

Le renouveau de la pensée du futur dans les villes européennes

Proposition d'un modèle de prospective territoriale

Introduction : comment rendre compte du renouveau de la pensée du futur dans les villes européennes

Longtemps marginalisées par les Etats puis les régions, les villes connaissent aujourd'hui un renouveau en Europe. Ce mouvement est lié au processus de métropolisation et de tertiarisation de l'économie. Il se traduit par une affirmation de leur rôle politique sur la scène européenne¹. Cette émergence des villes suscite un regain d'intérêt pour la pensée du futur chez les acteurs en charge de la définition des politiques urbaines. En effet, le fait de réfléchir à son avenir, de chercher à l'anticiper participe de la construction d'un projet politique, permettant d'afficher ses ambitions vis-à-vis de l'extérieur et de mobiliser les acteurs et la société locale autour d'un objectif commun². C'est ainsi que dès la fin des années 80, Barcelone puis Bilbao lancent des plans stratégiques, puis les démarches de Londres 2020 et Manchester 2020 sont développées, tandis que les agendas 21 locaux font leur apparition à la suite de la conférence de Rio puis d'Aalborg en 1994. Aujourd'hui, les initiatives de planification stratégique, de création de vision, de projet de développement foisonnent dans la plupart des villes européennes.

Ce mouvement suscite un intérêt particulier en France car les villes y sont considérées comme trop faibles et trop éclatées pour s'imposer sur la scène européenne. La plupart des observateurs considèrent donc qu'elles auraient avantage à s'inspirer de l'exemple de leurs voisines européennes.

Les difficultés d'une analyse en termes de prospective territoriale

Ces démarches sont menées sous la direction d'acteurs locaux, non d'institutions nationales ou régionales. Elles ont pour ambition de contribuer à la construction du futur de leur territoire. Elles semblent donc relever de la prospective territoriale, dont la caractéristique est de concilier pensée du futur et démarche territoriale. Cette analyse se heurte pourtant à un obstacle fondamental car la prospective n'est pas reconnue dans les villes qui se lancent dans ces expériences. Dès lors on peut se demander si la prospective est une catégorie pertinente pour analyser ce phénomène. Le parti-pris de cet article est de répondre positivement à cette question tout en cherchant à résoudre les difficultés que cette interprétation ne manque pas de soulever.

Son intérêt est de mettre l'accent sur l'aspect volontariste de ces démarches dont l'ambition est la prise en main de leur propre futur. Elle permet également d'insister sur leur dimension novatrice en rupture avec les pratiques traditionnelles de la planification urbaine, et donc sur les difficultés de gestion de projet et de mise en

¹ LE GALÈS P., 2003, *Le retour des villes européennes : sociétés urbaines, mondialisation, villes et gouvernance*, Presses de Science Po, 454 p.

² PARRAD F., "Métropolisation et prospective : usages et pratiques de la prospective territoriale dans les grandes villes européennes", *Territoires 2030*, DATAR, n°1, mai 2005, pp 103-117.

œuvre qu'elles peuvent rencontrer. Toutefois, la prospective territoriale appliquée dans les villes est différente de celle qui s'est développée principalement dans les régions. Elle est mise en œuvre dans des territoires ayant une existence bien identifiée et une longue tradition de planification spatiale. La définition d'un modèle de compréhension du renouveau de la pensée du futur dans les villes devra prendre en compte cette spécificité.

Le modèle proposé est basé sur l'analyse de 18 expériences menées dans des villes européennes lors d'une enquête réalisée en 2004 pour le compte du ministère de l'Équipement³. L'objectif de cette étude était d'observer les pratiques de prospective territoriale mises en œuvre à l'étranger afin d'en tirer des enseignements pour la France. Elle a permis d'établir une typologie qui puisse rendre compte de la diversité des pratiques. Avant de passer aux modalités de constitution de cette typologie, il semble important de clarifier les relations entre prospective, pensée du futur et développement urbain.

1^{ère} partie : Les relations de la prospective avec la pensée du futur et avec le territoire

Si la notion de prospective territoriale est encore peu développée en dehors de la France, il ne semble pas exister de modèle de pensée du futur alternatif capable de rendre compte de la diversité des expériences menées dans les villes européennes. D'où l'intérêt de constituer un modèle spécifique permettant d'appréhender ce phénomène dans son originalité.

Prospective et pensée du futur, la situation particulière de la France

La prospective est une des formes de pensée du futur mais elle n'est pas la seule. En effet, si l'aspiration à imaginer le futur, le prévoir ou l'influencer est générale, elle peut s'actualiser sous différentes formes dont la prospective. Elle s'inscrit dans un mouvement plus large à dimension internationale dit des *Futures Studies*, regroupant des travaux consacrés à l'étude du futur et ayant vocation à une certaine forme de rigueur scientifique ou rationalisée. Outre la prospective, les *Futures Studies* comprennent par exemple les activités d'anticipation, de prédiction ou de construction d'utopie⁴. Dans ce contexte, la spécificité de la prospective repose sur la conviction qu'il n'existe pas un seul futur mais plusieurs, sur lesquels les individus ont la possibilité de peser en prenant conscience du poids des déterminismes du passé et de leur capacité à les faire évoluer par une action déterminée sur le présent. Ainsi l'avenir n'est pas pré-écrit, il est le résultat de la somme des choix opérés dans le présent, et à ce titre il peut être influencé.

