climatique. Ce retournement ne facilite pas non plus l'anticipation territoriale. Ces évolutions du contexte se doublent d'une mise en tension de l'action publique par la prise en compte du développement durable, avec un élargissement des échelles spatiales et temporelles des enjeux auxquels sont confrontées les collectivités.

Pour autant, le renouveau philosophique et intellectuel prône de continuer à s'intéresser au futur, que ce soit par souci de responsabilité, parce que le futur n'est pas déjà écrit ou encore qu'il constitue un espace d'action privilégié, riche de libertés. Si ce renouveau s'inscrit globalement dans la continuité de la pensée de Berger, certaines modalités en diffèrent ou la complètent. Les auteurs autorisent ainsi de laisser indéterminés certains objectifs. Ils recommandent de bien prendre en compte les différentes temporalités, du court au long terme. Ils préconisent des stratégies souples et adaptables aux évolutions, ainsi qu'une politique « post-héroïque » (Innérarity, 2008, p. 119) privilégiant la réflexivité à l'expertise. Ils invitent encore à substituer aux grands récits d'avenir une multitude de petites histoires et de passer du progrès aux progrès.

L'analyse des attentes exprimées par des acteurs de démarches d'anticipation territoriale récentes, met en évidence leur diversité ainsi que leur relatif éloignement de l'attitude prospective prônée par Gaston Berger. Elle laisse entrevoir une forme d'arrangement avec les démarches mobilisées permettant, selon les contextes et les acteurs, d'asseoir une intercommunalité naissante - ou en évolution - dans le paysage institutionnel, d'entendre les attentes sociétales, de conforter des décisions politiques déjà arrêtées ou encore de mettre en mouvement le territoire.

Si les constats formulés complexifient le recours à l'anticipation territoriale, les philosophes et intellectuels encouragent cependant à investir d'autant plus le futur, même si la tâche est rendue plus difficile. Ils invitent à le faire selon des modalités et avec un positionnement des acteurs renouvelés. Ce renouvellement est l'objet de notre prochaine partie.

PARTIE 4 – DE NOUVELLES MODALITES POUR UN RENOUVEAU DE L'ANTICIPATION TERRITORIALE

INTRODUCTION DE LA QUATRIEME PARTIE

Cette dernière partie permet d'envisager des pistes d'amélioration des méthodes mobilisées dans le cadre des démarches d'anticipation territoriale, tenant compte du contexte actuel. Nos propositions s'inscrivent dans une logique d'innovations incrémentales, par touches, avec une série d'améliorations que nous avons pu expérimenter ou que nous envisageons.

Nos propositions sont introduites par la poursuite de l'analyse de nos terrains, et notamment des quatre démarches d'anticipation territoriale suivantes :

- La Charte PNR de Chartreuse ;
- Grand Chambéry– *La Fabrique du territoire* ;
- Le SCoT du Pays de Sarrebourg ;
- *Nîmes métropole 2030*.

L'analyse est réalisée au prisme du management de la transition que nous mobilisons pour cette quatrième partie, avec un dernier aller-retour entre la théorie et nos terrains. Cette analyse nous permet de tester ou d'envisager des propositions d'amélioration.

Cette quatrième partie est organisée en trois chapitres. Le premier chapitre présente notre cadre d'analyse théorique, le management de la transition. Le second chapitre analyse quatre démarches d'anticipation territoriale au regard de ce cadre théorique. Le troisième et dernier chapitre tire les enseignements de cette analyse et propose des pistes d'amélioration à l'anticipation territoriale.

CHAPITRE 1. LE MANAGEMENT DE LA TRANSITION

Ce premier chapitre est dédié à notre cadre d'analyse, le management de la transition. Il est organisé en cinq sections. La première section porte sur l'émergence du management de la transition aux Pays-Bas. La seconde section présente le concept, les activités de gouvernance qu'il comporte et les enjeux qu'il pointe. La troisième section porte sur les ancrages théoriques du concept dans la transition socio-technique ainsi que ses controverses. La quatrième section analyse la pertinence du concept comme cadre d'analyse de nos travaux. La cinquième et dernière section présente notre grille d'analyse des démarches d'anticipation territoriale issue de ce concept.

1.1 De la transition au management de la transition

Le concept de management de la transition est apparu aux Pays-Bas au début des années deux mille. Il a été formalisé par des chercheurs de l'Université de Maastricht, Jan Rotmans, René Kemp et Marjolein Van Asselt, dans un premier article datant de 2001 (Rotmans et *al.*, 2001). Cet article fait suite à un projet conduit dans le cadre du Plan national de politique de l'environnement du Ministère du logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement des Pays-Bas, projet auquel ont été associés les auteurs. C'est dans le cadre de ce projet qu'a émergé le concept de management de la transition (transition management) (Rotmans et *al.*, 2007). Il est présenté comme un support à la cohérence des politiques publiques et un stimulant pour un développement durable (Rotmans et *al.*, 2001).

Les auteurs définissent la transition comme « un processus graduel, continu, de changements où se transforment les caractères structurels de la société » (Rotmans et *al.* 2001, p. 16). Ils soulignent par ailleurs que ces transitions ne sont pas uniformes, pas plus qu'elles ne correspondent à un processus déterministe. Elles peuvent se produire à des échelles très différentes et suivre des chemins variés. Ils notent également que, si les politiques publiques ne peuvent jamais entièrement contrôler ces transitions, elles peuvent cependant influencer leurs orientations, vitesses ou échelles d'évolution.

Rotmans, Kemp et Van Asselt (2001) présentent la transition comme un ensemble de changements connectés, se renforçant entre eux, relevant de différents domaines et se tenant en différents endroits. Ils peuvent concerner la technologie, l'économie, les institutions, les comportements, l'écologie ou encore les croyances. Pour les auteurs, la transition relève de multiples causalités et d'une « co-évolution » (Rotmans et *al.*, 2001, p. 16) engendrée par des développements indépendants des différents domaines. La transition résulte ainsi d'évolutions conjointes dans ces différents domaines, bien que se produisant selon des dynamiques distinctes qui n'interviennent pas systématiquement en même temps. Elle ne se traduit pas par des changements rapides mais s'inscrit davantage dans un temps long, d'au moins une génération (25 ans).

En termes d'organisation sociale, Rotmans, Kemp et Van Asselt (2001) distinguent trois niveaux différents : micro, meso et macro. Le niveau micro correspond aux individus, aux entreprises, aux associations. Le niveau meso correspond aux réseaux, aux communautés ou aux collectivités. Le niveau macro correspond aux conglomérats d'institutions ou d'organisations, comprenant les fédérations ou les états. Les auteurs rapprochent ces niveaux de la classification utilisée pour la description des changements des systèmes socio-techniques : la niche, le régime et le paysage (Rip, Kemp, 1998), classification sur laquelle s'appuient également Geels et Schot (2007) pour leurs travaux sur la transition socio-technique.

Le changement de régime résulte, pour Rotmans, Kemp et Van Asselt (2001), de tensions internes au niveau du régime ou de pressions externes du niveau macro, quelques fois de pressions en provenance du niveau micro, mais le plus souvent d'interactions entre ces trois niveaux.

C'est dans ce contexte de la transition que Rotmans, Kemp et Van Asselt (*ib.*) introduisent le concept de management de la transition. Il est présenté comme un support pour orienter les transitions vers le développement durable et permettre davantage de cohérence dans les politiques publiques. La

philosophie du concept est, selon les auteurs, axée sur les processus et non un projet finalisé, avec une recherche d'équilibre entre la cohérence, l'incertitude et la complexité.

1.2 Le management de la transition

Rotmans, Loorbach et Kemp (2007) présentent le management de la transition comme « un nouveau paradigme pour la gouvernance et la recherche » (p. 2). L'émergence et l'approfondissement du concept résultent, selon les auteurs, d'un processus de coproduction entre la politique (*policy*) et la recherche, avec une approche transdisciplinaire. Le concept a ainsi été mis à l'épreuve au début de la décennie deux mille aux Pays-Bas dans le cadre d'évolution de politiques sectorielles nationales, mais également dans le cadre d'approches transversales à l'échelle de gouvernements régionaux (Parkstad Limburg, ainsi que les provinces de Zeeland et d'Utrecht). Le concept tente de combler le fossé entre les approches descendantes de la planification et les approches incrémentales ascendantes (Kemp et *al.*, 2007). Il cherche à mettre au profit d'une orientation plus stratégique les innovations ascendantes, par une coordination de tous les niveaux de gouvernance, en favorisant de nouvelles interactions ainsi que des cycles d'actions et d'apprentissages.

Le recours au management de la transition requière, selon les auteurs (Rotmans et *al.*, 2007 ; Loorbach et Rotmans, 2010) de s'accommoder aux incertitudes, de garder les options ouvertes, de stimuler la connaissance, l'innovation et les changements technologiques, de s'arranger de politiques fragmentées et d'articuler des orientations de long terme avec des politiques de court terme. Ils soulignent le rôle spécifique des gouvernements pour s'engager dans la transition et stimuler le processus, lui offrir des conditions favorables, servir de médiateur et s'engager dans les négociations ou encore appliquer les lois favorables à la transition.

Kemp, Loorbach et Rotmans (2007) identifient cinq enjeux auxquels répond le management de la transition. Le premier concerne les désaccords quant à la nature des problèmes et des objectifs, chaque acteur ayant sa propre vision et ses propres perspectives. Un débat bien organisé peut, selon les auteurs, quand il y a un désaccord sur les solutions appropriées, permettre de trouver quelques paramètres clés sur lesquels s'entendre. Les auteurs donnent l'exemple d'un système énergétique durable pour lesquels ces paramètres pourraient être la fiabilité, la faible émission de carbone ou encore la préservation de la biodiversité.

Le second enjeu est celui de la gouvernance. Pour les auteurs, dans nos sociétés polycentriques le contrôle ne peut pas être exercé par le haut. Il est distribué entre une multitude d'acteurs qui ont chacun leurs propres intérêts, croyances et ressources et entre lesquels une action coordonnée est impossible. Les modes de management en réseau classique ne permettent pas une prise en compte du long terme indispensable au développement durable. La formulation de visions d'avenir partagées et d'objectifs communs, permis par le management de la transition, permet une coordination des actions.

Le troisième enjeu est celui de la détermination des étapes de court terme. La compréhension de l'influence des étapes de court terme sur les dynamiques de long terme reste peu évidente. Aussi, le

management de la transition propose un double raisonnement prospectif et rétrospectif. Le raisonnement prospectif permet tout d'abord de fixer un cap et d'orienter les actions à court terme. L'analyse rétrospective de ces actions permet en retour de tirer des enseignements et de préciser ou d'ajuster les cheminements de la transition et les objectifs.

Le quatrième enjeu est celui des risques d'enfermement, de verrouillage, dans des solutions particulières qui ne sont pas bénéfiques à long terme. Le risque serait de choisir en début de processus une première option qui obérerait le développement de solutions plus optimales à l'avenir. Pour les auteurs il convient ainsi de développer et favoriser le recours à un ensemble d'options tout au long du processus.

Le cinquième enjeu est celui de la myopie des acteurs politiques. Les transitions peuvent effectivement prendre plus d'une génération et durer plus longtemps que les cycles politiques. Elles doivent donc être en mesure de leur survivre. Les acteurs politiques doivent donc, selon les auteurs, accepter ce temps long et être convaincus que les problèmes contemporains nécessitent des changements profonds qui peuvent prendre du temps avant que les résultats apparaissent. Les auteurs proposent ainsi la création d'arènes de la transition, sur lesquelles nous reviendrons, centrées sur les préoccupations de long terme, l'analyse des problèmes et capables de produire un discours sur le futur souhaité. Pour les auteurs, la création de telles arènes de la transition en dehors des instances politiques habituelles, favorise l'émergence de nouvelles innovations ainsi que de nouvelles coalitions ou consensus politiques. Ces changements peuvent alors être institutionnalisés et se traduire par de nouvelles lois, règles ou la mise en œuvre d'un programme de transition, favorables aux changements de long terme recherchés.

Rotmans, Loorbach et Kemp (2007) définissent le management de la transition comme un « processus délibératif visant à influencer les activités de gouvernance, dans le but d'accélérer le changement en faveur de la durabilité » (p. 5). Ils le considèrent comme relevant des questions de « métagouvernance » (p. 5). Pour ces auteurs le management de la transition ne correspond pas à un projet abouti ou à une activité codifiée, mais relève d'une approche flexible et adaptable, mise en œuvre dans un processus cyclique (cf. figure ci-contre).

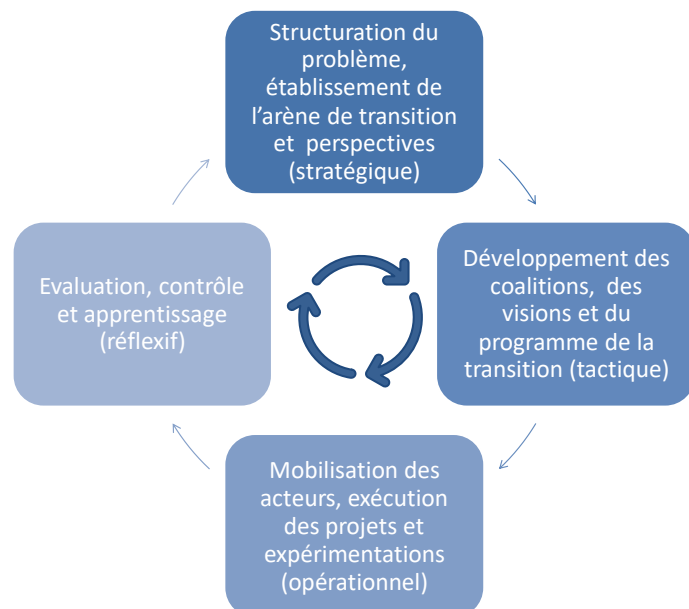


Figure 53 - Cycle du management de la transition (source : Loorbach, 2010)

Ce processus cyclique relève, selon Loorbach (2010), de quatre types d'activités de gouvernance distincts, identifiés également comme une gouvernance multi-niveaux (Kemp et al., 2007). La première est l'activité stratégique. Elle

correspond à l'établissement d'une vision d'avenir, à la formulation d'objectifs et d'anticipations de long terme (trente ans). C'est la sphère des débats sur les normes, les valeurs, l'identité, l'éthique ou encore la durabilité. Elle s'exerce à l'échelle des systèmes. La seconde activité est l'activité tactique. Cette sphère inclue les acteurs œuvrant à l'élaboration de règlements et de programmes, de cadres institutionnels ou financiers. Elle contribue à l'organisation de réseaux et de coalitions. Ces acteurs œuvrent dans le régime sociétal dominant. Cette activité s'exerce à l'échelle des sous-systèmes. L'horizon temporel est compris entre cinq et quinze ans. La troisième activité est l'activité opérationnelle. Elle correspond aux actions et expérimentations mises en œuvre dans les entreprises, les organisations politiques ou civiles. L'horizon est celui du court terme. La quatrième et dernière activité est l'activité réflexive. L'activité réflexive correspond au pilotage, au contrôle ou à l'évaluation des politiques et projets mis en œuvre.

Les auteurs (Loorbach, 2010 ; Loorbach et Rotmans, 2010) inscrivent quatre composantes du management de la transition dans ces quatre activités et ce processus cyclique. La première composante consiste en la structuration du problème, à la formalisation d'une vision de long terme de la durabilité et à l'organisation de l'arène de la transition. Cette composante relève de l'activité stratégique. La seconde composante consiste au travail sur les images futures, les trajectoires de transition et le programme, la constitution des coalitions. C'est l'activité tactique. La troisième composante mobilise les acteurs pour la mise en œuvre des actions et expérimentations. Elle correspond à l'activité opérationnelle. La quatrième composante consiste au pilotage, au contrôle et à l'évaluation du processus. Elle correspond à l'activité réflexive, elle permet de tirer les leçons des expérimentations. Elle implique un double niveau de suivi, du management de la transition d'une part et, d'autre part du processus de transition dans son ensemble. Le premier permet de suivre les activités au sein de l'arène de la transition, la mise en œuvre du programme ou encore les expérimentations. Le second permet d'analyser si la dynamique engagée prend le chemin de la transition souhaitée. Les deux niveaux sont en interaction.

En fonction des résultats les expérimentations peuvent être dupliquées et le cas échéant les visions, les programmes ou les coalitions peuvent être ajustés. Dans ce processus les fins et les moyens sont en interactions et contribuent à se définir l'un et l'autre. La vision permet d'orienter les expérimentations et les résultats viendront éventuellement modifier cette vision.

Dans les faits ces séquences ne sont pas figées. Pour Loorbach (2010) la figure du cycle permet surtout d'illustrer les interconnexions entre les différentes activités, les interactions et rétroactions possibles, mais ne doit pas suggérer un ordre séquentiel des activités. Ce cycle permet aussi d'illustrer que l'apprentissage se fait par la pratique. Loorbach (2010) souligne ce point comme central dans le management de la transition. Il implique un développement des expérimentations tournées vers l'innovation sociale.

Les auteurs (Loorbach, 2010 ; Loorbach, Rotmans, 2010) soulignent également l'importance de l'arène de la transition, évoqué ci-avant au sein de la première composante. Cette arène regroupe un petit groupe (10-15) de précurseurs (*frontrunners*) aux sensibilités différentes et aux visions de la transition contrastées. Les membres sont recrutés pour leurs compétences, leurs intérêts et leurs

expériences, et non en fonction de leur représentativité. Loorbach (2010) identifie comme compétences nécessaires pour ces membres leur aptitude à appréhender des problèmes complexes et abstraits, leur capacité à dépasser leur champ disciplinaire ou leur propre expérience, leur autorité au sein de différents réseaux, leur capacité à établir et à expliquer dans leurs réseaux des visions du développement durable, leur volonté de penser ensemble et, enfin, leur ouverture aux innovations plus qu'aux solutions toutes faites. Pour Loorbach et Rotmans (2010), ces précurseurs (*frontrunners*) sont une des clés du processus de transition. L'arène de la transition doit ainsi offrir un environnement protégé des pressions externes ou hiérarchiques à ces précurseurs pour permettre le développement de leur créativité ou de leurs idées novatrices.

Loorbach et Rotmans (2010) soulignent que l'autonomie de l'arène de la transition tend à rendre le régime en place « nerveux » (p. 244), régime qui va alors tenter de prendre le contrôle de l'arène. Une telle prise de contrôle réduit, pour les auteurs, l'espace de création des précurseurs. Aussi, s'il convient de maintenir une relation de proximité entre l'arène et le régime, il faut néanmoins garantir l'autonomie de l'arène et de ses espaces de liberté en termes de choix et de programme de transition.

Si cette arène doit, pour Loorbach (2010), bien être considérée comme un réseau d'innovation sociale et non un organe administratif ou consultatif, il n'en demeure pas moins qu'une certaine implication du régime en place est nécessaire afin de légitimer le processus d'innovation ou de contribuer à son financement. La composition de cette arène est néanmoins pour l'auteur susceptible d'évoluer tout au long du processus.

Dans un article un peu plus ancien, Kemp, Loorbach et Rotmans (2007), soulignent également l'intérêt de l'arène de la transition, mais sans faire référence aux précurseurs. Dans cet article les auteurs présentent notamment l'arène comme le lieu de préoccupation du long terme, permettant de lutter contre la myopie politique. Cette proposition est à rapprocher de celles d'« Académie du futur » de Rosanvalon (2009) ou de l'« Assemblée citoyenne du futur » de Bourg (2017), consacrées à cette préoccupation du long terme.

Pour Loorbach et Rotmans (2010), un des rôles importants de l'arène de la transition est la définition partagée du problème auquel est confronté l'institution, l'organisation ou le territoire. Cette définition permet d'orienter les choix et les principes directeurs de la transition.

Loorbach (2010) souligne également l'importance des visions pour changer de direction et permettre l'émergence de nouvelles idées. Le processus demande un travail important afin de permettre l'émergence de ces visions. Mais, pour l'auteur, une fois établies, ces visions offrent un cadre au sein duquel les activités de transition peuvent prendre place. Elles permettent de définir la trajectoire de la transition ainsi que son programme. Ce programme inclut des objectifs partagés, des actions et projets ainsi que les responsabilités de chacun. Il forme la boussole des membres de l'arène de la transition auxquels les précurseurs (*frontrunners*) peuvent se référer pour leurs expérimentations ou tout au long du processus d'apprentissage.

1.3 Ancrages théoriques du management de la transition et controverses

1.3.1 ANCRAGES THEORIQUES DU MANAGEMENT DE LA TRANSITION

Les auteurs à l'origine du concept de management de la transition, étudié ci-avant, ancrent clairement leurs réflexions dans celui de la transition socio-technique (Berkhout et *al.* 2004 ; Geels, 2005 ; Geels, Schot, 2007) et plus spécifiquement du multi-level perspective (MLP) articulant le paysage, le régime et la niche (Geels, 2002). Certains de ces auteurs ont par ailleurs contribué à l'écriture d'articles consacrés à la transition socio-technique (par exemple Rip, Kemp, 1998 ; Geels, Kemp, 2000).

Plusieurs de leurs articles (Rotmans et *al.*, 2001 ; Kemp et *al.*, 2007) font ainsi clairement référence à la transition socio-technique. Cependant, si cette théorie leur sert à introduire leur concept ils s'en éloignent également. Rotmans, Loorbach et Kemp écrivent ainsi : « notre approche de gestion de la transition a été élaborée en réponse à l'orientation plutôt étroite de l'approche socio-technique » (2007, p. 14). Le management de la transition est pour les auteurs moins focalisé sur les questions techniques que la transition socio-technique, il intègre aussi la culture, la démographie, l'écologie ou encore l'économie. Rotmans et Kemp (2008) l'affirment de nouveau en réponse à un article critique de Shove et Walker (2007). Rotmans, Loorbach et Kemp (2007) précisent ainsi que le management de la transition s'intéresse davantage aux systèmes sociaux qu'aux systèmes socio-techniques.

Au-delà de la transition socio-technique, dans laquelle les auteurs du management de la transition s'inscrivent tout en la mettant à distance, ils revendiquent également un ancrage dans la théorie des systèmes complexes, basée sur les incertitudes et la complexité (Kemp et *al.*, 2007 ; Rotmans et *al.*, 2007 ; Rotmans et *al.*, 2008 ; Loorbach, 2010). Bien que ces auteurs n'y fassent pas référence, nous rapprochons cet ancrage des travaux d'Edgar Morin, sociologue français et penseur de la complexité, auteur de nombreux ouvrages dont les six volumes de *La méthode*³³.

1.3.2 CONTROVERSE

Elizabeth Shove et Gordon Walker écrivent en 2007 un article critique sur le management de la transition, constatant son développement aux Pays-Bas du fait de son approche attractive combinant incertitudes, complexité et optimisme. Ils expriment leurs critiques à travers une série de questions. La première question porte sur les managers de la transition : qui sont-ils ? Qui leur confère leur autorité ? Au nom de qui agissent-ils ? Ils s'interrogent également dans cette première question sur la définition des objectifs : quand et comment sont soumis à un examen critique les objectifs du management de la transition et par qui ? Et, en fonction des choix opérés, qui sont les perdants et les

³³ Ces 6 volumes peuvent être lu assemblés en deux tomes aux éditions du Seuil, Paris, 2008

gagnants de la transition ? Pour les auteurs ces questions sont éminemment politiques et non de simples questions techniques. Les auteurs soulignent également que le management de la transition ne peut être que partiellement inclusif - quand de plus en plus d'acteurs sont présents sur la scène sociale - et contingents, dans un contexte dynamique.

A cette première question, Rotmans et Kemp (2008), sous la forme d'un courrier en réponse à l'article de Shove et Walker (2007), précisent que le management de la transition n'est pas un mode classique de management, dans un sens descendant, avec à sa tête des *transition managers*. Dans leur conception, le pouvoir est distribué entre différents acteurs, aux croyances et intérêts variés. Ils précisent dans cette réponse ce qu'ils entendent par management : la création d'espaces pour les précurseurs (*frontrunners*) et les pionniers, permettant le développement de leur pouvoir d'agir (*empowerment*). C'est au sein de ces espaces que se définissent les visions à long terme, les ambitions, les programmes d'actions, que sont débattues les idées novatrices ou encore que se testent les innovations à petite échelle, au niveau des niches. Pour les auteurs c'est bien l'ensemble de ces activités qui constitue le management de la transition.

Rotmans et Kemp (2008) précisent que ces activités sont entreprises par une diversité d'acteurs, sans hiérarchie entre eux, sans démarcation entre ceux qui sont au sein ou en dehors du « système » (p. 1007). Aucun d'entre eux n'est un *transition manager* mais chacun d'entre eux a un rôle dans ce management, certains au niveau stratégique, d'autres pour former de nouvelles coalitions ou encore dans le cadre d'activités administratives. Cette organisation implique un processus négocié entre cette diversité d'acteurs, sans structure de management claire (Loorbach, 2007).

Si pour ces auteurs, le management de la transition peut effectivement être une politique, comme c'est le cas aux Pays Bas où le management de la transition est devenu une politique officielle, cette configuration présente néanmoins un risque, celui d'être encapsulé dans le régime en place et d'empêcher un réel processus de transition.

Concernant la question des perdants et gagnants de la transition, Rotmans et Kemp (2008) répondent que le processus de transition n'est effectivement pas consensuel et qu'il génère des perdants et des gagnants. Ceux-ci apparaissent dans le processus d'évaluation et de sélection des innovations amenées à se développer. Ils soulignent que cette sélection existe déjà aujourd'hui au sein du marché économique. L'objectif de la transition est bien par ailleurs de substituer à un régime en place un nouveau régime, avec des perdants dans le premier et des gagnants dans le second.

La seconde question de Shove et Walker (2007) porte sur le suivi des transitions : qu'est ce qui doit être suivi ? Comment identifier les premiers signes de transition de trajectoires qui mettent des décennies à évoluer ? Comment agir quand les processus de transition s'accélèrent ou au contraire ralentissent ?

Dans leur réponse, Rotmans et Kemp (2008), soulignent qu'il est effectivement important de reconnaître les graines de changement de la transition dès les premiers stades et que pour ce faire les dynamiques doivent être monitorées. Ils notent par ailleurs que, si des indicateurs quantitatifs sont nécessaires à ce suivi, des indicateurs qualitatifs peuvent être tout aussi importants au démarrage, pour identifier de nouvelles coalitions, de nouveaux discours ou un changement de

perspective. Ils soulignent également l'importance d'un monitoring réflexif, portant aussi bien sur le management de la transition que sur la transition elle-même. Ce suivi permet d'ajuster le processus de manière continue.

La troisième question de Shove et Walker (2007) porte sur les transitions indésirables : comment procéder avec les transitions perçues comme non durables ? Est-il possible de les contrecarrer ? Comment organiser la « mort » (p. 767) des transitions indésirables ?

A cette question, Rotmans et Kemp (2008) répondent qu'il n'y a pas de solution toute-faite, que les problèmes persistants ne sont pas corrigés par les politiques courantes ni par le marché. Ils nécessitent, pour les auteurs, des changements radicaux systémiques, des transitions. L'enjeu de la transition est, pour eux, de réussir à contrer les dynamiques dominantes non durables, de permettre le développement de systèmes alternatifs au dépend des systèmes en place non durables. Pour les auteurs, la « mort » des systèmes en place apparaît donc un préalable nécessaire à la « naissance » de systèmes plus durables (p. 1009). L'apparition de nouveaux systèmes doit ainsi aider à la suppression des anciens. Mais les auteurs notent que cela reste une « tâche redoutable » (p. 1009).

La dernière question de Shove et Walker (2007) concerne la transition en pratique : comment contrôler la destinée des innovations qui répondent à une multitude de facteurs ? Dans leur réponse, Rotmans et Kemp (2008) constatent que la littérature portant sur la transition s'intéresse principalement aux questions techniques et aux infrastructures. Le management de la transition est, pour les auteurs, envisagé comme une réponse à cette approche trop étroite et doit permettre la prise en compte d'une diversité de facteurs.

Shove et Walker (2007) concluent leur article en constatant que plus ils réfléchissent au management de la transition et plus celui-ci leur apparaît complexe. Les conséquences des actions sont pour eux inconnues, le système est non orientable et les effets des interventions inhérentes imprédictibles. Au regard de ces conclusions ils invitent à abandonner l'effort de développement du management de la transition.

Dans leur réponse, Rotmans et Kemp (2008) n'abordent pas toutes les questions posées par Shove et Walker (2007). Ils ne répondent par exemple pas, pour la première question, au caractère partiellement inclusif du management de la transition, ni sur les façons d'agir de la seconde question. Ils soulignent pour la troisième question la « redoutable tâche » qui consiste à organiser la « mort » des systèmes non durables (p. 1009). La réponse à la quatrième question reste également partielle.

Nombre de ces questions sont aussi au cœur de nos propres interrogations et soulèvent de vrais enjeux auxquels le management de la transition n'a peut-être pas (encore) toutes les réponses, ce qui peut expliquer certaines réponses partielles de Rotmans et Kemp (2008). Mais, comme le soulignent les auteurs, le management de la transition est lui-même engagé dans une démarche réflexive qui permettra peu à peu de répondre à ces questions. Nous souhaitons à travers nos travaux et à notre niveau contribuer à cet enrichissement.

Nous rapprochons la conclusion de Shove et Walker (2007) de l'analyse de Soubeyran (1994 ; 2014) portant sur la difficulté à fonder en raison l'anticipation, ce qui expliquerait que certaines décisions

d'hier soient les grands problèmes d'aujourd'hui. Mais n'est-ce pas là une des principales difficultés des politiques publiques ? Faut-il pour autant ne pas en conduire ? Les questions soulevées par Shove et Walker (2007) pourraient être étendues de manière plus large aux politiques publiques.

Muller définit une politique publique comme « une tentative d'agir sur un domaine de la société, quelquefois pour freiner son évolution, plus souvent pour le transformer ou l'adapter » (1990, p. 51). Le tenant de la transition et du management de la transition n'ont-ils pas la même ambition ? Muller précise également :

« [Les politiques publiques] constituent des espaces (des forums) au sein desquels les différents acteurs concernés vont construire et exprimer un "rapport au monde" qui renvoie la manière dont ils perçoivent le réel, leur place dans le monde et ce que le monde devrait être.

On prend conscience à partir de là du caractère à la fois cognitif et normatif de l'action publique puisque les deux dimensions d'explication du monde et de mise en normes du monde sont irréductiblement liées dans un processus de mise en sens du réel : les politiques publiques servent la fois à construire des interprétations du réel [...] et définir des modèles normatifs. [...] En cela on peut dire que l'objet des politiques publiques est "l'avenir" des sociétés : une politique publique peut être analysée comme un espace au sein duquel une société ou du moins certains acteurs sociaux se projettent dans l'avenir. » (2000, p. 195)

Le processus du management de la transition se rapproche beaucoup de cette définition des politiques publiques de Muller, à travers l'analyse des problèmes, les visions d'avenir, le programme d'actions ou encore sa gouvernance multi-niveaux. Rotmans, Loorbach and Kemp (2007) écrivent ainsi que le management de la transition doit permettre de rendre « les politiques plus réflexives, pour faire face aux questions d'incertitude et de complexité » (2007, p. 10).

Shove et Walker (2007), Soubeyran (1994 ; 2014) à travers leurs questionnements sur le management de la transition pour les premiers et l'anticipation pour le second, pointent les difficultés inhérentes à nombre de politiques publiques. Mais devant la difficulté à fonder en raison l'anticipation ou du fait de l'imprédictibilité de l'avenir faut-il renoncer à l'action publique ? L'intérêt de l'action publique fait l'objet de nombreuses controverses ou débats politiques - entre schématiquement, les tenants de moins de politique publique *versus* les tenants de davantage de politique publique, les tenants de la régulation *versus* du libéralisme - qui ne sont pas l'objet de la thèse et dans lesquels nous ne rentrerons pas. Nous précisons que nous inscrivons nos travaux dans la continuité des tenants de l'action publique. Une fois ce positionnement adopté, la question à laquelle nous tentons de contribuer est la suivante : comment améliorer l'action publique au regard des objectifs de durabilité ? Dans le cadre de notre recherche nous analyserons cette question au prisme de l'anticipation territoriale telle que pratiquée par les collectivités territoriales.

1.4 Un cadre d'analyse à priori fertile pour nos recherches

Le cadre d'analyse issu du management de la transition est à priori fertile pour nos propres travaux. Les préoccupations des auteurs sont similaires aux nôtres : la prise en compte des préoccupations du

développement durable, du long terme ou encore l'implication des acteurs. Le management de la transition offre un cadre d'analyse novateur car encore peu usité en France. Il offre un cadre d'analyse global à même de faire le lien entre des travaux conduits par d'autres auteurs tel que Dugua sur les lieux transactionnels (2015), Zepf sur le processus permanent (2004) ou encore Soubeyran sur l'improvisation (2014).

Loorbach, en conclusion d'un de ses articles (2010) s'interroge pour savoir dans quelle mesure le management de la transition peut être transposé dans d'autres contextes et cultures sociopolitiques que celles où il a été testé, aux Pays Bas principalement. Nous proposons de contribuer, à notre niveau, à répondre à cette question à travers les démarches suivies en France. Plus largement, nos propres travaux sont de nature à contribuer au déploiement réflexif toujours en cours du management de la transition (Rotmans, Kemp, 2008).





1.5 Grille d'analyse au prisme du management de la transition

La grille que nous mobilisons pour notre analyse est issue du cadre théorique basé sur le management de la transition. Cette grille repose sur :

- Les quatre activités du cycle du management de la transition identifiées par Loorbach (2010), Loorbach et Rotmans (2010) : i) stratégique, ii) tactique, iii) opérationnelle et, iv) réflexive ;
- Les cinq enjeux identifiés par Kemp, Loorbach et Rotmans (2007) auxquels le management de la transition doit répondre :
 1. Les désaccords quant à la nature des problèmes et des objectifs ;
 2. La gouvernance ;
 3. La détermination des étapes de court terme ;
 4. Le risque d'enfermement, de verrouillage, dans des solutions particulières ;
 5. La myopie des acteurs politiques.

L'analyse qualitative est effectuée au prisme de ces quatre activités et cinq enjeux. Elle repose sur l'analyse documentaires des dossiers produits dans le cadre de ces quatre anticipations territoriales (diagnostic, rapport de présentation final), quelques entretiens et sur nos propres connaissances de ces démarches.

L'analyse qualitative est complétée par l'attribution d'une note, sous la forme d'un code couleur, offrant une vision synthétique du niveau de réalisation des quatre activités et de prise en compte des cinq enjeux. Trois niveaux sont retenus :

Activités	Enjeux	Critères
		Bon niveau d'activité / Bon niveau de prise en compte des enjeux
		Niveau d'activité moyen / Prise en compte partielle des enjeux



		Faible niveau d'activité / Faible prise en compte des enjeux
---	---	--

Tableau 5 - Critères d'analyse des activités et enjeux au prisme du management de la transition

L'analyse porte sur quatre anticipations territoriales présentées précédemment dans notre thèse :

- La Charte PNR de Chartreuse ;
- Grand Chambéry – *La Fabrique du territoire* ;
- Le SCoT du Pays de Sarrebourg ;
- *Nîmes métropole 2030*.


L'analyse s'appuie sur les connaissances que nous avons pu acquérir dans le cadre de l'association à ces démarches ou des entretiens que nous avons réalisés, ainsi que de l'analyse documentaire des dossiers produits.



CHAPITRE 2. ANALYSE DE DEMARCHES AU PRISME DU MANAGEMENT DE LA TRANSITION


L'analyse est présentée ci-après successivement pour chacune des quatre anticipations. Elle est présentée sous la forme de tableaux, avec dans la colonne de gauche le nom des activités ou enjeux ainsi que la note attribuée (sous forme du code couleur) et, dans la colonne de droite, la description de l'analyse. Pour chaque anticipation un premier tableau présente l'analyse au prisme des activités et un second au prisme des enjeux.




L'analyse des quatre anticipations structure cette partie en quatre sections. Chacune est dédiée à l'analyse d'une démarche. La première porte sur la Charte du PNR de Chartreuse, la seconde sur la *Fabrique du territoire* du Grand Chambéry, la troisième sur le SCoT de Sarrebourg et, la dernière, sur l'anticipation *Nîmes métropole 2030*.