Bien que présente dans d'autres parties du monde, la notion de prospective est particulièrement bien diffusée en France, notamment dans les milieux d'expertise et de décision des secteurs publics et privés. Cette position de la prospective peut s'expliquer par le fait que ses principaux théoriciens sont français, de Gaston Berger à Michel Godet, en passant par le rôle central de la revue *Futuribles*. De plus, cette notion a été construite dans le contexte d'une planification d'État volontariste, dont

³ PARRAD F., « Quand les villes pensent leurs futurs », *2001 Plus*, Ministère de l'Équipement, n°64, octobre 2004, pp. 3-58. Étude réalisée au sein du cabinet proGective

⁴ BARBIERI MASINI E., *Penser le futur. L'essentiel de la prospective et de ses méthodes*, Dunod, 184 pages.

elle est un outil privilégié⁵. Pour toutes ces raisons, non seulement la prospective est très présente en France mais dans l'esprit d'un certain nombre de personnes, elle est synonyme de pensée du futur. D'où les difficultés conceptuelles que présentent pour un observateur français des démarches de construction du futur qui ne se conçoivent pas comme prospectives.

Cette difficulté est particulièrement marquée en ce qui concerne la prospective territoriale. En effet, à la suite de la décentralisation et de l'essor des territoires dans les années 80, les acteurs locaux français se sont saisis de la prospective territoriale pour les aider à construire leurs projets. C'est pourquoi le champ de la prospective territoriale est particulièrement dynamique, à la fois dans les pratiques et dans sa conceptualisation théorique car de nombreux prospectivistes se sont efforcés de la caractériser par rapport à la discipline prospective générale⁶. Aujourd'hui, la prospective territoriale est un outil tellement reconnu et partagé que la plupart des démarches territoriales se présentent comme prospectives, ceci même si leur prise en compte du futur est extrêmement limitée. Cet affichage peut sembler superficiel mais il joue en fait un rôle très important. Il offre aux acteurs locaux un cadre conceptuel commun permettant de légitimer l'importance de la pensée du futur et de favoriser les échanges et les évaluations entre praticiens.

Les autres modèles de pensée du futur dans les villes ne se sont pas encore imposés

Toutefois, la prospective territoriale est peu développée dans les villes dont les responsables préfèrent souvent appréhender ces démarches en termes de renouveau de la planification urbaine, rebaptisée planification stratégique grâce à l'apport de la prospective et des techniques du *management public*⁷. Cette approche paraît pertinente car la planification est une pratique reconnue et ancienne dans les villes européennes, ses concepts sont bien stabilisés. Mais elle ne sera pas retenue dans le cadre de cet article. Elle a pour inconvénient de focaliser l'attention sur la continuité de ces pratiques et donc de relativiser leur aspect novateur dû à un changement du contexte dans lequel elles sont lancées et dans l'ambition de ses promoteurs. De plus, la notion de planification, qui sous-entend un contrôle institutionnel des administrations municipales orientées vers la mise en œuvre de politiques urbaines, ne recouvre pas la diversité des pratiques observées dans les villes européennes.

Il existe d'autres concepts pour penser le futur dans les territoires mais ils restent confidentiels, notamment parmi les acteurs des villes. On peut s'arrêter sur deux formes de pensée du futur qui commencent à gagner une certaine audience en Europe : le *foresight* et le *visionning*. Le *foresight* est une notion déjà ancienne dont les postulats de base en termes d'indéterminisme des futurs et de primauté de l'action

⁵ GOUX-BAUDIMENT F., "Les enjeux de la prospective territoriale en Europe", *Pouvoirs Locaux*, n°50, septembre 2001, pp.91-97.

⁶ "La prospective territoriale est un champ particulier de la prospective qui obéit aux lois générales de celle-ci (indéterminisme, pluralité des futurs, production d'alternatives, réduction de l'incertitude, etc.) mais développe ses propres particularités : accent mis sur le rôle des acteurs locaux et sur la notion de projet (notamment projet de territoire), association de la population, concertation avec la société civile, élaboration d'un scénario souhaitable fondé sur le consensus, etc." (Fabienne GOUX-BAUDIMENT, *Petit memento de la prospective*, proGective, 1998)

⁷ SPOHR C. et LOINGER G., mars 2004, « Prospective et planification territoriale », *Notes du CPVS*, Ministère de l'Équipement, n°19, pp. 1-164.