2.1 Charte du PNR de Chartreuse

Activités	Analyse
Stratégique 	<p>La réalisation d'un diagnostic territorial complet, formalisé dans un rapport de près de 150 pages (hors annexe) (PNR Chartreuse, 2018a), présenté et débattu a permis le partage des problématiques avec les élus et les acteurs socio-économiques associés.</p> <p>La réflexion prospective avec les mêmes élus et acteurs socio-économiques, complétée par la concertation organisée avec les habitants dans le cadre de <i>Cafés du Parc</i>, a permis de définir l'ambition pour l'avenir du territoire. Cette ambition, pour la période 2020-2035 est formalisée dans la première partie de la nouvelle Charte du PNR de Chartreuse, intitulée « Le territoire et son projet »</p>

	<p>(PNR de Chartreuse, 2019a).</p> <p>L'ambition est transcrite dans une stratégie présentée dans la seconde partie de la Charte intitulée « Le Projet stratégique et opérationnel (<i>ib.</i>) ». Cette stratégie est structurée selon trois axes et déclinée en 23 mesures.</p> <p>La démarche et la structuration de la Charte ont permis à la fois un bon partage des enjeux territoriaux et un projet stratégique détaillé.</p> <p>Par contre, en dehors des <i>Cafés du Parc</i>, la réflexion est restée largement pilotée par les instances de gouvernance du Parc et le périmètre limité aux élus et aux principaux partenaires socio-professionnels. Il n'a pas été mis en place d'arène de la transition avec des précurseurs.</p> <p>Si la Charte est novatrice par rapport à la précédente, elle ne porte pas de changement radical. Comme le souligne par exemple l'évaluation environnementale, les objectifs de réduction des consommations énergétiques et des rejets de gaz à effet de serre sont en deçà de ceux du SRADDET de la région Auvergne-Rhône-Alpes (PNR de Chartreuse, 2019b).</p>
<p>Tactique</p> 	<p>Chaque mesure est associée à des engagements des signataires de la Charte et à des exemples d'actions. Un budget prévisionnel pour les trois premières années de mise en œuvre de la Charte est annexé à celle-ci.</p> <p>Etant dans un renouvellement de Charte, des coalitions sont déjà établies. Les acteurs impliqués œuvrent bien dans le régime social dominant.</p> <p>L'activité tactique est globalement bien appréhendée.</p>
<p>Opérationnelle</p> 	<p>L'activité opérationnelle de mise en œuvre de la Charte est récurrente, elle ne débute pas avec la nouvelle Charte, elle se poursuit, en étant réorientée. De nombreuses actions ont été mises en œuvre avec la précédente Charte et continueront à l'être avec la future.</p> <p>Cependant, les actions mises en œuvre ne relèvent que minoritairement de l'expérimentation, même si la conduite d'actions expérimentales est une des cinq missions attribuées aux PNR (article R 333-1 du code de l'environnement). Les actions sont des actions opérationnelles classiques, bien que très orientées vers le patrimoine et les paysages, que d'autres projets de territoires pourraient revendiquer.</p> <p>Malgré tout, entre la précédente Charte (2008-2019) et la nouvelle (2020-2035), l'expérimentation et l'innovation sont montées en puissance. Du fait de la volonté du Parc de se recentrer sur ses missions principales, mais du fait surtout de la montée en puissance des intercommunalités. L'attribution des compétences en matière touristique, économique ou encore de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI) aux intercommunalités limite sa capacité d'actions dans ces secteurs. Elle lui permet par contre de conduire des expérimentations qui, demain, pourraient être reprises et déployées par les intercommunalités. Mais cette configuration reste à mettre en œuvre avec la nouvelle Charte.</p>



<p>Réflexive</p> 	<p>L'approche réflexive reste balbutiante au sein du Parc, la culture de l'évaluation étant naissante.</p> <p>La précédente Charte a fait l'objet d'une évaluation, mais uniquement à une échelle très macro. Le dispositif de suivi et d'évaluation est sommaire, sans référentiel évaluatif ni indicateur.</p> <p>Il n'y a pas de processus généralisé de suivi des expérimentations. Celui-ci se fait au cas par cas. Une évaluation du dispositif d'autostop organisé a par exemple été réalisée par des étudiantes et étudiants dans le cadre d'un des ateliers du parcours Ingénierie du développement territorial et de la transition de l'Institut d'Urbanisme et de Géographie Alpine de l'Université Grenoble Alpes. Mais une telle évaluation reste exceptionnelle. L'engagement et la conduite d'actions se fait davantage au grès des opportunités financières qu'au regard des enseignements des expérimentations conduites.</p> <p>C'est un des points faibles majeur qui ressort de l'analyse au prisme des quatre activités du management de la transition.</p>
--	--



Enjeux	Analyse
<p>Les désaccords quant à la nature des problèmes et des objectifs</p> 	<p>Le temps consacré à l'analyse des enjeux territoriaux, à la définition des ambitions puis au projet stratégique a permis de partager les problématiques et le projet. La Charte est ainsi le fruit d'un consensus partagé entre ses signataires (Parc, Etat, Conseil régional, Conseils départementaux de l'Isère et de la Savoie et intercommunalités) et la majorité des acteurs socio-économiques. Les communes délibèrent également individuellement sur la Charte.</p>
<p>La gouvernance</p> 	<p>Si la gouvernance est partagée, associant de nombreux partenaires institutionnels (les signataires), et que ces partenaires se sont retrouvés autour de l'ambition, elle n'est pas pour autant une gouvernance distribuée, elle reste très institutionnelle, il n'y a pas eu de mise en place d'arène de la transition.</p> <p>A défaut de permettre des innovations majeures ou une coordination de l'ensemble des acteurs cette gouvernance permet néanmoins une bonne coordination de l'action publique locale.</p>
<p>La détermination des étapes de court terme</p> 	<p>Si la Charte détermine des étapes à court terme, elle le fait avec un raisonnement majoritairement prospectif et très peu rétrospectif. Ce constat est en lien avec la faible culture de l'évaluation évoquée ci-avant.</p> <p>Le raisonnement prospectif est très présent au moment de l'élaboration de la Charte. Cependant, il ressort de l'évaluation de la précédente Charte (PNR de Chartreuse, 2018b) qu'à l'approche de son terme, les objectifs initiaux de la Charte ont quelque peu été perdus de vue. Les actions engagées répondent davantage à des nouveaux enjeux, de nouvelles initiatives d'acteurs ou encore</p>




	des opportunités financières qu'à la volonté de mise en œuvre des objectifs de la Charte. Il est vrai que la durée de la Charte (12 ans, passée depuis à 15 ans), sans révision intermédiaire, si elle facilite l'inscription dans le temps des enjeux de long terme, ne facilite pas le dialogue entre les actions mises en œuvre et les orientations suivies.
<p>Le risque d'enfermement, de verrouillage, dans des solutions particulières</p> 	<p>Touchant toutes les composantes d'un territoire, la Charte comporte une très grande diversité d'actions. Le risque d'enfermement est donc limité.</p> <p>Par contre, à l'inverse, offre-t-elle les conditions d'émergence d'actions de nature radicalement différente, à même d'opérer des transitions significatives ? Si elle ne ferme aucune porte, elle reste encore cependant largement dans le courant dominant.</p>
<p>La myopie des acteurs politiques</p> 	<p>La Charte 2020-2035 (PNR de Chartreuse, 2019a) a un horizon temporel à quinze ans, un peu plus pour certaines thématiques qui, comme l'énergie, cible un horizon à 2050. Pour Loorbach (2010) l'horizon temporel de quinze ans correspond à la fourchette haute du moyen terme (compris entre cinq et quinze ans). L'horizon 2050 correspond lui à du long terme, identifié par Loorbach comme des temporalités de trente ans.</p> <p>Pour Kemp, Loorbach et Rotmans (2007) la garantie de la bonne prise en compte dans le temps du long terme repose sur la mise en place d'une arène de la transition indépendante des instances institutionnelles. Si un discours sur le futur a pu être produit et formalisé dans la Charte sans création de cette arène, le suivi repose largement sur les élus locaux dont les mandats sont à court terme. Les services de l'Etat siègent dans le comité de pilotage et, non soumis à des mandats court termistes, pourraient être le garant du long terme. S'ils y contribuent, s'attachant à la bonne prise en compte des problématiques liées à la biodiversité, aux paysages ou à l'énergie, ils restent minoritaires dans cette instance. D'autre part, ce ne sont pas des précurseurs (<i>frontrunners</i>) tels que l'envisagent les auteurs (Loorbach, 2010 ; Loorbach, Rotmans, 2010). Enfin, les relations sont tendues entre les élus et les services de l'Etat, perçus davantage comme censeurs que comme partenaires.</p> <p>Sans que la démarche puisse être accusée de myopie, du fait des horizons ciblés de moyen à long terme, les conditions de la bonne prise en compte dans le temps ne sont cependant pas garanties du fait de l'absence de structure dédiée (de type arène de la transition).</p>



2.2 Grand Chambéry– *La Fabrique du territoire*

Activités	Analyse
Stratégique	Le territoire a fait l'objet d'un travail d'analyse détaillé. Il a été formalisé sous la


	<p>forme de panneaux d'expositions qui ont pu être présentés et partagés. Même si la formalisation des panneaux s'éloigne des rendus plus traditionnels de type rapport de diagnostic, le niveau de détail de l'analyse et la multiplicité des panneaux l'en rapproche.</p> <p>La réflexion sur le futur souhaité a été largement ouverte et débattue, dans un format relativement inédit pour une agglomération de taille moyenne telle que celle de Chambéry. Plusieurs instances de concertation ont été organisées : les « chantiers de la Fabrique » pour les acteurs socio-professionnels, les « ateliers de la Fabrique » pour le grand public ou encore le « panel citoyen » constitué d'un échantillon d'une cinquantaine de personnes représentatives de la diversité de la population. Le dispositif de concertation a été complété de modalités de consultation et d'information, avec un sondage tout public, un site internet dédié ou encore des soirées grand public. Les élus, bien qu'associés à la démarche, ont gardé une certaine distance, hormis l'équipe resserrée autour du Président de l'agglomération.</p> <p>Le projet issu des réflexions est novateur par rapport au projet de territoire précédent, le <i>Projet d'agglomération 2020</i> (Chambéry métropole, 2006). De nouveaux sujets sont abordés, comme la silver économie, le vieillissement, la santé, le numérique, la génération Z ou encore l'économie de proximité.</p> <p>Le document final ne présente par une perspective future à atteindre, comme celle présente dans le <i>Projet d'agglomération 2020</i>. Il présente davantage le chemin à suivre, les dynamiques à engager ou à renforcer. Les titres retenus pour les orientations donnent néanmoins quelques éléments de perspectives qui dessinent à grands traits l'agglomération de demain : « Une agglomération ouverte », « Une agglomération à taille humaine » ou encore « Une agglomération mobile et connectée » (Grand Chambéry, 2018).</p>
<p>Tactique</p> 	<p>Le document issu de la <i>Fabrique du territoire</i> n'est pas opérationnel, il se limite aux grandes orientations. Il n'évoque pas les actions qui seront mises en œuvre par la Communauté d'agglomération, ni par les autres acteurs. Aucun programme, cadre institutionnel ou financier ne sont évoqués, pas plus que des coalitions : la démarche n'est en ce sens pas tactique.</p> <p>Cette activité tactique n'a pas été envisagée dans le cadre de la démarche. Les services de la communauté d'agglomération en sont restés en retrait, ne facilitant pas sa transposition dans le régime en place. Des grands documents de planification ou de programmation (PLUiHD et PCAET notamment) sont élaborés au même moment ou à la suite de la <i>Fabrique du territoire</i> et peuvent contribuer à cette activité tactique. Mais comme le souligne un cadre de la communauté d'agglomération (entretien du 25/06/2018), tous les services ne sont pas impliqués dans cette transposition et l'objectif de la démarche est d'abord de permettre l'expression des envies et des besoins des acteurs du territoire.</p>
<p>Opérationnelle</p>	<p>Comme souligné si avant, la <i>Fabrique du territoire</i> n'est pas opérationnelle et se</p>




	<p>concentre essentiellement sur les grandes orientations. Les actions ne sont pas envisagées, qu'elles soient expérimentales ou non. Les services sont globalement peu impliqués pour la transcription opérationnelle du projet, pas plus que les autres acteurs du territoire.</p> <p>L'activité opérationnelle est donc également absente de la démarche.</p>
<p>Réflexive</p> 	<p>Faute d'opérationnalité, il ne peut y avoir de processus de suivi des expérimentations. L'activité réflexive ne peut avoir lieu.</p>

Enjeux	Analyse
<p>Les désaccords quant à la nature des problèmes et des objectifs</p> 	<p>La démarche s'est essentiellement concentrée sur cet enjeu : les modalités mises en place, offrant une large place à la concertation, tant pour partager la nature des problèmes que les orientations et les objectifs lui apportent une réponse satisfaisante. Le projet fait l'objet d'un large consensus auprès des élus communautaires qui le votent avec une très large majorité, au-delà des clivages politiques.</p>
<p>La gouvernance</p> 	<p>Si la concertation est large, avec des modalités très réfléchies, ce n'est pas le cas de la gouvernance pour une éventuelle opérationnalité de la démarche, au sens du management de la transition. Il n'y a pas d'instauration d'une gouvernance distribuée. Elle reste très classique, avec une communauté d'agglomération qui pilote la démarche et des Maires - qui la regardent d'un œil interrogatif pour certains - dont l'implication est hétérogène. Non opérationnelle, elle ne permet pas une coordination de l'action publique locale.</p>
<p>La détermination des étapes de court terme</p> 	<p>Non opérationnelle, la démarche ne permet pas la détermination des étapes à court terme. Cette détermination peut être faite dans le cadre du PCAET. Elle pourra l'être également partiellement dans le cadre du PLUiHD qui est à la fois un document de planification et de programmation, créateur de normes, mais dont la mise en œuvre ne relève que partiellement des compétences de la communauté d'agglomération. Mais même si les démarches de la <i>Fabrique du territoire</i> et du PLUiHD ont été réfléchies et conduites partiellement concomitamment, elles relèvent de scènes différentes, avec globalement des élus peu mobilisés sur la première mais davantage présents dans la seconde, pour des préoccupations foncières notamment.</p> <p>Ainsi, si des documents de planification et de programmation permettent une détermination d'étapes à court terme, malgré le caractère non opérationnel de la démarche de la <i>Fabrique du territoire</i>, cette détermination reste partielle et essentiellement centrée sur la communauté d'agglomération. Ainsi, l'identification des étapes à court terme reste largement à faire et à partager.</p>






<p>Le risque d'enfermement, de verrouillage, dans des solutions particulières</p> 	<p>La portée opérationnelle de la <i>Fabrique du territoire</i> étant faible, le risque d'enfermement ou de verrouillage est donc limité. Mais à l'inverse, elle ne porte pas non plus avec elle un panel d'actions ou d'innovations diversifié permettant d'avancer dans la transition.</p> <p>Au final, pour cette démarche, le risque n'est donc pas celui d'un enfermement dans des solutions particulières, mais bien celui de l'enlisement dans le système actuel lui-même - faute d'un programme d'actions et d'expérimentations distribué, suivi et ajusté - loin des objectifs de transition affichés.</p>
<p>La myopie des acteurs politiques</p> 	<p>La <i>Fabrique du territoire</i> a pour horizon 2030, soit un peu moins de quinze ans au moment de son élaboration (2017). Comme pour la Charte 2020-2035 du PNR de Chartreuse (2019a), cet horizon est celui du moyen terme</p> <p>Sans que la démarche puisse être accusée de myopie, du fait des horizons ciblés à moyen terme par la démarche, les conditions de la bonne prise en compte dans le temps du long terme ne sont cependant pas garanties du fait de l'absence de gouvernance distribuée ou de mise en place d'une instance de la transition, telle qu'une arène, garantissant cette prise en compte.</p>

2.3 SCoT du Pays de Sarrebourg

Activités	Analyse
<p>Stratégique</p> 	<p>Le territoire a fait l'objet d'un travail d'analyse très détaillé, donnant lieu à près de quatre cents pages de rapport (SCOTSAR, 2015a ; SCOTSAR, 2015b). L'analyse a été présentée et débattue. Elle a permis le partage des problématiques avec les élus, les partenaires institutionnels (Etat, Conseil régional, Conseil départemental, chambres consulaires, EPCI, communes) et les acteurs socio-professionnels associés.</p> <p>La réflexion prospective avec les mêmes acteurs, a permis de définir l'ambition pour l'avenir du territoire. Cette ambition, dont l'horizon est 2035, est formalisée dans la première partie du PADD (SCOTSAR, 2020a). La suite du document présente les objectifs stratégiques pour tendre vers ce futur.</p> <p>La méthodologie engagée a permis un bon partage des enjeux territoriaux et un projet stratégique détaillé.</p> <p>Cependant, la réflexion est restée limitée aux élus de la structure porteuse du SCoT, le PETR du Pays de Sarrebourg, aux partenaires institutionnels et socio-professionnels. Les membres du Conseil local de développement ont été associés à un nombre limité de Forum et ateliers. Quelques réunions publiques de présentation ont été organisées, mais avec un nombre très limité de participants (une cinquantaine pour l'ensemble des réunions).</p> <p>Si le SCoT a le mérite d'être le premier document de planification élaboré à cette échelle, il ne porte pas pour autant une réelle ambition de transition. S'il affiche</p>




	<p>une inflexion sur les consommations foncières par exemple, notamment du fait de l'obligation de la loi (l'article L141-6 fixe ainsi aux SCoT l'obligation d'arrêter des « objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain »), des objectifs énergétiques (peu approfondis) ou de qualité paysagère, il ne marque pas une réelle inflexion dans les dynamiques à l'œuvre. De nombreux avis de personnes publiques associées reprochent ainsi au SCoT, par exemple, les consommations foncières importantes liées aux projets de zones d'activités économiques... après des années de consommations foncières importantes par les zones d'activités économiques.</p>
<p>Tactique</p> 	<p>L'activité du SCoT est partiellement tactique, au sens du management de la transition. Le SCoT œuvre effectivement à l'élaboration de nouvelles normes et réglementations, il a un caractère prescriptif. S'imposant aux documents d'urbanisme de rang inférieur (PLUi et PLU notamment), il fédère de fait communes ou intercommunalités et SCoT autour de mêmes objectifs, sans pour autant créer des coalitions solides (les Maires perçoivent souvent le SCoT comme un frein au développement de leur commune).</p> <p>Par contre le SCoT n'a pas généré de programme d'actions, il n'est pas opérationnel. Il définit une perspective et des objectifs dans le cadre du PADD (SCOTSAR, 2020a) qui ne trouvent une traduction dans le DOO (SCOTSAR, 2020b) que sous la forme de prescriptions et non d'actions.</p>
<p>Opérationnelle</p> 	<p>Le SCoT n'est pas directement opérationnel, en ce sens qu'il ne se traduit pas par la mise en œuvre d'actions ou d'expérimentations. Il va uniquement encadrer les projets des communes ou des intercommunalités, via leurs propres documents d'urbanisme ou de programmation qui doivent être compatibles avec le SCoT.</p> <p>Nous pouvons ainsi considérer que l'activité opérationnelle, au sens du management de la transition est quasi-nulle.</p>
<p>Réflexive</p> 	<p>N'étant pas opérationnel, le SCoT ne peut avoir d'activité réflexive concernant la mise en œuvre d'actions ou d'expérimentations. Le suivi et l'évaluation du SCoT se font sur la base d'indicateurs et de l'analyse de leur alignement sur les objectifs du SCoT (SCOTSAR, 2020c). Ces indicateurs sont des indicateurs d'état, de suivi des évolutions du territoire et non de suivi de la mise en œuvre d'actions. Mais le système de suivi reste encore largement à construire et à opérationnaliser.</p> <p>Nous pouvons également considérer que l'activité réflexive est à ce stade ainsi quasi-nulle au sens du management de la transition.</p>


Enjeux	Analyse
Les désaccords	Le temps consacré à l'analyse des enjeux territoriaux, à la définition des





<p>quant à la nature des problèmes et des objectifs</p> 	<p>perspectives puis au projet stratégique a permis de partager les problématiques et le projet.</p> <p>Le SCoT est le fruit d'un large consensus des élus locaux - même si certains Maires ont pu exprimer leur hostilité. Il est arrêté à l'unanimité des membres du conseil syndical et approuvé à l'unanimité moins une voix de ces mêmes membres.</p> <p>Par contre l'association des acteurs socio-économiques et des habitants est restée limitée et le consensus est d'abord un consensus d'élus et non un consensus largement partagé.</p>
<p>La gouvernance</p> 	<p>La gouvernance est très classique et hiérarchisée, non distribuée. Le conseil syndical du PETR pilote la démarche, associant ses principaux partenaires (Etat, Conseil régional, Conseil départemental, chambres consulaires notamment) à l'occasion de comités de pilotage.</p> <p>Le SCoT permet néanmoins une coordination de l'action publique, notamment en matière d'aménagement et d'urbanisme, ce qui n'est déjà pas rien. Mais cette coordination est limitée aux collectivités.</p>
<p>La détermination des étapes de court terme</p> 	<p>Le SCoT définit des objectifs à 15 ans, qui peuvent être suivis à court terme. Mais le SCoT reste relativement passif, en dressant un cadre, des normes, mais sans action opérationnelle. L'atteinte des objectifs du PADD reste largement tributaire des actions des acteurs locaux - dont les collectivités - autres que le SCoT. Mais aucune étape à court, moyen ou long terme n'a été définie avec et/ou pour ces acteurs.</p>
<p>Le risque d'enfermement, de verrouillage, dans des solutions particulières</p> 	<p>Comme pour la <i>Fabrique du territoire</i> (Grand Chambéry, 2018), la portée opérationnelle étant faible, le risque d'enfermement ou de verrouillage est limité. Le risque n'est donc pas non plus celui d'un enfermement dans des solutions particulières, mais de l'enlèvement dans le système actuel lui-même - faute d'un programme d'actions et d'expérimentations distribué, suivi et ajusté – avec une faible capacité de transition.</p>
<p>La myopie des acteurs politiques</p> 	<p>Le SCoT du Pays de Sarrebourg a pour horizon 2035, la fourchette haute du moyen terme (Loorbach, 2010).</p> <p>Relavant d'une procédure relativement cadrée, avec obligation de suivi et d'évaluation au plus tard six ans après l'approbation du SCoT (article L143-28 du Code de l'urbanisme), dans un cadre réglementaire contraignant et obligeant à la prise en compte d'enjeux relevant du temps long (comme la biodiversité, l'énergie et le climat, la ressource foncière), la démarche assure une certaine garantie quant à la bonne prise en compte dans le temps du long terme.</p> <p>Mais ces enjeux sont davantage portés par l'Etat que par les élus locaux qui les voient davantage comme un frein au développement de leur territoire que</p>


	comme des atouts à préserver. Le SCoT apparaît ainsi comme un compromis entre les élus locaux et l'Etat, mais sans réelle ambition locale. Même si le SCoT apporte une plus grande attention aux enjeux de long terme, les tensions autour des zones d'activités économiques illustrent bien la myopie persistante des élus locaux.
--	---

2.4 Nîmes métropole 2030

Activités	Analyse
Stratégique 	<p>Réalisée de manière volontaire et hors cadre procédural, la démarche a quand même donné lieu à une analyse approfondie du territoire et à la formalisation d'un diagnostic territorial d'une quarantaine de pages (Nîmes métropole, 2016b). Le diagnostic a été présenté, débattu et a permis le partage des problématiques avec les élus et les membres de l'AggloForum, panel d'acteurs socio-économiques et d'habitants.</p> <p>La réflexion prospective, conduite avec les mêmes acteurs, a permis de définir l'ambition pour l'avenir du territoire (Nîmes métropole, 2017b), avec un horizon temporel à 2030. Cette ambition a alimenté le projet de territoire et est déclinée dans une stratégie structurée autour de trois axes (Nîmes métropole, 2018).</p> <p>La démarche et la structuration du projet ont permis un bon partage des enjeux territoriaux et du projet stratégique avec les élus communautaires et communaux. Même s'il n'a pas été mis en place d'arène de la transition, avec des précurseurs, l'AggloForum a pu jouer ce rôle, avec des propositions qui ont bousculées les élus et qui ont pour certaines été conservées, sur les circuits agricoles courts ou la transition énergétique par exemple.</p>
Tactique 	<p>Le projet est décliné en actions opérationnelles, portées par la Communauté d'agglomération. Ce projet a été discuté avec les communes. Mais alors que l'ambition initiale était d'avoir un même cadre stratégique pour un programme d'action à la fois communautaire et communal, le programme d'action est resté essentiellement communautaire. Par contre le projet est très détaillé, avec une double approche spatialisée et programmatique.</p> <p>L'activité tactique est donc limitée au périmètre institutionnel communautaire et n'a pas réellement permis la création de nouvelles coalitions.</p>
Opérationnelle 	<p>L'activité opérationnelle est bien présente, mais uniquement pour les actions relevant des compétences communautaires. Elle n'est pas abordée pour les autres acteurs. Les actions ne relèvent par ailleurs que très minoritairement de l'expérimentation. Les actions sont des actions opérationnelles classiques, bien que marquant un infléchissement par rapport aux actions précédemment conduites par la communauté d'agglomération, sur la question foncière ou du développement des zones d'activités économiques par exemple.</p>

<p>Réflexive</p> 	<p>Les politiques communautaires ont fait l'objet d'une évaluation au regard des objectifs du nouveau projet, afin de permettre leur réajustement le cas échéant.</p> <p>Mais au-delà, l'approche réflexive reste balbutiante d'autant plus que les expérimentations sont limitées.</p>
--	---


Enjeux	Analyse
<p>Les désaccords quant à la nature des problèmes et des objectifs</p> 	<p>Le travail consacré à l'analyse des enjeux territoriaux, à la définition de l'ambition puis au projet stratégique a permis de partager les problématiques et le projet.</p> <p>Même si le périmètre de travail est resté essentiellement cantonné aux élus communautaires et communaux, l'implication des membres de l'AggloForum a permis l'ouverture des réflexions, au-delà de la seule sphère institutionnelle, et a bousculé les réflexions. L'implication de l'AggloForum a ainsi permis le partage du projet avec un panel relativement représentatif de la population.</p>
<p>La gouvernance</p> 	<p>La gouvernance est très classique et hiérarchisée, essentiellement communautaire. Elle associe, bien que dans une moindre mesure, les élus communaux. Cette gouvernance est non distribuée. Elle ne permet qu'une cohérence de l'action publique territoriale limitée, étant essentiellement destinée aux politiques communautaires. La cohérence se fait surtout avec les documents de planification de rang supérieur, SCoT Sud Gard et SRADDET Occitanie, auquel le projet a pu contribuer. Elle est plus limitée avec l'action des communes.</p>
<p>La détermination des étapes de court terme</p> 	<p>Le projet définit les étapes à court et moyen terme (Nîmes métropole, 2018), mais essentiellement pour l'action communautaire. Cette définition est établie avec un raisonnement majoritairement prospectif et très peu rétrospectif. Une évaluation des politiques communautaires au regard des objectifs du projet a été réalisée, mais pas une analyse des enseignements tirés de leur mise en œuvre.</p> <p>La détermination des étapes à court terme reste donc dans un périmètre limité et est peu partagée.</p>
<p>Le risque d'enfermement, de verrouillage, dans des solutions particulières</p> 	<p>Comme pour la Charte du PNR de Chartreuse (PNR de Chartreuse, 2019a), touchant toutes les composantes du territoire, le projet comporte une très grande diversité d'actions. Le risque d'enfermement est donc limité.</p> <p>Mais là aussi, la question est de savoir, à l'inverse, s'il offre les conditions d'émergence d'actions de nature radicalement différente, à même d'opérer des transitions significatives ? S'il ne ferme aucune porte, il reste également encore largement dans le courant dominant.</p>

<p>La myopie des acteurs politiques</p> 	<p>Le projet de territoire a pour horizon 2030, un peu plus de 10 ans à l'époque de son élaboration, ce qui relève du moyen terme (Loorbach, 2010).</p> <p>Sans que la démarche puisse être accusée de myopie, du fait des horizons ciblés de moyen terme, les conditions de la bonne prise en compte dans le temps du long terme ne sont cependant pas garanties du fait de l'absence de gouvernance distribuée ou de mise en place d'une instance de la transition, telle qu'une arène, garantissant cette prise en compte.</p>
---	---

CHAPITRE 3. ENSEIGNEMENTS DE L'ANALYSE AU REGARD DU MANAGEMENT DE LA TRANSITION ET PISTES D'AMÉLIORATION

Ce troisième et dernier chapitre tire les enseignements de l'analyse conduite dans le chapitre précédent. Il est organisé en deux sections. La première section propose des pistes d'amélioration au regard des activités de gouvernance du management de la transition. La seconde section porte sur les pistes d'amélioration au regard des enjeux pointés par le management de la transition

3.1 Enseignements et pistes d'amélioration au regard des activités du management de la transition

Cette section et la suivante synthétisent les principaux enseignements issus de l'analyse au prisme du management de la transition et proposent des pistes d'amélioration envisageables (identifiées par le pictogramme ). Ces propositions sont issues d'expérimentations mises en œuvre ou qui restent à tester.

3.1.1 DEMARCHES PONCTUELLES *VERSUS* PROCESSUS PERMANENT

Les démarches d'anticipation territoriale sont majoritairement conduites de façon ponctuelle et limitée dans le temps. Elles s'étalent sur une année pour les plus rapides à plusieurs années pour les plus longues. La plupart des démarches mobilisées dans le cadre de notre recherche se sont ainsi déroulées sur une année et demie à trois années. Le SCoT de Sarrebourg a duré un peu plus longtemps, il a nécessité cinq années jusqu'à son approbation (de 2015 à 2019). L'élaboration de la Charte fondatrice du PNR du Doubs Horloger a elle nécessité huit années (de 2012 à 2019) depuis son avis d'opportunité jusqu'à sa version finale. Ces deux dernières démarches s'inscrivent dans des procédures particulièrement cadrées et donnent lieu à la production de livrables aux volumes conséquents, ce qui explique cette durée.

Mais quelle que soit la durée de ces démarches, elles se caractérisent par leur aspect ponctuel, limité dans le temps, alors que les futurs sur lesquels elles portent sont à moyen et long terme, et les dynamiques qu'elles entendent soutenir ou impulser sont continues.

Nous évoquions précédemment que la notion de transition à tendance à se substituer aujourd'hui au développement durable, qui est à l'origine de notre questionnement. Pouvant être définie comme passage d'un état à un autre, la transition, dans le cadre d'une démarche d'anticipation territoriale, peut aussi être envisagée dans une approche temporelle. Elle traduit alors le passage du passé ou du présent vers le futur, vers un nouveau régime socio-technique (Geels, Schot, 2007), « vers un autre modèle de société » comme exprimé dans le cas chambérien (Grand Chambéry, 2018, p. 46). Cette dimension temporelle interroge la capacité d'un territoire et de ses acteurs à ancrer dans la durée cette transition. Le processus et avec lui l'action publique, doivent se prolonger dans le temps long, au-delà de cette durée ponctuelle et s'inscrire, tel que décrit par Zepf (2004) dans un processus permanent, pour une meilleure articulation entre les temps court et long.

Les auteurs (Loorbach, 2010 ; Loorbach et Rotmans, 2010) du management de la transition présentent les activités comme inscrites dans un processus cyclique, à rapprocher du processus permanent (Zepf, 2004). Les auteurs ne précisent pas la durée de ce cycle. Mais ils expliquent que les activités tactiques peuvent se situer sur des scènes et avec des acteurs différents, avec leur propre temporalité. Ainsi, l'ajustement de chacune des activités du cycle se fait de manière itérative, en fonction des actions et expérimentations mises en œuvre et de leur évaluation. L'évaluation d'une expérimentation peut également amener à corriger la vision ainsi que le nouveau programme d'action.

Le cycle des activités du management de la transition est donc en perpétuelle rotation. A un instant donné, des activités relevant des quatre catégories (stratégique, tactique, opérationnelle et réflexive) peuvent se tenir en même temps.

Cette approche diverge des démarches analysées. Deux d'entre elles, Nîmes et Chambéry, démarches volontaires, ne sont pas envisagées comme des processus cycliques. Dans le cadre de la *Fabrique du territoire* il est bien envisagé un suivi et une évaluation, mais ceux-ci ne sont pas présentés comme s'inscrivant dans un processus cyclique. Le document note ainsi que « L'évaluation de notre progression vers les objectifs que nous nous sommes donnés doit nous tenir en tension et guider notre feuille de route. [...] Chaque année nous nous rencontrerons pour tirer les enseignements et mettre en évidence les succès mais également les freins de la mise en œuvre de notre projet » (Chambéry métropole, 2018, p. 79). Le suivi et l'évaluation sont davantage envisagés pour s'assurer du bon avancement au regard des objectifs fixés que pour permettre un ajustement de la vision ou des actions (non définies par ailleurs pour cette démarche).

La Charte du PNR de Chartreuse ou le SCoT de Sarrebourg pourraient davantage être assimilés à des processus cycliques. Il est en effet prévu à minima un bilan à mi-parcours de la mise en œuvre de la

Charte³⁴ et un bilan au plus tard à 6 ans pour le SCoT (article L.143-28 du code de l'urbanisme). Pour le PNR les conclusions du bilan peuvent donner lieu à des ajustements pour la seconde période de mise en œuvre de la Charte. Pour le SCoT, l'évaluation peut déboucher sur une modification ou une révision de ce dernier en fonction de l'importance des ajustements envisagés.

Ces modalités de suivi et d'évaluation des SCoT et chartes de PNR peuvent-elles être réellement assimilées à des processus cycliques ? Ne se rapprochent-elles pas plutôt d'un processus linéaire classique enchaînant les étapes successives diagnostic => projet => mise en œuvre ? Les difficultés, que nous avons pu constater, rencontrées par les structures porteuses d'une Charte de PNR ou d'un SCoT, pour élaborer des dispositifs de suivi opérationnels, réellement les suivre ou encore réaliser une véritable évaluation qui ne soit pas qu'un simple bilan d'activités, renforcent ce questionnement. Ce constat s'inscrit plus largement dans un contexte d'apparition tardive de l'évaluation en France, à partir des années 1990 au niveau de l'Etat central et après les années 2000 dans les collectivités (Barbier, 2010). Les pratiques d'évaluation ont été impulsées au niveau territorial notamment par l'Union Européenne dans le cadre du co-financement de projets par des fonds européens (comme le Fond européen de développement régional - FEDER - ou le Fond social européen – FSE – par exemple). Mais leur diffusion reste encore inégale au sein des collectivités avec des pratiques toujours balbutiantes pour certaines d'entre elles, notamment les plus petites (Baslé, 2014).

Pour répondre aux questions soulevées nous sommes probablement dans une situation d'entre deux. Les démarches ne sont plus tout à fait linéaires mais pas encore complètement cycliques. Les longues durées de mise en œuvre (15 ans pour une Charte) ne facilitent pas la dynamique. Dans tous les cas, nous ne relevons pas de situation où les quatre catégories d'activités du management de la transition (stratégique, tactique, opérationnelle et réflexive) se tiennent en même temps. Elles se tiennent l'une après l'autre. Toute la roue du cycle tourne ensemble, comme un cylindre unique, alors que pour le management de la transition nous serions plutôt face à un empilement de disques (cf. figure ci-après) tournant à des vitesses différentes et faisant évoluer l'ensemble par itération.

³⁴ Note technique du 7 novembre 2018 relative au classement et au renouvellement de classement des parcs naturels régionaux et à la mise en œuvre de leurs chartes

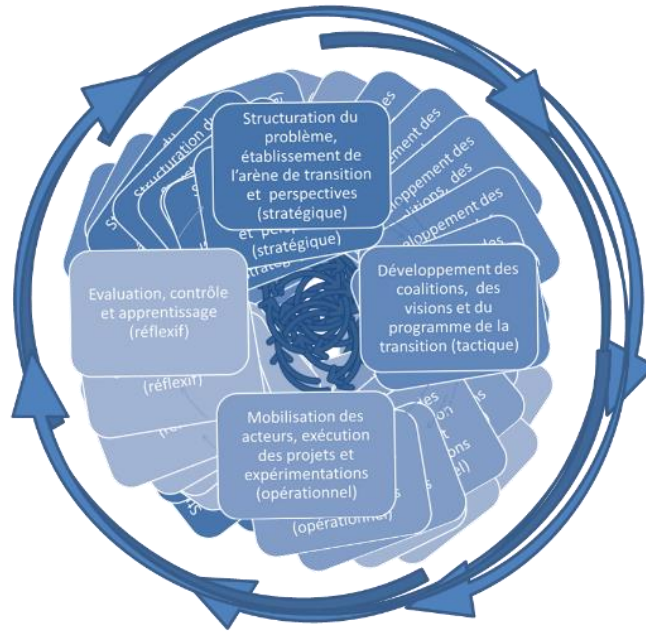


Figure 54 – Empilement de cycles du management de la transition (réalisation : Le Fur)

➔ Améliorations envisageables, bonnes pratiques et expérimentations

Au regard de l'analyse au prisme du management de la transition, mais également pour tenir compte de l'accélération des changements (Rosa, 2010) et de l'accroissement des incertitudes (Callon et al., 2001), il nous semble que les démarches ont tout intérêt à se transformer en de réels processus cycliques, ou plutôt « pluri-cycliques », à l'image de cet empilement de disques que nous venons d'évoquer ci-avant.

Ce processus présente un double avantage. Le premier est de tirer parti de manière réactive des enseignements issus des expérimentations, afin d'ajuster les visions et programmes d'actions. Le second est de pouvoir les ajuster également avec plus de réactivité à l'évolution des contextes territoriaux et à l'émergence de nouveaux enjeux.

Avec une telle approche, pouvons-nous envisager de se passer des évaluations plus globales de l'ensemble du processus ? Les deux sont probablement nécessaires. Les temporalités de mise en œuvre des actions ou projets et de leur évaluation d'une part, des dynamiques territoriales et de leurs enjeux, d'autre part, étant différentes, il y a lieu de les croiser régulièrement.

Pour gagner dans la fréquence de rotation des cycles et ainsi permettre une plus grande réactivité du processus, la mobilisation d'outils simples est nécessaire, mais peut aussi représenter leurs limites. Ainsi par exemple, pour faire un bilan complet des dynamiques à l'œuvre sur un territoire, partager les problématiques et les enjeux, la réalisation d'un diagnostic territorial est opportune. Si ce diagnostic peut être réalisé de manière synthétique, pour limiter le travail, le travail n'en restera pas moins important. C'est pour cela qu'un diagnostic complet ne pourra pas être réalisé tous les ans, mais que celui-ci pourra utilement être complété par un observatoire territorial, basé sur des indicateurs d'état du territoire. Un observatoire ne remplacera cependant pas un diagnostic,

l'approche étant quantitative, ne permettant pas une approche sensible ou l'identification d'enjeux. C'est pourquoi les deux sont complémentaires, sur des pas de temps différents.

Comme le note Paul-Marie Boulanger (2008), le management de la transition nécessite une double évaluation, du processus de management de la transition en tant que tel, mais également des changements systémiques en cours, c'est-à-dire des dynamiques territoriales et de ses enjeux. Nos réflexions nous amènent à la même conclusion, avec une double évaluation conduite selon des pas de temps et des niveaux (inter)sectoriels différents.

Nous pouvons aussi noter que si certaines des démarches étudiées sont ponctuelles, pour deux territoires (Nîmes et Sarrebourg), ces démarches sont les premières de cette nature conduites à cette échelle. C'est donc à partir de maintenant qu'elles devraient donc rentrer dans ce processus permanent... ce qui n'a cependant pas été envisagé !

Après cette première sous-section générale sur les activités du cycle du management de la transition nous analysons ci-après les différentes anticipations au prisme de chacune de ces activités.

3.1.2 ACTIVITE STRATEGIQUE

L'analyse des problématiques et la construction des visions sont plutôt bien réalisées dans chacune des quatre démarches analysées. C'est au niveau du partage ou de la mise en place des arènes de la transition que les démarches sont plus ou moins phase avec l'activité stratégique telle que décrite par les auteurs (Loorbach, 2010 ; Loorbach et Rotmans, 2010).

L'analyse des problématiques territoriales se fait dans le cadre de diagnostics territoriaux qui, même si leurs formes et leurs volumes diffèrent, se ressemblent dans leurs approches. Nous ne reviendrons pas dessus, l'exercice ayant été largement analysé et ne posant pas de problème dans sa mise en œuvre (Roux, 2016).

Nous souhaitons par contre nous arrêter sur la construction des visions, cet exercice étant moins classique et soulevant davantage de questions. Les quatre démarches analysées ont procédé différemment pour l'établissement des visions : avec l'élaboration de scénarios exploratoires globaux (Nîmes), de scénarios partiels (Chartreuse, Sarrebourg) et sans scénario (Chambéry).

Les scénarios exploratoires constituent, comme déjà évoqué, un marqueur des démarches prospectives, la méthode qui leur est la plus spécifique. Ils servent à l'élaboration de visions. Ils ont été mobilisés dans le cadre de la démarche *Nîmes métropole 2030*. Cependant, le recours aux scénarios exploratoires n'est pas sans poser de problèmes. Tout d'abord ils sont la plupart du temps réalisés à titre expert. Berger envisageait déjà la prospective comme la rencontre entre des experts, « un philosophe, un psychologue, un sociologue, un économiste, un pédagogue, un ou plusieurs

ingénieurs, un médecin, un statisticien, un démographe » (1957a, p 61) et des décideurs. C'est ainsi qu'ont été élaborés les scénarios de la DATAR, *Territoires 2040*, mobilisant un bataillon d'universitaires. C'est encore ainsi que pratique *Futuribles* dans le cadre de la démarche *Vosges 2030* pour laquelle nous sommes mobilisés au titre de ces « experts »³⁵.

Au-delà de la démarche *Nîmes métropole 2030*, nous avons nous-même pratiqué cette méthode dans le cadre de nombreuses démarches auxquelles nous avons été associées, telles que, *Biovallée 2040*, *Ouest Saône-et-Loire 2040* ou encore *Espace métropolitain toulousain 2040*. Dans le cadre de *Biovallée 2040*, nous avons travaillé majoritairement à titre expert, dans le cadre d'ateliers réunissant des enseignants-chercheurs de l'Institut de Géographie Alpine (à l'époque pas encore fusionné avec l'Institut d'Urbanisme de Grenoble) et des cadres des collectivités locales. Nous avons une fois eu la présence d'un élu dans un de ces ateliers... élu qui a considérablement compliqué le travail ! En effet, l'élu repoussait toutes les hypothèses à caractère négatif pour le territoire qui étaient formulées, arguant des politiques qui étaient conduites et qui empêcheraient de telles évolutions ou encore de la « balle dans le pied » que se tireraient les élus si de telles hypothèses étaient communiquées. La pratique à titre expert évite ainsi de tels désagréments et permet de retenir dans les scénarios des dynamiques dont les caractères peuvent être aussi bien positifs que négatifs.

Cependant l'élaboration des scénarios à titre expert complexifie leur mise en débat. La mise en débat des scénarios de la DATAR *Territoires 2040* en sont une illustration emblématique : alors qu'une tournée de présentation était envisagée dans les principales métropoles françaises, elle a été stoppée après sa première présentation chahutée à Grenoble dont nous avons été témoin. Et ce n'est pas faute d'avoir mobilisé les meilleurs experts. Nous avons-nous-même fait le constat de la difficulté de présenter les scénarios et de leur appropriation par des élus ou le grand public. L'exercice est purement intellectuel et très abstrait. Le recours à des figures, des dessins animés ou des récits fictions a ainsi pour but de faciliter la compréhension des scénarios. Ils peuvent cependant demander des moyens importants que toutes les collectivités ne sont pas prêtes à investir.

Le temps d'élaboration à titre expert est, par définition, un temps non participatif. Il peut ainsi provoquer une rupture dans la participation des acteurs au processus, d'autant plus avec l'aboutissement de scénarios pas toujours bien compris.

L'accélération des changements (Rosa, 2010) fait également perdre de la pertinence aux scénarios : que nous disent-ils de l'avenir que nous sommes de moins en moins capables de prédire ? Paradoxalement, malgré les progrès de la science et des technologies, nous en savons probablement moins aujourd'hui sur l'avenir que nous n'en savions par le passé. Callon, Lascoumes et Barthe traduisent ce paradoxe :

³⁵ Nous traduisons à travers les guillemets notre distance avec ce terme objet de nombreuses controverses

« Contrairement à ce que l'on aurait pu penser il y a encore quelques décennies, le développement des sciences et des techniques n'a pas apporté avec lui plus de certitudes. Au contraire, d'une manière qui peut paraître paradoxale, il a engendré toujours plus d'incertitudes et le sentiment que ce que l'on ignore est plus important que ce que l'on sait. » (2001, p. 37)

Ou dit autrement et non sans humour par le mathématicien britannique Marcus du Sautoy « le domaine de ce que nous savons ne pas savoir s'étend plus vite que le catalogue de nos découvertes. Les inconnues connues dépassent de loin les connues connues » (2017, p. 4). Et pour rester dans le même registre, nous n'osons imaginer ce qu'il en est des inconnues inconnues.

Ces scénarios sont par ailleurs la source de confusions : ils ne constituent en rien une prévision - ce que la prospective n'a jamais réussi ni prétendue faire - mais sont souvent perçus comme telle et, nombre de prospectivistes, entretiennent une ambiguïté néfaste sur le sujet. Amar parle ainsi à son sujet d'une « "prospective rationnelle", sûre d'elle-même, de ses méthodes et de ses calculs » (2013, p. 120). Il qualifie également cette forme de prospective de « prospective standard », en s'interrogeant s'il ne faut déjà pas en parler au passé tant elle semble dépassée, et de souligner ainsi un de ces paradoxes :

« La "prospective standard" [...] est d'autant plus efficace et radieuse qu'elle peut se fonder sur des innovations qui ont *déjà* eu lieu, dont elle s'exercera à déployer les conséquences et les potentiels de développement – en faisant l'hypothèse implicite [...] qu'il n'y aura pas d'autre innovation significative dans l'intervalle de ses prédictions. » (*ib.*, p. 120)

Pour Amar la définition même de l'innovation, « ce qui génère et régénère l'inconnu » rend ainsi « l'avenir imprédictible » (*ib.*, p. 120). Et de conclure que si la prospective est toujours indispensable, c'est cette forme de « prospective prédictive » (*ib.* p. 121) qui elle n'est plus envisageable.

C'est dans ce sens que nous avons conçu et testé d'autres approches que nous présentons dans cette

rubrique  **Améliorations envisageables, bonnes pratiques et expérimentations**

3.1.2.1 Les micro-scénarios de consensus-dissensus

Afin de dépasser les limites et contraintes évoquées, nous avons conçu et testé la méthode que nous avons nommée des « micro-scénarios de consensus-dissensus ». Cette méthode permet d'arriver à un scénario souhaité, intégrant des processus et une vision d'avenir, sans passer par des scénarios exploratoires globaux. Plutôt que d'élaborer de tels scénarios globaux à titre expert, nous réalisons des micro-scénarios thématiques, de manière participative. La réflexion est alimentée par le diagnostic et il est demandé aux participants d'identifier les tendances à l'œuvre, décrites dans le diagnostic, qu'ils jugent satisfaisantes et qu'il faudrait tenter de poursuivre ou, au contraire, qu'ils estiment non satisfaisantes et qu'il faudrait tenter d'infléchir. Nous leur demandons également s'ils identifient des signaux faibles et facteurs de changement qui émergent et pourraient être à l'origine de ruptures ou tendances positives qu'il faudrait tenter de soutenir.

Les réflexions, échanges et débats permettent de faire émerger des partis pris d'aménagement et de développement qui font consensus : ils constituent autant d'éléments potentiels pour alimenter le projet partagé, le scénario souhaité. A l'inverse, ils font aussi émerger des partis pris d'aménagement et de développement qui font dissensus : chacun d'entre eux constitue autant de micro-scénarios alternatifs qu'ils convient d'analyser et d'arbitrer. Ce sont sur ces micro-scénarios, source de dissensus, que doivent en particulier se concentrer les débats.

Nous pouvons représenter les différentes étapes de cette méthode à travers les figures suivantes :


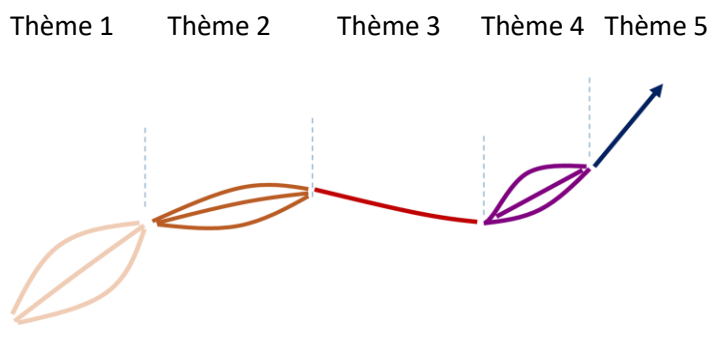
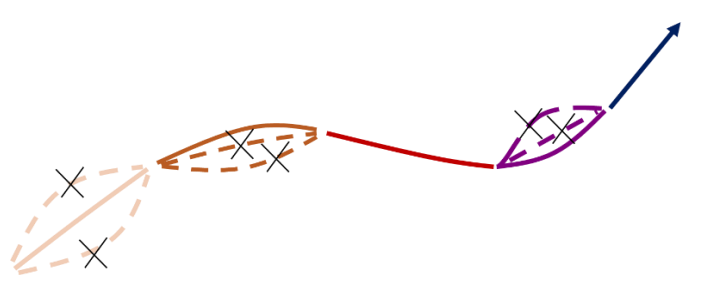
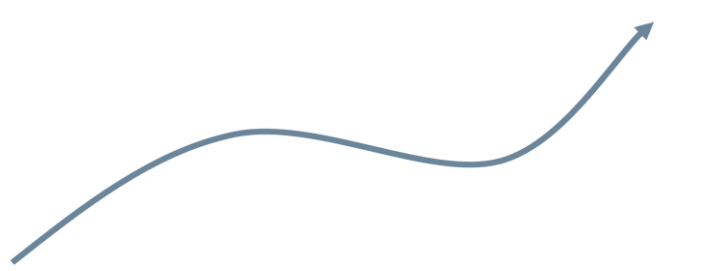
1	Les réflexions permettent de faire émerger des partis pris d'aménagement et de développement, pour chacune des thématiques abordées, qui font consensus (exemple des thèmes 3 et 5) ou dissensus (thèmes 1, 2, 4)	
2	Les éléments faisant consensus constituent autant d'éléments du futur scénario. Les débats et l'analyse des micro-scénarios se concentrent alors sur les micro-scénarios issus des dissensus.	
3	Les réflexions et arbitrages permettent l'élimination des micro-scénarios les moins satisfaisants.	
4	La réflexion permet ainsi d'aboutir au scénario souhaité.	

Figure 55 - La méthode des micro-scénarios de dissensus-consensus

Cette méthode a été testée dans le cadre de la révision de la Charte du PNR de Chartreuse. L'expérimentation s'est traduite dans la conduite de la réflexion et la façon d'amener les participants à aborder le futur, à partir des tendances territoriales à l'œuvre ou de facteurs de changement. Les propositions convergentes ont permis d'élaborer des micro-scénarios de consensus et les propositions divergentes la formalisation de micro-scénarios de dissensus. Les arbitrages étaient centrés sur ces micro-scénarios de dissensus, les autres points faisant l'objet de consensus. Les propositions consensuelles ont été majoritaires. Quelques micro-scénarios de dissensus ont été formalisés comme celui sur la valorisation hydroélectrique des cours d'eau opposé à la préservation de leur biodiversité.



Photo 8 - Ateliers de travail sur les micro-scénarios dans le cadre de la révision de la Charte du PNR de Chartreuse (source : Inddigo)

L'expérimentation a permis d'élaborer la Charte révisée 2020-2035, sans recourir à des scénarios prospectifs globaux, tout en gardant une ambition prospective. Elle a permis d'aboutir au résultat escompté – la formalisation de la Charte de PNR – à partir d'une réflexion conduite avec les acteurs à partir des tendances à l'œuvre, sans passer par une phase réservée aux experts.

Elle a également permis d'intégrer le facteur incertitude en actant le fait que pour certains sujets le projet se préciserait en avançant sur la base des expérimentations et innovations qui seraient conduites (cf. sous-section suivante sur la perspective partielle).

Cette méthode a aussi été testée, avant le PNR de Chartreuse, de manière moins formalisée, pour l'élaboration du PADD du SCoT du Pays de Sarrebourg. L'approche était moins participative que pour le PNR de Chartreuse, conduite essentiellement avec les élus de la commission SCoT. Les réflexions étaient alimentées, non pas à partir des tendances à l'œuvre, mais de propositions de micro-scénarios.

Les micro-scénario ont notamment porté sur l'évolution démographique, le besoin en logement, les formes urbaines ou encore l'armature territoriale. Les autres thématiques ont été traitées à partir

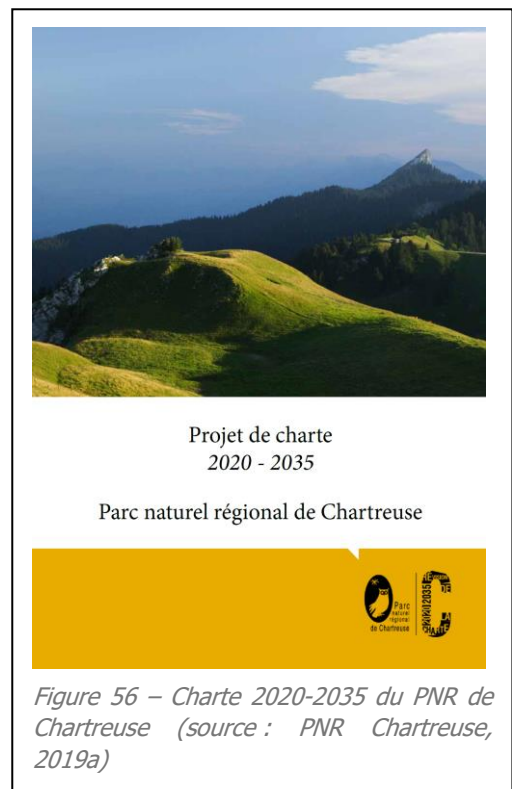


Figure 56 – Charte 2020-2035 du PNR de Chartreuse (source : PNR Chartreuse, 2019a)

d'une proposition initiale, par enrichissement et amendement et non sous la forme de micro-scénarios.

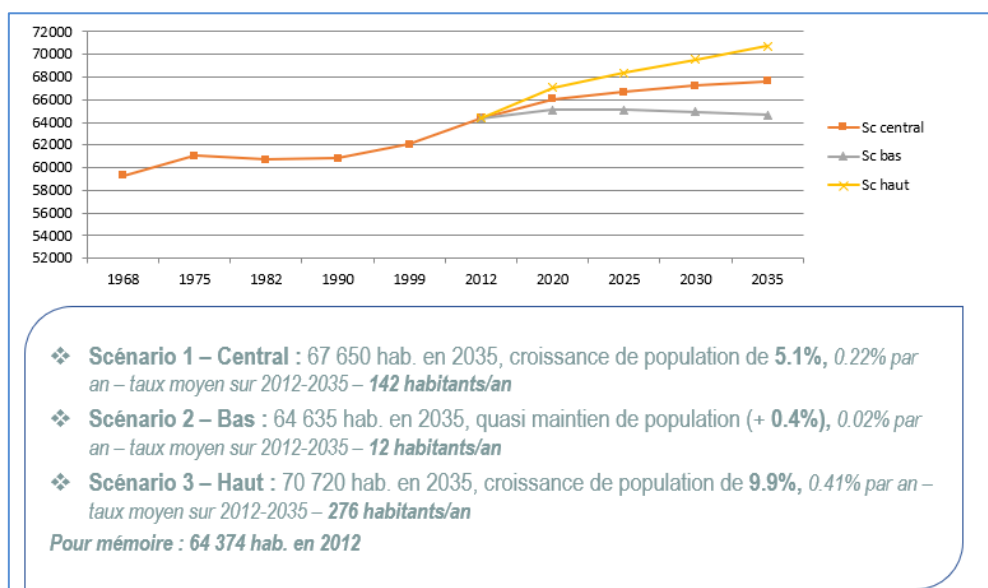


Figure 57 - Exemple des micro-scénarios portant sur l'évolution démographique du SCoT de Sarrebourg (source : Inddigo)

Sur l'exemple de l'évolution démographique, après débats les élus ont par exemple retenu le scénario central.

3.1.2.2 La perspective partielle

Le contexte actuel d'accélération des changements (Rosa, 2010) et d'accroissement des incertitudes (Callon et al., 2001) réduit pour certains sujets la capacité à donner une vision du futur souhaité vers lequel tendre. Comment se projeter sur de futures dynamiques économiques d'un territoire quand les décisions des principales entreprises ou les évolutions de la conjoncture internationale peuvent les retourner à tout moment ? Comment appréhender les apports – ou contraintes - du digital aux modes de vie et de travail alors que les innovations se multiplient ? Quelles opportunités tirer d'un futur équipement (une nouvelle gare LGV, un équipement sportif ou une infrastructure routière), quand le meilleur comme le pire sont envisageables ? Et nous pourrions ainsi multiplier les questions, sans même parler des incertitudes apportées par une crise sanitaire.

Avec la perspective partielle, nous actons la possibilité d'être en incapacité de se prononcer pour certains sujets, d'entendre un « nous ne savons pas », parce que le sujet soulève trop d'incertitudes, les avis sont trop éclatés, les connaissances partielles... N'oublions pas que certaines des grandes certitudes du passé sont les maux de la société actuelle : les grands ensembles, la dépendance aux énergies fossiles...

Si globalement cette approche permet de fixer une orientation sur des sujets majeurs (le changement climatique, l'érosion de la biodiversité, le vieillissement de la population...), elle permet à d'autres de ne pas fixer d'orientation, ou une orientation floue, peu précise. Cette orientation se précisera dans une approche réflexive, avec la mise en œuvre d'actions ou d'expérimentations et

leur évaluation. C'est également de la sorte que sont envisagés les cycles du management de la transition. Les enseignements tirés des évaluations des cycles successifs contribuent à préciser l'orientation à suivre.

Certaines pratiques urbanistiques actuelles tendent déjà vers cette approche, telles l'urbanisme tactique, transitoire, adaptable ou encore réversible. Elles permettent une construction des projets évolutive et progressive, plus adaptées aux changements et incertitudes (Mallet, 2020).

Le recours à l'improvisation, tel que proposé par Soubeyran (2014) pourrait-il s'inscrire dans un tel cadre ? A l'analyse, nous ne partageons que partiellement la proposition de Soubeyran. L'accroissement des incertitudes complexifie effectivement la tenue d'un cap ou la mise en œuvre d'un projet : tout peut changer à tout moment, de plus en plus et de plus en plus vite. Soubeyran propose ainsi de ne plus définir de cap à priori, mais à postériori, une fois une action effectuée, en fonction de ses impacts, pour tenter de corriger ou de minimiser ses conséquences négatives, sur l'environnement notamment.

« Tout l'effort de la planification moderne, c'est même sa raison d'être, est d'éliminer, au moins de limiter et minorer les conséquences non-intentionnelles de l'action. Mais la crise écologique, l'incertitude, nous force à imaginer que l'action aménagiste doit se caler sur le pilotage par les conséquences. Cela veut dire que le sens de l'action ne peut et peut de moins en moins être défini *a priori* mais une fois l'action effectuée. » (Soubeyran, 2014, p. 8)

C'est dans ce sens qu'il propose le recours à l'improvisation :

« L'improvisation apparaît, en première instance, comme l'art de se débrouiller dans un flux, un mouvement que nous ne maîtrisons pas, et à ce titre, adapté au monde des conséquences non-intentionnelles » (*ib.* p. 8)

Ce que nous partageons avec Soubeyran c'est que l'improvisation peut être utile pour déterminer le sens à posteriori à l'action. L'improvisation nous semble aussi utile quand le sens peut être défini à priori, mais que les actions à mettre en œuvre sont incertaines pour s'engager dans ce sens. L'improvisation, son suivi et son évaluation peuvent alors aider à définir les actions susceptibles de contribuer à la dynamique recherchée. Nous retrouvons bien là les principes du management de la transition.

Par contre nous ne retenons cette proposition de Soubeyran de recours à l'improvisation pour déterminer le sens à posteriori à l'action que pour certains sujets, nos « perspectives partielles ». Pour d'autres, il nous semble que ce sens doit impérativement être défini à priori, par exemple dans le sens de la transition énergétique, ou de la préservation de la biodiversité, pour rester sur des thématiques environnementales. Cette limite traduit aussi le constat qu'aucune approche n'est universelle et que chacune doit être mobilisée à bon escient. Si l'improvisation est intéressante dans certains cas, elle le sera moins dans d'autres.

Pour une collectivité, le recours à la perspective partielle dans le cadre de démarches d'anticipation territoriale doit ainsi permettre à l'action publique de tenir à la fois un cap, au regard d'enjeux du développement durable, de long terme, et d'être adaptable aux évolutions de court terme

auxquelles nos sociétés sont soumises. Si pour relever certains enjeux le cap doit rester stable pour de nombreuses années, pour d'autres il pourra être réinterrogé, voire fixé uniquement à court ou moyen terme si un cap à long terme semble trop complexe à envisager compte tenu des incertitudes. De la même manière, si les moyens sont connus pour tendre vers un objectif, pour un autre ils peuvent être à imaginer, expérimenter et à évaluer.

3.1.3 ACTIVITE TACTIQUE

L'activité tactique consiste, pour le management de la transition, au travail sur les images futures (les visions de long terme étant par ailleurs travaillées dans le cadre de l'activité stratégique), le programme d'action et la construction des coalitions. Cette activité inclut aussi les acteurs œuvrant à l'élaboration de règlements et de programmes, de cadres institutionnels ou financiers (Loorbach, 2010).

Nous pouvons globalement considérer que pour les quatre démarches, le travail sur les grands objectifs peut être rapproché de celui sur les images futures, tel que mentionné dans le management de la transition.

Par contre le travail sur le programme d'action et la construction de coalitions est beaucoup plus hétérogène. La démarche qui nous semble la moins tactique est la *Fabrique du territoire*, à Chambéry. La démarche n'est pas opérationnelle (elle est présentée de la sorte), sans plan d'action, et n'œuvre pas réellement à la coalition d'acteurs, ou alors de manière informelle, au hasard des rencontres permises lors de la concertation. L'activité tactique de la démarche reste ainsi très limitée.

Le SCoT de Sarrebourg n'a pas non plus de caractère programmatique. Il fixe des grands objectifs et les décline en prescriptions dans le cadre de son Document d'Orientations et d'Objectifs (SCOTSAR, 2020b). Cependant, comme le souligne Loorbach (2010), l'activité tactique inclut les acteurs œuvrant à l'élaboration de règlements et de cadres institutionnels. C'est le cas pour le SCoT, qui génère de la règle et fixe un cadre institutionnel aux documents de rang inférieur. Mais il est un peu seul. La structure porteuse du SCoT, le Pays de Sarrebourg est un pôle d'équilibre territorial et rural (PETR). Les EPCI ont transféré au PETR leur compétence SCoT. Mais le PETR n'exerce aucune autre compétence (hormis celle de la collecte des déchets), il ne conduit par ailleurs que des missions (telles que la promotion du territoire, la conduite d'études stratégiques ou la recherche de financements). Autant dire que son poids est limité dans le paysage de l'action publique locale aux côtés des EPCI qui eux, sont dotés de nombreuses compétences. Les deux EPCI membres du PETR du Pays de Sarrebourg n'étant pas dotés d'un Plan local d'urbanisme intercommunal, le SCoT rentre peu en dialogue avec leurs actions.

L'inscription du SCoT dans la hiérarchie des normes pourrait laisser penser à une sorte de coalition d'acteurs institutionnels, à différentes échelles, de la Région avec le SRADDET aux communes et leurs PLU. Cependant, le SCoT peine à être perçu localement comme un document fédérateur. Il est davantage perçu comme un exercice imposé d'en haut par l'Etat, ainsi que des élus l'ont mentionné

à plusieurs occasions. Difficile dans une telle situation de réunir une coalition motivée pour œuvrer à l'atteinte des objectifs affichés.

L'activité tactique de l'agglomération nîmoise pourrait être qualifiée de 'tactique intra-institutionnelle'. Avec *Nîmes métropole 2030*, la Communauté d'agglomération lance son premier exercice d'anticipation. L'objectif est d'abord de se mettre d'accord entre élus, d'autant plus avec l'élargissement du périmètre communautaire à de nouvelles communes. La volonté n'est pas de créer une grande coalition autour de la démarche, impliquant différents partenaires. La portée tactique est ainsi limitée. Par contre l'activité tactique a été bien menée en interne à la Communauté d'agglomération, se répercutant sur ses politiques publiques et mobilisant les directions et services. L'implication des services nous semble importante comme nous le verrons plus loin et ne pas les inclure dans les coalitions peut être fatal à l'opérationnalité de la démarche. N'oublions pas qu'au sein d'une collectivité ce sont les services qui mettent en œuvre les politiques. Rio (2015) a ainsi mis en évidence que pour certaines démarches (Grand Lyon, District de Nantes, Région Rhône-Alpes), le décalage qui se creuse entre les services sectoriels, qui craignent l'impact de ces démarches transversales sur leur fonctionnement, et les services prospectifs ou les Directions générales qui les portent peut-être fatidique.

Les anticipations conduites à l'échelle de l'agglomération chambérienne souffrent d'un défaut récurrent : la faible implication des services de l'institution. A Chambéry le portage en interne par l'intercommunalité des différentes démarches d'anticipation est toujours resté relativement faible. Le SDAU de la Région de Chambéry, la première démarche d'anticipation validée en 1977, était piloté intégralement par l'Etat, à une époque où l'intercommunalité était encore très peu structurée. Si la création du Syndicat Intercommunal d'Assainissement et d'Urbanisme de la Région de Chambéry date de 1957, ses actions restent circonscrites et portent sur l'assainissement et le traitement des déchets (Chambéry métropole, 2008).

Les deuxième et troisième démarches d'anticipation conduites à l'échelle de l'agglomération chambérienne, le *Projet d'agglomération 2020* et la *Fabrique du territoire*, ne sont que partiellement relayées en interne. La seconde est pilotée par MDP, en lien direct avec les élus, la troisième par le Directeur de cabinet, en lien avec MDP-ASADAC.

Concernant le *Projet d'agglomération 2020*, ce portage en externe par MDP et le défaut de mobilisation des services est l'objet de critiques internes. Un ancien cadre regrette ainsi le manque d'implication des Directeurs :

« Ça a été une déception car j'ai considéré que le comité de direction n'avait pas suffisamment été impliqué. On faisait des points d'étape [...]. Il a été laissé la possibilité aux directeurs de participer aux groupes de travail [...] thématiques. [...] Il n'y avait pas de place vraiment, c'est à dire que le DGS à l'époque nous dit "allez aux réunions". Il n'y avait pas contribution prévue particulière de l'équipe de direction. [...] Le projet d'agglomération était une belle opportunité pour qu'on le décline derrière en projet de service [ce qui n'a pas été fait]. On n'a pas été nombreux des directeurs à participer aux réunions. » (entretien du 08/12/2017 avec un ancien cadre de Chambéry métropole)

Le projet de service évoqué n'a pas été élaboré. MDP a fonctionné dans une forme de service externalisé, ne facilitant pas l'appropriation de la démarche en interne :

« A Chambéry métropole il n'y a pas d'équipe en interne chargée du projet. C'est MDP qui a servi de service externalisé. [...] Le fait que MDP ait été extérieure n'a peut-être pas été un élément favorisant la bonne appropriation, la bonne participation et appropriation par les directions. Des gens ont pu se sentir assez cantonnés à des tâches de mise en œuvre et d'exécution et pas assez dans les phases de réflexions » (entretien du 08/12/2017 avec un ancien responsable de MDP)

En 2017-2018, la démarche de la *Fabrique du territoire* est portée en interne par le Directeur de cabinet, en lien avec AGATE-MDP. Or, le Directeur de cabinet n'a qu'un lien limité avec les services. Ce lien revient au DGS. Dès lors, l'implication des services est rendue plus difficile :

« L'affaire a été reprise par le Dircab et c'est devenu une affaire de cab, sachant que dans toutes les agglomérations françaises, d'une façon générale, le cab ne s'occupe pas des services. Il n'a pas d'ordre à donner aux services. Il suit la communication [...] Ce qui fait que la courroie de transmission, avec le cabinet en pilotage, ce n'est pas l'idéal. » (entretien du 09/03/2018 avec un responsable de AGATE-MDP)

Les conditions du manque d'implication des services de ces deux dernières démarches divergent cependant. Concernant le *Projet d'agglomération 2020*, il y a ce portage externe par MDP ainsi que la faible place laissée aux services dans l'organisation de la démarche. Pour la *Fabrique du territoire*, le portage est également externalisé, toujours auprès d'AGATE-MDP. Le pilotage en interne par le Directeur de cabinet n'est pas non plus idéal, comme nous l'avons déjà évoqué. Mais le problème pour cette dernière démarche vient surtout du contexte interne dans lequel elle se construit. Au lendemain des élections, la nouvelle majorité restreint les recrutements, entraînant des tensions sur les ressources humaines internes :

« La nouvelle majorité a restreint tous les recrutements. Il y a une surchauffe, il y a des directeurs qui sont partis, il y a des burn out etc... Il y a eu, il y a un petit peu encore, une surchauffe des services. C'était ça en plus du reste. » (entretien du 09/03/2018 avec un responsable de AGATE-MDP)

Dès lors l'implication des services et des directeurs de la Communauté d'agglomération dans la démarche est limitée. Non seulement la situation est tendue en interne mais le pilotage par le Directeur de cabinet et le portage par AGATE-MDP sont critiqués :

« Les grands directeurs étaient présents à l'atelier des Maires, à l'atelier des collaborateurs. J'ai fait deux ou trois Comités de direction avec eux. Mais à chaque fois ils me renvoyaient une espèce de... Ils étaient critiques vis-à-vis de la démarche que je portais. Je n'étais pas extrêmement soutenu par le DGS. [Ils me reprochaient] de ne pas l'avoir conçu [la démarche] en amont ensemble. » (entretien du 09/03/2018 avec un responsable de AGATE-MDP)

Ainsi, le bilan de la faible appropriation par les services de la dernière démarche est similaire, à quinze ans d'écart, au précédent. Ainsi, s'exprimant à propos de l'écriture du rapport de présentation de la *Fabrique du territoire*, un responsable d'AGATE-MDP témoigne :

« Je l'ai fait tout seul. [...] Malheureusement ça n'a pas été l'objet d'une co-écriture et d'une coproduction, avec au moins le comité de direction de l'agglomération. Ce qui fait qu'il n'y a pas eu d'appropriation à l'origine par les services de la démarche. » (entretien du 09/03/2018 avec un responsable de AGATE-MDP)

Difficile dans une telle situation de créer une coalition solide en interne, indispensable à la mise en œuvre des politiques inhérentes au projet. Même si l'action des acteurs non institutionnels est probablement prépondérante dans l'orientation des dynamiques territoriales, et qu'une coalition dépassant le périmètre de la collectivité semble indispensable, le défaut d'implication en interne des services dans le projet en fait probablement un projet mort-né.

Parmi les quatre démarches étudiées c'est ainsi probablement celle du PNR de Chartreuse qui apparaît comme la plus tactique. Le caractère opérationnel de la Charte, à travers ses mesures, et le nécessaire engagement des partenaires signataires du document structure à la fois le programme d'action et une coalition pour sa mise en œuvre. Certes, les signataires sont tous des acteurs institutionnels publics (Etat, EPCI, Communes), mais dans un contexte d'éclatement des compétences au sein d'un « millefeuille » institutionnel, réussir à fédérer ces acteurs publics n'est déjà pas rien. Notons par ailleurs que la coalition des acteurs se structure également dans le temps long de la mise en œuvre de la Charte. Cette structuration tient pour partie au fait que le Syndicat mixte du PNR est responsable de la bonne mise en œuvre de la Charte... mais sans en avoir les compétences. Comme déjà évoqué, le Parc n'exerce que des missions, le « soft » de l'action publique. La majorité de ses modalités d'intervention se traduit par des études, de l'animation, de l'accompagnement ou autre forme d'ingénierie. Cette limitation lui impose de travailler avec les autres acteurs du territoire, agriculteurs, communes, associations naturalistes ou habitants. Ces habitudes de travail contribuent à structurer des coalitions autour de l'action du PNR.

Nous proposons de faire un zoom sur une modalité de mobilisation des services d'une collectivité dans la rubrique suivante.

Améliorations envisageables, bonnes pratiques et expérimentations : exemple de l'implication des services de l'agglomération dans le cadre de *Nîmes métropole 2030*

Les services sont en charge de la mise en œuvre des politiques de la collectivité. A ce titre, leur implication dans la coalition du projet nous semble importante. En effet, les services ont généralement une très bonne connaissance des politiques, mais également du territoire et de ses enjeux. Aussi, les services peuvent être associés à différentes étapes d'un exercice d'anticipation territorial, afin de contribuer à :

- L'analyse des dynamiques territoriales dans le cadre d'un diagnostic territorial ;
- L'évaluation des politiques publiques ;
- L'ajustement des politiques au regard du nouveau projet émanant d'une démarche d'anticipation territoriale.

Cette dernière étape est importante, car elle permet à la démarche de lui donner une portée opérationnelle. Sans elle la démarche reste hors sol. C'est bien sa transcription dans l'action

publique, dans des projets et dispositifs, qui lui permet de se concrétiser. C'est sur cette dernière étape que nous proposons de faire un zoom.

Dans le cadre de la démarche *Nîmes métropole 2030*, cette dernière étape d'ajustement s'est faite dans le cadre d'une association étroite des services. Les services ont ainsi procédé à l'analyse des politiques mises en œuvre par la Communauté d'agglomération au regard des objectifs stratégiques, afin d'identifier :

- Les politiques à poursuivre car contribuant déjà pleinement aux objectifs ;
- Les politiques à infléchir car ne contribuant que partiellement aux objectifs ;
- Les politiques nouvelles à engager pour répondre à un objectif non couvert actuellement.

Ce travail permet d'évoquer également l'arrêt de politiques qui pourraient être contraires aux objectifs stratégiques. Dans le cadre *Nîmes métropole 2030*, ce travail d'analyse a été réalisé par les services à l'aide de la fiche suivante (une feuille recto-verso) :

Fiche analyse n°

Intitulé de l'action ou du projet :	
Proposition de positionnement dans le cadre stratégique (n°) :	
Direction / service :	
Personne ressource :	
Descriptif de l'action :	
Objectifs :	Résultats attendus :
Coût (investissement / fonctionnement)	
Calendrier global ou par étape (élaboration / conception, mise en œuvre) :	
SYNTHESE GLOBALE DE L'ACTION OU DU PROJET AU REGARD DU CADRE STRATEGIQUE	
Principales forces	Principales faiblesses
Marges de progrès identifiées	

CONTRIBUTION AU CADRE STRATEGIQUE (++ / + / 0 / - / NC)*

Axe 1	Structurer un écosystème économique intégré	
1.1	Renforcer l'écosystème intégré au sein de l'agglomération	
1.2	Offrir un environnement favorable au dynamisme économique et à l'attractivité du territoire	
1.3	Faire rayonner l'agglomération par ses filières d'excellence	
1.4	Soutenir une agriculture de haute qualité	
1.5	Diversifier une offre touristique en réseau	
1.6	Structurer une filière énergétique pourvoyeuse d'emplois	
1.7	Optimiser l'économie présentielle	
Axe 2	Maintenir une haute qualité du cadre de vie pour une attractivité renouvelée	
2.1	Maintenir le bien vivre ensemble	
2.2	Mailler l'agglomération d'équipements et services adaptés aux besoins de la population	
2.3	Structurer une offre commerciale qui contribue à l'animation des centres villes et villages	
2.4	Valoriser le patrimoine, préserver une mosaïque de paysages vivants	
2.5	Gérer durablement les ressources naturelles	
2.6	Tendre vers un territoire à énergie positive	
Axe 3	(A)ménager le territoire	
3.1	Consolider une armature territoriale fonctionnelle et cohérente	
3.2	Préserver le foncier par une urbanisation frugale	
3.3	Renforcer l'attractivité, l'accessibilité et le rayonnement de la ville centre	
3.4	Renforcer la mixité des fonctions à toutes les échelles de l'agglomération	
3.5	Structurer une offre en logement diversifiée en cohérence avec l'armature territoriale	
3.7	Permettre une mobilité tous modes au sein d'une agglomération apaisée	
Axe 4	Fédérer les acteurs dans la mise en œuvre de Nîmes métropole 2030	
4.1	Sensibiliser, informer et mobiliser les acteurs	
4.2	Structurer une coopération adaptée avec les territoires environnants	
4.3	Contribuer à la cohérence de l'action publique locale	

*Pour chaque objectif, une **évaluation** est demandée afin de savoir si l'action :

- « prend en compte » ou « a un impact positif » sur cet objectif (++ : exemplaire, + : important) ;
- « ne prend pas en compte » ou « a un impact négatif » (0 : sans effet, - : en contradiction avec l'objectif),
- n'est pas concernée par l'objectif (NC).

La grille d'analyse *stricto sensu* figure en page deux de la fiche. La première page de la grille permet une présentation générale de la politique : direction ou service en charge de sa mise en œuvre, descriptif, objectifs et résultats attendus, coût ou encore calendrier. Un encart, dans le tiers inférieur de cette première page permet de faire une synthèse après l'analyse opérée à l'aide de la page deux.

La seconde page, intitulée « Contribution au cadre stratégique », comporte la grille d'analyse. Cette grille d'analyse reprend l'ensemble des objectifs stratégiques des quatre axes du projet d'agglomération *Nîmes métropole 2030*. Chacun des objectifs stratégiques correspond à une ligne du tableau. Pour chaque objectif il convient de préciser si :

- La politique analysée « prend en compte » ou « a un impact positif » sur cet objectif, de manière exemplaire, auquel cas il convient de reporter « ++ » dans la dernière colonne, ou de façon importante, ce qui implique alors de reporter « + » dans la dernière colonne ;
- La politique analysée « ne prend pas en compte » ou « a un impact négatif », auquel cas il convient de reporter respectivement « 0 » ou « - » dans la dernière colonne ;
- La politique analysée n'est pas concernée par l'objectif, auquel cas il convient de reporter « NC » dans la dernière colonne.

Une politique sera le plus en phase avec le cadre stratégique que des « ++ » ou des « + » seront reportés dans la dernière colonne. Cependant, toutes les politiques ne sont pas concernées par tous les objectifs. Une des politiques de Nîmes métropole consiste par exemple en la création d'écoles de musique intercommunales. Cette politique n'est notamment pas concernée par l'objectif stratégique « Soutenir une agriculture de haute qualité », elle n'a rien à voir avec cet objectif. Certaines politiques sont ainsi concernées par beaucoup d'objectifs, d'autre moins.

Ce n'est donc pas tant le nombre de « ++ » ou de « + » reportés dans la dernière colonne qui traduit l'adéquation de la politique analysée au cadre stratégique que l'absence de « 0 » ou « - ». Il ne suffit pas qu'une politique s'inscrive dans un objectif stratégique. Il faut que chaque politique contribue le plus positivement possible à tous les objectifs stratégiques, dans le cadre d'une approche transversale, mais également qu'elle ait le moins d'incidences négatives sur les objectifs. Si une politique a une incidence négative alors son ajustement doit être envisagé. Si l'incidence est négative et qu'aucune amélioration n'est envisageable, alors la question de l'arrêt de la politique concernée peut être posée.

Il ressort de l'analyse du même exemple de politique de création d'écoles de musique intercommunales que l'objectif « Tendre vers un territoire à énergie positive » n'a pas été pris en compte. Elle est ainsi susceptible d'avoir des incidences négatives sur les consommations énergétiques. Des marges de progrès ont ainsi été identifiées concernant l'intégration de critères performance thermique des équipements, mais également concernant leur localisation, afin de faciliter leur accès en transports en commun ou modes doux.

L'association des services à cette forme d'autoévaluation des politiques leur a ainsi permis de bien intégrer le projet d'agglomération *Nîmes métropole 2030*, de mettre en regard les politiques portées, de les réinterroger, voire de formuler des propositions d'ajustements.

L'implication des services à cette phase mobilise leur expertise des politiques. Ce travail aurait été plus fastidieux et peut être moins précis, s'il avait été réalisé que dans le cadre d'un seul comité technique ou de pilotage par exemple. Mais surtout, il permet une mise en œuvre directement opérationnelle du projet, avec des services qui comprennent les éventuels ajustements parce qu'ils ont eux même contribués à identifier les marges de progrès possibles.

Dans le cadre de *Nîmes métropole 2030*, le DGS a aussi sollicité les services pour proposer de nouvelles politiques ou projets qui semblaient opportuns au regard du cadre stratégique. Cette sollicitation a ainsi permis aux services qui le souhaitaient de formuler leurs propres propositions. Au final, sur la centaine de projets et politiques figurant en annexe du document de présentation de *Nîmes métropole 2030*, la moitié était déjà engagée ou mise en œuvre par la Communauté d'agglomération, un tiers correspond à de nouvelles politiques ou projets proposés par les Directions de Nîmes Métropole et le reste correspond à de nouvelles politiques ou projets issus de l'Aggloforum.

Ce travail permet de centrer les réflexions et débats des instances décisionnelles sur les politiques posant problèmes, les autres n'étant pas réinterrogées, ou sur les nouvelles politiques à mettre en place pour les objectifs non couverts. Et il mobilise au passage les services dans la démarche.

Une vigilance s'impose néanmoins dans le cadre de ce travail. S'agissant d'une autoévaluation par les services des politiques qu'ils sont chargés de mettre en œuvre, le risque existe d'une analyse biaisée, ou peu objective, risque d'autant plus grand que l'analyse pourrait s'avérer négative. En effet, dans un tel cas, l'activité d'une personne, voire d'un service, pourrait être remise en cause. La tentation pourrait alors exister de mal renseigner la grille d'analyse pour ne pas laisser apparaître d'éventuelles incidences négatives sur les objectifs.

Pour parer ce risque, dans le cadre de *Nîmes métropole 2030*, le travail d'autoévaluation a été restitué à un comité technique composé de cadres de l'agglomération et de l'agence d'urbanisme de la région nîmoise et alésienne. Les membres du comité technique ayant une bonne vision globale des politiques communautaires ont permis, lors de la restitution, de détecter d'éventuelles évaluations biaisées avec un nombre restreints de services.

Même si au final, toutes les politiques qui le devaient n'ont pas été réajustées, globalement *Nîmes métropole 2030* est porté par les services et se met en œuvre :

« [Le projet d'agglomération] a eu des impacts directs. Sur la stratégie de développement des zones d'activités, sur le SCoT, sur la relation avec la Région, que ce soit la planification SRADDET mais aussi avec la Direction de l'innovation et développement économique etc... [...] De manière opérationnelle, sur l'aménagement du territoire il y a eu de vraies déclinaisons. » (entretien du 18/12/2018 avec un cadre de la Communauté d'agglomération en charge de l'aménagement)

3.1.4 ACTIVITE OPERATIONNELLE

L'activité opérationnelle est absente de deux des quatre démarches étudiées, la *Fabrique du territoire* à Chambéry et le SCoT du Pays de Sarrebourg. Ce n'est pas l'objectif recherché pour la première, ni sa nature pour le second (la mise en œuvre d'un SCoT consiste surtout à s'assurer que les projets de rang inférieur lui sont bien compatibles et non à engager des actions).

Les deux autres démarches sont davantage opérationnelles, avec la mise en œuvre du programme de mesures ou d'actions envisagées. Cette mise en œuvre ne porte quasiment que sur le périmètre des politiques communautaires dans le cadre de *Nîmes métropole 2030* alors qu'il est multi-partenarial pour le Charte du PNR de Chartreuse. Si la Communauté de Nîmes métropole, tout comme le PNR et ses partenaires, conduisent bien des actions qui relèvent de cette activité opérationnelle, là où des divergences sont constatées, dans l'analyse au prisme du management de la transition, est dans la nature expérimentale de ces actions.