des individus rejoignent ceux de la prospective⁸. La méthode du *foresight* a été popularisée dans la réalisation de grands exercices nationaux centrés sur l'évolution des technologies et comportant une forte dimension participative. La Commission européenne a ensuite tenté de développer ce concept en créant un réseau de *regional foresight*, mais cette initiative a du mal à s'imposer. En effet, elle reste marquée par les thématiques technologiques de ses débuts, et ne prend en compte que difficilement les préoccupations plus spécifiquement territoriales. De plus, ce réseau est plus orienté vers les territoires régionaux que vers les villes. La deuxième méthode, le *visionning*, est plus récente. Elle se définit comme un outil de construction du futur relevant des *Futures Studies* et elle est utilisée dans des démarches territoriales essentiellement aux Etats-Unis, au Canada, en Australie et Nouvelle-Zélande⁹. Les références à ce type de processus commencent à apparaître en Europe, à Leeds et Helsinki par exemple mais elles ne se réfèrent pas à une pratique formalisée. Le *visionning* est en effet conçu comme un processus essentiellement participatif. Pourtant, au lieu de baser cette participation sur un territoire, comme c'est le plus souvent le cas en Europe, il s'appuie l'existence d'une communauté. Cette différence peut paraître anecdotique, car dans les deux cas il s'agit d'un construit politique et social, mais elle peut expliquer que le *visionning* ait encore du mal à s'imposer, notamment dans les villes européennes marquées par le poids de leur ancrage territorial.

Transition : un modèle de prospective territoriale reposant sur une typologie

On s'aperçoit que les catégories existantes ne suffisent pas à appréhender ce renouveau de la pensée du futur dans les villes européennes. Le modèle d'analyse proposé a pour ambition d'aider à la compréhension de ces expériences avec leurs points communs et leurs divergences, afin de faciliter les comparaisons et les échanges. Il ne s'agit pas de définir des bonnes pratiques qui devraient être appliquées dans chacun des cas, mais plutôt de mettre en lumière la diversité des situations et les différentes réponses qu'elles ont suscitées. Ce modèle repose donc sur la définition d'une typologie pour rendre compte de cette diversité. Le tableau ci-contre permet de visualiser la façon dont elle a été construite. Elle est structurée autour de quatorze critères. Pour chacun de ces critères, émergent un certain nombre d'options qui dessinent progressivement quatre catégories d'action cohérentes : la planification stratégique, la compétitivité stratégique, le projet de territoire et le développement durable. Comme dans la plupart des typologies, aucune de ces catégories ne rend compte parfaitement de la diversité des pratiques qui combinent des éléments présents dans chacune d'entre elles. Elles se présentent donc comme des idéaux-type dont l'objectif est d'aider à la compréhension d'un phénomène complexe. Ce modèle d'analyse relevant de la prospective territoriale, il est structuré autour de ses deux éléments constitutifs, la dimension territoriale et la dimension prospective. Les développements qui suivent permettent de définir ses caractéristiques.

⁸ BARBIERI MASINI E., *Penser le futur. L'essentiel de la prospective et de ses méthodes*, op cit.

⁹ AMES S. et DING P., "Envisionning Local Futures : The Evolution of Community Visionning as a Tool for Managing Change", *Journal of Futures Studies*, Tamkang University, vol 9 n° 4 2005, pp. 89-99.

TYPOLOGIE DES EXPERIENCES DE PROSPECTIVE TERRITORIALE MENEES DANS LES VILLES EUROPEENNES

porteur de projet	public	partenariat public-public	partenariat public-privé	
échelle	commune	agglomération	région urbaine	
mise en œuvre	intégrée	relayée par les acteurs	influence action publique	
motivation	coordination	compétitivité	pouvoir d'agglomération	qualité de vie
contenu	développement économique	développement urbain et spatial	cohésion sociale	politiques environnementales
acteurs	secteur public	acteurs économiques	société civile locale	population
moyens	information	concertation	partenariats	
ampleur	faible	moyenne	importante	
élus	oui	non		
référence au futur	planification	stratégie	vision	développement durable
méthode prospective	formalisée	non formalisée		
horizon	court	moyen	long	
orientation	exploratoire	normative	les deux	
approche	globale	thématique		
modèle	planification stratégique	compétitivité stratégique	projet de territoire	développement durable

Pour identifier un modèle, il suffit de suivre une des 4 couleurs en descendant le long de chacun des critères : jaune pour la planification urbaine, bleu pour le projet de territoire, rouge pour la compétitivité stratégique et vert pour le développement durable. A noter que certaines cases sont séparées en deux car elles correspondent à deux modèles différents.

Illustration de la typologie pour chacune des quatre catégories

La planification stratégique : Budapest 2020

En 1997, la ville de Budapest a lancé son plan de développement stratégique à l'horizon 2020. Le lancement de la démarche repose sur une initiative du service du développement urbain désireux de promouvoir une culture du long terme, une meilleure définition des priorités et une meilleure coordination entre services. Le processus a abouti à la définition d'un plan stratégique décliné dans un programme d'actions à l'usage des services municipaux. Il est organisé autour de huit priorités dont le renforcement des transports, le développement de l'économie, la protection de l'environnement, le lancement de projets de renouvellement urbain, le renforcement de la cohésion sociale, l'intégration de la ville dans son agglomération, etc. La démarche s'est basée sur des contributions des services de la ville. Deux réunions publiques d'information réunissant environ 500 personnes issues de la société civile ont été organisées. Les élus étaient présents au moment de ces restitutions. La dimension prospective n'est pas centrale dans la démarche. Elle a consisté dans l'utilisation d'outils d'investigation exploratoires pour éclairer l'évolution de certaines thématiques.