En dehors de l'enseignement supérieur et de la recherche, il n'est fait référence à l'innovation ou l'expérimentation qu'une seule fois à Nîmes métropole, dans le cadre du projet d'aménagement autour de la gare LGV (Nîmes métropole, 2018).

Concernant le PNR, la dimension innovation et expérimentation est plus présente. Il est vrai que cette dimension fait partie des cinq missions attribuées aux PNR (article R 333-1 du code de l'environnement). Entre la précédente Charte (2008-2019) et la nouvelle (2020-2035), l'expérimentation et l'innovation sont montées en puissances. Alors que dans la Charte 2008-2019 (PNR de Chartreuse, 2008) il n'est fait référence à l'expérimentation et l'innovation (mesurée par l'occurrence des termes dans la description des mesures) que dans trois des trente-quatre mesures, soit 9 % des mesures, dans la Charte 2020-2035 (PNR de Chartreuse, 2019a), il leur est fait référence dans onze des vingt-trois mesures, soit près de 50 % des mesures.

Cette importance de la place de l'expérimentation et de l'innovation est clairement affirmée dans la Charte 2020-2035. Il est ainsi mentionné que l'expérimentation et l'innovation « sont dans l'ADN constitutif du Parc naturel régional de Chartreuse et une modalité privilégiée d'intervention du Syndicat mixte » (PNR de Chartreuse, 2019a, p. 50).

Cette montée en puissance de l'expérimentation et de l'innovation traduit la volonté des élus du Parc de se recentrer sur ses missions principales. La Charte précise ainsi que le Parc « concentrera ses efforts aussi sur la cohérence de la mise en œuvre de la Charte, la mobilisation et la coordination des acteurs, l'innovation et l'expérimentation qui sont au cœur de ses missions » (PNR de Chartreuse, 2019a, p. 35). Mais cette montée en puissance traduit également une adaptation du positionnement du PNR à la montée en puissance des intercommunalités avec l'attribution des compétences en matière touristique, économique ou encore de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI). Cette redistribution des compétences aux intercommunalités limite la capacité d'actions du Parc sur ces thématiques. Le Parc se repositionne ainsi sur l'expérimentation et l'innovation avec la possibilité, si les résultats sont positifs, que les actions en découlant soit reprises par les collectivités : « Les expérimentations mises en œuvre et dont les résultats seront positifs,

permettront d'alimenter les dispositifs de l'action publique territoriale des collectivités » (PNR de Chartreuse, 2019a, p. 62).

Mais au-delà de la volonté exprimée et de la montée en puissance dans la Charte 2020-2035 de l'expérimentation et de l'innovation, la place de cette dernière reste malgré tout limitée dans le détail des mesures. Les actions sont majoritairement des actions opérationnelles classiques et celles relevant de l'expérimentation et de l'innovation sont minoritaires. Pour les mesures où il est fait référence à l'expérimentation ou à l'innovation, parmi les exemples d'actions envisageables, seules 10 à 15 % portent sur l'expérimentation ou l'innovation.

Améliorations envisageables, bonnes pratiques et expérimentations

A l'analyse au prisme du management de la transition, il nous semble qu'une première priorité des démarches d'anticipation territoriale est leur opérationnalité. A défaut, les démarches formelles, à l'image de celle de Chambéry, sont un exercice intellectuel et de concertation intéressant, mais dont le risque est grand qu'il soit vite oublié ou reste sans suite. De même, concernant le SCoT, si les collectivités, au premier rang desquelles les intercommunalités, ne s'en saisissent pas, pour traduire les objectifs dans leurs propres politiques, alors là aussi la démarche n'a pas réellement de portée opérationnelle, mais principalement réglementaire.

La seconde priorité est de renforcer la place de l'expérimentation et de l'innovation dans les programmes d'action. En dehors des PNR qui sont déjà familiers de ces approches, pour nombre de collectivités cela représente une évolution majeure et une nouvelle approche de la conception de l'action publique de laquelle elles semblent être encore éloignées. Combien de collectivités sont ainsi dotées d'un service innovation, expérimentation ou recherche et développement ? On observe malgré tout une dynamique récente autour de l'innovation, du design, de l'expérimentation, impulsée en particulier par la 27^{ème} Région, qui tente à se structurer (Waintrop, 2019).

3.1.5 ACTIVITE REFLEXIVE

L'activité réflexive est l'activité la moins investie dans les quatre démarches étudiées. Elle ne peut pas l'être, au sens du management de la transition, pour deux d'entre elles faute d'activité opérationnelle.

Si l'évaluation de la mise en œuvre de démarches, dans leur ensemble se développe, notamment du fait de la réglementation – elle est obligatoire pour les Chartes de PNR à mi-parcours et au moment de leur révision ou pour les SCoT au plus tard six ans après leur approbation – c'est au niveau des actions qu'elle est beaucoup plus rare. Globalement, le couple expérimentation/évaluation reste largement à développer. C'est probablement l'axe de progrès majeur qui ressort de l'analyse, avec des modalités à créer et à inventer pour permettre une bonne réactivité dans les démarches.

Après cette première analyse au regard des quatre activités du management de la transition, nous la poursuivons au prisme de ses cinq enjeux.

3.2 Enseignements et pistes d'amélioration au regard des enjeux du management de la transition

3.2.1 LES DESACCORDS QUANT A LA NATURE DES PROBLEMES ET DES OBJECTIFS

Ce premier enjeu porte sur les risques de désaccords quant à la nature des problèmes et des objectifs, avec des acteurs qui ont chacun leur propre vision et perspective.

Dans les quatre démarches étudiées, les désaccords sont faibles. Les problèmes sont partagés et les diagnostics posés font consensus.

Les débats sur les objectifs, bien que conduits selon des périmètres différents – limités aux élus ou associant plus largement d'autres acteurs – aboutissent aussi à des projets consensuels. Le SCoT du Pays de Sarrebourg, la *Fabrique du territoire* ou la Charte du PNR de Chartreuse sont ainsi votés à l'unanimité ou la quasi-unanimité des élus.

Dans les démarches procédurales du SCoT et de la révision de la Charte du PNR des tensions sont néanmoins apparues avec l'Etat. La question des consommations foncières fait partie de ces points de tension auquel l'Etat est particulièrement vigilant et vis-à-vis duquel nombre d'élus sont sensibles, car contraignant, dans leurs représentations, le développement de leur commune. C'est le point dur central du SCoT, constaté également auprès d'autres SCoT (Pic Saint Loup, Durance Luberon Verdon Agglomération ou encore Pays Barois). Dans le cadre du PNR, il s'agit moins de désaccords que de débats sur le niveau d'ambition, sur la remise en état de la trame verte et bleue, les objectifs de réduction des consommations énergétiques ou des rejets de gaz à effet de serre ou encore la place de l'agriculture.

Bien qu'au moment de l'écriture de ce rapport, le SCoT du Pays de Sarrebourg et la Charte du PNR de Chartreuse n'aient pas fait l'objet de leur validation définitive, respectivement par le Préfet de Moselle et le Ministère de l'Ecologie, des compromis ont été trouvés qui ne devraient pas les invalider. Si dans leurs processus les démarches ont généré des tensions entre les parties prenantes, elles sont au final le fruit d'un consensus qui n'a pas empêché leur vote à l'unanimité par les élus.

Concernant *Nîmes métropoles 2030*, le vote final a été plus difficile, mais les désaccords sont moins liés à la démarche qu'à des tensions politiques entre la ville centre et la Communauté d'agglomération, dont la démarche a pâti. Tout comme la *Fabrique du territoire*, ne faisant pas l'objet d'une procédure obligatoire, la démarche n'a pas été soumise à l'approbation de l'Etat. Celui-ci est par ailleurs resté globalement à l'écart de ces démarches.

Si les démarches ne font ainsi au final l'objet d'aucun réel désaccord, en aurait-il été de même si le périmètre des acteurs associés à leur validation avait été plus large ? La sphère de la délibération est à chaque fois bien circonscrite, il s'agit de l'organe délibérant de l'institution qui porte la démarche, soumis pour les démarches réglementaires à l'approbation de l'Etat. Autre question : si consensus il y a, n'est-ce pas un consensus mou, sur le plus petit dénominateur commun, à faible capacité transformative ?

Concernant la première question, on peut imaginer que plus le nombre d'acteurs associés est important et plus le risque de divergence des points de vue est grand. Cependant, l'aboutissement de la *Fabrique du territoire* est tellement consensuel qu'il a été voté à la quasi-unanimité de manière transpartisane. Mais même avec plus d'acteurs associés à la délibération, le résultat aurait peut-être été le même. Le projet ne ressemble pas pour autant au plus petit dénominateur commun et la *Fabrique du territoire* porte un projet fort, mettant à l'agenda des enjeux peu explorés auparavant : le vieillissement, les circuits courts, la santé ou encore le numérique. Mais il est vrai que le document final se limitant à l'énoncé de grands objectifs, il est facile de s'y retrouver. C'est dans le détail des objectifs que des désaccords peuvent apparaître, quand il faut ajuster le curseur sur les points de tension. L'agglomération veut ainsi développer son autonomie énergétique tout en préservant la qualité de ses paysages. Impossible de ne pas adhérer à ces objectifs. Sauf que ces deux objectifs peuvent se mettre en tension mutuellement, le développement d'énergies renouvelables étant susceptibles de dégrader les paysages ou une trop grande protection des paysages d'empêcher le développement des énergies renouvelables. A rester sur des objectifs trop surplombants le risque est grand de passer à côté de ces points de tension qui apparaîtront probablement ultérieurement.

C'est peut-être dans le cadre du PNR que le périmètre de la délibération est la plus large. Même si la Charte est votée par le conseil syndical du PNR, elle associe de nombreux partenaires, financeurs, qui en sont aussi signataires. Les communes délibèrent également individuellement sur la Charte. Le Conseil régional vote également la Charte et au final c'est au Ministère que revient la décision de renouveler le label ou non. Aussi, le conseil syndical prend sa décision après de nombreux allers-retours avec les différents partenaires et signataires, mais également les acteurs socio-professionnels. Ce temps d'ajustement est long : avec les contraintes de la procédure, l'avis intermédiaire, l'enquête publique et la délibération des communes il s'étale globalement sur deux années.

Concernant le SCoT, il fait également l'objet d'un vote en conseil syndical et doit être validé par l'Etat. La consultation des personnes publiques associées et l'enquête publique obligent également l'organe décisionnel à la prise en compte des différents avis. Cependant, bien qu'ayant associé les membres du conseil de développement à certaines étapes et présenté l'avancée du projet lors de réunions publiques, la démarche est restée largement cantonnée à la sphère institutionnelle. Des quatre démarches étudiées c'est probablement celle dont le processus d'élaboration est la moins ouverte aux acteurs socio-économiques et aux habitants, en dehors de la procédure réglementaire *stricto sensu* (avis des personnes publiques associées et enquête publique). Mais il est aussi vrai que ce type de dossier est assez technique, très cadré réglementairement et peu mobilisateur au-delà d'un public averti. Les salles des réunions publiques, ouvertes à tout public, étaient ainsi désespérément clairsemées...

Le management de la transition encourage, si des désaccords apparaissent, de se mettre à minima d'accord sur quelques critères qui permettent d'avancer dans un premier temps, et de préciser l'orientation dans un second. Ou bien de tester plusieurs options pour ensuite faire des choix. Cette configuration ne ressort pas des démarches analysées. Les orientations ont à chaque fois été définies sans remettre à plus tard les choix ou le cadrage de la décision.

Améliorations envisageables, bonnes pratiques et expérimentations

Dans le cadre de *Nîmes métropole 2030*, afin d'éviter d'arriver à un projet consensuel mais trop peu précis, laissant encore trop de questions en suspens, l'arbitrage des élus a été sollicité sur des points repérés comme des points de tensions à l'issue de la concertation. Deux propositions peu conciliables ont par exemple été formulées :

1. Conserver la maîtrise communale du taux d'évolution de la population ;
2. Organiser une meilleure répartition géographique de la mixité sociale à l'échelle de l'agglomération.

La communauté d'agglomération n'a pas la compétence PLUi. Bien que dépassant le seuil des 250 000 habitants, la communauté d'agglomération ne s'est pas transformée en communauté urbaine. Des élus se sont opposés à cette transformation, du fait notamment de la compétence obligatoire des communautés urbaines pour la réalisation et la gestion du plan local d'urbanisme communautaire (Article L5215-20-1, Code général des collectivités territoriales).

La première des deux propositions mentionnées ci-avant s'inscrit dans la droite ligne de ce souci des élus communaux de maintenir leurs prérogatives en matière d'urbanisme et donc d'évolutions démographiques. Or, le diagnostic du territoire (Nîmes métropole, 2016b) a relevé de profonds déséquilibres sociodémographiques. La ville centre de Nîmes concentre ainsi 90 % du parc de logement social du territoire, avec des opérations de renouvellement urbain parmi les plus importantes en France. A l'inverse, certaines communes concentrent des habitants relevant des catégories socioprofessionnelles supérieures. Ce dernier constat a amené la formulation de la seconde proposition, sur le nécessaire rééquilibrage de la répartition géographique de la mixité sociale. Mais si les élus communaux restent seuls maîtres à bord de la destinée démographique de leur commune, un tel rééquilibrage est peu probable. Cette tension a donc été portée au débat.

Si la décision du transfert de la compétence PLUi n'a pas été prise au terme de ces débats, l'objectif de mixité sociale a été affiné à travers une réflexion sur l'armature territoriale.

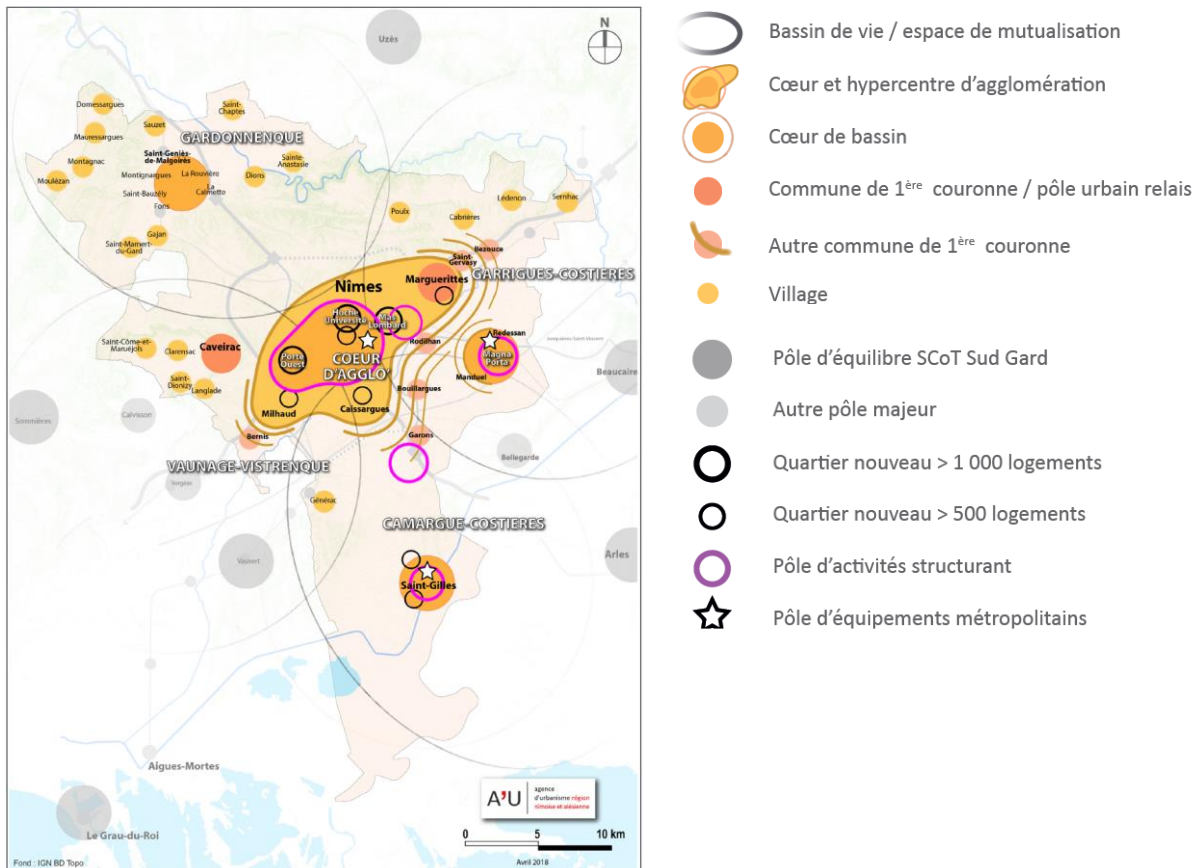


Figure 58 - L'armature territoriale de Nîmes métropole 2030 (source : Nîmes métropole, 2018)

Cette réflexion a été portée au PLH et au SCoT Sud du Gard en cours de révision. Elle constitue probablement un pas supplémentaire vers un PLUi.

Cette approche pourrait sembler en contradiction avec le management de la transition qui suggère de permettre de tester plusieurs options avant faire des choix. Cependant, en matière d'aménagement, une fois que les projets sont réalisés, il est rarement possible de faire table rase pour privilégier une autre option, mêmes si des pratiques éphémères ou réversibles peuvent d'être envisagées (Mallet, 2020). Il nous semble que certains points doivent être tranchés, même s'ils peuvent par la suite être infléchis, et c'est le cas notamment de l'armature territoriale qui conditionne nombre d'équipements, services et infrastructures. Pour d'autres sujets, la définition de l'orientation peut effectivement s'envisager dans un second temps. Cela rejoint également l'idée de la perspective partielle développée plus haut.

3.2.2 LA GOUVERNANCE

Pour Kemp, Loorbach et Rotmans (2007), dans nos sociétés polycentriques le contrôle ne peut pas être exercé par le haut. Il doit être distribué entre une multitude d'acteurs qui ont chacun leur propre intérêts, croyances et ressources. C'est la formulation de visions d'avenir partagées et d'objectifs communs qui permet une coordination des actions.

Clairement, aucune des démarches étudiées ne relève de ce type de gouvernance. Si la gouvernance peut être plus ou moins partagée, comme dans le cas du PNR qui est probablement l'exemple où elle est la plus ouverte, si la démarche peut intégrer de manière plus ou moins importante les contributions d'une variété d'acteurs, à l'image de la *Fabrique du territoire* où la concertation fut importante, la gouvernance n'est dans aucun cas largement distribuée. Elle reste aux mains de l'acteur institutionnel à l'origine de la démarche dans les cas de Nîmes métropole et du Grand Chambéry. Elle implique les partenaires prévus par la procédure : les personnes publiques associées dans le cadre du SCoT, les signataires de la Charte dans le cadre du PNR. Cette association est relativement faible dans le cadre du SCoT, excepté l'Etat à qui revient le pouvoir de rendre – ou non – le SCoT exécutoire. Elle est plus forte dans le cadre du PNR où ces partenaires sont signataires de la Charte.

Parmi les transformations notables dans la conduite des démarches d'anticipation, nous avons noté le tournant participatif, tournant qui s'observe lors de la dernière démarche conduite à l'échelle de l'agglomération chambérienne, *La Fabrique du territoire*, avec l'émergence d'une scène participative dont l'ampleur est localement sans précédent. Analysant des démarches prospectives conduites en France dans les Pays de la Loire et en Rhône-Alpes, à l'échelle des métropoles et des régions, Rio (2015) fait également ce constat d'un tournant participatif pour les démarches les plus récentes.

Compte tenu de l'importance de cet enjeu de gouvernance, nous déclinons notre analyse et propositions selon les trois items suivants qui nous semblent concentrer l'essentiel des enjeux :

- La mobilisation des acteurs ;
- Les instances de gouvernance ;
- La concertation.

3.2.2.1 La mobilisation des acteurs

Si certaines démarches, à l'image de la *Fabrique du territoire* à Chambéry, mobilisent un grand nombre d'acteurs, cette mobilisation reste largement un enjeu. Même dans le cas chambérien, nous avons identifié une faible implication des élus du territoire et des services. Pour de nombreuses démarches, l'implication des acteurs, de manière générale, et plus spécifiquement de leur implication dans la durée, pose un problème.

Les travaux d'Hartog (2003) que nous avons évoqués plus haut, offrent une explication – non exclusive – à ce problème : celui d'un retournement vis-à-vis du futur, passant d'un futur source de progrès à un futur lourd de menaces, ainsi qu'à une bascule dans le présentisme. Cette attention accrue au présent, mais surtout ce futur qui fait peur, n'incitent probablement pas nombre d'acteurs à s'investir dans une démarche d'anticipation territoriale. C'est en particulier pour relever cet enjeu que nous formulons une piste d'amélioration.

Améliorations envisageables, bonnes pratiques et expérimentations

Nous formulons l'hypothèse que pour être fédératrices les démarches d'anticipation territoriale doivent être enthousiasmantes. Or, à trop se concentrer sur les faiblesses d'un territoire, sur les enjeux issus de ces faiblesses, il est difficile de donner à ces démarches un caractère enthousiasmant. Sans occulter les enjeux, à trop évoquer les menaces qui pèsent sur l'avenir, nous n'incitons pas les acteurs à se tourner vers leur futur. Et ce n'est pas en tournant le dos au futur que nous pouvons l'envisager avec sérénité.

C'est pourquoi nous préconisons également de bien insister sur les opportunités, qui elles sont davantage fédératrices et sont susceptibles de mobiliser plus facilement des acteurs dans la démarche.

C'est dans ce sens qu'il ne nous semble pas non plus inintéressant que les scénarios retenus aient un caractère, si ce n'est utopique, positif. Même dans les territoires qui connaissent des tendances négatives lourdes qui risquent de se prolonger encore sur plusieurs années, construire l'avenir sur un scénario de déclin n'a rien d'enthousiasmant. Il faut pouvoir envisager des perspectives positives de rebond ou d'évolutions, même si celles-ci sont à plus ou moins long terme. Nous ne préconisons pas de partir de la feuille blanche pour écrire de tels scénarios qui risqueraient d'arriver à une perspective complètement utopique et déconnectée des caractéristiques locales, et privilégions la méthode des scénarios du consensus-dissensus telle qu'évoquée ci-avant. Mais parmi les tendances à l'œuvre ou les facteurs de changement, pourront être retenus les plus positifs pour une part significative. Cela n'empêchera pas pour autant d'envisager des réponses aux enjeux négatifs, mais ceux-ci seront envisagés dans une dynamique positive plus englobante.

3.2.2.2 Les instances de gouvernance

Les élus sont à l'initiative des quatre anticipations analysées, dans le cadre de démarches volontaires (Chambéry et Nîmes) ou de procédures (PNR de Chartreuse et SCoT du Pays de Sarrebourg). La place des élus et des collectivités est évoquée par les auteurs du management de la transition mais sans être clairement positionnée.

Kemp, Loorbach et Rotmans (2007) mentionnent ainsi que la création des arènes de la transition doit se faire en dehors des instances politiques habituelles, afin de favoriser l'émergence de nouvelles innovations ainsi que de nouvelles coalitions ou consensus politiques. Mais ils précisent également que ces nouveautés, ces changements peuvent être institutionnalisés et se traduire par de nouvelles lois, règles ou la mise en œuvre d'un programme de transition. Ainsi, si les collectivités doivent rester en dehors de ces arènes, un lien doit néanmoins exister pour que celles-ci contribuent à la transition à travers les règlements qu'elles peuvent édicter ou leur propre action publique.

Pour Loorbach (2010), si l'arène de transition doit être considérée comme un réseau d'innovation sociale et non un organe administratif ou consultatif, il n'en demeure pas moins qu'une certaine

implication du régime en place est nécessaire afin de légitimer le processus d'innovation ou contribuer à son financement.

Loorbach et Rotmans (2010) soulignent que l'autonomie de l'arène de la transition tend à rendre le régime en place « nerveux » (p. 244), régime qui va alors tenter de prendre le contrôle de l'arène. Une telle prise de contrôle réduit, pour les auteurs, l'espace de création des précurseurs. Aussi, s'il convient de maintenir une relation de proximité entre l'arène et le régime, il faut néanmoins garantir l'autonomie de l'arène et de ses espaces de liberté en termes de choix et de programme de transition.

S'il apparaît clairement que les instances politiques doivent rester en dehors de l'arène, les auteurs ne précisent pas comment doit se faire l'implication ou la relation entre l'arène et les instances du régime, en l'occurrence des collectivités dans notre cas. Si l'arène est en dehors des instances habituelles, sans être pour autant un organe consultatif, quel positionnement lui reste-t-il ?

Il est clair que des actions et des innovations se mettent en place en dehors des institutions publiques. Le secteur des mobilités en est un bon exemple : le covoiturage, l'auto-stop ou la prise de sens-interdit à vélo n'ont pas attendu l'action publique ou la réglementation pour se mettre en œuvre. La plus connue des plateformes de covoiturage, Blablacar, n'est pas publique mais est à l'initiative d'une entreprise privée qui a rencontrée un réel succès (Delaunay et *al.*, 2017). Les collectivités ne sont ainsi que des acteurs parmi d'autres aux côtés des habitants, des entreprises et des associations d'un territoire.

Mais une transition territoriale, entendue comme globale, systémique, aurait-elle une possibilité d'advenir en dehors de l'action publique ? Sans son intervention ? Difficile de répondre à cette question. De grandes transitions socio-techniques, dans le secteur des mobilités ont pu se faire en dehors de l'intervention publique, autour de quelques entreprises dominantes (Geels, 2011). A l'échelle locale également, à l'image du mouvement des villes en transition, qui est avant tout un mouvement citoyen (Hopkins, 2017), même si là aussi des élus peuvent être à l'initiative, comme le Maire de la commune d'Ungersheim en Alsace, « Ville en transition », ou l'emblématique Maire de Loos-en-Gohelle, Jean François Caron, maires que nous avons eu l'occasion de rencontrer.

La difficulté de répondre à cette question, comme l'explique Geels (2011), provient notamment du fait que, si le concept de transition socio-technique permet d'expliquer des transitions passées, la nouveauté vient de son utilisation pour des transitions à finalité, à venir, vers davantage de durabilité. Le concept n'est pas à portée prédictive, mais s'intéresse davantage au processus.

Concernant la transition à l'échelle des territoires, qui nous intéresse dans le cadre de nos travaux, nous croyons cependant peu probable l'émergence d'une génération spontanée d'acteurs qui soient, en dehors des sphères institutionnelles, capables de générer une transition à l'échelle d'un grand territoire. Si le mouvement des villes en transition rencontre un certain succès et se diffuse à travers le monde (Hopkins, 2017), à notre connaissance aucune intercommunalité, département ou région n'est globalement en transition. Si certaines de ces collectivités peuvent être engagées dans des transitions sectorielles (énergétique, écologique), elles ne sont pas globalement en transition.

Ce constat étant posé, il nous semble néanmoins que les collectivités qui veulent s'engager dans une transition ont une double responsabilité :

- Tenter de fédérer au mieux les initiatives, les coopérations et les synergies au service de la vision souhaitée ;
- Mettre l'action publique territoriale au service de cette vision.

Cependant, si une collectivité est à l'origine d'une telle démarche, ne risque-t-elle pas de réduire l'espace de création des précurseurs, comme le redoutent Loorbach et Rotmans (2010) ? Ce risque existe très certainement et certaines collectivités pourraient être à la manœuvre pour renforcer le contrôle des initiatives. Mais là n'est pas la question qui nous intéresse réellement. La question qui nous intéresse est comment peut s'y prendre une collectivité qui souhaiterait réellement engager une dynamique de transition sur son territoire.

Enfin, toujours pour une collectivité à l'initiative, la question des instances décisionnelles mérite d'être posée . Qui décide ? Dans le cadre des quatre démarches étudiées, ce sont les collectivités à l'initiative des démarches qui ont le pouvoir de décision, associant plus ou moins leurs principaux partenaires institutionnels. Cette concentration du pouvoir de décision aux mains des instances institutionnelles va à l'encontre des recommandations des auteurs du management de la transition. A l'inverse, nous notons aussi la difficulté des mouvements citoyens, à l'image de « Nuit debout » ou des « gilets jaunes », émergents en dehors des instances politiques ou des corps intermédiaires, à faire émerger un programme d'action partagé, fédérateur. Si la critique fédère, les avis sur les solutions à apporter convergent moins facilement. Ce constat renvoie au premier des cinq enjeux soulevés par Kemp, Loorbach et Rotmans (2007) et concerne le risque de désaccords sur les objectifs, chaque acteur ayant sa propre vision et ses propres perspectives. Pour les auteurs, la solution passe par un débat bien organisé qui peut, quand il y a un désaccord sur les solutions appropriées, permettre de trouver quelques paramètres clés sur lesquels s'entendre.

Au regard de cette analyse, la recommandation de Loorbach (2007) pour un processus négocié entre cette diversité d'acteurs, où chacun - dont les collectivités - a un rôle à jouer, est que les différents acteurs s'impliquent chacun à leur niveau, certains au niveau stratégique, d'autres pour former de nouvelles coalitions ou encore dans le cadre d'activités administratives. Dans le cadre de leurs travaux Zepf et Andres (2011) font déjà le constat de démarches plus négociées en matière de planification. La transition appelle certainement à poursuivre dans ce sens.

Tout comme les collectivités ne sont que des acteurs parmi d'autres sur un territoire, une collectivité n'est qu'une parmi d'autres collectivités (collectivité entendue au sens large) sur ce même territoire. Dans le cadre des démarches étudiées, ce sont des Communautés d'agglomération qui sont à l'initiative de deux d'entre-elles (Nîmes et Chambéry), un Syndicat mixte de PNR et un Pôle d'équilibre territorial rural (PETR) pour les deux autres. Chacun d'entre eux ne représente qu'une part des politiques publiques conduites localement. Cette part est particulièrement limitée pour le PNR qui n'exerce que des missions et non des compétences. Elle l'est un peu moins pour le PETR qui peut exercer des compétences pour le compte des Etablissements publics de coopération

intercommunale (EPCI), en l'occurrence la collecte et la gestion des déchets ménagers et le SCoT pour le PETR du Pays de Sarrebourg.

Les collectivités soucieuses d'engager une dynamique de transition doivent ainsi mettre leurs propres politiques au service de ce projet, comme Nîmes métropole l'a fait dans le cadre de *Nîmes 2030*. Mais cette mise au service de la transition ne saurait se limiter à une seule collectivité, à la collectivité à l'initiative de la démarche. Dans le contexte français du « mille-feuille » territorial chaque niveau de collectivité n'a au final qu'une emprise limitée sur l'action publique locale, d'une part et d'autre part, les compétences sont très imbriquées entre les différents niveaux de collectivités. Aussi, la dynamique de transition aura d'autant plus de chances de s'engager qu'un maximum des strates du « mille-feuille » sont mise à son profit. Si l'objectif recherché dans le cadre de la démarche *Nîmes métropole 2030* était au démarrage une anticipation partagée avec les communes, au final le projet est surtout celui de l'institution. C'est probablement la Charte du PNR de Chartreuse qui se rapproche le plus de cette configuration. De par les engagements des partenaires dans la Charte, du fait de l'absence de compétence mais de l'attribution de seules missions, les structures PNR sont celles qui sont le plus dans l'obligation d'une gouvernance élargie. Cependant cette gouvernance reste encore largement centrée sur les institutions publiques (collectivités, Etat) et aurait, au regard du management de la transition, intérêt à être davantage distribuée.

L'objectif est ainsi de passer du seul projet d'institution à une anticipation par et pour le territoire. Cela implique toute l'action publique du territoire et non les seules politiques publiques d'une collectivité. Ce travail pourrait se faire dans l'arène de l'action publique présentée ci-après.

Améliorations envisageables, bonnes pratiques et expérimentations

Loorbach et Rotmans, dans leurs différents articles attribuent des fonctions différentes à l'arène de la transition. L'arène de la transition a, selon ces auteurs, pour fonction d'élaborer des visions du futur, de définir un programme d'action, de suivre la dynamique ou encore de mettre en place des expérimentations et de les évaluer. L'arène doit également constituer un espace protégé des pressions externe ou hiérarchiques permettant aux précurseurs le développement de leur créativité ou de leurs idées novatrices. Ces fonctions sont-elles compatibles ? Sans être incompatibles, il nous semble qu'elles pourraient cependant opportunément être redistribuées afin de mieux cibler les attentes en fonction des profils des membres. A défaut, les attentes nous semblent très importantes pour une seule instance devant traiter d'une question aussi complexe que la transition territoriale.

Dans ce sens, il nous semblerait intéressant d'expérimenter la mise en place de plusieurs instances pour accompagner des démarches d'anticipation territoriale. Nous n'avons pas eu l'occasion d'expérimenter par nous même une telle proposition. Elle émerge à la croisée de nos propres réflexions et de l'analyse des démarches étudiées au prisme du management de la transition. Nous proposons ainsi non pas une seule arène de la transition mais quatre arènes des transitions - nous retenons l'intitulé d'arène des transitions plutôt que d'arène de la transition, les transitions pouvant

étant multiples : sociales, économiques, environnementales, territoriales ou encore institutionnelles – permettant une répartition des objectifs recherchés.

Les quatre arènes des transitions envisagées sont les suivantes :

- **Une arène des possibles**

Cette arène se rapproche de la définition qu'en ont donné Loorbach et Rotmans dans leur article de 2010. Leurs membres sont mobilisés pour leurs capacités à appréhender des problèmes complexes et abstraits, leur capacité à dépasser leur champ disciplinaire ou leur propre expérience, leur autorité au sein de différents réseaux, leur capacité à établir et à expliquer dans leurs réseaux des visions du développement durable, leur volonté de penser ensemble et, enfin, leur ouverture aux innovations plus qu'aux solutions toutes faites.



Qui ?

Loorbach et Rotmans (2010) définissent les compétences des membres de l'arène de la transition, compétences que nous reprenons pour cette arène des possibles. Cependant, pour certains territoires, des difficultés pourraient apparaître pour trouver des personnes avec l'ensemble de ces compétences. Ce qui nous semble nécessaire serait au minima d'avoir dans cette arène des membres dotées d'une ouverture et d'une sensibilité marquée pour le développement durable, d'un sens de la créativité et de l'innovation, que ce soit à titre individuel, dans sa façon de vivre, ou bien dans une entreprise ou au sein d'une association. Les créateurs, artistes et entrepreneurs pourraient naturellement y trouver leur place. En fonction des ressources du territoire, de dix à une vingtaine de membres peuvent constituer cette arène.



Pourquoi ?

La vocation de cette arène est de produire des visions du futur et de proposer des expérimentations et des innovations. Il leur revient le rôle d'ouvrir « le champ des possibles » (pour reprendre le titre d'une émission de France culture). Ses membres et leurs réseaux sont impliqués dans la mise en œuvre des expérimentations et des innovations ainsi que leur analyse réflexive.

- **Une arène du futur**

Nous rapprochons cette appellation de celles de Rosanvalon (2009) et Bourg (2017). Cette arène se rapproche davantage de la définition qu'en ont donné Loorbach et Rotmans dans leur article de 2007. Sa vocation est ainsi de se préoccuper du long terme et d'empêcher la myopie politique. Il nous semble que les compétences requises ne sont pas les mêmes que pour l'arène des possibles, et c'est notamment pourquoi nous proposons de scinder l'arène de la transition. Les aptitudes nécessaires pour l'arène des possibles relèvent plutôt de la créativité et de l'innovation, voire de l'entrepreneuriat, alors que les compétences pour l'arène du futur relèvent davantage de la capacité analytique.



Qui ?

Nous nous appuyons ici encore sur les réflexions de Rosanvalon (2009) et son « Académie du futur ». Comme le propose l'auteur, les membres de cette arène pourrait être composée d'experts, de scientifiques et de représentants des principales associations œuvrant dans le champ écologique. Là aussi, en fonction des territoires la mobilisation d'experts ou scientifiques pourrait s'avérer complexe, même si nombre de territoires ont des ressources humaines insoupçonnées. Ces termes peuvent ainsi être entendu au sens large. Des responsables de collectivités locales (dont tous les territoires sont dotés) ou de l'Etat sont par exemple porteurs d'une expertise dans leur domaine de compétence qui pourrait ainsi être mobilisé. Nous pouvons même imaginer des citoyens monter en compétence sur un sujet particulier et en acquérir une forme d'expertise. Comme l'arène des possibles, cette arène peut être composée de dix à vingt membres. Dans les PNR le conseil scientifique pourrait remplir cette fonction d'arène du futur.



Pourquoi ?

La vocation de cette arène est de garantir la bonne prise en compte des enjeux de long terme. Pour reprendre les mots de Rosanvalon (2009), elle exerce « une double fonction de vigilance et d'anticipation », vigilance sur les impacts possibles des projets et décisions sur le long terme, anticipation des évolutions possibles. L'arène analyse les impacts des principaux projets et politiques pour lesquels elle rend des avis publics. Elle peut également être mobilisée ou associée au suivi des évolutions du territoire. Elle contribue avec l'arène des possibles à l'analyse rétrospective des actions et expérimentations.

- **Une arène citoyenne**

Le mouvement des « gilets jaunes » illustre particulièrement l'enjeu de l'acceptation sociale des décisions politiques et des divergences des préoccupations entre « fin du monde et fin du mois³⁶ ». Il ne sert à rien de prendre les décisions les plus vertueuses si demain elles ne peuvent être mise en place du fait d'un rejet massif. Le mouvement des « gilets jaunes » est ainsi issu d'une mobilisation contre le projet de taxe carbone sur les carburants. Il nous semble ainsi important de donner une place aux citoyens dans des démarches d'anticipation territoriale. Si nous avons mentionné plus haut, à l'occasion de l'analyse de la démarche chambérienne, notre réserve quant à la capacité d'une « mise en mouvement » du territoire par une concertation citoyenne large, nous n'écartons pas pour autant leur implication dans de telles démarches. Comme évoqué, il nous semble cependant plus efficace de démultiplier la mobilisation des citoyens à l'occasion de la mise en œuvre des actions et

³⁶ Citation extraite du titre de l'article de Stéphane Mandard « A la marche pour le climat, " entre fin du monde et fin du mois, on ne choisit pas ! " » paru dans le journal *Le Monde* daté du 8 décembre 2018

projets qu'au moment d'un exercice d'anticipation territorial. C'est pourquoi nous préférons la mise en place d'une arène citoyenne à l'occasion d'un tel exercice.



Qui ?

Cette arène est composée d'un panel citoyen le plus représentatif possible de la diversité de la population. Elle peut être constituée sur la base d'un tirage au sort, d'un appel à volontaires ou d'un recrutement par un cabinet spécialisé comme dans le cas chambérien, en s'assurant dans tous les cas d'un maximum de représentativité. Cette arène peut être plus importante en nombre que la précédente et accueillir une cinquantaine de membres. Un conseil local de développement pourrait parfaitement jouer la fonction de l'arène citoyenne, pour peu que sa composition soit adaptée de la sorte.



Pourquoi ?

Cette arène pourrait, comme l'arène des possibles, exprimer des visions du futur et proposer des actions et innovations. La différence est que ces expressions et propositions proviennent d'une assemblée de citoyens. Cette arène pourrait aussi être mobilisée pour exprimer sa perception du territoire ainsi que pour l'analyse rétrospective des actions et expérimentations.

- **Une arène de l'action publique**

Parce que l'action publique des collectivités a toujours un rôle important au sein des territoires, il nous semble important de dédier une arène aux seuls élus. Les élus doivent pouvoir échanger entre eux, délibérer, prendre des décisions au sein d'une instance qui leur est réservée et qui regroupe les représentants des instances des différentes collectivités concernées.



Qui ?

Cette arène est composée d'un panel d'élus. Elle pourrait être constituée selon des modalités similaires à ce que sont les comites ou conseils syndicaux des PETR ou des PNR par exemple, des conseils communautaires des intercommunalités ou encore des conférences des Maires. En fonction du périmètre de la démarche, les instances listées en exemple pourraient ainsi habilement constituer cette arène.