La compétitivité stratégique : Edimbourg 2020

En 2001, le service du développement urbain de la commune d'Edimbourg associé avec des grandes entreprises lance une démarche pour renforcer la compétitivité de la ville et faciliter son développement futur. L'objectif est de mobiliser la société civile locale autour de ces objectifs et d'influencer les politiques des autorités régionales et nationales. Le processus est organisé autour d'un groupe de travail d'une vingtaine de participants rassemblant autorités locales dont des élus et grandes entreprises. Autour de ce comité, une centaine de personnes issues de la société civile sont interrogées en entretien, et un comité citoyen composé d'habitants volontaires est constitué. La démarche est menée par des consultants en *management*. Elle combine une approche exploratoire basée sur la construction de deux scénarios et une dimension normative pour la définition d'une vision lors d'une grande conférence de clôture. L'écriture des scénarios repose sur l'analyse de grandes tendances et les discussions du groupe de travail identifiant des priorités. Ces priorités sont classées en fonction de leur importance et de leur degré de certitude. Ainsi, l'économie et l'existence d'un *leadership* local sont importants et incertains, tandis que le marché du logement est moins important et relativement certain, les événements internationaux sont incertains mais peu importants et l'évolution de la qualité de vie très importante mais moins incertaine. Ces scénarios sont destinés à être présentés aux acteurs locaux afin de les faire réagir et les sensibiliser à l'importance de penser le futur.

Le projet de territoire : Turin 2010

En 1998, les élus de la commune de Turin lancent un plan stratégique métropolitain. Il a pour objectif de promouvoir la position de la ville sur la scène européenne en facilitant l'émergence d'une structure institutionnelle rassemblant les acteurs de l'agglomération. L'établissement de ce plan repose sur la participation d'un très grand nombre d'acteurs, à la fois la population dans des campagnes de communication, les acteurs locaux dans l'organisation de groupes de travail et la mise en place d'une

association rassemblant des institutions publiques (dont certaines communes de l'agglomération) et privées dans un partenariat. Le processus permet de construire une vision déclinée en trois priorités : la création d'une métropole européenne, la transformation d'une ville industrielle en cité du savoir et la promotion de la qualité de vie. Les actions qui en découlent doivent être mises en œuvre par les acteurs publics mais aussi par les acteurs privés dans leurs différents domaines de compétence. La dimension prospective est appréhendée de façon très informelle, elle repose sur une vision normative et pluridisciplinaire des enjeux à un horizon de court terme.

Le projet de développement durable : Göteborg 2050

L'initiative est portée par un partenariat rassemblant la commune de Göteborg, le service public de l'énergie et l'université technologique de la ville. L'objectif est d'éclairer les processus de planification sur les thématiques environnementales et de sensibiliser la population au développement durable. Elle a abouti au lancement de projets pilotes et à la mise en place d'un lieu de discussion permanent sur ces questions. Le processus orienté vers le grand public a rassemblé de 3 à 400 personnes mobilisées par des campagnes de communication, des réunions publiques mais aussi dans des groupes de concertation. La démarche est centrée autour d'une approche prospective normative bien formalisée, ayant pour objet de définir une vision soutenable puis d'élaborer des scénarios permettant d'y aboutir. Elle est concentrée sur quelques thématiques : énergie, transports, gestion des déchets, planification urbaine, méthodes de construction.

2^{ème} partie : Des démarches territoriales ayant pour ambition de renforcer la position des villes en Europe

Les démarches prospectives menées dans les villes sont parfois qualifiées de prospective urbaine. Cette terminologie implique que leur objet consiste à s'interroger sur le devenir des villes. Cette perspective ne correspond pas à la notion de prospective territoriale qui insiste sur l'implication des acteurs locaux. Il ne s'agit pas de réfléchir de façon abstraite aux évolutions à venir mais de contribuer à construire son propre destin. La dimension territoriale de ces démarches est donc centrale. Elle explique qu'il ne soit pas possible de les appréhender au travers de catégories nationales. La définition d'un cadre d'analyse général doit permettre de rendre compte de la diversité des contextes dans lesquels elles s'inscrivent.

L'impossibilité de définir un cadre d'analyse selon des catégories nationales

Lorsqu'elles se lancent dans des démarches de prospective territoriale, il s'agit bien souvent pour ces villes de s'affirmer sur la scène européenne et donc de s'émanciper vis-à-vis de leurs Etats. Il semble donc difficile de les caractériser selon des critères nationaux. En effet, on peut trouver dans un même pays des expériences relevant de motivations différentes. Ainsi le projet de renouvellement urbain lancé à Birmingham n'est pas du même ordre que la démarche de *marketing* territorial menée à Leeds.

Il est vrai que certains phénomènes définis au niveau national jouent un rôle non négligeable dans la structuration de ces démarches, comme les incitations des gouvernements, le contexte institutionnel ou l'existence de certaines catégories d'action publique comme la prospective en France. Mais ils ne sont pas suffisants pour expliquer leurs motivations et les éléments qui les différencient. Pour qu'une démarche de ce type puisse aboutir, il faut qu'elle soit appropriée par les acteurs locaux, afin de lui donner une réelle consistance. Par exemple à Utrecht où l'établissement d'une vision territoriale intégrée souhaitée par le gouvernement est

moins la priorité des élus locaux que la définition d'une stratégie coordonnée au sein de l'exécutif municipal.

Des démarches menées par des acteurs locaux dans des contextes variés

En tant que démarches territoriales, ces expériences se caractérisent par trois éléments principaux : leurs conditions de lancement et de mise en œuvre, leurs motivations et leurs contenus, et les modalités de participation qu'elles mettent en place.

Diversité des conditions de mise en œuvre : porteurs de projet, échelle et aboutissement

En matière d'analyse de projet, on a coutume d'opposer démarches ascendantes (*bottom-up*) et descendantes (*top-down*). Ce critère n'a pas été retenu car la plupart de ces projets ont une forte dimension institutionnelle. Il peut arriver que leur initiative provienne de la volonté de quelques individus ou d'une organisation issue de la société locale, mais elle est très rapidement prise en main par des structures plus formalisées afin d'assurer son développement et son financement. Il a semblé plus intéressant de distinguer les porteurs de projet entre les structures territoriales publiques (municipalités, autorité d'agglomération ou de province) et celles relevant d'un partenariat. Ce partenariat peut être passé entre deux structures publiques (collectivités, agences gouvernementales, universités, prestataires de services publics, etc.) ou entre des structures publiques et privées (entreprises, syndicats, associations, etc.). Cette structuration a des conséquences importantes sur la suite des projets car, si les démarches contrôlées par les autorités municipales sont mieux maîtrisées, elles peuvent aussi être peu connues des autres acteurs ou susciter leur hostilité. D'un autre côté, les partenariats permettent d'associer un nombre plus grand d'acteurs, ils diversifient les sources de financement et peuvent aider à la mise en place de certaines préconisations. En revanche, ils sont aussi plus fragiles et doivent concilier des objectifs parfois contradictoires.

La mise en œuvre des projets dépend également du territoire sur lequel ils s'appliquent, il peut être de trois ordres : la commune avec des limites institutionnelles précises, l'agglomération, comprenant les espaces urbanisés autour de la ville centre, et enfin la région urbaine qui regroupe les espaces urbanisés et non urbanisés sous influence de la ville. On voit que les deux dernières catégories sont moins précises car elles ne sont pas toujours intégrées dans des structures institutionnelles. En fait il peut être difficile de différencier ces trois catégories car les communes n'ont pas toutes les mêmes échelles, certaines regroupent une bonne partie de leur agglomération comme à Leeds, tandis que d'autres sont déjà des états fédérés, à Berlin ou Budapest. L'échelle la plus communément retenue semble néanmoins être celle de l'agglomération car elle concentre aujourd'hui la plupart des problématiques auxquelles ont à faire face les acteurs des villes.

La comparaison entre les porteurs de projet et leur échelle géographique permet de se rendre compte si ces démarches sont envisagées uniquement dans le cadre des compétences institutionnelles de leurs promoteurs, ou si elles s'inscrivent dans une dimension plus vaste. Ainsi, il apparaît que les projets portés par des structures municipales ont tendance à s'en tenir à leurs compétences strictes, tourisme et organisation des transports pour le conseil municipal de Belfast par exemple. Les partenariats en revanche tendent à se saisir de questions plus vastes, même si elles dépassent leurs attributions spécifiques. Le cas le plus frappant est celui de la chambre de commerce de Dublin qui a proposé une vision sur l'ensemble de l'agglomération, une activité qui ne dépend pas de sa responsabilité. D'une manière

générale, on peut dire que l'échelle des démarches portées par les autorités municipales se limitent plus souvent aux frontières communales tandis que les partenariats publics-privés s'intéressent aux agglomérations. Il s'agit parfois par là d'aider à la constitution d'une structure d'agglomération en habituant les acteurs à travailler ensemble autour d'un projet commun. C'est par exemple le cas à Turin.

Dans ce cadre, la mise en œuvre des préconisations ainsi élaborées est plus ou moins immédiate. Elles peuvent être directement intégrées dans des expériences dont les promoteurs contrôlent le calendrier et le financement. C'est le plus souvent le cas de celles qui sont menées par les autorités municipales. Les démarches gérées par des partenariats ont généralement des applications moins directes, elles peuvent être relayées par les participants chacun d'entre eux s'engageant à mettre en place les actions qui le concernent. Dans un dernier cas, le mode principal d'action relève plus du lobbying ou de la prise de conscience, il s'agit d'influencer les décisions futures prises par les autorités publiques ou privées de la ville.