Pourquoi ?

Cette arène est centrée sur l'action publique et sa vocation est de permettre la bonne implication des collectivités et élus dans la dynamique de transition. Elle doit permettre une bonne mise en adéquation de l'action publique avec les objectifs de transition et plus largement faciliter la démarche.

Ainsi structurée, cette quadruple arène des transitions doit, à notre sens, mieux permettre de répondre aux enjeux identifiés par Loorbach et Rotmans dans le cadre de démarche d'anticipation

territoriale - leurs travaux n'étant pas spécifiques à de telles démarches ni aux approches territoriales – tout en garantissant une meilleure acceptation sociale des actions et projets.

Par contre, un fonctionnement complètement autonome des quatre arènes ne nous semble pas satisfaisant. Il faut que les réflexions, propositions et travaux engagés dans les différentes instances puissent se croiser, pour débattre collectivement des visions, définir la contribution des différents acteurs au programme d'action, suivre l'avancée de ce programme et ses résultats ou encore ajuster les visions. Ces activités pourraient se faire au sein d'une instance que nous proposons de nommer le « Forum des transitions territoriales ». Cette idée est inspirée de la sémantique des politistes, à laquelle se réfère souvent Alain Faure et qui distingue les arènes, « lieux multiples de confrontation entre les acteurs et les groupes d'acteurs » des forums « espaces plus stratégiques de traduction des problèmes en programmes et règlements » (Faure, 2015, p.10).

Sans s'inscrire à la lettre dans ces définitions, nous retenons l'idée des arènes constituées de groupes d'acteurs, avec leurs propres vocations, du Forum où sont rassemblés les membres ou représentants de ces arènes pour la confrontation et la validation collective des choix comme les visions ou le programme d'action (cf. figure ci-après). Le Forum assure aussi le suivi que les auteurs (Loorbach, 2010 ; Loorbach et Rotmans, 2010) attribuent à l'arène de la transition mais qui est redistribué dans le cadre de cette organisation. Ce suivi se fait à un double niveau, du management de la transition d'une part et, d'autre part du processus de transition dans son ensemble. Le premier permet de suivre de façon coordonnée la mise en œuvre du programme ou encore les expérimentations. Le second permet d'analyser si la dynamique engagée prend le chemin de la transition souhaitée.

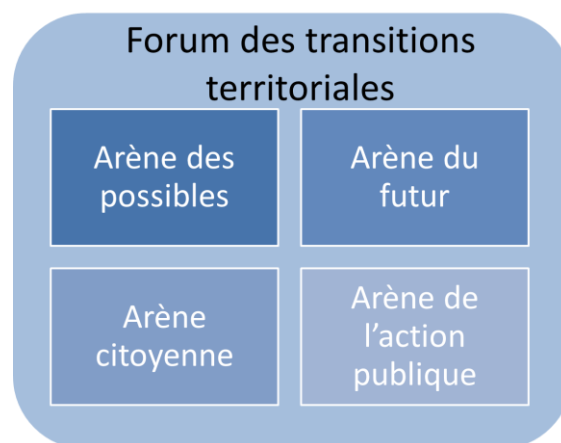


Figure 59 – Forum et arènes des transitions

Cette proposition peut sembler complexifier et alourdir l'organisation territoriale en place déjà structurée. Au-delà des appellations proposées, qui peuvent être reprise ou non à l'occasion de telles démarches de transition, ce sont surtout les objectifs de chacune de ces instances qui nous semblent importants. Comme déjà évoqué, un conseil local de développement d'un PETR ou du Communauté d'agglomération pourrait très bien remplir les fonctions de l'arène citoyenne, ou un conseil scientifique de PNR celles de l'arène du futur. L'arène de l'action publique peut très bien s'appuyer sur les nombreuses instances publiques en place. Une intercommunalité pourrait ainsi s'appuyer sur sa Conférence des Maires par exemple.

La réelle nouveauté vient, nous semble-t-il, de l'arène des possibles, tant dans sa composition que dans ses objectifs, ainsi que de l'arène du futur, même si nous avons vu qu'un conseil scientifique déjà en place dans le cadre d'un PNR pouvait remplir cette fonction ou que certaines collectivités ont déjà intégré le suivi d'enjeux de long terme, en matière énergie-climat notamment.

La nouveauté vient également du Forum des transitions territoriales qui devient le lieu de prise des décisions collectives, de coordination des projets et de suivi de la dynamique. Cette instance ne se substitue pas aux décisions des collectivités. Les collectivités restent maîtresses de leurs décisions et politiques. Par contre cette instance est celle des débats, des engagements et du suivi. Les collectivités, comme les autres acteurs, ont donc vocation à prendre et mettre en œuvre leurs propres engagements, engagements qui peuvent par ailleurs être l'objet de débats au sein de l'arène de l'action publique ou de chacune des collectivités. De la même manière qu'au sein de chaque arène ces débats peuvent avoir lieu, tout comme au sein de chacune des organisations qui la composent. Tout acteur est libre de ne pas s'engager, mais la dynamique de transition risque alors d'être impactée, voire annihilée, d'autant plus si c'est le fait d'une collectivité. N'oublions pas que le point de départ de nos réflexions et d'envisager des modalités à mettre en œuvre pour une collectivité qui souhaiterait engager ou amplifier une dynamique de transition territoriale.

Cette idée du Forum permet aussi de mettre en application ce que les auteurs préconisent avec des arènes qui ne sont pas consultatives (Loorbach, 2010), en dehors des instances politiques tout en faisant le lien avec les collectivités (Kemp, Loorbach et Rotmans, 2007). La prise de décision collective ne se fait pas au sein des collectivités – même si les collectivités prennent aussi leurs propres décisions – mais au sein du Forum. Cela diffère des principales démarches d'anticipation où la collectivité engage des concertations mais prend les décisions au sein de ses seules instances et aboutit à un projet qui est avant tout le sien, même s'il porte plus largement sur le territoire au-delà de ses seules compétences. Ici l'idée est bien d'aboutir à une décision en dehors des instances publiques mais à laquelle les instances publiques sont parties prenantes.

Nous mentionnons dans un paragraphe précédent que les collectivités restent maîtresses de leurs décisions et politiques. Cependant, s'engager dans des telles démarches, implique très certainement pour les collectivités de mieux prendre en compte les réflexions et les propositions des acteurs autres qu'institutionnels, ou émergents des arènes lorsqu'elles sont mises en place. Certes, les élus sont légitimes pour voter leurs décisions au sein des instances des collectivités. Mais il nous semble qu'une collectivité à l'initiative d'une telle démarche ne peut pas rester étanche à ces contributions. Si tel était le cas la démarche serait de suite décrédibilisée. Nous ne l'avons d'ailleurs noté dans aucune des quatre démarches étudiées, même si le périmètre de la concertation était plus ou moins ouvert selon les démarches.

Faut-il pour autant qu'une collectivité reprenne à son compte l'ensemble des propositions ? Là n'est pas non plus l'objectif. Ce fut le cas dans certains des premiers Agendas 21 locaux, avec des « liste à la Prévert » d'actions dont au final peu se sont mises en œuvre. Si la démarche s'inscrit dans un processus négocié (Loorbach, 2007), alors les collectivités peuvent aussi se prévaloir de leurs propres visions et perspectives. Mais elles ne doivent pas retenir que celles-là et intégrer aussi les avis des

autres acteurs pour arriver à une vision et un programme d'action partagés. Si une collectivité engage un processus participatif, l'objectif est d'en tenir compte également dans ses propres politiques, sinon il n'y a pas d'intérêt à l'engager, au contraire cela décrédibilise la participation et risque d'accroître la défiance envers l'action politique. La collectivité doit être un acteur parmi d'autres d'une anticipation qui est celle du territoire et non de la seule institution. En initiant une telle démarche la collectivité contribue alors à fédérer au mieux les initiatives, les coopérations et les synergies au service de la vision souhaitée. Son positionnement et ses moyens lui facilitent l'engagement de telles démarches.

Bien des points restent encore à préciser et la mise en œuvre de ces modalités, à l'image du management de la transition, doit se faire dans le cadre d'une approche réflexive, appuyée sur l'expérimentation. Les modalités de prise de décision au sein du Forum restent par exemple à établir. Elles peuvent par exemple s'envisager sur la base d'un vote où chaque arène dispose du même nombre de voix, ou selon d'autres modalités.

Au-delà des instances nous abordons ici un autre point. Celui de la formalisation du fruit de la fabrique de l'anticipation, du « livrable ». Des quatre démarches étudiées c'est la Charte du PNR de Chartreuse qui se rapproche le plus des préconisations du management de la transition, notamment par son approche partenariale. Nous proposons cependant de commencer à formaliser cette Charte avant d'engager une telle démarche, pour formaliser le chapitre dédié à la prise de décision et préciser les modalités de son élaboration. Cette proposition se rapproche des Chartes de la concertation que certaines collectivités ont élaborées. Dans notre cas, doivent notamment être précisées les instances mises en place, leurs rôles, « droits et devoirs », les modalités de fonctionnement du Forum et les modalités de prise de décision. Ces modalités sont élaborées collectivement, dans une forme de préfiguration de l'organisation à venir et formalisée dans un chapitre de la Charte. Elles peuvent évoluer dans le temps en fonction des enseignements tirés du fonctionnement mis en place, mais toujours de manière partagée et validée par le Forum. Ce chapitre est signé par des représentants de chacune des arènes.

La signature par des représentants de chacune des arènes est une autre proposition que nous souhaitons étendre à la Charte dans son intégralité. La Charte du PNR n'est signée que par les élus des collectivités et les représentants de l'Etat. Nous proposons ici de formaliser une Charte qui soit signée par des représentants de chacune des arènes et non de la seule arène de l'action publique, comme c'est aujourd'hui le cas du PNR. L'élargissement du périmètre des signataires engage plus d'acteurs, ce qui est potentiellement positif pour l'ampleur de la dynamique. Il permet à la Charte de ne plus être celle de la collectivité qui l'initie et de ses partenaires publics, mais celle du territoire. A l'image de la Charte du PNR elle précise également les modalités de suivi et d'évaluation. Une telle Charte pourrait s'appeler « Charte de la transition territoriale ». A chaque acteur des différentes arènes de la décliner ensuite dans ses propres actions, dont l'action publique pour les collectivités.

3.2.2.3 La concertation

Au regard du tournant participatif, mentionné plus haut, nous pouvons nous interroger si une large concertation, à l'image de celle de Chambéry, serait de nature à améliorer la gouvernance et amplifier la dynamique de transition. Etant la plus emblématique en matière de concertation des quatre démarches étudiées, nous creusons cette question au prisme de la *Fabrique du territoire*³⁷.

Ce tournant participatif local traduit la volonté du Président de l'agglomération chambérienne, qui en est à l'origine, de « mettre en mouvement » les acteurs et le territoire (TEPOS, 2016, p. 8), de conduire une transition, transition énergétique notamment.

Cette volonté, exprimée à Chambéry, se retrouve également sur d'autres territoires, au-delà des quatre cas étudiés. Elle est par exemple exprimée par un cadre de la métropole nantaise (entretien du 12/03/2019) qui justifie notamment ainsi la tenue de « Grands débats », dans le cadre d'un dispositif complet piloté par le Pôle dialogue citoyen, évaluation et prospective de Nantes métropole. Trois « Grands débats » ont été organisés par Nantes métropole : le premier sur la Loire, le second sur la transition énergétique et le dernier sur le vieillissement.

Les expérimentations engagées dans le cadre de ce dispositif ont permis à cinq-cents personnes de réaliser une expérience de transition choisie et accessible, en étant accompagnées par des moyens d'ingénierie. Selon ses organisateurs, ce dispositif du Grand débat doit ainsi permettre de mettre en mouvement les acteurs pour qu'ils alimentent la démarche, mais également de mettre en mouvement le territoire.

Cette mise en mouvement se fait dans le cadre de ce que nous pourrions appeler un dispositif de concertation-action, regroupant temps de débats, propositions et temps de mise en œuvre et d'expérimentation.

Ce dispositif abouti traduit un certain degré de maturité de la métropole nantaise vis-à-vis des dispositifs de concertation et de la prospective. Nous la classons parmi les trois ou quatre collectivités françaises les plus à la pointe en matière de prospective au côté de la Métropole de Lyon ou de l'ancien Conseil régional Nord-Pas-de-Calais.

Cette volonté nous semble cohérente avec les travaux de Geels et Schot (2007) sur la transition socio-technique qui offrent un cadre d'analyse intéressant pour appréhender cette question. Les auteurs montrent en effet que, pour qu'il y ait transition d'un régime socio-technique à un autre, il faut qu'il y ait à la fois évolution de ce qu'ils nomment le « paysage », c'est à dire le contexte exogène, institutionnel, couplée à une convergence d'innovations au sein d'un nouveau système socio-technique alternatif au précédent et qui constituera un nouveau régime (cf. figure ci-après).

³⁷ L'analyse développée ici reprend des éléments de l'article que nous avons publié dans la revue *Temporalités* n° 28 (Le Fur, 2019) portant sur les démarches successives conduites à l'échelle de l'agglomération chambérienne.

Increasing structuration
of activities in local practices

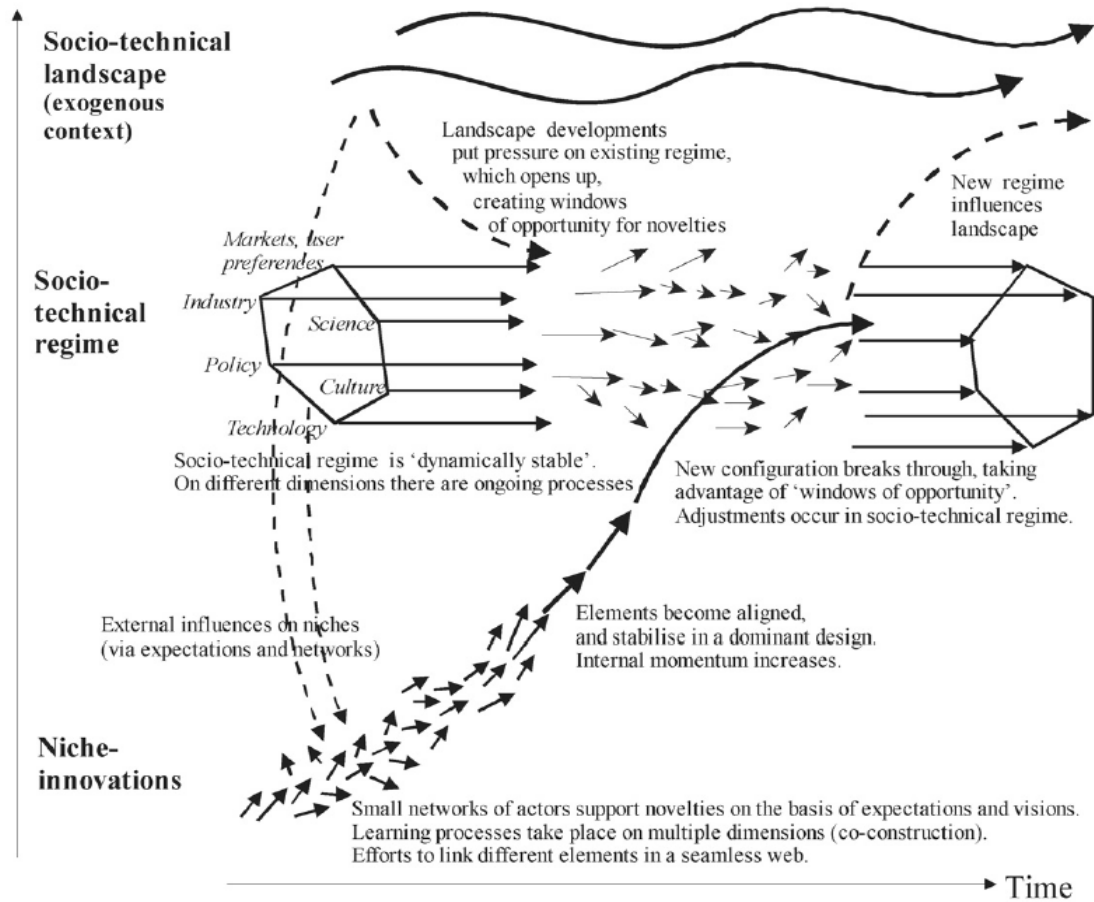


Figure 60 – Transition socio-technique (Geels et Schot, 2007)

Le « paysage », tel que précédemment définit, concernant les problématiques inhérentes au développement durable ou aux enjeux environnementaux, est en évolution, avec une médiatisation croissante de ces problématiques.

En se servant de ce cadre d'analyse pour essayer d'envisager quel pourrait être le rôle d'une collectivité souhaitant favoriser une transition socio-technique, il semblerait alors qu'un des leviers pour elle serait de permettre l'émergence, la « mise en mouvement » et la convergence des innovations au sein d'un nouveau régime. Il s'agit de se saisir des fenêtres d'opportunités que le changement de paysage génère, en créant des pressions sur le régime en place, pour permettre ainsi l'émergence de nouvelles innovations.

L'implication des acteurs dans des dispositifs participatifs est présenté de longue date comme une condition nécessaire au développement durable (La Branche, 2009). Si ces motivations correspondent aux intérêts fréquemment attribués aux démarches participatives, en termes d'engagement des acteurs, d'anticipation des conflits potentiels ou d'ouverture citoyenne, elles ne doivent cependant pas faire oublier les limites qui lui sont également associées : impacts limités sur

les choix politiques, corporatisme ou encore faible représentativité des participants (Barbier, Larrue, 2011).

La capacité de mise en mouvement par de tels dispositifs nous interroge donc. L'exercice de concertation engagé dans le cadre de la *Fabrique du territoire*, avec plus de mille personnes impliquées de près ou de loin, par leurs contributions ou leur participation aux ateliers, suffit-il à « mettre en mouvement » une agglomération de 130 000 personnes ?

Une mobilisation, même réussie, ne touche qu'une partie infime de la population à cette échelle spatiale des réflexions. Il est ainsi peu probable qu'à elle seule elle soit suffisante pour enclencher une dynamique de développement durable ou de transition. Si à l'échelle d'un quartier un tel exercice de concertation est susceptible de toucher une part significative de la population, à l'échelle du grand territoire où sont conduites nombre de démarches d'anticipation territoriale, cette part devient marginale, et avec elle sa capacité d'entraînement.

Pour autant, nous partageons l'intérêt de la concertation comme vecteur d'informations, modalité de co-construction de projets ou encore outil d'aide à la décision pour les élus des collectivités. L'expertise - ordinaire, d'usage - des habitants sur leur territoire, des acteurs socio-économiques, est de nature à contribuer à la compréhension du fonctionnement d'un territoire, à poser des éléments de diagnostic utiles à la démarche. Les habitants et les acteurs peuvent émettre un avis sur des actions, en proposer, en porter, être source d'innovations sur lesquelles les collectivités peuvent s'appuyer (Balocco, 2017). Ils peuvent contribuer aux débats sur l'avenir de leur territoire, faire part de leurs visions, de leurs souhaits. C'est pour cette raison que la concertation nous semble importante.

Par contre, nous sommes beaucoup plus dubitatifs sur la capacité de mise en mouvement d'un grand territoire par la concertation conduite dans le cadre de l'anticipation territoriale. Ou alors cela nécessiterait de mettre en œuvre un dispositif de concertation sans commune mesure avec les pratiques actuelles, même les plus ambitieuses, pour impliquer une part significative de la population. L'agrandissement des périmètres institutionnels, à l'image de la fusion de la communauté d'agglomération chambérienne avec l'intercommunalité voisine, en éloignant les institutions des populations, complexifie par ailleurs la mobilisation large des acteurs.



Améliorations envisageables, bonnes pratiques et expérimentations

Plutôt que de tenter une mise en mouvement des acteurs et du territoire lors de l'élaboration de l'anticipation, nous préférons plutôt poser l'hypothèse que la mobilisation large doit se faire dans le cadre de la préparation et la mise en œuvre des actions ou des projets – d'aménagement, de services, d'équipements... - opérationnels. C'est-à-dire dans la mise en œuvre opérationnelle de l'anticipation territoriale. Cette modalité présente le double avantage de se faire, d'une part autour d'objets plus concrets, plus proches des habitants et des acteurs, qui les concernent davantage qu'un exercice d'anticipation territoriale, qui lui revêt un caractère plus abstrait. D'autre part, elle permet de démultiplier l'implication des acteurs autour d'un nombre plus grand d'actions ou projets,

susceptibles de les concerner. Cette démultiplication peut ainsi permettre de toucher un nombre plus important d'acteurs et, au final, contribuer davantage à la mise en mouvement du territoire recherchée.

Concernant la concertation mise en place à l'occasion de l'élaboration d'une démarche d'anticipation territoriale, l'enjeu ne serait ainsi pas tant d'impliquer un maximum d'acteurs qu'un panel représentatif d'acteurs qui pourraient constituer une arène citoyenne telle que proposée plus haut. Si nous ne fixons plus à la concertation cet objectif de mise en mouvement des acteurs, l'enjeu est alors de recueillir l'avis et les propositions d'acteurs représentant la diversité de la population, afin de prendre les décisions les meilleures possibles, éclairées de leurs analyses. Ce recadrage permettrait, d'une part, de limiter l'inflation des processus participatifs en les recentrant là où ils produisent le plus de valeur ajoutée et, d'autre part, de réfléchir davantage la concertation en termes d'obligation de résultats plutôt que de moyens.

3.2.3 LA DETERMINATION DES ETAPES DE COURT TERME

Le troisième enjeu est celui de la détermination des étapes de court terme. Loorbach et Rotmans (2007) notent ainsi que la compréhension de l'influence des étapes de court terme sur les dynamiques de long terme reste peu évidente. Ils proposent ainsi un double raisonnement, prospectif et rétrospectif. Le raisonnement prospectif permet tout d'abord de fixer un cap et d'orienter les actions à court terme. L'analyse rétrospective de ces actions permet en retour de tirer des enseignements et de préciser ou ajuster les cheminements de la transition et les objectifs.

Dans les démarches étudiées, le raisonnement prospectif est bien présent. Les démarches ont toutes permis de fixer un cap, même si toutes ne sont pas opérationnelles. Par contre c'est le raisonnement rétrospectif, au sens du management de la transition, qui est lacunaire. Le raisonnement rétrospectif n'est pas absent : les diagnostics territoriaux réalisés dans le cadre de toutes les démarches étudiées correspondent à une analyse rétrospective du territoire. Par contre un diagnostic à lui seul ne correspond pas à la rétrospective telle que l'exprime les auteurs, à savoir une analyse des actions mises en œuvre au regard du cap et des objectifs fixés.

Les démarches sur deux des territoires étudiés (Nîmes métropole, SCoT du Pays de Sarrebourg) sont les premières démarches d'anticipation. Nous pouvons difficilement leur faire le reproche de ne pas avoir procédé à cette rétrospective à ce stade de leurs démarches respectives. L'exercice d'évaluation des politiques publiques au regard des objectifs stratégiques de *Nîmes métropole 2030* présenté plus haut pourrait néanmoins s'en rapprocher. Si ces démarches sont les premières de ce type pour ces territoires, des politiques publiques y sont conduites de longue date. Elles peuvent ainsi être analysées rétrospectivement au regard des objectifs prospectifs. C'est la démarche qui a été conduite à Nîmes et qui a ainsi permis de réorienter certaines politiques. A l'inverse leur analyse n'a pas contribué à ajuster les cheminements de la transition et les objectifs, comme le propose les auteurs (Loorbach et Rotmans, 2007).

La *Fabrique du territoire* n'est quant à elle pas la première conduite à l'échelle de l'agglomération chambérienne. Elle succède notamment au *Projet d'agglomération 2020*. Cependant, n'étant pas opérationnelle, sans définition d'action et d'étapes la réflexion rétrospective n'est pas envisageable. Notons qu'elle pourrait cependant s'envisager pour les politiques publiques déjà mises en œuvre, comme cela a été fait pour Nîmes métropole, mais à notre connaissance cette analyse n'a pas été réalisée.

Améliorations envisageables, bonnes pratiques et expérimentations

Outre l'évaluation des politiques publiques au regard des objectifs de l'anticipation territoriale, comme mise en œuvre dans le cadre de *Nîmes métropole 2030*, une autre approche nous semble de nature à se rapprocher de l'exercice rétrospectif. Elle consiste à analyser des réalisations effectives pour permettre l'expression de propositions d'orientations ou d'actions à court terme, avec une montée en généralités.

Nous avons testé cette pratique dans le cadre de *Nîmes métropole 2030* à l'aide de la méthodologie, par ailleurs classique, du photolangage. Elle a été mise en œuvre dans le cadre de la réflexion sur la qualité des zones d'activités économiques (ZAE) de l'agglomération avec les membres du panel des acteurs de l'Aggloforum. Nous avons mis à disposition des participants une série de photos de ZAE de l'agglomérations ainsi que de ZAE d'autres territoires. Nous avons demandé à chacun d'eux de choisir quelques photos se rapprochant, d'une part, de ce qu'ils pourraient souhaiter pour la qualité des ZAE à l'avenir, et d'autres part des photos représentant ce qu'ils ne souhaitaient pas.

Deux photographies, reprises dans le compte-rendu³⁸ de ce temps de travail traduit les choix exprimés par les participants :

³⁸ Compte-rendu de l'Aggloforum du panel des acteurs du 21 février 2017.



	
<p>😊 : la qualité de l'environnement, des paysages, de la nature, la qualité architecturale...</p>	<p>😞 : « on en veut pas » ! Nécessité d'une réglementation pour éviter une telle situation (observable sur le territoire)</p>

Tableau 6 - Exemple d'analyse par photolangage

La photographie de gauche traduit ce qui a été exprimé comme souhaité pour les participants et celle de droite ce qui ne l'était pas. La montée en généralité à partir de ces photographies a permis de préciser les souhaits des participants : des ZAE avec un environnement de qualité, paysagé, aéré, vert, laissant leur place à l'eau et la nature, entretenues dans le temps ; des ZAE adaptées aux activités mais aussi aux besoins des entreprises, avec des services aux entreprises (restauration, activités sportives, crèches, accompagnement...) et des infrastructures nécessaires (fibre, numérique transports... à un prix attractif). La réflexion a également permis aux participants d'exprimer leur souhait que les activités soient aussi intégrées aux quartiers, en dehors des ZAE, dans une logique de mixité des fonctions (logements/emplois).

Ainsi l'analyse rétrospective de réalisations, sur le territoire ou d'autres similaires, a permis de définir ce qui était souhaité en terme d'orientation pour la qualité des ZAE. Elle se rapproche en cela du raisonnement rétrospectif proposé par Loorbach et Rotmans (2007) dans le cadre du management de la transition, adaptée à une première démarche mais bénéficiant d'une antériorité de l'action publique.

Nous pouvons rapprocher cette modalité de celle du lieu transactionnel, développée par Dugua dans le cadre de sa thèse, qu'il définit comme un « morceau de territoire à géométrie variable autour duquel émerge une démarche de projet » (2015, p. 33). Les lieux transactionnels concrétisent localement l'anticipation territoriale, par des projets structurants. Ils assurent l'effectivité de l'exercice. En retour, ces lieux contribuent également à la connaissance sur le processus d'anticipation et les dynamiques territoriales. Par réflexivité, montée en généralités, ils permettent ainsi d'orienter l'action. Un dialogue s'instaure entre l'anticipation territoriale et ces lieux, la première permettant de cadrer les seconds, de leur donner une cohérence, les seconds traduisant de manière concrète la première et contribuant à ses ajustements. Le dialogue s'instaure également entre les échelles du territoire : comme le souligne Dugua, « les démarches de projet initiées autour des lieux transactionnels favorisent les allers-retours entre grand territoire et actions locales et engagent ainsi la planification dans un cycle continu et opérationnel » (2015, p. 33).

Dans le cadre de *Nîmes métropole 2030*, en basant la réflexion sur des aménagements ou des équipements déjà en place, l'exercice leur a fait jouer le rôle (partiel) de lieux transactionnels et a

permis de faire émerger des orientations de l'anticipation territoriale. Ainsi, même dans le cadre d'une première démarche d'anticipation, il n'est pas besoin d'attendre les premières étapes de sa mise en œuvre pour conduire la réflexion rétrospective. La démarche ne s'inscrit pas sur une feuille blanche, elle se conduit sur un territoire avec ses propres dynamiques et où des politiques et projets sont déjà menés. Nombre d'entre eux sont des objets transactionnels en puissance et propices à la réflexivité.

3.2.4 LE RISQUE D'ENFERMEMENT, DE VERROUILLAGE, DANS DES SOLUTIONS PARTICULIERES

Le quatrième enjeu est celui des risques d'enfermement, de verrouillage, dans des solutions particulières qui ne sont pas bénéfiques à long terme. Le risque évoqué par les auteurs (Loorbach et Rotmans, 2007) est celui de choisir en début de processus une première option qui obèrerait le développement de solutions plus optimales à l'avenir. Il convient ainsi de développer et favoriser le recours à un ensemble d'options tout au long du processus.

Les quatre démarches étudiées concernent toutes les composantes du territoire. Deux d'entre elles ne sont pas opérationnelles (Grand Chambéry, SCoT du Pays de Sarrebourg). Le risque d'enfermement dans des solutions particulières semble donc limité pour ces dernières.

Mais, après analyse au prisme du management de la transition, la question qui se pose ne semble pas tant être celle du risque d'enfermement ou de verrouillage dans des solutions particulières que celui de l'enlisement dans le système en place avec une faible capacité de transition. Aucune des démarches n'offre les conditions d'émergence d'actions de nature radicalement différente, à même d'opérer des transitions radicales promues par les tenants de la transition.



Améliorations envisageables, bonnes pratiques et expérimentations

Cet enjeu interpelle donc les démarches dans leur ensemble. Il est difficile d'envisager des améliorations particulières pour dépasser cet enjeu, si ce n'est de répondre aux deux faiblesses particulières que nous identifions :

- Le manque d'ambition, d'envies de réelle transition, au-delà des discours, des collectivités à l'initiative des démarches analysées ;
- Un manque d'expérimentations qui, dans un processus réflexif, permettrait de multiplier les options et accélérer les cycles de la transition.

3.2.5 LA MYOPIE DES ACTEURS POLITIQUES

Le cinquième enjeu est celui de la myopie des acteurs politiques. Les transitions s'inscrivent selon les auteurs (Loorbach et Rotmans, 2007) dans le temps long. Elles peuvent prendre plus d'une génération. Leur temps n'est pas celui des cycles politiques qui sont eux beaucoup plus courts. Elles doivent donc être en mesure d'enjamber les cycles politiques, de leur survivre.

Pour les auteurs (Loorbach et Rotmans, 2007), les acteurs politiques doivent accepter ce temps long, d'une part et, d'autre part, que les enjeux contemporains nécessitent des changements profonds qui peuvent prendre du temps.

Les quatre démarches étudiées ont toutes une perspective temporelle qui dépasse le temps d'un mandat. Elle est de 2030 pour Chambéry et Nîmes, 2035 pour le SCoT du Pays de Sarrebourg et le PNR de Chartreuse. Compte tenu des dates des démarches, ces perspectives couvrent toutes deux mandats ou plus d'un élu local dont la durée est de six ans. Si, à ce titre, les démarches ne peuvent pas être accusées de myopie, réunissent-elles pour autant les conditions du maintien dans le temps de la préoccupation des enjeux de long terme ?

Pour se faire, les auteurs (Loorbach et Rotmans, 2007), proposent la création d'arènes de la transition, centrées sur les préoccupations de long terme, l'analyse des problèmes et capable de produire un discours sur le futur souhaité. La création d'instances garantes de la bonne prise en charge du long terme a été formulée par d'autres auteurs, ne relevant pas du courant de la transition, comme Rosanvalon (2009) et l'« Académie du futur » ou Bourg (2017) avec l'« Assemblée citoyenne du futur ».

Comme déjà évoqué, aucune des quatre démarches analysées n'a instauré une telle arène. Nîmes métropole et le Grand Chambéry ont bien mis en place des panels d'acteurs ou de citoyens, mobilisés dans le cadre de leurs démarches. Les membres de ces panels ont été choisis pour leur représentativité et non pour leur qualité de précurseurs (*frontrunners*), comme l'envisage les auteurs (Loorbach, 2010 ; Loorbach, Rotmans, 2010). Nous avons néanmoins déjà noté que dans un article de 2007, Loorbach et Rotmans présentent l'arène de transition comme le lieu de préoccupation du long terme, mais sans faire référence aux précurseurs. Un autre point nous permet cependant de répondre négativement à la question posée : les panels n'ont pas pour attribution de garantir la bonne prise en compte des enjeux du long terme. Ce sont des instances consultatives qui ont été mobilisées (Nîmes métropole) ou instaurées (Chambéry) à l'occasion de ces démarches pour contribuer aux réflexions et émettre des propositions.

Le PETR qui porte le SCoT du Pays de Sarrebourg a un Conseil local de développement. Ce Conseil local de développement a été convié à quelques rencontres lors de l'élaboration du SCoT, mais de manière limitée. Par ailleurs, pas plus qu'à Nîmes ou à Chambéry il n'a les caractéristiques qui lui permettraient d'être assimilé à une arène de la transition préoccupée de la prise en compte du long terme.

Concernant le PNR de Chartreuse, aucun panel ou équivalent n'a été mis en place. L'association des *Amis du Parc* a organisé quelques *Café citoyens* pour associer les habitants à la démarche. Le conseil scientifique a également été mobilisé. Mais au final aucune instance n'a ce souci explicite du long terme.

Dans les deux démarches s'inscrivant dans des procédures réglementaires (SCoT et PNR), c'est au final l'Etat qui nous semble être le grand garant des enjeux de long terme. Il conditionne la validation des démarches à la maîtrise des consommations foncières, la prise en compte de la biodiversité, la qualité des paysages ou encore la réduction des consommations énergétiques, autant d'enjeux de

long terme. Mais l'Etat est davantage ressenti comme censeur de la démarche, de la volonté des élus, que partenaire. S'il peut contribuer à la bonne prise en compte des enjeux de long terme, il n'aura pas, avec ce positionnement, l'effet d'entraînement que pourrait avoir des précurseurs du territoire au sein d'une arène de la transition.

Améliorations envisageables, bonnes pratiques et expérimentations

L'enjeu de la myopie des acteurs politiques nous semblent pouvoir être relevé par des améliorations déjà mentionnées :

- La définition d'une vision partagée pour l'avenir du territoire ;
- La mise en place d'une arène du futur telle que présentée précédemment ;
- L'analyse des projets et politiques au prisme des objectifs de l'anticipation territoriale définie - la « Charte de la transition territoriale », objectifs qui, si l'anticipation est durable, intègrent ces préoccupations du long terme ; le travail ayant impliqué les services de Nîmes métropole dans l'analyse des projets et politiques communautaires au regard des objectifs de *Nîmes métropoles 2030*, présenté ci-avant, en représente une illustration.

CONCLUSION INTERMEDIAIRE DE LA QUATRIEME PARTIE

Cette quatrième et dernière partie est centrée sur le renouveau des modalités et de la gouvernance de l'anticipation territoriale. Les propositions ne sont pas systémiques, globales, mais sont plutôt envisagées par touches et ajustements, même si certaines peuvent être fortes, comme celles portant sur la gouvernance.

Les propositions pour ce renouveau portent sur le processus des démarches qu'il convient de rendre permanentes et non plus ponctuelles, comme encore observé, en leur permettant de passer d'une approche linéaire à une approche « pluri-cyclique ». La double évaluation, du processus en tant que tel, mais également des évolutions territoriales, joue un rôle clé pour permettre cette évolution. L'analyse met également en évidence la nécessité de démarches opérationnelles, avec une plus grande place aux expérimentations et innovations. Le développement du couple expérimentation/évaluation ressort ainsi comme un axe de progrès majeur de l'anticipation territoriale.

Les propositions portent également sur des points méthodologies ciblés, avec le recours aux scénarios de consensus-dissensus, la perspective partielle, l'implication des services ou encore la focalisation des débats sur des points de tension identifiés lors de la définition des objectifs.

Les propositions portent enfin sur la gouvernance de l'anticipation territoriale. Elles concernent les instances de gouvernance, que nous suggérons de structurer au sein d'un forum des transitions territoriales. Ce dernier regroupe une plus grande diversité d'acteurs que les seuls novateurs identifiés par les auteurs du management de la transition, mais également d'instances, au-delà de la

seule arène de la transition également suggérée par ces auteurs. Les propositions concernant la gouvernance portent également sur la concertation mobilisée dans le cadre de l'élaboration d'une anticipation territoriale que nous préconisons d'aborder davantage en termes d'objectifs que de moyens. Elles portent également sur le caractère enthousiasmant à insuffler aux démarches.

Au titre d'ouverture de cette conclusion partielle, nous proposons une réflexion sur le positionnement que peut prendre un bureau d'études à l'occasion d'une démarche d'anticipation territoriale. Soubeyran (2014) propose de substituer à la métaphore du chef d'orchestre, souvent usitée pour illustrer le travail de l'urbaniste, celle de l'improvisation. Nous préférons et proposons le terme de maïeuticien pour exprimer le positionnement à privilégier par un bureau d'études. De notre point de vue, il ne s'agit plus tant de conduire des études, ni même de piloter un projet (même si ces dimensions restent importantes, elle ne sont pas la finalité), mais de permettre à des acteurs d'un territoire d'« accoucher » de leur propre projet et de lui permettre de bien se déployer. Le terme maïeutique provient du grec *maïeutikè*, ou l'« art de faire accoucher »³⁹. Il désigne le travail des sages-femmes.

Dans notre proposition de définition de l'anticipation territoriale, nous entendons le territoire comme un système complexe évolutif, résultant d'une construction socio-spatiale dans un espace géographique donné. Cette construction résulte du travail des acteurs (Gumuchian et *al.*, 2003), avec une réponse à des problématiques communes, la mobilisation de ressources territoriales et la mise en œuvre de projets. Ce sont bien ces acteurs qui font le territoire car, sans eux point de projet ni de territoire. Il est aisé pour un bureau d'études de formaliser un projet cohérent, ambitieux adossé à un programme d'actions stratégiques. Mais si aucun acteur n'est en mesure de se saisir de ces actions et de les mettre en œuvre, le projet reste lettre morte.

Si l'apport de connaissances, permis par la réalisation d'études – le diagnostic territorial particulièrement dans notre cas, ou l'évaluation de politiques – est important, cela n'est pas la finalité. Ces études sont un préalable à la réflexion, elles permettent de les structurer, pour éviter les discussions de type « café du commerce ». Elles permettent par exemple de lister les enjeux d'un territoire, ou des tendances à l'œuvre et de structurer la réflexion à partir d'eux, pour identifier les enjeux à relever, les tendances qui sont à soutenir ou au contraire à infléchir par exemple. Mais le plus important nous semble être la possibilité de faire réfléchir les acteurs à ce qu'ils souhaitent pour l'avenir de leur territoire, leurs visions, et les modalités à mettre en œuvre pour y parvenir. Et c'est ce travail-là qui nous rapproche de la posture de maïeuticien. Le bureau d'études n'est pas là pour proposer des solutions toutes faites, mais pour aider les acteurs locaux à trouver leurs propres réponses au bénéfice des visions que le bureau d'études aura aidé à définir.

³⁹ Définition du dictionnaire le Petit Robert

Le travail de maïeutique est alors davantage un travail d'animation que de réalisation d'études, pour faire réfléchir les acteurs à leurs visions et programme d'actions. Ce travail pourra utilement mobiliser les propositions méthodologiques présentées dans cette partie, propositions qui pourront être expérimentées, testées et évaluées. Le management de la transition soulève toujours des questions. Son application au contexte territorial français, dans le cadre de l'anticipation territoriale, avec une approche transversale reste largement à explorer. Donc là aussi, les méthodes mises en œuvre doivent être expérimentées, testées et, en fonction des enseignements tirés, pourront être améliorées le cas échéant. Le management de la transition étant cyclique, ces améliorations pourront être apportées d'un cycle à l'autre. Elles pourront aussi être apportées d'une démarche à l'autre, d'un territoire à l'autre.

C'est dans ce sens que nous proposons que le travail des bureaux d'études s'inscrive moins dans le registre des études que de celui de la maïeutique et de l'expérimentation.