Des motivations multiples qui influent sur le contenu des projets

Ces démarches ont pour spécificité de s'appliquer en milieu urbain, dans un contexte où les villes souhaitent voir leur position mieux reconnue en Europe. Cette ambition a une influence sur la forme de leurs projets. Les motivations les plus souvent évoquées relèvent d'un souhait de renforcement de la compétitivité du territoire et d'amélioration de sa qualité de vie. La constitution d'un pouvoir d'agglomération dans les villes où il n'existe pas est également une incitation très forte. Enfin, elle peut avoir pour objectif d'organiser la coordination entre les politiques menées par les acteurs de l'agglomération dont le nombre a augmenté de façon substantielle sous l'effet des différents processus de privatisation, décentralisation et promotion des partenariats.

La plupart des expériences étudiées combinent plusieurs de ces préoccupations mais il est souvent possible de déceler des priorités. Elles se retrouvent dans le contenu des projets qui se focalisent généralement sur un ou plusieurs objectifs : développement économique, organisation urbaine et spatiale ou politiques environnementales. La cohésion sociale qui est présente dans la plupart des projets se trouve rarement au centre des préoccupations. Les démarches centrées sur la recherche de coordination se concentrent souvent sur les questions d'organisation urbaine et spatiale, celles intéressées par la compétitivité sur le développement économique, tandis que celles ambitionnant de construire un pouvoir d'agglomération combinent ces deux éléments. Il faut toutefois noter que cette présentation est schématique car la plupart des porteurs de projets ont à cœur de mener ces problématiques de façon systémique, conscients de l'impact que chacune d'entre elles a sur les autres.

Une dimension participative conditionnée par différents paramètres

Ces démarches, de nature territoriale, ont naturellement vocation à être élaborées par les acteurs du territoire. Contrairement à ce que l'on entend parfois, il ne s'agit pas de faire advenir une forme de démocratie participative. L'objectif est plutôt d'éclairer l'action publique en élargissant le champ de l'expertise faisant appel à des participants issus des milieux les plus variés. Il s'agit également de faciliter la mise en œuvre des projets en permettant une meilleure appropriation des préconisations par les acteurs qui auront une influence sur leur application. Le modèle de participation engagé dans chacune des démarches est conditionné par trois paramètres : la nature des acteurs sollicités, le nombre de participants, c'est-à-dire l'ampleur de la démarche, et les méthodes employées pour susciter cette participation.

La nature des acteurs impliqués peut être figurée sur une échelle allant en s'élargissant, commençant avec les membres du secteur public (élus, experts et techniciens) puis les acteurs du monde économique (entreprises et salariés) eux-mêmes parties prenantes de la société civile locale qui comprend aussi les membres d'associations, des chercheurs, des intervenants des secteurs culturels, sociaux, etc. Enfin, à l'extrémité de cet éventail apparaît la population dans son ensemble. Il s'agit d'un processus en forme d'entonnoir qui part du milieu le plus restreint, celui du secteur public, au plus large, le grand public. Le deuxième critère concerne l'ampleur des participants impliqués car une démarche aura moins d'impact si elle concerne quelques dizaines de personnes, plutôt que si elle est diffusée auprès de plusieurs milliers de participants. Au vu des expériences analysées, il est possible d'identifier trois catégories : les démarches d'ampleur faible, moins de 100 personnes, celles d'ampleur moyenne, de 200 à 500 personnes et enfin celles qualifiées d'ambitieuses, soit parfois plusieurs milliers de participants. Une fois la nature et le nombre des participants cernés, il importe de savoir sous quelle forme ils ont été sollicités. En effet, on peut admettre que des acteurs ayant été conviés à une réunion d'information seront moins impliqués que d'autres ayant participé à un groupe de travail pendant plusieurs semaines. Ici aussi, on a distingué trois degrés dans la participation : celle qui relève de l'information via des réunions publiques, des campagnes de communication, des enquêtes, des expositions, etc. Dans ces cas, les participants sont tenus informés de l'existence de la démarche et de ses objectifs, mais ils restent dans un rôle passif. L'utilisation des méthodes de concertation permet en revanche d'exprimer des réactions vis-à-vis de ces informations. Elles prennent la forme de participation à des ateliers ou groupes de travail, de forums de discussion dans les journaux ou sur Internet ou de l'envoi de contributions écrites. Dans ces dispositifs, les participants peuvent exprimer un point de vue et échanger dans le but de participer à la construction du projet, mais ils n'ont pas de garantie que leur opinion sera prise en compte. Enfin, la dernière forme de participation la plus achevée est celle du partenariat, qui fonctionne sous forme de co-décision. Chacun des partenaires qui contribue au financement et à la définition des objectifs du projet, est engagé dans un processus de négociation pour faire avancer ses positions. Ces différentes dimensions de la participation sont généralement toutes combinées dans les expériences analysées. Il est par exemple plus facile d'associer les habitants dans des processus d'information mais il n'est pas possible de les intégrer dans des partenariats. En revanche, les acteurs de la société civile se contentent rarement d'être simplement informés, ils sont souvent conviés à des groupes de concertation. De la même façon, les partenariats s'adressent plutôt aux acteurs économiques ou aux structures publiques.