CONCLUSION GENERALE

Ce travail de recherche visait à mieux appréhender les attentes, intérêts et limites de l'anticipation territoriale dans le contexte actuel, en posant l'hypothèse que sa mobilisation restait pertinente pour accompagner les dynamiques territoriales de transition, à condition de renouveler les pratiques. Il a impliqué de revenir aux sources des figures historiques de l'anticipation ainsi que de la pensée de Berger, afin de permettre une mise en perspective de démarches plus récentes. Cette mise en perspective, l'analyse de plusieurs démarches d'anticipation territoriale, la convocation de réflexions de philosophes et intellectuels, nous ont ainsi permis à la fois une analyse réflexive de ces démarches, mais également d'expérimenter ou de proposer des pistes d'amélioration envisageables.

Nous présentons dans un premier chapitre de cette conclusion, la synthèse de nos principaux résultats, avant d'évoquer, dans un second chapitre, les perspectives possibles à notre recherche.

Principaux résultats

Les résultats obtenus dans le cadre de notre recherche portent sur la définition de l'anticipation territoriale ainsi que ses modalités. Nous en présentons la synthèse dans ce chapitre.

Définition de l'anticipation territoriale

L'analyse des figures historiques de l'anticipation territoriale a mis en évidence leur histoire mouvementée - alternant mises en sommeil et retours au premier plan - mais aussi leur rapprochement. C'est ainsi le triple constat d'hybridation des pratiques, de recouvrement des sujets traités et d'imbrication renforcée des échelles spatiales entre les figures historiques de la planification territoriale, de la prospective territoriale et autres projets de territoire qui nous a incité à proposer la notion d'anticipation territoriale.

Loin d'avoir évolué de manière indépendante les unes par rapport aux autres, les figures historiques de l'anticipation territoriale se sont au contraire progressivement rapprochées. Ce constat se retrouve particulièrement dans les pratiques qui se sont largement hybridées. Il vaut notamment pour les figures les plus anciennes, la prospective territoriale et la planification territoriale, le projet de territoire ayant émergé plus récemment et bénéficié dès son apparition des apports de ses aînées. Cette hybridation a permis un tournant stratégique de la planification territoriale au début des années 2000, largement traduit dans la loi Solidarité et Renouvellement Urbain. Et ce processus se poursuit : les ordonnances de modernisation des SCoT, prévues par la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) de 2018, offrent la possibilité aux SCoT de définir un programme d'actions et d'émarger à des dispositifs contractuels. Les SCoT peuvent ainsi revêtir un caractère programmatique qui leur faisait défaut, ce qui marque une évolution importante et les rapproche un peu plus du projet de territoire.

La Loi NOTRe de 2015, avec l'instauration des SRADDET, a également permis d'effacer le cloisonnement entre l'aménagement du territoire - dont les projets de territoire sont issus - et la planification territoriale. Alors que les démarches conduites aux différentes échelles ou dans le cadre de procédures distinctes ne se parlaient pas – ou peu – par le passé, ce n'est plus le cas aujourd'hui et les échelles de l'aménagement du territoire et de la planification territoriales sont ainsi désormais largement imbriquées.

La notion d'anticipation territoriale que nous proposons acte ces évolutions et permet d'appréhender les démarches actuelles, alors que les critères qui permettaient leur rattachement à l'une ou l'autre des figures historiques sont aujourd'hui, pour partie, obsolètes. Elle nous permet désormais de parler collectivement des différentes catégories de démarches, sans nous préoccuper de leur identification à une ou plusieurs des figures historiques, figures dont les périmètres se superposent aujourd'hui largement.

L'analyse de ces évolutions met également en évidence leur caractère significatif : ces évolutions sont importantes, tant au niveau des pratiques que des sujets traités. Avec de telles évolutions, la pertinence de leurs appellations d'origines est ainsi soulevée, les démarches actuelles s'en étant largement éloignées. Ces évolutions appellent ainsi une nouvelle définition, définition que nous proposons.

La définition de l'anticipation territoriale est complétée d'une proposition de typologie. Notre définition de l'anticipation territoriale fait référence à « un ensemble diversifié de pratiques visant à appréhender les processus territoriaux en cours ou à venir et/ou à identifier les actions à entreprendre au regard des évolutions souhaitées ou attendues ». Cette diversité de pratiques sous-tend ainsi une diversité de démarches que notre typologie permet de classer, selon des critères actuels, alors que ceux qui permettaient de distinguer les figures historiques sont, pour partie, devenus obsolètes.

Cette typologie nous permet ainsi de positionner le cas école des SCoT dans la catégorie des anticipations opératoires prescriptives et spatialisées. Elle reste pertinente suite aux ordonnances de modernisation des SCoT permettant l'instauration d'un programme d'actions ou l'émargement à des dispositifs contractuels. Les SCoT modernisés relèveront ainsi des anticipations opératoires prescriptives, programmatiques et spatialisées. Mais, tout comme la définition de l'anticipation territoriale et sa typologie se proposent de prendre la suite des définitions des figures historiques et de leur catégorisation, les évolutions à venir obligeront très certainement à leur tour de nouveaux concepts et typologies.

Si la définition de l'anticipation territoriale et sa typologie contribuent au renouveau des concepts dans un contexte en évolution, celles-ci nous invitent également - et peut-être principalement - au renouvellement des modalités de l'anticipation, afin de tenir compte du contexte actuel et de dépasser les contraintes et limites identifiées. La synthèse des principaux résultats de notre recherche concernant ces modalités est présentée ci-après.

Nouvelles modalités pour l'anticipation territoriale

Les résultats de notre recherche mettent en exergue un besoin de renouveau des modalités de l'anticipation territoriale portant particulièrement sur la temporalité des processus, la gouvernance et le dialogue territorial, les pratiques et les instruments. Nos propositions relèvent d'améliorations ciblées, dans un esprit d'innovations incrémentales, même si certaines d'entre elles peuvent impliquer des évolutions importantes, comme celles portant sur la gouvernance.

Temporalité des processus

L'accélération des temps sociaux est une caractéristique de plus en plus prégnante de nos sociétés actuelles. Elle engendre une crise du temps et avec elle de la politique : les actions apparaissent toujours à la traîne des évolutions. Elle augmente les incertitudes quant à l'avenir, tout bougeant de plus en plus et de plus en plus vite.

Dans un tel contexte, si l'anticipation apparaît d'autant plus nécessaire, elle devient également beaucoup plus complexe : les prévisions perdent de leur portée et de leur fiabilité, les scénarios prospectifs perdent en robustesse, toute action publique peut être remise en cause à tout moment par un évènement imprévu.

L'anticipation territoriale gagne alors à passer d'un processus encore aujourd'hui largement linéaire à un processus cyclique, ou plus précisément « pluri-cyclique », c'est-à-dire un processus où plusieurs cycles se tiennent en même temps selon leurs propres temporalités. Ce processus « pluri-cyclique » offre un double avantage. Premièrement, il permet de tirer parti de manière réactive des enseignements issus des projets ou des expérimentations mis en œuvre afin d'ajuster les visions et les programmes d'actions. Deuxièmement, il facilite cet ajustement avec plus de réactivité à l'évolution des contextes territoriaux et à l'émergence de nouveaux enjeux.

Ce contexte rend également pertinent le recours à la perspective partielle. L'accroissement des incertitudes, inhérentes à l'accélération des temps sociaux, retreint en effet, pour certains sujets, la possibilité de définir une vision du futur souhaité vers lequel tendre. La perspective partielle acte la possibilité de ne fixer des orientations que sur certains sujets majeurs, tout en laissant d'autres orientations dans l'indétermination ou dans un certain flou. Ces orientations imprécises ou non déterminées se définiront progressivement au cours de la mise en œuvre de l'anticipation territoriale, au regard des enseignements tirés des évaluations.

Ainsi, pour les collectivités, la perspective partielle doit permettre à l'action publique de tenir à la fois un cap au regard d'enjeux de long terme, tout en étant adaptable aux évolutions de court terme. Mais nos travaux ont aussi mis en évidence les difficultés pour les collectivités territoriales de prendre en compte ces temporalités multiples. Ainsi, notre analyse de la prise en compte par l'action publique du développement durable, accompagnée de démarches d'anticipation territoriale, met en évidence l'impact que cela génère, avec un élargissement des échelles temporelles – mais aussi spatiales - des enjeux auxquels sont confrontés les collectivités. Il ne s'agit en effet plus de répondre uniquement à des besoins de services ou à des enjeux locaux, comme les élus avaient l'habitude de

le faire, mais il s'agit également de lutter contre le changement climatique ou l'érosion de la biodiversité, enjeux planétaires, dont les impacts commencent juste à se faire ressentir mais qui auront des conséquences à moyen ou long terme potentiellement dramatiques. En quelques années, les élus ont ainsi été sommés, en plus de devoir toujours répondre à des enjeux locaux et de court terme, de répondre également à des enjeux planétaires et de long terme. Cette évolution constitue un véritable big-bang pour nombre de collectivités et une difficulté de plus à surmonter.

Malgré ces difficultés, les philosophes et intellectuels d'aujourd'hui prônent de continuer à s'intéresser au futur, celui-ci n'étant pas déjà écrit et constituant un espace d'action privilégié, riche de liberté.

Gouvernance et dialogue territorial

De la série d'entretiens menés auprès des élus et agents de l'agglomération chambérienne, il ressort que les démarches d'anticipation territoriale ne sont portées que par un nombre très restreint de personnes. Dans le cadre de la dernière démarche, la *Fabrique du territoire*, elle n'est réellement portée que par le Président de l'agglomération et son directeur de cabinet. Aussi, la question de la mobilisation des acteurs ressort comme un enjeu important, une seule strate du mille-feuille territorial ayant peu de chance, à elle toute seule, d'infléchir les tendances à l'œuvre pour tendre vers le futur souhaité. Cette inflexion implique une action en synergie des collectivités entre elles, et plus largement avec l'ensemble des acteurs (entreprises, associations et habitants), au service de ce futur.

La mobilisation des acteurs ne doit cependant pas s'envisager lors de la seule élaboration de l'anticipation territoriale, mais tout au long du processus. Une démarche participative réussie à cette occasion, ne mobilise au final qu'un nombre limité d'acteurs. L'implication des acteurs est à privilégier dans la mise en œuvre des projets ou des expérimentations. Cette modalité permet, d'une part, d'associer les acteurs autour de projets concrets, qui leur sont plus proches et les concernent davantage qu'un exercice d'anticipation territoriale qui peut paraître très abstrait. D'autre part, elle permet de démultiplier l'implication des acteurs autour d'un plus grand nombre d'actions ou projets. Lors de l'élaboration de l'anticipation territoriale l'enjeu n'est donc pas tant de mobiliser un maximum d'acteurs qu'un panel représentatif de ces acteurs, afin de recueillir une diversité de points de vue.

L'analyse des dernières démarches d'anticipation chambériennes met également en évidence le défaut d'implication des services, alors qu'ils constituent un rouage essentiel dans le processus de l'anticipation territoriale, aussi bien pour l'expertise du contexte territorial ou de l'action publique, que pour la mise en œuvre des actions ou projets. Leur implication apparaît ainsi indispensable. Il en est de même pour les élus, notamment les élus communaux, sans quoi les synergies au sein du mille-feuille territorial ne peuvent s'envisager.

Concernant les instances de gouvernance, nos travaux nous conduisent à proposer leur structuration au sein d'un Forum des transitions territoriales. Ce Forum est le lieu de débat et de validation des

choix collectifs. Il assure également le suivi du management de la transition, d'une part, et le processus de transition dans son ensemble, d'autre part. Le premier permet de suivre de façon coordonnée la mise en œuvre des expérimentations ou des projets, le second de vérifier que la dynamique prend le chemin de la transition envisagée.

Ce Forum est constitué de quatre arènes. La première, l'arène des possibles, réunit les novateurs, ou à défaut des personnes dotées à minima d'une ouverture et d'une sensibilité marquée pour le développement durable. Sa vocation est de produire des visions du futur et de proposer des expérimentations et des innovations dans lesquelles ses membres sont impliqués.

La seconde arène est l'arène du futur. Sa vocation est de garantir la bonne prise en compte des enjeux de long terme. Elle est composée d'experts, de scientifiques et de représentants d'associations environnementales.

La troisième arène, l'arène citoyenne, réunit un panel citoyen représentatif de la diversité des populations du territoire concerné. Sa vocation est, comme l'arène des possibles, d'exprimer des visions du futur et de proposer des actions et innovations, la différence étant que ces expressions sont issues d'une assemblée de citoyens. Elle vise à permettre l'acceptation sociale de l'anticipation territoriale.

La quatrième et dernière arène est l'arène de l'action publique. Elle est composée d'un panel d'élus. Cette arène est centrée sur l'action publique et sa vocation est de permettre la bonne implication des collectivités et élus dans la dynamique de transition.

Si cette proposition permet de conceptualiser la structuration des instances de gouvernance, au bénéfice d'une dynamique de transition, dans la pratique, elle pourra s'appuyer sur des instances en place afin de ne pas complexifier le dispositif. Un conseil de développement pourrait ainsi constituer une arène citoyenne ou un conseil scientifique de PNR une arène du futur. L'arène de l'action publique peut s'appuyer sur une des nombreuses instances en place, comme une conférence des Maires par exemple.

La réelle nouveauté de notre proposition est double. La première concerne l'arène des possibles, tant dans sa composition que ses objectifs. L'instauration d'une telle arène est une nouveauté. La seconde concerne le Forum des transitions territoriales, qui devient le lieu de prise des décisions collectives. Ce Forum ne se substitue pas aux collectivités, qui restent maîtresses de leurs décisions et politiques, mais il devient le lieu des engagements des organisations impliquées - dont les collectivités - de leur coordination et de leur suivi. Si les élus restent légitimes pour voter leurs décisions au sein des instances des collectivités, une collectivité à l'initiative d'une démarche de transition se doit aussi d'être ouverte aux propositions émanant des autres arènes du Forum des transitions territoriales.

C'est aussi dans ce sens que nous proposons que le « livrable » qui formalise l'anticipation territoriale, puisse prendre la forme d'une Charte, à l'image des Chartes de PNR, qui soit la Charte du territoire et non de la seule collectivité qui en est à l'initiative.

Pratiques et instruments

L'analyse au prisme du management de la transition pointe la portée limitée des démarches non opérationnelles et, dans une moindre mesure, du manque de réflexivité. L'opérationnalité des démarches d'anticipation territoriale apparaît ainsi comme une priorité. En son absence, il est en effet impossible d'enclencher le cycle du management de la transition. Si les anticipations formelles ou exploratoires ne sont pas inintéressantes, elles restent des exercices principalement intellectuels... dont la probabilité est grande qu'ils soient vite oubliés. De la même manière, les anticipations opératoires qui ne seraient que prescriptives mais non programmatiques, n'ont qu'un potentiel de transition limité.

L'opérationnalité doit donner également plus de place à l'expérimentation et à l'innovation. Elles sont au cœur des transitions sociotechniques et, sans elles, les régimes en place ne peuvent évoluer. Sans nouveauté c'est le statu quo qui persiste.

L'analyse plaide également pour une généralisation du suivi et de l'évaluation des anticipations territoriales, aussi bien de manière générale, à l'échelle de l'ensemble du processus, que pour chacune des expérimentations ou actions. Le renforcement du couple expérimentation/évaluation apparaît ainsi comme un axe de progrès central de l'analyse.

Pour les bureaux d'études qui accompagnent des démarches d'anticipation territoriale, nous préconisons l'adoption d'un positionnement de maïeuticien pour aider les territoires à « accoucher » de leurs propres projets et les mettre en œuvre. Il s'agit moins de réaliser des études que d'animer un processus visant à faire réfléchir les acteurs sur leurs visions d'avenir, permettre la mise en œuvre d'actions ou encore structurer la gouvernance.

En termes de méthode, l'approche expérimentée des micro-scénarios de consensus-dissensus permet d'élaborer des scénarios d'avenir et de préciser les processus, de manière participative. Cette méthode permet de maintenir une attention au futur et de focaliser les débats sur les points de dissensus. Elle permet les arbitrages sur les points de tension et évite des anticipations trop consensuelles qui viseraient tout... et son contraire. L'évaluation des politiques publiques au regard des objectifs de l'anticipation territoriale est une autre méthode expérimentée permettant de (ré)orienter l'action publique au service de cette anticipation. Réalisée sous la forme d'une auto-évaluation par les services d'une collectivité, elle permet en outre une mobilisation effective des agents dans le processus d'anticipation.

Dans tous les cas, et quelque soient les pratiques mises en œuvre et les instruments mobilisés, nos travaux mettent en évidence l'importance de l'ambition politique et de la réelle motivation à impulser ou amplifier des transitions. Bien que des dynamiques de transition ne puissent être précisément dirigées, les élus d'une collectivité souhaitant les amplifier ont un rôle important à jouer dans la fédération des initiatives des acteurs autour de ces dynamiques, dans le renforcement des synergies entre ces acteurs – dont les collectivités - mais aussi dans la mobilisation de l'action publique territoriale au bénéfice des transitions.

Perspectives

Les principes du management de la transition, ont été expérimentés principalement aux Pays-Bas, en Belgique et en Grande-Bretagne, essentiellement dans le cadre d'approches sectorielles ou à des échelles de forte proximité. Or les démarches, objets de nos recherches, sont territoriales et conduites à des échelles élargies. Le territoire est ainsi plus complexe : il est multi-échelles, multi-acteurs, multithématiques, et les modalités du management de la transition sont à adapter. Elles le sont d'autant plus que chaque pays a ses propres spécificités, territoriales, bien sûr, mais également institutionnelles.

Notre recherche et les expérimentations conduites ou envisagées permettent de contribuer, dans une logique d'innovation incrémentale, à l'amélioration des principes du management de la transition, comme nous invitent ses auteurs. Elles soulèvent également des questions qui restent à investiguer et ouvrent autant de perspectives de recherche.

Les questions relatives à la gouvernance nous semblent centrales et restent encore largement à expérimenter. Notre proposition de Forum des transitions territoriales n'a pas encore été testée et nécessite d'être expérimentée, dans différents contextes territoriaux. Au sein de ce Forum, nous avons noté que si trois des quatre arènes envisagées peuvent se greffer sur une instance préexistante, ce n'est pas le cas de l'arène des possibles, centrée sur les novateurs. La constitution de cette arène soulève aussi de nombreuses questions : qui peut être considéré comme novateur ? Comment trouver ces novateurs, notamment dans les territoires ruraux, plus faiblement peuplés ? Quels rôles et contributions des novateurs dans la diffusion et la montée en puissance des innovations ? Un regard philosophique sur ces questions pourrait également être envisagé, notamment en termes d'éthique de l'innovation, les innovations étant sujettes à controverses (Ménissier, 2021).

Les importantes marges de progrès identifiées concernant l'expérimentation, le suivi et l'évaluation constituent également un chantier important, d'autant plus que la majorité des collectivités françaises sont éloignées de ces sujets. Les questions portent aussi bien sur les modalités de mise en œuvre des expérimentations que sur leur évaluation réflexive. Des rapprochements seraient à faire avec les travaux conduits sur le design, sous l'impulsion notamment de la 27^{ème} Région et qui touchent également à ces questions soulevées par l'expérimentation.

Concernant plus spécifiquement le suivi, les méta-projets (au sens d'un projet constitué lui-même d'une multitude de projets) que constituent les anticipations territoriales soulèvent également de nombreuses questions de recherche, notamment celle du bon niveau suivi. Comment suivre suffisamment finement ces démarches, permettant d'observer leur mise en œuvre et les évolutions du territoire, sans mettre en place des dispositifs trop complexes qui seront rapidement abandonnés car trop lourds à suivre ? Si ce suivi se fait à l'aide d'indicateurs, qu'à chaque action ou expérimentation est assignée un ou deux indicateurs de suivi, que l'anticipation se décline en quelques dizaines d'actions, que le suivi du territoire mobilise à lui seul une cinquantaine d'indicateurs permettant d'observer toutes ses composantes, on comprend que le dispositif peut devenir vite complexe. Mais pour autant, comment le simplifier ? Faut-il ne suivre que quelques

actions ? Et dans ce cas perdre de vue l'avancée globale de l'anticipation territoriale. Ne s'intéresser qu'à quelques secteurs territoriaux ? Et perdre de vue le territoire et son évolution d'ensemble. Les réponses à ces questions sont loin d'aller de soi et constituent un beau chantier de recherche.

En termes de suivi toujours, il s'agirait également de suivre dans le temps certains territoires s'étant appropriés le management de la transition et ayant mis en œuvre certaines de nos expérimentations. Ce suivi dans le temps permettrait d'analyser à moyen et long terme les dynamiques de transition et d'évaluer le dispositif mis en œuvre au regard des objectifs recherchés. Il permettrait ainsi de conduire de véritables évaluations, évaluations qui font défaut aux démarches plus anciennes comme nous avons pu le souligner. Si les résultats de nos recherches permettent d'envisager des démarches d'anticipation territoriale adaptées au contexte actuel, de les mettre au service de dynamiques de transition, seules des évaluations conduites à moyen et long terme permettraient de conclure quant à la véritable pertinence des modalités proposées et plus largement sur notre hypothèse générale de recherche.

Nous n'oublions pas non plus que, parmi les questions soulevées par les auteurs du management de la transition, certaines, non abordées dans le cadre de notre recherche, restent posées. Elles portent notamment sur l'organisation de la « mort » des systèmes en place, sur la manière d'agir lorsque les processus de transition accélèrent ou au contraire ralentissent ou encore sur le caractère partiellement inclusif du management de la transition. Ces questions constituent autant de perspectives de recherche qui restent à investir.

Si le management de la transition nous offre un cadre d'analyse théorique intéressant pour les démarches étudiées, d'autres cadres pourraient aussi être mobilisés, mettant sûrement en évidence d'autres enjeux, voire faisant émerger des controverses avec nos propres conclusions ou propositions. Ces croisements peuvent être fertiles pour la recherche.

Une question reste également posée concernant l'appropriation de nos recherches par l'ingénierie territoriale, qu'elle soit propre aux collectivités ou portée par leurs partenaires ou prestataires (agences d'urbanisme, sociétés d'économie mixte, associations, bureaux d'études). Cette question nous semble d'autant plus pertinente que notre travail de recherche a une dimension opérationnelle, appliquée. Les formations où les résultats de ces recherches peuvent être exposés et discutés sont bien sur des lieux privilégiés pour cette appropriation, que les formations soient initiales, au bénéfice des futurs actifs, ou tout au long de la vie, destinées aux actifs en poste. La communication via la publication d'articles scientifiques, d'articles de vulgarisation dans la presse professionnelle ou encore dans le cadre de colloques également. Les démarches impliquant plusieurs territoires et leurs partenaires sont également fertiles pour la diffusion horizontale des réflexions. Les postes d'enseignant-chercheur associé aussi, avec leur double positionnement dans le monde de la recherche et le monde professionnel, bien évidemment.

Ces modalités sont-elles pour autant suffisantes pour une large appropriation ? Rien n'est moins sûr, et cette question, bien qu'elle ne soit pas nouvelle, reste d'actualité. Si les collectivités les mieux dotées en ingénierie ont une certaine capacité à s'approprier les résultats de la recherche, pour les territoires les moins bien dotés, comme le sont nombre de territoires ruraux, cette appropriation est

très certainement plus problématique. Dans tous les cas, des progrès restent à faire. La question reste donc ouverte et intéresse aussi bien les chercheurs que les praticiens de l'ingénierie territoriale.

BIBLIOGRAPHIE

LITTÉRATURE SCIENTIFIQUE

AMAR G., 2013, *Aimer le futur. La prospective, une poétique de l'inconnue*, Limoges, FYP, collection Innovation

ANDERSSON J, PRAT P., 2015, « Gouverner le « long terme ». La prospective et la production bureaucratique des futurs en France », *Gouvernement et action publique*, Vol. 3, n° 3, pp. 9-29

BAILLY J.-P., 1999, *Demain est déjà là. Prospective, débat, décision publique*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube

BALOCCO A., 2017, *Inventivité habitante et ingénierie territoriale – L'habitabilité à l'épreuve d'une enquête réalisée en bureau d'étude*, Thèse de doctorat en sciences du territoire, Université Grenoble Alpes

BARBIER, J.-C., 2010, « Éléments pour une sociologie de l'évaluation des politiques publiques en France », *Revue française des affaires sociales*, n° 1, pp. 25-49

BARBIER R., LARRUE C., 2011. « Démocratie environnementale et territoires : un bilan d'étape », *Participations*, Vol. 1, n° 1, pp. 67-104

BARJOT D, 2002, « Préface », in CARO P., DARD O., DAUMAS J.-C. (Dir.), *La politique d'aménagement du territoire : racines, logiques et résultats*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, pp. 9-13

BARRET P., 2012, *Guide pratique du dialogue territorial. Concertation et médiation pour l'environnement et le développement local*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube

BASLE M.-A. ; 2014, « L'acculturation silencieuse à l'évaluation des politiques publiques et programmes dans les collectivités territoriales en France : le développement de capacités internes orientées vers la performance et la nouvelle gouvernance publique », *Politiques et management public*, Vol. 31/3, pp. 267-282

BECKOUCHE P., GRASLAND C., GUERIN-PACE F., MOISSERON J.-Y. (Dir.), 2012, *Fonder les sciences du territoires*, Paris, Karthala

BERDOULAY V., SOUBEYRAN O., 1994, « Retour de la prospective et crise de la modernité », *Les nouveaux territoires de la prospective, Espaces et sociétés*, n° 74-75, 1994, Paris, l'Harmattan, pp. 3-10

BERGER G., 1955, « L'homme et ses problèmes dans le monde de demain. Essai d'anthropologie prospective », in BERGER G., BOURBON-BUSSET (de) J., MASSE P., *De la prospective. Textes fondamentaux de la prospective française 1955-1966*, L'Harmattan, collection Prospective, série Mémoire, textes réunis et présentés par Philippe Durance ; 2ème édition augmentée, 2008, pp. 35-36

BERGER G., 1956, « L'avenir des sciences de l'homme », in BERGER G., BOURBON-BUSSET (de) J., MASSE P. (Dir.), *De la prospective. Textes fondamentaux de la prospective française 1955-1966*,

L'Harmattan, collection Prospective, série Mémoire, textes réunis et présentés par Philippe Durance ; 2ème édition augmentée, 2008, pp. 37-42

BERGER G., 1957a, « Sciences humaines et prévisions », in BERGER G., BOURBON-BUSSET (de) J., MASSE P., *De la prospective. Textes fondamentaux de la prospective française 1955-1966*, L'Harmattan, collection Prospective, série Mémoire, textes réunis et présentés par Philippe Durance ; 2ème édition augmentée, 2008, pp. 56-63

BERGER G., 1957b, « L'accélération de l'histoire et ses conséquences », in BERGER G., BOURBON-BUSSET (de) J., MASSE P., *De la prospective. Textes fondamentaux de la prospective française 1955-1966*, L'Harmattan, collection Prospective, série Mémoire, textes réunis et présentés par Philippe Durance ; 2ème édition augmentée, 2008, pp. 65-74

BERGER G., 1958a, « Le problème des choix : facteurs politiques et facteurs techniques », in BERGER G., BOURBON-BUSSET (de) J., MASSE P., *De la prospective. Textes fondamentaux de la prospective française 1955-1966*, L'Harmattan, collection Prospective, série Mémoire, textes réunis et présentés par Philippe Durance ; 2ème édition augmentée, 2008, pp. 43-53

BERGER G., 1958b, « L'attitude prospective », in BERGER G., BOURBON-BUSSET (de) J., MASSE P., *De la prospective. Textes fondamentaux de la prospective française 1955-1966*, L'Harmattan, collection Prospective, série Mémoire, textes réunis et présentés par Philippe Durance ; 2ème édition augmentée, 2008, pp. 76-82

BERGER G., 1958c, « Humanisme et technique », in BERGER G., BOURBON-BUSSET (de) J., MASSE P., *De la prospective. Textes fondamentaux de la prospective française 1955-1966*, L'Harmattan, collection Prospective, série Mémoire, textes réunis et présentés par Philippe Durance ; 2ème édition augmentée, 2008, pp. 83-86

BERGER G., 1959a, « L'attitude prospective », in BERGER G., BOURBON-BUSSET (de) J., MASSE P., *De la prospective. Textes fondamentaux de la prospective française 1955-1966*, L'Harmattan, collection Prospective, série Mémoire, textes réunis et présentés par Philippe Durance ; 2ème édition augmentée, 2008, pp. 87-92

BERGER G., 1959b, « Culture, qualité, liberté », in BERGER G., BOURBON-BUSSET (de) J., MASSE P., *De la prospective. Textes fondamentaux de la prospective française 1955-1966*, L'Harmattan, collection Prospective, série Mémoire, textes réunis et présentés par Philippe Durance ; 2ème édition augmentée, 2008, pp. 93-97

BERGER G., 1959c, « Le temps », in BERGER G., BOURBON-BUSSET (de) J., MASSE P., *De la prospective. Textes fondamentaux de la prospective française 1955-1966*, L'Harmattan, collection Prospective, série Mémoire, textes réunis et présentés par Philippe Durance ; 2ème édition augmentée, 2008, pp. 129-146

BERGER G., 1960a, « L'idée d'avenir », in BERGER G., BOURBON-BUSSET (de) J., MASSE P., *De la prospective. Textes fondamentaux de la prospective française 1955-1966*, L'Harmattan, collection Prospective, série Mémoire, textes réunis et présentés par Philippe Durance ; 2ème édition augmentée, 2008, pp. 147-157

BERGER G., 1960b, « Méthode et résultats », in BERGER G., BOURBON-BUSSET (de) J., MASSE P., *De la prospective. Textes fondamentaux de la prospective française 1955-1966*, L'Harmattan, collection

Prospective, série Mémoire, textes réunis et présentés par Philippe Durance ; 2ème édition augmentée, 2008, pp. 159-169

BERGER G., BOURBON-BUSSET (de) J., MASSE P., *De la prospective. Textes fondamentaux de la prospective française 1955-1966*, L'Harmattan, collection Prospective, série Mémoire, textes réunis et présentés par Philippe Durance ; 2ème édition augmentée

BERKHOUT F., SMITH G. H. STIRLINGH A., 2004 « Socio-technological regimes and transition contexts » in ELZEN B., GEELS F. W., GREEN K. (Dir.), *System Innovation and the Transition to Sustainability*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited, pp. 48-75

BONERANDI E, 2005, « Les pays ont dix ans ... retour sur expérience », *Géoconfluence*, 18 juillet 2005

BOMBENGER P.-H., LARRUE C., 2014, « Introduction. Quand les territoires font face aux nouveaux enjeux de l'environnement », *Natures Sciences Sociétés*, Vol. 22, n° 3, pp. 189-194.

BOULANGER P.-M., 2004, « Les indicateurs de développement durable : un défi scientifique, un enjeu démocratique », *Les séminaires de l'IDDRI* n°12, 27 avril 2004

BOURG D., 2012, « Transition écologique, plutôt que développement durable », *Vraiment durable*, n° 1, pp. 77-96.

BOURG D., 2017, *Inventer la démocratie du XXIe siècle. L'Assemblée citoyenne du futur*, Paris, Les Liens qui Libèrent

BOURG D., KAUFMANN A., MEDA D., 2016, *L'âge de la transition. En route pour la reconversion écologique*, Paris, Les petits matins

BOURG D., WHITESIDE K., 2010, *Vers une démocratie écologique. Le citoyen, le savant et le politique*, Paris, Le Seuil, collection La République des Idées

BOULANGER P.-M., 2008, « Une gouvernance du changement sociétal : le transition management », *La Revue nouvelle*, n°11, novembre 2008, pp. 61-73

BOUTINET J.-P., 1990, *Anthropologie du projet*, Paris, Presse Universitaire de France, 3ème édition « Quadriga », 2015, 2ème tirage, 2017

BOZIO, A., 2014, « L'évaluation des politiques publiques : enjeux, méthodes et institutions », *Revue française d'économie*, Vol. XXIX, n° 4, pp. 59-85

BRECHON P., 2011, « Enquêtes qualitatives : les principes », in BRECHON P. (Dir.), *Enquêtes qualitatives, enquêtes quantitatives*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, collection « Politique < en + > », pp. 17-30

BRECHON P. (Dir.), 2011, *Enquêtes qualitatives, enquêtes quantitatives*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, collection « Politique < en + > »

BOUTAUD A., JURY P., HARPET C., 2012, *La transition : entre théorie et pratique. Du transition management aux initiatives de transition-résilience*, rapport d'étude pour le compte de la Communauté urbaine de Lyon (DPDP)

BUCLET N., 2011, *Le territoire, entre liberté et durabilité*, Paris, PUF, collection Développement durable et innovation institutionnelle

- CALLON M., LASCOUMES P., BARTHE Y., 2001, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Le Seul, collection La couleur des idées
- CARO P., DARD O., DAUMAS J.-C., 2002, *La politique d'aménagement du territoire : racines, logiques et résultats*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, collection Espace et territoires
- CAZES B., 1994, « Regain de la prospective ? », *Les nouveaux territoires de la prospective, Espaces et sociétés*, n° 74-75, Paris, l'Harmattan, pp. 13-22
- CAZES B. 2008, *Histoires des futurs. Les figures de l'avenir de Saint Augustin au XXIe siècle*, Paris, l'Harmattan, collection Prospective
- CERTEAU (de), M., 1980, *L'invention du quotidien. Tome 1. Arts de faire*, Paris, Gallimard, collection Folio essais, édition de 1990
- CHARLES S., 2004, « L'individualisme paradoxal. Introduction à la pensée de Gilles Lipovetsky », in LIPOVESTSKY G., CHARLES S., *Les Temps hypermodernes*, Paris, Grasset Le livre de poche, collection Biblio essai, pp. 13-46
- COOMBS P. H., 1970, *Qu'est-ce que la planification de l'éducation*, Paris, Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)
- COUTELLE L., WEIL-DUBUC P.-L., 2016, « Les figures de l'anticipation. Ou comment prendre soin du futur », *Revue française d'éthique appliquée*, n°2, pp. 14-18
- CROZIER M., FRIEDBERG E., 1977, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, collection Points Politique, édition de 1981
- DARD O., 2002, « La construction progressive d'un discours et d'un milieu aménageur des années trente au début des années cinquante », in CARO P., DARD O., DAUMAS J.-C. (Dir.), *La politique d'aménagement du territoire : racines, logiques et résultats*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, pp. 65-77
- DAVEZIES L., 2008, *La république et ses territoires. La circulation invisible des richesses*, Paris, Le Seuil, collection La République des Idées
- DEBARBIEUX B., LARDON S. (Dir.), 2003, *Les figures du projet territorial*, La tour d'Aigues, Éditions de l'Aube
- DEBONO, M., 2014, « La contextualisation, une dynamique glocalisante ? Tribulations de deux notions, de leurs reprises et détournements », in BABAULT, S., BENTO, M., LE FERREC, L. et SPAETH, V., (coord.), *Actes du colloque international Contexte global et contextes locaux. Tensions, convergences et enjeux en didactique des langues*, Université Paris Sorbonne : FIPF, pp. 125-139
- DELAMARRE A., 2002a, *La prospective territoriale*, Paris, Documentation française, collection DATAR–territoires en mouvement
- DELAMARRE A., 2002b, « Les acteurs, les cadres et les modes d'intervention de l'aménagement du territoire », in CARO P., DARD O., DAUMAS J.-C., *La politique d'aménagement du territoire. Racines, logiques et résultats*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, collection Espace et territoires, pp. 89-102

- DELAUNAY T., LESTEVEN G., RAY J.-B., 2017, « Qui sera le “Blablacar du quotidien” ? Pour un covoiturage des courtes distances ancré dans les territoires », *Métropolitiques*, 6 mars 2017
- DEMAZIERE C., 2015, « Les enjeux de la planification spatiale en Angleterre et en France : regards croisés », *Espaces et sociétés*, Vol. 1, n° 160-161, pp. 67-84
- DEMAZIERE C., 2016, « Réformes de la planification spatiale et gestion « durable » des grandes agglomérations. Les cas de l'Angleterre et de la France », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, Vol. 1, février 2016, pp. 81-100
- DEMAZIERE C., DESJARDINS X., 2016, « La planification territoriale stratégique : une illusion nécessaire ? », *Revue internationale d'urbanisme*, n° 2
- DERYCKE P.-H., MERLIN P., 2015, « Planification économique », in MERLIN P., CHOAY F. (Dir.), *Dictionnaire de l'aménagement et de l'urbanisme*, Paris, PUF, 7^{ème} édition entièrement refondue, pp. 576-579
- DESJARDINS X., 2007, *Gouverner la ville diffuse. La planification territoriale à l'épreuve*, thèse de doctorat, Université Panthéon-Sorbonne
- DESJARDINS X., 2017, *L'aménagement du territoire*, Malakoff, Armand Colin
- DESJARDINS X., 2020, *Planification urbaine. La ville en devenir*, Malakoff, Armand Colin
- DESJARDINS X., GENEAU DE LAMARLIERE I., 2016, *L'aménagement du territoire en France*, Paris, La Documentation Française
- DESTATTE P., 2008, « S'inscrire dans un renouveau de la prospective européenne et favoriser une meilleure adéquation de ses méthodes », *Management & Avenir* ; Vol. 5, n° 19, p. 13-17
- DIEMER A., MARQUAT C., 2014, « Les Parcs naturels régionaux (PNR), un rôle pionnier en matière de développement durable », *Revue Francophone du Développement Durable*, hors-série n°2, décembre 2014, pp. 75-104
- DI MEO G., 1991, *L'homme, la société, l'espace*, Paris, Anthropos-Economica
- DI MEO G., 1998, *Géographie sociale et territoires*, Paris, Nathan
- DI MEO G., 2012, « La territorialité, une tension régulatrice des contradictions territoriales », in BECKOUCHE P., GRASLAND C., GUERIN-PACE F., MOISSERON J.-Y. (Dir.), *Fonder les sciences du territoires*, Paris, Karthala, pp. 41-52
- BLETON-RUGET A., COMMERÇON N., VANIER. M. (Dir.), 2010, *Réseaux en question : utopies, pratiques et prospectives*, Institut de Recherche du Val-de-Saône Mâconnais
- DONZELOT J., 1985, « Modernité et politiques. Le temps des changements », *Traverses*, n° 33-34, pp. 46-54
- DOUAY N., 2007, *La planification urbaine à l'épreuve de la métropolisation : enjeux, acteurs et stratégies à Marseille et à Montréal*, thèse de doctorat, Université Paul Cézanne - Aix-Marseille III et Université de Montréal
- DOUILLET A.-C., 2003, « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique. », *Revue française de science politique*, Vol. 53, n° 4, pp. 583-606