Au regard des expériences analysées, il paraît possible de dégager quatre modèles principaux de participation : un premier d'ampleur moyenne plutôt orienté vers le secteur public, qui utilise essentiellement l'information dans ses rapports avec les autres acteurs (société civile et habitants). Un second d'ampleur modeste est focalisé vers les acteurs économiques qu'il associe sous forme de partenariats. Dans un troisième cas, qui se présente de façon ambitieuse, c'est l'ensemble de la société civile locale qui est visée, dont on essaie d'organiser la participation sous forme de concertation. Enfin, le dernier cas de figure concerne les exercices s'inscrivant dans une approche citoyenne à l'usage de l'ensemble de la population. Ils sont généralement d'ampleur moyenne, ce qui leur permet parfois de mettre en place des dispositifs de concertation innovants avec les habitants. Pour terminer, on peut rajouter une dernière caractéristique à ce tour d'horizon des différentes pratiques de participation, le degré d'implication des élus. Cette présence est généralement significative car elle permet de renforcer des processus qui sont souvent fragiles. On

trouve deux cas de figures, celui où les élus sont fortement impliqués, notamment dans les modèles de participation orientés vers les acteurs économiques et la société civile locale, et celui où ils sont présents de manière plus formelle, les processus orientés vers les habitants et le secteur public.

Conditions de participation, de mise en œuvre et de motivations permettent de caractériser ces démarches dans leur dimension territoriale. Des domaines d'action relativement cohérents semblent se dessiner, des villes menant des processus de coordination, des partenariats public-privé s'adressant aux acteurs économiques pour promouvoir la compétitivité de l'agglomération, d'autres partenariats plus larges en direction de la société civile locale s'inscrivant dans une démarche d'affirmation politique, et un dernier cas dans lequel une coalition d'acteurs publics souhaite sensibiliser le grand public aux enjeux environnementaux en milieu urbain. Cette présentation est bien sûr schématique, elle permet de dégager des grandes tendances. Il reste maintenant à voir comment ces tendances s'inscrivent dans la deuxième dimension de ces démarches, la prise en compte du futur.

3^{ème} partie : Des démarches dont l'approche prospective est souvent peu formalisée

La prospective territoriale, qui est relativement développée en France, ne sert pas de cadre de référence pour ces démarches. Elles ont donc recours à d'autres modes de référence au futur. Ces sources d'inspiration sont combinées de façon pragmatique et n'offrent pas à un système aussi cohérent que celui de la prospective. Néanmoins, elles façonnent des pratiques qui répondent à des caractéristiques différentes selon les contextes dans lesquels elles sont engagées.

Des modes de référence alternatifs permettant de penser le futur

Il existe trois sources d'inspiration présentes à des degrés variables dans chaque expérience et qui façonnent leur manière de penser le futur : la planification, la stratégie et le développement durable. La planification spatiale est la première forme de référence au futur pour les urbanistes, fortement impliqués dans ces démarches. Son objectif consiste à prévoir et anticiper les évolutions à venir afin de façonner l'organisation spatiale de la ville. Cette méthode est ancrée dans une longue tradition dans les villes. Elle repose sur une vision institutionnelle de l'appréhension du futur qui s'appuie sur des analyses statistiques et s'actualise dans des dispositifs réglementaires contraignants. La notion de stratégie est arrivée plus tard dans les villes, en provenance du monde des entreprises et de la gestion. Elle est déjà présente dans la prospective stratégique. Cette inspiration est à l'origine du développement des techniques du *management* public. Elles ont pour ambition d'aider les membres d'une organisation à définir des objectifs dans le futur, puis d'établir des stratégies et des programmes d'action pour les atteindre. Ces pratiques sont basées sur le travail collectif et l'opérationnalité de leurs recommandations. Elles tendent à considérer la ville et son territoire comme une organisation comme une autre, nécessitant un *leadership* et la définition de stratégies. La notion de vision, qui est parfois invoquée, tire son origine du même courant de pensée. Par rapport à l'idée de stratégie, elle reconnaît une singularité plus forte au fait d'intervenir sur un territoire et non dans une entreprise. Mais ses principes restent les mêmes, définir des stratégies autour d'objectifs communs pour s'imposer dans un contexte concurrentiel. La dernière notion est celle du développement durable. C'est la plus récente et la mieux partagée. Elle impose de prendre en compte les conséquences des actions présentes dans le futur. Son ambition est de préserver les ressources environnementales pour les prochaines générations, leur assurant ainsi un niveau de développement comparable

au nôtre. Son principe est celui de la complexité et de la transversalité, basé sur la prise de conscience de l'impact du développement économique sur les milieux naturels. Dans cette perspective, les phénomènes sont considérés de façon systémique afin d'évaluer leurs conséquences dans toutes leurs dimensions.