- DOUILLET A.-C., 2005, « Les politiques contractuelles de développement rural : déssectorisation ou design territorial ? La recomposition de l'action publique aux prises avec l'intérêt territorial des élus et des collectivités publiques », in FAURE A., DOUILLET A.-C. (Dir.), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, PUG, pp. 75-92
- DUARTE P., SEIGNEURET N., 2011, « Projet urbain et planification territoriale durables en Europe : négociation et itération » », in ZEPF M., ANDRES L. (Dir.), *Enjeux de la planification territoriale en Europe*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, Collection Espace en société, logique territoriale, pp. 77-97
- DUBAR C., 2004, « François Hartog, Régimes d'historicité, Présentisme et expériences du temps », *Temporalités*, n°2
- DUBOIS J., 2009, *Les politiques publiques territoriales. La gouvernance multi-niveaux face aux défis de l'aménagement*, Rennes, PUR, collection Res Publica
- DUBOIS P. (Dir.), 1971, *La planification française en pratique*, Paris, Editions ouvrières
- DUGUA B., 2015, *Entre mise en œuvre et mise à l'épreuve de la planification territoriale : dynamique des lieux de projets dans l'inter-SCoT de l'aire métropolitaine lyonnaise*, thèse de doctorat, Université Grenoble Alpes
- DURANCE P., 2007a, « La prospective de Gaston Berger », in BERGER G., BOURBON-BUSSET (de) J., MASSE P., *De la prospective. Textes fondamentaux de la prospective française 1955-1966*, L'Harmattan, collection « Prospective », série « Mémoire », textes réunis et présentés par Philippe Durance ; 2ème édition augmentée, 2008, pp. 13-32
- DURANCE P., 2007b, *Genèse de la prospective territoriale*
- DURANCE P., 2008, « La prospective de Gaston Berger », in BERGER G., BOURBON-BUSSET (de) J., MASSE P., *De la prospective. Textes fondamentaux de la prospective française 1955-1966*, L'Harmattan, collection « Prospective », série « Mémoire », textes réunis et présentés par Philippe Durance ; 2ème édition augmentée, 2008, pp. 13-32
- DURANCE P., 2009, *Gaston Berger et la prospective. Genèse d'une idée*, thèse de doctorat, Paris, Conservatoire national des Arts et Métiers
- DURANCE P., CORDOBES S. (Dir.), 2007, *Attitudes prospectives. Éléments d'une histoire de la prospective en France après 1945*, Paris, L'Harmattan
- DURANCE P., GODET M., MIRENOWICZ P., PACINI V., 2007, « La prospective territoriale. Pour quoi faire ? Comment faire ? », *Cahiers du LIPSOR*, Série Recherche n° 7
- ELZEN B., GEELS F. W., GREEN K. (Dir.), 2004, *System Innovation and the Transition to Sustainability*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited
- EMELIANOFF C., 2005, « Les agendas 21 locaux : quels apports sous quelles latitudes ? », *Développement durable et territoires*, Dossier 4
- ESTEBE P., 2015, *L'égalité des territoires une passion française*, Paris, PUF

- FAURE A., 2005, « Intercommunalité et pouvoir d'agglomération : les nouveaux tournois de l'action publique », in FAURE A., DOUILLET A.-C. (Dir.), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, PUG, pp. 205-227
- FAURE A., 2011, « Planification territoriale : de nouveaux récits sur les biens communs ? », in ZEPF M., ANDRES L. (Dir.), *Enjeux de la planification territoriale en Europe*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, Collection Espace en société, logique territoriale, pp. 69-76
- FAURE A., 2015, « Les passions de l'élu local, du notable au médiateur », *Histoire@Politique. Politique, culture, société*, n° 25, janvier-avril 2015
- FAURE A., DOUILLET A.-C. (Dir.), 2005, *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, PUG
- FAURE A., VANIER M., DUGUA B., LOISEL M., MARTIN-GOUSSET C., 2016, *SCoT et territoires. Quels acquis ? Quelles perspectives ?* Rapport final, Fédération Nationale des SCoT, 3 mai 2016
- FLIPO F., 2014, « Les trois conceptions du développement durable », *Développement durable et territoires*, Vol. 5, n°3, décembre 2014
- FLOCH J.-M., MOREL B., 2011, *Panorama des villes moyennes*, Document de travail publié par l'INSEE
- FOUQUET, A., 2009, « L'Évaluation des politiques publiques. Concepts et enjeux », in TROSA S. (Dir.), *Évaluer les politiques publiques pour améliorer l'action publique : Une perspective internationale*, Vincennes, Institut de la gestion publique et du développement économique, pp. 21-33
- FUKUYAMA F., 1992, *La fin de l'histoire et le dernier homme*, Paris, Flammarion, collection Champs Essai
- GAUDIN T., 2005, *La prospective*, Paris, Presses Universitaires de France, 2^{nde} édition mise à jour septembre 2013
- GEELS F.-W., 2002, « Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes: A multi-level perspective and a case-study », *Research Policy*, Vol. 31, n°. 8-9, pp. 1257-1274
- GEELS F.-W., 2005, *Technological transitions and system innovations : A co-evolutionary and socio-technical analysis: A Co-evolutionary and Socio-Technical Analysis*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing Ltd
- GEELS F.-W., 2011, « The multi-level perspective on sustainability transitions : Responses to seven criticisms », *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 1, pp. 24-40
- GEELS F.-W., KEMP R., 2000, « Transities vanuit sociotechnisch perspectief « (Transitions from a socio-technical perspective), in ROTMANS J. et al., *Transities en transitie-management* (Transitions and transition management), background document for chapter 1 of the report, Maastricht
- GEELS F.-W., SCHOT J., 2007, « Typology of sociotechnical transition pathways », *Research Policy*, Vol. 36, n° 3, pp. 399-417
- GEORGESCU-ROEGEN N., 1972, *The Entropy Law and The Economic Process*, Cambridge, Harvard University Press
- GODET M., 1993, « Préface », in HATEM F. (Dir.), *Les méthodes de prospective*, Paris, Economica, p. 15

- GODET M., 1997, *Manuel de prospective stratégique. Tome 1. Une indiscipline intellectuelle*, Paris, Dunod, 3^{ème} édition, 2007
- GODET M., 2001, *Manuel de prospective stratégique. Tome 2. L'Art et la méthode*, Paris, Dunod, 3^{ème} édition, 2007
- GODET M., DURANCE P., 2011, *La prospective stratégique. Pour les entreprises et les territoires*, Paris, Dunod
- GOZE M., 2014, « Le Programme Local de l'habitat (PLH) et le Plan départemental de l'habitat (PDH) », *Les outils de l'aménagement*, CEREMA, consulté en ligne le 27/09/2017 http://outil2amenagement.cerema.fr/spip.php?page=article_print&id_article=593
- GREMION P., 1976, *Le pouvoir périphérique : bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil
- GREMY J.-P., LE MOAN M.-J., 1977, « Analyse de la démarche de construction de typologies dans les sciences sociales », *Informatique et sciences humaines*, n° 35
- GRUSON C., 1968, *Origine et espoirs de la planification française*, Paris, Dunod
- GUIADER V., 2008, *Socio-histoire de la prospective. La transformation d'une entreprise réformatrice en expertise d'Etat*, thèse de doctorat, Université Paris Dauphine
- GUMUCHIAN H., GRASSET E., LAJARGE R., ROUX E., 2003, *Les acteurs, ces oubliés du territoire*, Paris, Anthropos Economica
- GUMUCHIAN H., PECQUEUR B. (Dir.), 2007, *La ressource territoriale*, Paris, Economica
- GWIAZDZINSKI L. (Dir.), 2016, *L'hybridation des mondes. Territoires et organisations à l'épreuve de l'hybridation*, Grenoble, Elya Editions, collection L'innovation autrement
- HALL P., TEWDWR-JONES M., 2011, *Urban and Regional Planning*, Fifth edition, Oxon, Routledge
- HAMDOUCH A., ZUINDEAU B., 2010, « Introduction. Diversité territoriale et dynamiques socio-institutionnelles du développement durable : une mise en perspective », *Géographie, économie, société*, Vol. 12, n° 3, pp. 243-259
- HANSEN-LØVE L. (Dir.), 2011, *La philosophie de A à Z*, Paris, Hatier
- HARTOG F., 2003, *Régimes d'historicité. Présentisme et expériences du temps*, Paris, Seuil, collection Points Histoire, édition augmentée de 2012
- HATEM F. (Dir.), 1993, *Les méthodes de prospective*, Paris, Economica
- HERAULT B., 2008, « Interfuturs : une prospective de la mondialisation », *Horizons stratégiques*, Vol. 1, n° 7, pp. 151-158.
- HERBAUX P., 2004, *Anticipation des ruptures affectant le territoire, intelligence territoriale en Nord-Pas de Calais*, Septembre 2004
- HESSEL S., 2010, *Indigniez vous !*, Montpellier, Indigène
- HIRSCHMAN A.-O., 1980, *Les passions et les intérêts*, Paris, P.U.F.
- HOPKINS R., 2010, *Manuel de Transition : de la dépendance au pétrole à la résilience locale*, Montréal, Les Éditions Ecosociété

- HOPKINS R., 2017, « Everything gardens : les villes en transition. Entretien avec Rob Hopkins », *Vacarme*, Vol. 81, n° 4, pp. 28-38.
- HYYSALO S., MARTTILA T., PERIKANGAS S., AUVINEN K., 2019, « Codesign for transitions governance : A mid-range pathway creation toolset for accelerating sociotechnical change », *Design Studies*, Vol. 63, juin 2019
- INNERARITY D., 2008, *Le futur et ses ennemis. De la confiscation de l'avenir à l'espérance politique*, Paris, Flammarion
- JACKSON T., 2010, *Prospérité sans croissance : la transition vers une économie durable*, Bruxelles, Namur, De Boeck-Etopia
- JEAN Y., VANIER M., 2008, *La France. Aménager les territoires*, Paris, Armand Collin, Collection U Géographie
- JOBERT B., 1992, « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue Française de Science Politique*, Vol. 42, n° 2, pp. 219-234, avril 1992
- JONAS H., 1979, *Le principe de responsabilité*, Paris, Flammarion, collection Champs essais, traduction française de 1990, 3^{ème} édition, 1995
- JOURDAN J., 2011, « La planification face au défi de la cohérence territoriale, in ZEPF M., ANDRES L. (Dir.), *Enjeux de la planification territoriale en Europe*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, Collection Espace en société, logique territoriale, pp. 163-180
- JOUVENEL (DE) H., 2007, « Hugues de Jouvenel », in DURANCE P., CORDOBES S (Dir.), *Attitudes prospectives. Éléments d'une histoire de la prospective en France après 1945*, Paris, L'Harmattan, pp. 63-87
- JOUVENEL (DE) H., 2012, *Une brève histoire de la prospective*, <https://www.futuribles.com/fr/qui-sommes-nous/comprendre-la-prospective/histoire/>
- KAUFMANN V., RAVALET E. (Dir.), 2019, *Outils d'analyse pour un aménagement durable. L'urbanisme par les modes de vie*, Genève, MétisPresses
- KEMP R., LOORBACH D., ROTMANS J., 2007, « Transition management as a model for managing processes of co-evolution towards sustainable development », *International Journal of Sustainable Development & World Ecology*, 14, pp. 1-15
- LA BRANCHE S., 2009, « L'insoutenable légèreté environnementale de la participation : une problématisation », *VertigO*, Vol. 9, n° 1, mai 2009
- LAHIRE B., 1998, *L'homme pluriel. Les ressorts de l'action*, Paris, Nathan
- LAJARGE R., ROUX E., 2007, « Ressource, projet, territoire : le travail continu des intentionnalités », in GUMUCHIAN H., PECQUEUR B. (Dir.), *La ressource territoriale*, Paris, Economica, pp.133-146
- LARDON S, PIVETEAU V, 2007, « Méthodologie de diagnostic pour le projet de territoire : une approche par les modèles spatiaux », *Géocarrefour*, vol. 80/2, pp. 75-90.
- LASCOUMES P., LE GALES P. (Dir.), 2005, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po
- LASCOUMES P., LE GALES P., 2012, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2^{ème} édition

- LEBRETON J-P. (Dir.), « Evaluation juridique des premiers schémas de cohérence territoriale », *Les cahiers du GRIDAUH*, n°19, pp. 215-243
- LE FUR R., 2012, « Quand la planète rencontre les territoires. Impacts de la territorialisation des objectifs énergie-climat », communication aux 3^{èmes} rencontres scientifiques internationales *Territoire, territorialisation, territorialité*, Grenoble, 28 et 29 mars 2012
- LE FUR R., 2019, « Du développement durable à la transition : des démarches d'anticipation territoriales en recomposition », *Temporalités* n° 28
- LE FUR R., 2020, « Des recompositions territoriales à l'anticipation territoriale », communication au colloque *Population, temps, territoires* du Collège international des sciences territoriales (CIST), Paris, 18-20 novembre 2020
- LE FUR R., 2021, « Transitions : les parcs naturels régionaux en ordre de marche », *Horizons publics*, mars-avril 2021, n° 20, pp. 86-89
- LESOURNE J., 2007, « Jacques Lesourne », in DURANCE P., CORDOBES S. (Dir.), *Attitudes prospectives. Éléments d'une histoire de la prospective en France après 1945*, Paris, L'Harmattan, pp. 21-44
- LEROY M., LAURIOL J., « 25 ans de Développement Durable : de la récupération de la critique environnementale à la consolidation d'une dynamique de normalisation », *Gestion 2000*, Vol. 28, n° 2, pp. 127-145
- LEVY J., LUSSAULT M. (Dir.), 2013, *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin
- LIPOVESTSKY G., 2004, « Temps contre temps ou la société hypermoderne », in LIPOVESTSKY G., CHARLES S., *Les Temps hypermodernes*, Paris, Grasset Le livre de poche, collection Biblio essai, pp. 47-100
- LOINGER G., 1994, « Construction de territoires imaginaires et politiques de développement régional », *Les nouveaux territoires de la prospective, Espaces et sociétés*, n° 74-75, Paris, l'Harmattan, pp. 23-42
- LOINGER G., SPOHR C., 2005, « Prospective et planification territoriales. Etat des lieux et prospective », *Travaux de Recherche de Prospective*, n° 24, février 2005
- LOORBACH D., 2007, *Transition Management: New Mode of Governance for Sustainable Development*, Utrecht, International Books
- LOORBACH D., 2010, « Transition Management for Sustainable Development: A Prescriptive, Complexity-Based Governance Framework », *Gouvernance*, Vol. 23, n° 1, janvier 2010, pp. 161-183
- LOORBACH D., ROTMANS J., 2010, « The practice of transition management: Examples and lessons from four distinct cases », *Futures*, n° 42, pp. 237-246
- LOUARGANT S., DENIZOT D., 2010, « Les réseaux de la prospective à l'aune du développement territorial », in BLETON-RUGET A., COMMERÇON N., VANIER. M. (Dir.), *Réseaux en question : utopies, pratiques et prospectives*, Institut de Recherche du Val-de-Saône Mâconnais, pp.219-230,
- LOUIS S., MERLE E., 1987, « L'expérience des contrats de plan », *Annuaire des collectivités locales*, Tome 7, pp. 47-63

- LUHMANN N., 1995, *Social Systems*, Stanford, Stanford University Press
- LYOTARD J.-F., 1979, *La condition postmoderne*, Paris, Les Editions de Minuit
- MALLET S., 2020, « Les rythmes de la production urbaine au prisme de l'accélération sociale », *EspacesTemps.net*, Travaux, <https://www.espacestems.net/articles/les-rythmes-de-la-production-urbaine-au-prisme-de-laceleration-sociale/>
- MANCEBO F., 2007, « Quels référentiels pour un aménagement « durable » ? », *L'Information géographique*, Vol. 71, n° 3, pp. 29-47
- MARCHAND B., 2001, « La haine de la ville : « Paris et le désert français » de Jean-François Gravier », *L'information géographique*, Vol. 65, n° 3, pp. 234-253
- MARTOUZET D (Dir.), 2018, *Le projet fait les acteurs. Urbanisme, complexité, incertitude*, Tours, Presses Universitaires François-Rabelais, Collection Villes et Territoires
- MASENGESHO K., BONAMI M., Jean-Marie DE KETELE J.-M., 2009, « Modèle d'analyse des conceptions et des pratiques de planification », *Revue française de gestion*, Vol. 5, n° 195, pp. 55-83
- MASSE P., 1962, « La planification française », *Les Cahiers de la publicité*, n° 1, pp. 83-96.
- MASSE P., 1964, *Réflexions pour 1985*, Paris, La Documentation Française
- MASSE P. 1965, *Le plan ou l'anti-hasard*, Paris, Gallimard, collection Idées NRF
- MEADOWS Do., MEADOWS De., RANDERS J., BEHRENS W., 1972, *The limits to growth*, Universe Books
- MENISSIER T., 2021, *Innovations. Une enquête philosophie*, Paris, Hermann
- MERLIN P., 2015, « Planification spatiale », in MERLIN P., CHOAY F. (Dir.), *Dictionnaire de l'aménagement et de l'urbanisme*, Paris, PUF, 7^{ème} édition entièrement refondue, pp. 579-580
- MERLIN P., CHOAY F. (Dir.), 2015, *Dictionnaire de l'aménagement et de l'urbanisme*, Paris, PUF, 7^{ème} édition entièrement refondue
- MICHAUX V., 2018, « Stratégie territoriale : les impacts et les limites d'un cadre participatif " incitatif-coercitif " », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, Vol. 1, pp. 33-60
- MIGAUD D., 2013, « Les cinq défis de l'évaluation », *Revue française d'administration publique*, Vol. 148, n° 4, pp. 849-858
- MOINE A., 2006, « Le territoire comme un système complexe : un concept opératoire pour l'aménagement et la géographie », *L'Espace géographique*, Vol. 2, Tome 35, pp. 115-132
- MORAND-DEVILLER J., 1996, *Droit de l'urbanisme*, Paris, ESTEM
- MORIN E., 1990, *Introduction à la pensée complexe*, Paris, Seuil, collection Points-Essais, édition de 2005
- MORIN E., 1999, *Les sept savoirs nécessaires à l'éducation du futur*, Paris, Seuil
- MOTTE A., 2006, *La notion de planification stratégique spatialisée (Strategic Spatial Planning) en Europe (1995-2005)*, Paris, PUCA

- MOTTE A., 2011, « Repenser la planification territoriale à l'échelle des régions urbaines », in ZEPF M., ANDRES L. (Dir.), *Enjeux de la planification territoriale en Europe*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, Collection Espace en société, logique territoriale, pp. 55-67
- MULLER P., 1990, *Les Politiques Publiques*, Paris, PUF, 12^{ème} édition mise à jour, 2018
- MULLER P., 2015, *La société de l'efficacité globale*, Paris, PUF
- MUTOMBO E. J. K., BAULER T., WALLENBORN G., 2007, *Méthodes participatives de prospective et de planification pour un développement durable : analyse d'approches et de réalisations*, Rapport final de l'Université Libre de Bruxelles, Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire, Centre d'Etude du Développement Durable
- NEUMAYER, E., 2003, *Weak versus strong sustainability: exploring the limits of two opposing paradigms*, Northampton, Edward Elgar
- NOVARINA G., 2003, *Plan et projet, L'urbanisme en France et en Italie*, Paris, Anthropos Economica
- OUVARD, P., RIO, N. 2014, « Les démarches d'anticipation territoriale : pratiques et évolutions. Les cas des métropoles nantaise et lyonnaise », Communication aux *Chantiers de la jeune recherche urbaine* de l'IMUalpha, ENS Lyon, 12 mai
- PASCALLON P., 1974, *La planification de l'économie française*, Paris, Masson et Cie, Collection Droit – Sciences économiques
- PAVARD B., 2012, « Du *Birth Control* au Planning familial (1955-1960) : un transfert militant », *Histoire@Politique*, Vol. 3, n° 18, pp. 162-178
- PECQUEUR B., 2000, *Le développement local*, Paris, La Découverte
- PECQUEUR B., ZUINDEAU B., 2010, « Espace, territoire, développement durable », in ZUINDEAU B. (Dir.), *Développement durable et territoire*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, collection Environnement et société, nouvelle édition originale, pp. 49-58
- PETIT O., VILLALBA B., ZACCAI E., 2010, « Interdisciplinarité et développement durable », in ZUINDEAU B. (Dir.), *Développement durable et territoire*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, collection Environnement et société, nouvelle édition originale, pp. 37-48
- PETIT Y., 2018, « Rapport introductif « La lutte contre le réchauffement climatique après l'Accord de Paris : quelles perspectives ? » », *VertigO*, Vol. 18, n° 1, mai 2018
- PIERON J.-P., 2016, « Imagination et décision. L'anticipation entre la prospective et la perspective », *Revue française d'éthique appliquée*, n°2, pp. 99-108
- PIERSON P., 2000, « Path dependence, increasing returns and the study of politics », *American Political Science Review*, 94, 2, pp. 251-267
- PINSON G., 2012, « Les systèmes métropolitains français à l'horizon 2040 », *Futuribles*, n° 387
- RAYNER S., MALONE E.L., 1998, *Human Choice and Climate Change. An International Assessment*, Vol. 2, Battelle Press, Washington DC
- REGENTC., 2017, *Le projet de territoire. De l'élaboration à la mise en œuvre opérationnelle*, Voiron, Territorial Editions

- REVAULT D'ALLONNES M., 2012, *La crise sans fin. Essai sur l'expérience moderne du temps*, Paris, Seuil, collection Points-Essais
- RIO N., 2015, *Gouverner les institutions par le futur. Usages de la prospective et construction des régions et des métropoles en France (1955-2015)*, thèse de doctorat, Université Lumière Lyon 2
- RIO N., 2015b, *Gouverner les institutions par le futur*, résumé de la thèse de doctorat, Université Lumière Lyon 2
- RIP A., KEMP R., 1998, « Technological change », in RAYNER S., MALONE E.L., *Human Choice and Climate Change. An International Assessment*, Vol. 2, Batelle Press, Washington DC, pp 327-399
- ROSA H., 2010, *Accélération. Une critique sociale du temps*, Paris, La Découverte/Poche, Edition de 2013
- ROSANVALLON P., 1995, *La Nouvelle Question sociale. Repenser l'Etat-providence*, Paris, Seuil
- ROSANVALLON P., 2006, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil
- ROSANVALLON P., 2009, « Sortir de la myopie des démocraties », *Le Monde* du 07/12/2009
- ROTMANS J., KEMP R., VAN ASSELT M., 2001, « More evolution than revolution : transition management in public policy », *Foresight*, Vol.03, n° 01, pp. 15-31
- ROTMANS J., LOORBACH D., KEMP R., 2007, « Transition management : Its origin, evolution and critique », Workshop on *Politics and governance in sustainable socio-technical transitions*, 19-21 September 2007, Schloss Blankensee, Berlin
- ROTMANS J., KEMP R., 2008, « Detour ahead: a response to Shove and Walker about the perilous road of transition », *Environment and Planning*, Vol. 40, pp 1006-1014
- ROUBAN L., 2018, *La démocratie représentative est-elle en crise ?*, La Documentation française, collection Doc'en poche – Place au débat
- ROUX E. (Dir.), 2016, *Les diagnostics de territoires : quelle connaissance pour quelle action ?*, Rapport final, CGET, PACTE, Université Grenoble Alpes
- ROYOUX D., 2017, « Les politiques publiques locales à l'épreuve des disjonctions temporelles », *Multitudes*, Vol. 69, n° 4, pp. 61-69.
- ROYOUX D., 2018, « L'articulation des temporalités de la vie quotidienne : nouveaux défis territoriaux des politiques locales », *Développement durable et territoires*, Vol. 9, n° 2, juin 2018
- RUMPALA Y., 2010a, « Développement durable » : du récit d'un projet commun à une nouvelle forme de futurisme ? », *A contrario*, Vol. 2, n° 14, pp. 111-132
- RUMPALA Y., 2010b, « Gouverner en pensant systématiquement aux conséquences ? Les implications institutionnelles de l'objectif de « développement durable » », *VertigO – la revue électronique en sciences de l'environnement*, Vol. 10, n° 1, avril 2010
- SACHS I., 1998, *L'écodéveloppement*, Paris, Syros, collection « Alternatives économiques »
- SANTAMARIA F., 2016, « Origines et fondements de l'aménagement du territoire en France », in DESJARDINS X., GENEAU DE LAMARLIERE I., *L'aménagement du territoire en France*, Paris, La Documentation Française, pp. 15-29

- SARTRE J.-P., 1946, *L'existentialisme est un humanisme*, Paris, Gallimard, collection folio essais, édition de 1996
- SAUTOY (du) M., 2017, *Ce que nous ne saurons jamais*, Paris, Éditions Héloïse d'Ormesson,
- SEBBAH B., LOUBERE L., SOUILLARD N., THIONG-KAY L., SMYRNAIOS N., 2018, *Les Gilets jaunes se font une place dans les médias et l'agenda politique*, Rapport de recherche, Laboratoire d'Etudes et de Recherches Appliquées en Sciences Sociales
- SEMAL L., SZUBA M., 2010, « Villes en transition : imaginer des relocalisations en urgence », *Mouvements*, Vol. 3, n° 63, pp. 130-136
- SEN A., 1999, *Un nouveau modèle économique. Développement, justice, liberté*, Paris, Odile Jacob, traduction française de 2000
- SEVERAC (de) C., 2000, « Procédure de développement territorial et participation des acteurs : l'expérience des contrats globaux de développement (CGD) en Rhône-Alpes », *Revue de géographie alpine*, tome 88, n° 1, pp. 121-124
- SGARD A., 2008, « Entre rétrospective et prospective », *EspacesTemps.net*, <http://www.espacestemp.net/articles/entre-retrospective-et-prospective/>
- SHOVE E., WALKER G., 2007, « Caution ! Transitions ahead: politics, practice, and sustainable transition management », *Environment and Planning*, Vol. 39, pp. 763-770
- SOLER-COUTEAUX P., 2013, « Le contenu du PADD et la nature du SCoT », *Ecriture du Projet d'Aménagement et de développement durable*, Fiche n°1, GRIDAUH, <http://www.gridauh.fr/comptes-rendus-de-travaux/ecriture-des-scot/>
- SOUBEYRAN O., 1994, « Comment se fabrique un territoire de la prospective », *Les nouveaux territoires de la prospective, Espaces et sociétés*, n° 74-75, 1994, Paris, l'Harmattan, pp. 137-163
- SOUBEYRAN O., 2014, *Pensée aménagiste et Improvisation*, Paris, Editions des archives contemporaines
- TALANDIER M., 2007, *Un nouveau modèle de développement hors métropolisation. Le cas du monde rural français*, thèse de doctorat, Volume 1, Université Paris XII – Val de Marne
- THEYS J., 1994, « Prospective de l'environnement : la nature est-elle gouvernable ? », *Les nouveaux territoires de la prospective, Espaces et sociétés*, n° 74-75, 1994, Paris, l'Harmattan, pp. 45-68
- THEYS J., 2014, « Le développement durable face à sa crise : un concept menacé, sous-exploité ou dépassé ? », *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol. 5, n° 1, Février 2014
- THIBAUT S., 2018, « Composition et structure du projet », in MARTOUZET D. (Dir.), *Le projet fait les acteurs. Urbanisme, complexité, incertitude*, Tours, Presses Universitaires François-Rabelais, Collection Villes et Territoires
- THORNARY J.-M. (Dir.), 2017, *Contrats de plan État-Région : histoire et perspectives*, Paris, La Documentation Française
- TOLEDO (de) C., IMHOFF A., QUIROS K., 2016, *Les potentiels du temps. Art et politique*, Paris, Manuella éditions

- TRAPITZINE R., 2010, « Les non-dits du Grenelle, Entre oubli du foncier, nouvelle conception de l'action publique, retour de l'Etat et primat de l'environnement », *Etudes foncières*, n°143, pp.6-9
- TROSA, S. (Dir.), 2009, *Évaluer les politiques publiques pour améliorer l'action publique : Une perspective internationale*, Vincennes, Institut de la gestion publique et du développement économique
- VIVIEN F.-D., 2010, « Les antécédents conceptuels du développement durable », in ZUINDEAU B. (Dir.), *Développement durable et territoire*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, collection Environnement et société, nouvelle édition originale, pp. 25-35
- VANIER M., 1995, « La petite fabrique de territoires en Rhône-Alpes : acteurs, mythes et pratiques », *Revue de géographie de Lyon*, Vol. 70, n° 2, pp. 93-103
- VANIER M. (Dir.), 2009, *Territoires, territorialité, territorialisation. Controverses et perspectives*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, collection Espace et Territoires
- VANIER M., 2015, « 28 scénarios de prospective territoriale pour la France : relecture transversale », *L'Information géographique*, Vol. 79, n° 2, Armand Colin, pp. 79-91
- VELTZ P., 2008, « Au-delà du développement local », *Esprit*, Février 2008, pp. 60-74
- VERPEAUX M, RIMBAULT C., WASERMAN F, 2015, *Les collectivités territoriales et la décentralisation*, Paris, La Documentation Française, Collection Découverte de la Vie Publique, 8^{ème} édition
- VIDAL C., 2015, *La prospective territoriale dans tous ses états. Rationalités, savoirs et pratiques de la prospective (1957-2014)*, thèse de doctorat, Université de Lyon
- VILLENEUVE D., DREVON G., 2019, « Dépendance à l'automobile et pressions temporelles », in KAUFMANN V., RAVALET E. (Dir.), *Outils d'analyse pour un aménagement durable. L'urbanisme par les modes de vie*, Genève, MétisPresses, pp. 171-189
- WEBER M., 1919, *Politik als Beruf*, Munich, Duncker & Humboldt
- WAINTRON F., 2019, « L'innovation n'est pas sans créer du remue-ménage », *La gazette des communes*, dossier L'innovation à tous les étages, publié le 18/09/2019 en ligne <https://www.lagazettedescommunes.com/637316/linnovation-nest-pas-sans-creer-du-remue-menage/>
- ZACCAI E., 2002, *Le développement durable : dynamique et constitution d'un projet*, Bruxelles, Presses interuniversitaires européennes, collection Peter Lang
- ZACCAI E, 2011, *25 ans de développement durable, et après ?*, Paris, Presse Universitaire de France, collection Développement durable et innovation institutionnelle, 2^{ème} tirage, 2015
- ZEPF M., 2004, *Éléments de définition de la raison pratique de l'aménagement urbain : vers un continuum entre agrégation d'acteurs et processus permanent*, Mémoire de synthèse, Habilitation à Diriger des Recherches, Université Lumière Lyon 2
- ZEPF M., 2011, « La planification territoriale entre dynamiques socio-économiques et inertie politico-administratives : un processus permanent », in ZEPF M., ANDRES L. (Dir.), *Enjeux de la planification territoriale en Europe*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, Collection Espace en société, logique territoriale, pp. 39-53

ZEPF M., ANDRES L. (Dir.), 2011, *Enjeux de la planification territoriale en Europe*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, Collection Espace en société, logique territoriale

ZUINDEAU B. (Dir.), 2010, *Développement durable et territoire*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, collection Environnement et société, nouvelle édition originale

LITTÉRATURE TECHNIQUE ET INSTITUTIONNELLE

Rapports d'études, colloques, documents institutionnels

ADCF, 2015, *Les projets de territoire des communautés. Enjeux et pratiques observées*

ADCF, 2020, *Projet de territoire. Ambition, méthodes et pratiques*, décembre 2020

CERTU, 2008, *Du Schéma de Développement de l'Europe Communautaire au Plan Local d'Urbanisme. La planification territoriale en France*, Editions du CERTU, collection Dossiers

CERTU, 2012, « Le Plan de Déplacements Urbains. Pour une intégration des politiques de mobilité », *Mobilités et transports, outils et méthodes*, Editions du CERTU, collection Références

CHOBERT A., THOURET C., 2009, « SCoT : un projet de territoire au carrefour des politiques d'aménagement ? », compte rendu des *Cinquième rencontres nationales des SCoT*, Narbonne, 4 & 5 juin 2009

Commission mondiale pour l'environnement et le développement (CMED), 1987, *Notre avenir à tous*, http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/sites/odyssee-developpement-durable/files/5/rapport_brundtland.pdf

Conseil de l'Union Européenne, 2015, *Projet de conclusions du Conseil sur la diplomatie en matière de climat*, 10899/15, 16 juillet 2015

DATAR, 1971, « Une image de la France en l'an 2000. Scénario de l'inacceptable », *Travaux et recherche de prospective*, Vol. 20

DATAR, 2000, *Aménager la France de 2020 : mettre les territoires en mouvement*, Paris, La Documentation Française

DATAR, 2010a, « Territoire 2040, aménager le changement », séminaire *Prospective Info* du 1er juin 2010

DATAR, 2010b, « Territoires 2040. Aménager le changement », *Revue d'étude et de prospective*, N°1, La Documentation Française

DATAR, 2010c, « Territoires 2040. Prospective périurbaine et autres fabriques de territoires », *Revue d'étude et de prospective*, N°2, La Documentation Française

DATAR, 2011a, « Territoires 2040. Des systèmes spatiaux en perspective », *Revue d'étude et de prospective*, N°3, La Documentation Française

DATAR, 2011b, « Territoires 2040. Des systèmes spatiaux en prospective », *Revue d'étude et de prospective*, N°4, La Documentation Française

DATAR, 2012a, « Territoires 2040. Des facteurs de changement 1 », *Revue d'étude et de prospective*, N°5, La Documentation Française

DATAR, 2012b, « Territoires 2040. Des facteurs de changement 2 », *Revue d'étude et de prospective*, N°6, La Documentation Française

Fédération des PNR, 2007, *Les Parcs naturels régionaux : 40 ans d'histoire...*

Fédération des PNR, 2017, « 50 ans des Parcs. Célébrer et s'engager pour demain », Actes du 12 octobre 2017

Ministère de la culture, 2003, *Les monuments historiques*, note de la Direction de l'Architecture et du Patrimoine (DAPA), <http://www.culture.gouv.fr/culture/organisation/dapa/procedures.pdf> (consultée le 13/01/2017)

Ministère de l'écologie et du Développement durable, 2002, *Historique du développement durable*

Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie, 2013, *Projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 locaux. Cadre de référence*

Réseau rural, 2010, GTEC. *Gestion territoriale des emplois et des compétences. Une démarche d'anticipation territoriale des activités et des compétences*

UNESCO, 1972, *Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel*, adoptée par la Conférence générale à sa dix-septième session Paris, 16 novembre 1972, <http://whc.unesco.org/archive/convention-fr.pdf> (consultée le 13/01/2017)

Documents techniques institutionnels des terrains d'étude

Chambéry métropole, 2003, *Dynamiques et enjeux. Réflexions préalables au projet et au contrat d'agglomération*, juin 2003

Chambéry métropole, 2004, *Développement durable à Chambéry métropole. Répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs*, note interne

Chambéry métropole, 2006, *Le projet d'agglomération 2020*

Chambéry métropole, 2008, *1957-2007. 50 ans d'intercommunalité chambérienne. Quand l'histoire s'écrit au futur*

CGEDD, 2015, *Étude exploratoire en vue de la création d'une agence d'urbanisme en Savoie*, Rapport n° 010254-01, La Documentation Française

DDT 71, 2011a, *Espace Ouest Saône-et-Loire. Diagnostic et introduction à l'exercice prospectif. Partie 1. Diagnostic à vocation prospective*

DDT 71, 2011b, *Espace Ouest Saône-et-Loire. Diagnostic et introduction à l'exercice prospectif. Partie 2. Introduction à l'exercice prospectif*

Grand Chambéry, 2018, *La Fabrique du territoire. Projet d'agglomération 2017-2030*

Nîmes métropole, 2016a, *Mission d'assistance à l'élaboration du projet de territoire Nîmes Métropole 2030*, CCTP, juin 2016

Nîmes métropole, 2016b, *Nîmes métropole 2030. Notre projet de territoire. Diagnostic territorial*, décembre 2016

Nîmes métropole, 2017a, *Nîmes métropole 2030. Notre projet de territoire. Trois scénarios exploratoires pour Nîmes métropole 2030*, janvier 2017

Nîmes métropole, 2017b, *Nîmes métropole 2030. Notre projet de territoire. Ambition pour Nîmes métropole 2030*, mai 2017

Nîmes métropole, 2018, *Nîmes métropole 2030. Notre projet de territoire*, juillet 2018

Pays de Bièvre Valloire, 2009, *Elaboration du projet territorial de développement durable. Diagnostic*, décembre 2009

Pays de Bièvre Valloire, 2010, *Elaboration du projet territorial de développement durable. Charte du Pays de Bièvre Valloire. Document définitif*, juillet 2010

PNR de Chartreuse, 2008, *Orientations opérationnelles. Charte du Parc naturel régional de Chartreuse 2008-2019*

PNR de Chartreuse, 2018a, *Diagnostic territorial*, février 2018

PNR de Chartreuse, 2018b, *Evaluation de la mise en œuvre de la Charte 2008-2019 du Parc naturel régional de Chartreuse*, mars 2018

PNR de Chartreuse, 2019a, *Projet de charte 2020 – 2035. Parc naturel régional de Chartreuse*, avant-projet de Charte soumis pour avis intermédiaire

PNR de Chartreuse, 2019b, *Évaluation environnementale de la Charte 2020-2035 du Parc naturel régional de Chartreuse*

Région Franche-Comté, 2008, *Agenda 21 de la Région Franche-Comté. Diagnostic partagé*

Région Franche-Comté, 2009, *Agenda 21 2009-2011 de la Région Franche-Comté*

Région Sud, 2018. *Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'Égalité des Territoires. Rapport. Document pour arrêt du projet* du 22 septembre 2018

SCOTSAR, 2015a, *SCoT de l'arrondissement de Sarrebourg, Rapport de présentation - Tome 1. Diagnostic socio-économique*, Version SCoT approuvé, février 2020

SCOTSAR, 2015b, *SCoT de l'arrondissement de Sarrebourg, Rapport de présentation - Tome 1. Etat initial de l'environnement*, Version SCoT approuvé, février 2020

SCOTSAR, 2019, *SCoT de l'arrondissement de Sarrebourg. Livre blanc de la concertation. Juin 2015 - Mars 2019*

SCOTSAR, 2020a, *SCoT de l'arrondissement de Sarrebourg, Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD)*, Version SCoT approuvé, février 2020

SCOTSAR, 2020b, *SCoT de l'arrondissement de Sarrebourg, Document d'Orientation et d'Objectifs (DOO)*, Version SCoT approuvé, février 2020

SCOTSAR, 2020c, *SCoT de l'arrondissement de Sarrebourg, Rapport de présentation - Tome 3. Explication des choix retenus. Evaluation environnementale*, Version SCoT approuvé, février 2020

SDAU, 1977, *Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Chambéry, lac du Bourget, combe de Savoie*

SEPAL, 1988, *Lyon 2010, Un projet d'agglomération pour une métropole européenne, Etudes préparatoires au nouveau schéma directeur de l'agglomération lyonnaise*, Adurco, DDE du Rhône, DDAF du Rhône

TEPOS, 2016. *Territoire à énergie positive. La transition énergétique sur le territoire des agglomérations de Chambéry et d'Annecy et du Parc naturel régional du massif des Bauges. Dossier de présentation*, novembre 2016

ANNEXE 1 - INDEX

Index des figures

Figure 1 – Carte de localisation des terrains (fond de carte : Géoportail)	38
Figure 2 – Page de garde du rapport Réflexions pour 1985 (source : Massé, 1964)	46
Figure 3 – La scénario de l’inacceptable : zones de polarisation en 1990-2000 (source : DATAR, 1971)	50
Figure 4 : Territoires 2040 n° 4 (source : DATAR, 2011b)	60
Figure 5 – Carte de localisation (Source : Géoportail)	80
Figure 6 – Population 2015 et évolution 2010-2015 de la population au sein de Chambéry métropole (Source : Observatoire des territoire, INSEE)	80
Figure 7– Page de couverture du SDAU de la région de Chambéry, du lac du Bourget et de la combe de Savoie.....	81
Figure 8 – Les communes du schéma de la région de Chambéry (source : SDAU, 1977)	82
Figure 9 - Les centres principaux de l’agglomération à long terme (source : SDAU, 1977).....	84
Figure 10 – Carte de l’état initial d’occupation du sol du SDAU – Zoom sur le secteur de la région de Chambéry (source : SDAU, 1977)	85
Figure 11 – Carte de vocation des sols à long terme du SDAU – Zoom sur le secteur de la région de Chambéry (source : SDAU, 1977)	85
Figure 12 – Légende des cartes du SDAU (source : SDAU, 1977)	86
Figure 13 : Page de garde du rapport Dynamiques et enjeux (source : Chambéry métropole, 2003)..	93
Figure 14 - « Une agglomération porte des Alpes » (Source : Chambéry métropole, 2006, p. 8)	95
Figure 15 : Page de garde du Projet d’agglomération 2020 (source : Chambéry métropole, 2006).....	95
Figure 16 - Analyse du Projet d’agglomération 2020 au prisme des indicateurs de comparaison des démarches d’anticipation	100
Figure 17 - Les deux intercommunalités fusionnées au 1 ^{er} janvier 2017 (réalisation : ASADAC-MDP, 2016)	104
Figure 18 – Les panneaux du thème habitat et urbanisme (source : Grand Chambéry)	106
Figure 19 - Page de garde de La Fabrique du territoire (source : Grand Chambéry, 2018).....	108
Figure 20 - Analyse de la Fabrique du territoire au prisme des indicateurs de comparaison des démarches d’anticipation	112
Figure 21 - Le pays de Bièvre Valloire (source : Pays de Bièvre-Valloire).....	113
Figure 22 – Charte du Bièvre Valloire (source : Pays de Bièvre-Valloire, 2010)	115
Figure 23 - Analyse de la Charte de Bièvre Valloire au prisme des indicateurs de comparaison des démarches d’anticipation	117
Figure 24 – Carte de localisation du SCoT du Pays de Sarrebourg (source : SCOTSAR, 2015a).....	118
Figure 25 - Analyse du SCoT du Pays de Sarrebourg au prisme des indicateurs de comparaison des démarches d’anticipation	121
Figure 26 - Nîmes métropole 2030, sommaire du diagnostic territorial (source : Nîmes métropole)..	123
Figure 27 - Nîmes métropole 2030, scénarios exploratoires (source : Nîmes métropole)	123
Figure 28 - Nîmes métropole 2030, sommaire du projet de territoire (source : Nîmes métropole)....	126
Figure 29 - Nîmes métropole 2030, le cadre stratégique (source : Nîmes métropole).....	126

Figure 30 - Analyse de Nîmes métropole 2030 au prisme des indicateurs de comparaison des démarches d'anticipation	127
Figure 31 – Le périmètre du PNR de Chartreuse lors de son dernier renouvellement (source : PNR de Chartreuse, 2018a).....	129
Figure 32 – Page de garde du rapport d'évaluation de la mise en œuvre de la Charte 2008-2019 du PNR de Chartreuse (source : PNR de Chartreuse, 2018b).....	130
Figure 33 - Les trois axes de la Charte 2020-2035 du PNR de Chartreuse (source : PNR de Chartreuse, 2019a).....	133
Figure 34 - Exemple des engagements des signataires de la Charte du PNR de Chartreuse pour la mesure 2.4.1 - Développer et structurer les filières d'approvisionnement en produits agricoles locaux qui répondent aux attentes des habitants	134
Figure 35 - Analyse de la Charte du PNR de Chartreuse au prisme des indicateurs de comparaison des démarches d'anticipation	135
Figure 36 – Anticipation territoriale (réalisation : Le Fur).....	137
Figure 37 – Pages internet de SCoT mettent en avant leurs projets de territoire.....	139
Figure 38 – Processus de rapprochement des trois figures historiques d'anticipation territoriale (Réalisation : Le Fur).....	150
Figure 39 - Page de garde de l'Agenda 21 de la Région Franche-Comté (source : Région Franche-Comté, 2009).....	159
Figure 40 - Analyse de l'Agenda 21 local de la Région Franche-Comté au prisme des indicateurs de comparaison des démarches d'anticipation.....	160
Figure 41 - De l'analyse morphologique aux scénarios exploratoires Ouest Saône-et-Loire 2040 (source DDT 71, 2011b)	162
Figure 42 - Analyse de la démarche Ouest Saône-et-Loire 2040 au prisme des indicateurs de comparaison des démarches d'anticipation.....	162
Figure 43 - Analyse du SRADDET PACA au prisme des indicateurs de comparaison des démarches d'anticipation	164
Figure 44 - Typologie des anticipations territoriales	167
Figure 45 - Analyse comparée des démarches d'anticipation territoriale étudiées.....	168
Figure 46 – Application de la typologie à différentes démarches d'anticipation territoriale	168
Figure 47 : L'accélération sociale (réalisation : Le Fur d'après Rosa, 2010, p. 190 et 238).....	200
Figure 48 - Prise en compte des thématiques environnementales dans le SDAU de la région de Chambéry.....	218
Figure 49 - Prise en compte des thématiques environnementales dans le Projet d'agglomération 2020	218
Figure 50 - Prise en compte des thématiques environnementales dans la Fabrique du territoire	219
Figure 51 – Evolution du périmètre des EPCI membres du PNR de Chartreuse, entre 2009 (à gauche) et 2017 (à droite) (Source : PNR de Chartreuse, 2018a)	232
Figure 52 - Frise de la co-construction de la Charte 2020-2035 du PNR de Chartreuse (source : PNR de Chartreuse, 2019a, p. 31).....	238
Figure 53 - Cycle du management de la transition (source : Loorbach, 2010).....	247
Figure 54 – Empilement de cycles du management de la transition (réalisation : Le Fur)	269
Figure 55 - La méthode des micro-scénarios de dissensus-consensus	273
Figure 56 – Charte 2020-2035 du PNR de Chartreuse (source : PNR Chartreuse, 2019a)	274
Figure 57 - Exemple des micro-scénarios portant sur l'évolution démographique du SCoT de Sarrebourg (source : Inddigo).....	275
Figure 58 - L'armature territoriale de Nîmes métropole 2030 (source : Nîmes métropole, 2018).....	290

Figure 59 – Forum et arènes des transitions.....	299
Figure 60- – Transition socio-technique (Geels et Schot, 2007)	303

Index des tableaux

Tableau 1 - Questions de recherche abordées et méthodes mobilisées par terrain.....	39
Tableau 2 - Modes et figures de l'anticipation (d'après Boutinet, 1990, p. 62)	155
Tableau 3 - Indicateur de niveau de prise en compte des thématiques	217
Tableau 4 - Sommaires du Projet d'agglomération 2020 et de l'Agenda 21 communautaire (source : Chambéry métropole, 2006).....	223
Tableau 5 - Critères d'analyse des activités et enjeux au prisme du management de la transition....	255
Tableau 6 - Exemple d'analyse par photolangage	307

Index des photos

Photo 1 - Illustration de temps participatifs de la Fabrique du territoire (source : site internet du Grand Chambéry).....	108
Photo 2 - Réunion publique de présentation du diagnostic (à gauche) et ateliers territoriaux (R. Le Fur).....	114
Photo 3 - Ateliers du SCoT du Pays de Sarrebourg et réunion des personnes publiques associées (source : SCOSTAR, 2019).....	119
Photo 4 – La concertation : les élus et l'AggloForum (Inddigo)	125
Photo 5 - Atelier et forum de révision de la Charte du PNR de Chartreuse (R. Le Fur).....	132
Photo 6 - Séminaire de construction des scénarios prospectifs Ouest Saône-et-Loire 2040 (R. Le Fur)	161
Photo 7 - Forum et atelier d'élaboration du SRADDET PACA (R. Le Fur)	163
Photo 8 - Ateliers de travail sur les micro-scénarios dans la cadre de la révision de la Charte du PNR de Chartreuse (source : Inddigo).....	274

ANNEXE 2 – ENTRETIENS REALISES

Liste des entretiens

Les entretiens suivants ont été réalisés dans le cadre de certaines des démarches étudiées :

NOM	Prénom	Organisme	Fonction	Démarches concernées
ALLIER	Vincent	Nîmes métropole	Vice-président en charge de <i>Nîmes métropole 2030</i>	<i>Nîmes métropole 2030</i>
BERGE	Dominique	Chambéry métropole et Grand Chambéry	Ancien DGS	<i>Projet d'agglomération 2020 et Fabrique du territoire</i>
BERTHOUD	Luc	Grand Chambéry	Vice-président en charge du développement durable, Maire de la Motte Servolex	<i>Fabrique du territoire</i>
BESSON	Louis	Chambéry métropole	Ancien Président	<i>Projet d'agglomération 2020</i>
BOHUN	Cédric	Nîmes métropole	Directeur Aménagement et Développement Durables	<i>Nîmes métropole 2030</i>
COTTERET	Laurent	Nîmes métropole	DGS	<i>Nîmes métropole 2030</i>
DEVEZE	Julien	Nîmes métropole	Directeur de cabinet	<i>Nîmes métropole 2030</i>
DONAZ	Jacqueline	Chambéry métropole	Ancienne Directrice de l'administration générale et des démarches participatives	<i>Projet d'agglomération 2020</i>
DULLIN	Xavier	Grand Chambéry	Président	<i>Fabrique du territoire</i>
DUPASSIEUX	Henri	Chambéry métropole	Ancien élu en charge de l'Agenda 21	<i>Projet d'agglomération 2020</i>
GOUDOUNAIX	Michel	Grand Chambéry	DGS	<i>Fabrique du territoire</i>
GOZDEK	Alain	Chambéry métropole et Grand Chambéry	Ancien Directeur du développement économique	<i>Projet d'agglomération 2020 et Fabrique du territoire</i>
GRILLET	Pierre-Yves	Syndicat mixte du SCoT métropole Savoie	Ancien Directeur	<i>SCoT métropole Savoie</i>
GUILLOT	Jean-Marie	AGATE et MDP	Directeur du pôle "Stratégie et développement territorial"	<i>Fabrique du territoire</i>

JACQUEMOUD	Corinne	Chambéry métropole	Ancienne Directrice de la communication	<i>Projet d'agglomération 2020</i>
KOSKA	Sylvie	Grand Chambéry	Vice-présidente en charge de la concertation	<i>Fabrique du territoire</i>
MAITRE	Florian	Grand Chambéry	Directeur de cabinet	<i>Fabrique du territoire</i>
MARLIN	Magali	Nantes Métropole	Pôle dialogue citoyen, évaluation et prospective	<i>Différentes démarches de Nantes métropole</i>
MISCOPEIN	Pierre	Syndicat mixte du SCoT métropole Savoie	Ancien secrétaire général	<i>SDAU région Chambéry et SCoT métropole Savoie</i>
MITHIEUX	Lionel	Grand Chambéry	Vice-président en charge de la <i>Fabrique du territoire</i> , conseiller départemental	<i>Fabrique du territoire</i>
MUGNIER	Robert	ASADAC et MDP	Ancien Directeur	<i>Projet d'agglomération 2020</i>
NORMAND SECOND	Maéva	Grand Chambéry	Cheffe du service agriculture et aménagement durable	<i>Fabrique du territoire</i>
RASTIER	Jean-Pierre	Chambéry métropole	Ancien Vice-président en charge du <i>Projet d'agglomération 2020</i>	<i>Projet d'agglomération 2020</i>
ROCHAS	Jean-Pierre	Communautés de communes Val de la Drome	DGS	<i>Biovallée 2040</i>
SAVINEAUX	Benoit	Grand Chambéry	Directeur de l'urbanisme et du développement local	<i>Fabrique du territoire</i>
SERRET	Jean	Communautés de communes Val de la Drome	Président	<i>Biovallée 2040</i>
VALLIN BALAS	Florence	Grand Chambéry	Maire de Cognin, membre du bureau communautaire	<i>Fabrique du territoire</i>

Les fonctions renseignées sont celles en vigueur au moment des entretiens, conduits en 2017 et 2018.

Ces entretiens ont été précédés ou complétés d'entretiens à caractère davantage exploratoire, réalisés auprès des personnes suivantes :

NOM	Prénom	Organisme	Fonction
BAUER	Rita	PNR Vosges du Nord	Directrice
BERNON	Dominique	Conseil régional Grand Est	Assembleur d' <i>Alsace 2030</i>
DAOUD	Radia	Grenoble-Alpes Métropole	Responsable prospective et intelligence territoriale
DUPERTHUY	Benoit	Annemasse agglo	Directeur général adjoint
FRIGO	Robert	PETR Pays Horloger, porteur du projet de PNR du Doubs Horloger	Vice-président

HOUSSAIS	Pierre	Grand Lyon	Directeur de la prospective et du dialogue public
JEZEWSKI-BEC	Clara	Conseil régional Grand Est	Anciennement en charge de la prospective
PEZZOLI	François	Grand Besançon	En charge de la prospective au sein de la direction stratégie et territoire
RIOTTE	Nadège	Région Auvergne Rhône Alpes	Ancienne directrice de la prospective, du développement durable et de l'évaluation
ROBERT	Gilles	PETR Pays Horloger, porteur du projet de PNR du Doubs Horloger	Vice-président
SIMON	Guillaume	Strasbourg eurométropole	Chef de service prospective et planification urbaine

Les fonctions renseignées sont celles en vigueur au moment des entretiens, conduits de 2016 à 2018.

Grille d'entretien

La grille utilisée pour les entretiens conduits dans le cadre de certaines des démarches étudiées est la suivante :

GRILLE D'ENTRETIEN

1 - Présentation

Est-ce que je peux vous laisser vous présenter en quelques mots ?

2- Motivation de la démarche

Pourquoi ce projet ? Qu'est-ce qui selon vous justifie la démarche que nous évoquons ? Quelles étaient les/vos motivations lors de son lancement ? A quels enjeux cela répondait-il ? Quels sont selon vous les facteurs de réussite ?

Qui a impulsé ce projet : vous ? un autre élu/agent ? un partenaire (Etat...) ?

Quelle est l'intention, l'ambition, sur le volet prospectif ? Qu'attendez-vous d'une réflexion prospective ? Pensez-vous qu'il est possible d'avoir une vision éclairée sur l'avenir ? Y-a-il une ambition de réussir à planifier sur le long terme ?

Où en est la démarche à ce jour ?

3 - Historique

Est-ce la première démarche portée par la collectivité ?

Avez-vous été associés à d'autres démarches ?

Quelle était la configuration politique lors du lancement de la démarche ?

4 - Enjeux territoriaux

Quels sont selon vous les enjeux territoriaux les plus importants auxquels la démarche doit réellement apporter une réponse ?

5 – Méthode

Comment élaborez-vous ce projet ? Avec quelle méthode ?

Qu'est-ce qu'a apporté la concertation ? Des acteurs/collectivités en particulier se sont-ils mobilisés ?

Quelles ont été les plus-values ? Les limites ?

Quelles sont les originalités les plus marquantes de l'approche selon vous ?

6 – Organisation

Quelle est l'organisation pour porter ce projet ? Des élus ? Des services ? Qui – élu(s) et agent(s) - portent ce projet ?

7 – Bilan

Quel est votre propre bilan à ce stade de l'avancement, en termes de :

1. Action publique ;
2. Compréhension du territoire (diagnostic territorial) ;
3. Gouvernance ;
4. Organisation institutionnelle.

Quels sont les points positifs, les points négatifs et pourquoi ? Quels ont été les freins ou au contraire les facteurs de réussite ?

Comment classeriez-vous, en termes de réussite, ces 4 points

8 – Si c'était à refaire

Si c'était à refaire que feriez-vous ? De mieux, de différent ?

9 - Hier

Quel regard portez-vous vos précédentes démarches (s'il y en a eu) ? Qu'est ce qui a été fait dans leurs cadres qui aujourd'hui ne serait plus faisable ? Ou à l'inverse : qu'est ce qui n'était pas possible dans les années 2000-2010 et l'est aujourd'hui ?

10 - Contacts

Quels autres élus ou acteurs serait-il pertinent d'interviewer dans le cadre de nos travaux ?

ANNEXE 3 – ANTICIPATIONS TERRITORIALES DE L'AGGLOMERATION DE CHAMBERY - SYNTHES

Synthèse du contenu des engagements du *Projet d'agglomération 2020*

Engagements et orientations	Synthèse du contenu des engagements
<p>Engagement 1. Améliorer la qualité environnementale et urbaine par une anticipation du développement</p> <p>Ce premier engagement vise à accompagner le développement généré par l'accueil des 45 000 nouveaux habitants prévus au SCoT de Métropole Savoie. Il fixe un objectif de division par deux des consommations foncières à horizon 2020 par habitant et par emploi nouveaux.</p>	
<p>Engager une démarche ambitieuse de maîtrise foncière et de développement urbain</p>	<p>Cette orientation porte sur l'action foncière, avec la création d'un Etablissement public foncier local (EPFL), l'aménagement, avec le SCoT et les projets d'aménagements phares, d'intérêt communautaire, ainsi que la gestion des espaces naturels et agricoles. Un dernier point concerne la coopération avec les territoires environnants pour l'accueil de population et d'entreprises.</p>
<p>Intégrer les impératifs de la haute qualité environnementale et de la haute performance énergétique dans les actions d'aménagement et d'équipement</p>	<p>Cette orientation porte sur le développement de l'Institut national de l'énergie solaire (INES), installé en 2006 au sein de l'agglomération, et la mise en œuvre d'opérations d'aménagements exemplaires.</p>
<p>Préparer un saut qualitatif en matière de transports et déplacements en prenant appui sur la future liaison Lyon-Turin et la mise en œuvre du Plan de déplacement urbain</p>	<p>Cette orientation porte sur les aménagements et infrastructures à créer avec le projet de liaison Lyon-Turin ainsi que sur la poursuite de la politique locale de développement de mode de déplacements alternatifs à la voiture. Cette politique locale s'appuie sur la mise en œuvre du Plan de déplacement urbain (PDU) adopté en 2004.</p> <p>L'introduction à l'orientation mentionne le contexte de raréfaction des ressources pétrolières et la nécessaire limitation des rejets de gaz à effet de serre.</p>
<p>Accroître la performance environnementale des grands services</p>	<p>Cette orientation porte sur la mise à niveau des grands services urbains de l'eau potable, de l'assainissement et</p>

urbains	des déchets ainsi que sur la réduction des déchets générés.
<p>Engagement 2. Participer à la dynamique économique par la mobilisation des ressources et des initiatives</p> <p>Ce second engagement vise à faire de l'agglomération un pôle économique du Sillon alpin, avec l'accueil de 600 emplois par an. Il fait également le lien avec le besoin de générer des ressources financières (la taxe professionnelle est encore en vigueur à l'époque) pour l'aménagement et le développement de l'agglomération.</p>	
Renforcer le développement des entreprises existantes.	Cette orientation vise le développement des entreprises présentes sur le territoire par l'élévation de la qualité des parcs d'activités et le renforcement des services aux entreprises.
Conforter l'activité commerciale	Cette orientation porte sur le renforcement du rayonnement commercial de la ville centre, Chambéry, le développement des pôles commerciaux secondaires et la modernisation des zones commerciales existantes.
Favoriser la création de nouveaux espaces d'accueil d'activités	Cette orientation porte sur la création du parc d'activités de la Cassine, à proximité de la gare de Chambéry, et sur l'extension du parc de Savoie Technolac.
Valoriser les 2 pôles d'excellence qui s'affirment autour des énergies renouvelables et de la filière « montagne »	Cette orientation vise le confortement du pôle énergies renouvelables, autour de l'INES, et plus largement des matériaux composites. Elle vise également à promouvoir la spécificité montagne de l'agglomération, autour de la Maison des parcs et de la montagne et d'un pôle d'enseignement et de recherche notamment.
Faire mieux travailler ensemble les acteurs	Cette orientation vise le développement endogène par le renforcement des coopérations entre les acteurs implantés sur le territoire. Elle cible le rôle déterminant de l'Université de Savoie et les besoins de services pour permettre l'accueil des étudiants.
Miser sur les activités liées à l'habitat et aux grands équipements	Cette orientation concerne les activités du bâtiment et des travaux publics et leur rôle dans la mise en œuvre du projet d'agglomération (grands chantiers, éco-construction, énergie)

Renforcer les bases de la diversité économique	Cette orientation vise la définition d'une stratégie de développement touristique ainsi que le développement de nouveaux services à la personne, dans un contexte de changement des modes de vie et d'allongement de la durée de vie.
<p>Engagement 3. Construire une agglomération pour tous en renforçant la cohésion sociale et les solidarités</p> <p>Ce dernier engagement porte sur le renforcement du lien social et le bien vivre ensemble au sein de l'agglomération.</p>	
Proposer une offre de logements, variée, innovante et porteuse de diversité sociale	Cette orientation cible la conduite d'opérations pilotes, notamment dans le cadre d'opérations menées au sein de zones d'aménagement concertées (ZAC) communautaires. Elle fait référence au futur Programme local de l'habitat, en cours d'élaboration. Elle mentionne également la création d'un village « grand chantier » rendu nécessaire avec le projet du Lyon-Turin. Un chapitre cible la nécessaire pédagogie du changement concernant la densification et la diversité sociale.
Favoriser un développement solidaire	Cette orientation fait référence aux compétences communautaires en matière de politique de la ville et d'équilibre social de l'habitat pour soutenir un développement solidaire de l'agglomération.
Doter le territoire de grands équipements d'agglomération	<p>Cette orientation mentionne quatre projets de grands équipements dans lesquels la communauté d'agglomération est déjà investie : la patinoire d'agglomération, la piscine d'agglomération, le stade nautique et la réalisation d'un équipement plurifonctionnel, <i>Le Phare</i>.</p> <p>Si le document insiste sur le fait que la communauté d'agglomération ne se substituera pas aux communes concernant les services de proximité, il mentionne néanmoins la nécessité d'une meilleure organisation et cohérence de l'offre.</p>
Créer les conditions du renforcement des services de santé et d'accompagnement	Cette orientation vise à valoriser l'attractivité de l'agglomération auprès des institutions de santé, dans

de la personne	un contexte où, précise le document, le maintien de services de qualité et en nombre suffisant est un enjeu.
Faire vivre autour du projet une dynamique de participation communautaire.	Cette orientation porte sur le renforcement de la dimension communautaire du territoire, avec la montée en puissance des politiques et projets de la communauté d'agglomération, en cohérence avec l'action communale. Elle cible également la participation citoyenne aux débats et aux actions, source d'appartenance à l'agglomération.

Synthèse du contenu des objectifs de l'Agenda 21 du *Projet d'agglomération 2020*

Axes de progrès et objectifs	Synthèse du contenu des objectifs
<p>Axe 1. Mieux gérer nos ressources (eau, air, déchets, énergie...)</p> <p>Ce premier axe s'articule autour du Plan climat de lutte contre les émissions de gaz à effet de serre. La communauté d'agglomération n'est pas encore dotée d'un Plan climat à cette époque, c'est l'Agenda 21 qui l'instaure à travers cet axe et quelques actions. La diversité des ressources mentionnées dans le titre de l'axe est justifiée par l'approche nécessairement transversale des problématiques climatiques.</p> <p>Ce premier axe comporte deux objectifs et seize actions.</p>	
<p> limiter les consommations de ressources et promouvoir les alternatives</p>	<p>Cet objectif cible les consommations énergétiques, du bâti en particulier. Il mentionne également les énergies renouvelables. Au-delà de l'énergie il s'intéresse à l'environnement de manière plus large, notamment les déchets et la haute qualité environnementale (HQE) du bâti.</p>
<p>Préserver ce qui contribue à la qualité de l'air et à la ressource en eau.</p>	<p>Cet objectif est axé sur deux ressources, l'air et l'eau. Concernant l'air, les actions portent essentiellement sur la mobilité. Concernant l'eau, les actions portent aussi bien sur l'eau potable que sur l'eau à l'état naturel (cours d'eau, lac). Si cet objectif est bien en phase avec le titre de l'axe 1, la problématique de l'eau est cependant plus éloignée des préoccupations du Plan climat auquel l'introduction de cet axe 1 est consacrée.</p>

<p>Axe 2. Sensibiliser et impliquer les citoyens dans la démarche de développement durable</p> <p>Ce second axe est centré sur la participation citoyenne. Il ne comprend qu'un seul objectif décliné en cinq actions.</p>	
Favoriser l'exercice et l'apprentissage de la démocratie participative	Cet objectif porte sur l'information, la participation citoyenne et la promotion des actions exemplaires en matière de développement durable
<p>Axe 3. Assurer le développement économique du territoire en tenant compte de ses ressources humaines et spécificités locales</p> <p>Si ce troisième axe est consacré à l'économie, elle l'aborde essentiellement sous l'angle du management durable et de l'écoresponsabilité des entreprises ainsi que du service aux habitants.</p> <p>Ce troisième axe comporte trois objectifs et dix-neuf actions.</p>	
Privilégier un développement économique qui valorise les ressources locales (savoir-faire) et préserve l'espace	Cet objectif porte sur l'implication des entreprises en faveur du développement durable, de l'écoresponsabilité. Il mentionne également l'épargne locale ou les échanges de services locaux en faveur du développement durable.
Promouvoir, préserver et accompagner l'adaptation de l'agriculture	Si cet objectif, dédié à l'agriculture, mentionne les circuits courts, les AMAP (association de maintien d'une agriculture paysanne) ou les points de vente locaux, actions fréquemment associées à une approche environnementale de l'agriculture, il cible plus largement le maintien de l'agriculture. Il est à ce titre peut être l'objectif le plus centré sur la dimension économique du développement durable, les deux autres objectifs de cet axe l'abordant davantage sous l'angle environnemental ou social.
Rendre accessible à tous et pour tous les services de proximités	Cet objectif cible la bonne accessibilité des services aux habitants, par la mise en place de pôles multiservices ou la création d'un bureau du temps.
<p>Axe 4. Gérer de manière durable des espaces d'habitats économiques, agricoles et naturels</p> <p>Cet axe est dédié aux opérations d'aménagement principalement, ainsi qu'à l'aménagement de l'espace et aux paysages dans une moindre mesure.</p> <p>Ce quatrième axe comporte trois objectifs et douze actions.</p>	

Maitriser le foncier à vocation économique	Cet objectif cible la requalification des friches industrielles, l'optimisation foncière et immobilière à vocation économique ainsi que la qualité environnementale dans l'aménagement des zones d'activités.
Promouvoir un habitat alliant densité et mixité permettant une offre de logement mieux répartie et plus variée	Cet objectif, à l'image du précédent, cible l'optimisation du foncier et la qualité environnementale des opérations d'urbanisme. Il vise également la diversification de l'offre (habitat intermédiaire, logement étudiant)
Préserver et valoriser les espaces les espaces agricoles et naturels	Cet objectif porte sur la préservation du foncier agricole, la valorisation des espaces naturels protégés et l'élaboration d'une charte paysagère et forestière du territoire.
<p>Axe 5. Répondre aux enjeux du développement durable du territoire par de meilleures solidarités territoriales, sociales, générationnelles...</p> <p>Malgré un titre développé qui appelle un vaste programme, ce cinquième axe ne comporte qu'un unique objectif portant sur les solidarités territoriales et deux objectifs très ciblés.</p>	
Développer les solidarités territoriales	Cet objectif porte sur l'initiation d'une démarche de coopération décentralisée dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, ainsi que sur le développement du commerce équitable.
<p>Axe 6. Intégrer les principes du développement durable dans les pratiques de Chambéry métropole</p> <p>Ce dernier axe vise le fonctionnement de la communauté d'agglomération, avec un objectif d'exemplarité en matière de développement durable.</p> <p>Ce sixième axe comporte six objectifs et dix-neuf actions.</p>	
Mobiliser le personnel autour d'une culture commune de développement durable pour mettre en œuvre l'Agenda 21	Cet objectif cible la mobilisation des agents de la communauté d'agglomération dans la mise en œuvre de l'Agenda 21, son suivi et son évaluation.
Améliorer la prise en compte de l'environnement dans les actions de Chambéry métropole	Cet objectif vise une meilleure prise en compte de l'environnement dans la commande publique. Il cible également la limitation des consommations

	énergétiques du bâti et de l'eau ainsi que la valorisation des déchets induits par le fonctionnement de l'institution.
Renforcer la responsabilité sociale et économique de Chambéry métropole	Cet objectif cible les clauses sociales dans la commande publique ainsi que la politique de prise en compte du handicap.
Relayer les pratiques du développement durable auprès des usagers	Cet objectif porte sur l'amélioration des pratiques de concertation ainsi que sur la communication à déployer en direction des usagers pour relayer les principes du développement durable
Améliorer la prise en compte des questions de mobilité, déplacements et accessibilité au sein des services	Cet objectif vise l'optimisation des déplacements du personnel afin, notamment, de limiter les impacts sur l'environnement
Evaluer et suivre la mise en œuvre du développement durable	Ce dernier objectif est consacré à l'organisation nécessaire à la bonne mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation de l'Agenda 21.

Synthèse du contenu des orientations de la *Fabrique du territoire*

Enjeux et orientations	Synthèse du contenu des orientations
Enjeu 01. Vivre ensemble. <i>Une agglomération plus forte parce que solidaire</i>⁴⁰	
Ce premier enjeu cible les personnes âgées ou fragiles. Il mentionne les solidarités publiques de l'Etat ou des collectivités, ainsi que les solidarités privées des entreprises ou des associations. Il évoque enfin les actions de formation, d'insertion, de logement, de santé ou encore d'accès au sport ou à la culture.	
Un territoire formé pour réussir	Cette orientation porte sur la formation et l'insertion professionnelle. Elle cible l'ouverture du système éducatif sur l'extérieur, au territoire, à la mixité sociale. Elle cible également le rapprochement de l'enseignement, de la

⁴⁰ La partie en italique correspond au sous-titre de l'enjeu

	formation et des entreprises, ainsi que l'insertion professionnelle des actifs.
Un développement urbain à visage humain	Cette orientation mentionne le lien avec le Plan local d'urbanisme intercommunal habitat et déplacement (PLUiHD). Elle cible l'économie d'espace, la diversité de l'offre de logement, la trame verte, ainsi qu'un développement résidentiel cohérent avec l'armature territoriale.
Grand Chambéry, une place pour chacun	Cette orientation porte sur le vivre ensemble, définit un engagement à la fois collectif et individuel. Elle cible l'équilibre socio-économique entre les différents secteurs de l'agglomération, la diversité sociale, une politique de la ville inclusive et l'accompagnement des jeunes. Elle mentionne enfin l'affirmation de l'identité du territoire.
Une bonne santé, cela s'anticipe	Cette orientation concerne l'anticipation des besoins de santé. Elle porte sur l'offre de santé mais également la prévention.
Le sport et la culture au cœur de notre agglomération	Cette orientation porte sur l'amélioration de l'accès à l'offre culturelle, sportive et de loisirs.
Des habitants-citoyens impliqués dans la vie de l'agglomération	Cette orientation porte sur l'implication des habitants et l'accompagnement de la vie associative. Elle vise la participation citoyenne, l'information et la concertation, ainsi que le soutien aux associations et bénévoles.
Vivre dans une agglomération apaisée et sereine	Complémentaire à l'orientation portant sur le vivre ensemble, cette orientation porte sur la sécurité, les services de proximité dans les quartiers sensibles et l'insertion des jeunes.
<p>Enjeu 02. Bien vieillir. Se préparer au grand âge, quand on est encore jeune</p> <p>Cet enjeu, centré sur le grand âge, l'aborde sous différentes facettes : logements, soins, ou encore services</p>	
Des services et des habitats évolutifs	Cette orientation cible l'adaptation de l'habitat à la perte d'autonomie, l'offre de logement tout au long de la vie, l'accès des séniors à la culture, aux sports et aux loisirs et plus largement leur implication dans la vie de l'agglomération.
Accompagner la perte	Cette orientation porte sur l'accompagnement des personnes âgées à domicile, le soutien aux proches aidants ainsi que les

d'autonomie et aider les aidants	liens intergénérationnels.
Un meilleur accès à la prévention et aux soins pour les aînés	Cette orientation concerne la prévention et l'accès des personnes âgées aux services de santé dans leur diversité.
Bâtir une métropole aidante	Cette orientation porte sur l'amélioration et la coordination de aides par les proches. Elle cible l'accompagnement, le soutien et la formation ainsi que la labellisation des offres.
<p>Enjeu 03. Génération Z. Construisez avec nous votre agglomération</p> <p>Cet enjeu s'adresse aux jeunes de la « génération Z », nés après 1995. Il porte sur les logements et services, la formation ou encore l'implication dans la vie du territoire.</p>	
Des logements et des services pour vous	Cette orientation porte sur l'accès des jeunes au logement, à une offre de transports alternative à la voiture individuelle et l'accès au haut débit.
Votre nouvelle aire, le monde	Cette orientation porte sur l'ouverture sur le monde, à travers l'ouverture internationale de l'Université, les partenariats culturels avec les pays européens et ou encore l'élargissement du dispositif Erasmus dès le collège.
Formation et territoire, connectés pour l'avenir	Cette orientation concerne l'offre de formation. Elle cible l'adaptation de l'offre à l'évolution des métiers, le développement de l'apprentissage et de l'alternance et l'accompagnement des jeunes dans leur recherche de formation ou d'emploi. Elle vise également le soutien à l'esprit d'initiative et d'entrepreneuriat.
L'agglomération à toute heure du jour et de la nuit	Cette orientation porte sur l'adaptation des services et équipements aux jeunes et à leur rythme de vie : sport dans la ville, événements et lieux culturels ou encore offre commerciale.
Agissez, entreprenez dans l'agglomération	Cette orientation vise l'implication des jeunes dans la vie quotidienne. Elle porte sur l'engagement dans la vie associative et institutionnelle, la prévention pour la santé et enfin la sensibilisation à l'entrepreneuriat.
<p>Enjeu 0.4. Territoire durable. L'agglomération, moteur des grandes transitions</p> <p>Les grandes transitions mentionnées dans le sous-titre, objets de ce quatrième enjeu, sont environnementales. Elles portent sur l'énergie et le climat, l'air, les déchets et les ressources</p>	

naturelles.	
Notre volonté : l'autonomie énergétique et l'adaptation au changement climatique	Cette orientation cible la réduction des consommations énergétiques, le développement des énergies renouvelables et de nouvelles sources d'énergies, l'adaptation du territoire au changement climatique. A noter qu'aucun objectif quantitatif n'est mentionné.
Moins gaspiller, mieux trier	Cette orientation porte sur les déchets. Elle cible la valorisation des déchets, le développement de l'écologie industrielle et la sobriété des consommations de ressources.
L'agglomération avec un grand Air	Cette orientation concerne la qualité de l'air. Elle vise la diminution des déplacements carbonés, la réduction des émissions polluantes, la préservation des espaces naturels et de la trame verte et bleue.
Une gestion raisonnée des ressources naturelles	Cette orientation porte sur les ressources naturelles dans leur diversité : eau, forêt, paysages. Elle cible une exploitation raisonnée des ressources forestières, une maîtrise des consommations d'eau, la préservation du foncier agricole, le développement des connaissances du territoire et leur diffusion.
<p>Enjeu 05. Economie 2.0. Créer le terreau pour l'entreprise et l'emploi de demain</p> <p>Cet enjeu vise à créer un environnement favorable au développement économique et à l'emploi. Il se décline pour les différentes filières.</p>	
Un territoire tourné vers son agriculture	Cette orientation, dédiée à l'agriculture, cible le maintien du nombre d'agriculteurs, la préservation du foncier, notamment pour les jeunes agriculteurs, le développement d'une agriculture de qualité respectueuse de l'environnement et des consommateurs.
L'économie de proximité, une évidence à réaffirmer	Cette orientation vise l'attractivité et la vitalité de l'économie de proximité. Elle porte sur la mise en place d'un plan en faveur de l'activité locale, la confortation des centralités à vocation économique et le soutien à l'économie sociale et solidaire (ESS).
Entreprises, toutes numériques	Cette orientation porte sur la numérisation de l'économie. Elle vise à développer l'expérimentation du digital, les services

	numériques et les coopérations entre acteurs du numérique et les entreprises à l'échelle du Sillon Alpin.
Plus qu'une étape, une destination touristique	Cette orientation est dédiée au tourisme. Elle vise le développement d'un tourisme respectueux de l'environnement, adossé aux pratiques actives et de bien-être, tout au long de l'année et sur tout le territoire. Elle cible également le renforcement des synergies et complémentarités avec la collectivité voisine de Grand Lac, le confortement de l'activité touristique dans le massif des Bauges et la structuration de l'itinérance touristique.
Le monde appartient à ceux qui innovent tôt	Cette orientation porte sur l'innovation. Elle cible le développement d'un environnement collaboratif et créatif, le soutien des pôles d'enseignement et de recherche aux entreprises. Elle vise également un développement basé sur les entreprises industrielles historiques (énergie, loisirs outdoor, aménagement de la montagne...) ainsi que les filières d'avenir.
<p>Enjeu 06. Tous connecté ! Concevoir les mobilités, les réseaux et les usages de demain</p> <p>Cet enjeu porte sur les mobilités et le numérique. Il vise notamment l'optimisation des opportunités permises par le numérique</p>	
Des innovations numériques qui facilitent le quotidien des habitants.	Cette orientation porte sur les services numériques. Elle cible le déploiement de la couverture très haut débit sur l'ensemble du territoire, l'accès au numérique pour tous et le développement d'une offre de services publics numérisés.
Travailler autrement	Cette orientation porte sur les nouvelles formes de travail ou de formation, permises notamment par le numérique. Elle cible le développement du télétravail et du coworking, le recours au numérique pour la formation, à distance notamment, et l'accompagnement de la multi-activité.
Changeons nos pratiques de déplacement	Cette orientation porte sur les nouveaux modes de déplacement, ou de non-déplacement permis par les nouvelles formes de travail (télétravail, coworking) et de consommation (e-commerce). Elle vise l'organisation d'une mobilité cohérente à l'échelle du bassin de vie Grand Chambéry - Grand Lac, la cohérence entre l'urbanisme et la mobilité, le développement de modes de déplacements

	alternatifs à la voiture individuelle. Elle vise également le transport de marchandises et une offre de transport vers l'Italie et l'Europe accessible aux jeunes. Elle donne enfin la priorité au fret par l'itinéraire sous Chartreuse du Lyon-Turin.
Enjeu 07. Métropole ouverte. L'agglomération, une place à part entière	
Ce dernier enjeu porte sur le positionnement de l'agglomération, de l'échelle locale à l'international.	
Une agglomération efficace et responsable	Cette orientation porte sur l'organisation institutionnelle interne à l'agglomération. Elle cible l'évolution de l'échelle communale vers les communes nouvelles, la mutualisation d'équipements et services, le maintien des services de proximité et l'harmonisation fiscale.
Une agglomération à l'échelle du « bassin de vie »	Le bassin de vie mentionné dans le titre de l'orientation regroupe Grand-Lac, Grand Chambéry et la communauté de communes Cœur de Savoie, il correspond au périmètre de Métropole Savoie porteur du SCoT. L'orientation vise l'élargissement du périmètre de l'agglomération à Grand-Lac, voire au-delà à terme. Elle cible également la création d'un réseau de transport unique à l'échelle du bassin de vie, tout comme la maîtrise de l'urbanisme, du développement économique et la préservation de l'environnement à cette même échelle.
Grand Chambéry active dans le Sillon Alpin...	Cette orientation, dédiée au positionnement de l'agglomération au cœur du Sillon Alpin, vise le développement de la coopération à cette échelle ainsi que l'amélioration des infrastructures et modes déplacements.
... et ouverte sur l'international	Cette orientation vise à optimiser le positionnement géographique de l'agglomération à l'international. Elle porte sur l'ouverture à de nouvelles destinations pour l'aéroport de Chambéry, le renforcement des liens avec Lyon et Genève, le développement du tourisme, de la culture, de l'universitaire et de la recherche. Elle cible enfin une ouverture au monde volontariste par de nouveaux jumelages.

RESUME - ABSTRACT

Résumé

Le développement durable, auquel s'est substitué la notion de transition, porte avec lui une attention au long terme. Les figures historiques de la planification territoriale, de la prospective territoriale et autres projets de territoire, tournées vers le futur, sont mobilisées pour accompagner les dynamiques de transitions. Or, ces figures sont de longues dates soumises à des doutes, critiques et interrogations. Elles se sont par ailleurs recomposées dans le temps, par hybridation des pratiques, recouvrement des sujets traités et imbrication renforcée des échelles spatiales. Le contexte dans lequel elles se pratiquent a fortement évolué depuis leur émergence. C'est ce triple constat de doutes, de recompositions et d'évolutions de contexte qui nous amène à formuler la notion d'anticipation territoriale, adossée à une proposition de typologie. Mais cette formulation nous invite également à dépasser les enjeux soulevés par ce triple constat. Nous proposons dans ce sens des pistes d'amélioration pour un meilleur accompagnement des transitions.

Mots clés :

Anticipation territoriale, développement durable, transitions, action publique, gouvernance, acteurs, territoire.

Abstract

Sustainable development, which has been replaced by the notion of transition, carries with it a long-term attention. The historic figures of land planning, territorial foresight and other territorial projects, future-oriented, are mobilized to support the transition dynamics. However, these figures are long dates subject to doubts, criticisms and questions. They have also been recomposed in time, by the hybridisation of practices, the recovery of the topics covered and the interweaving of spatial scales. The context in which they are practiced has changed strongly since their emergence. This triple observation of doubts, of recompositions and of context changes leads us to formulate the notion of territorial anticipation, backed by a typology proposal. But this formulation also invites us to go beyond the issues raised by this triple observation. In this sense, we propose ways of improving for better support of transitions.

Keywords :

Territorial anticipation, Sustainable development, Transition, Public action, Transitions, Actors, Territory.