Ces notions et leurs incidences en termes de participation, de complexité, et d'opérationnalité façonnent les pratiques, mais leur dimension prospective est plus ou moins formalisée. Parfois, la référence au futur se trouve au centre des démarches, il s'agit de réfléchir à ce que sera demain et de se préparer au changement. C'est généralement le cas des expériences inspirées du développement durable et de la planification. Dans d'autres cas, la référence au futur est plus incidente, car la priorité est de définir un projet et de mobiliser les participants autour de sa réalisation. Malgré l'affichage d'un horizon temporel à 2020 ou 2025, il y est surtout question du présent.

Des pratiques prospectives façonnées par différentes caractéristiques

Trois paramètres permettent de caractériser une démarche prospective : son horizon temporel, son orientation exploratoire ou normative et son approche globale ou thématique. L'affichage d'un horizon temporel est l'élément le plus immédiat. Il peut être de court terme (de 5 à 10 ans), moyen terme (15 à 20 ans) ou long terme (plus de 20 ans). On s'aperçoit que les démarches qui se réclament de la stratégie tendent à s'inscrire dans un horizon relativement court, tandis que celles qui sont plus territorialisées sont plutôt dans le moyen terme. Enfin, les démarches inspirées du développement durable s'inscrivent logiquement dans le temps long car c'est l'échelle à laquelle agissent des phénomènes environnementaux comme le réchauffement climatique. Les démarches prospectives établissent également une distinction entre celles qui relèvent de processus exploratoires, normatifs, ou celles qui combinent les deux approches. Les méthodes exploratoires ont pour objectif d'éclairer les futurs possibles en analysant l'évolution des grandes tendances, cheminant du présent vers le futur. Elles sont descriptives et relèvent surtout de l'expertise. L'approche normative utilise une perspective inverse, à partir de la définition de futurs souhaitables, elle cherche à construire les moyens pour y parvenir. Cette méthode est souvent utilisée dans des processus participatifs car la définition d'un futur souhaitable parmi les futurs possibles se fait généralement de façon collective. Enfin, certains choisissent de combiner les deux approches, qui permettent de conjuguer la rigueur des processus exploratoires avec la dimension plus mobilisatrice des démarches normatives. Traditionnellement, les démarches inspirées de la planification tendent à privilégier les approches exploratoires, tandis que celles relevant du développement durable et de la vision, qui sont plus participatives, penchent plutôt pour des approches normatives. Celles qui sont inspirées de la stratégie, souvent plus rigoureuses, combinent souvent les deux approches. Elles permettent de confronter les futurs possibles dégagés par les méthodes exploratoires aux futurs souhaitables issus de l'approche normative. Cette orientation des démarches va de pair avec le type d'approche qu'elles adoptent, globale ou thématique. Généralement, les méthodes exploratoires sont sectorielles, elles tendent à se concentrer sur l'évolution d'un ou plusieurs domaines d'analyse (démographie, économie, logement, etc.) sans les mettre en relation les uns avec les autres. D'un autre côté, l'approche globale considère les phénomènes dans leur dimension systémique. Elle a donc pour ambition d'embrasser l'ensemble des thématiques s'appliquant sur le territoire et les relations qu'elles entretiennent les unes avec les autres. Cette aspiration relativement ambitieuse est caractéristique des démarches inspirées par la vision et la stratégie, tandis que celles relevant du développement durable (malgré leur ambition systémique, elles se focalisent souvent sur les domaines perçus comme relevant de la protection de l'environnement) et de la

planification tendent à se concentrer sur quelques domaines d'analyse plus circonscrits.

Comme dans leur dimension territoriale, l'examen de la façon dont ces démarches prennent en compte le futur permet de les classer en quatre grandes catégories combinant modes de référence au futur, horizon temporel, orientation prospective et approche thématique. Le croisement de ces catégories avec celles dégagées dans l'analyse territoriale est relativement aisé. En effet, ces deux dimensions s'articulent dans un même projet, elles participent à la manière dont un groupe d'acteurs a choisi de répondre à un contexte déterminé. Elles permettent donc de dégager quatre grandes tendances qui forment une typologie relativement consistante : les démarches menées par les communes dans un objectif de coordination sont souvent inspirées par la planification, celles dont l'objectif est de créer un pouvoir d'agglomération s'inspirent généralement de la vision, tandis que celles qui se réclament de la stratégie s'adressent plutôt aux acteurs économiques dans une perspective de compétitivité de l'agglomération. Enfin les démarches préoccupées par les questions environnementales et orientées vers le grand public sont bien sûr inspirées principalement par le développement durable.

Conclusion : faciliter les échanges entre expériences françaises et européennes

Les pratiques mises en œuvre dans les villes européennes pour penser le futur dessinent un modèle de prospective territoriale original, pouvant être divisé en quatre grandes tendances. Ce modèle repose sur les mêmes postulats que les expériences de prospective territoriale menées en France : primauté de l'initiative des acteurs locaux et volonté de participer à la construction de son futur. L'analyse présentée ci-dessus a pour ambition de rapprocher ces expériences de celles menées en France afin de faciliter les échanges. Dans cette perspective, on s'apercevra que les acteurs français ont effectivement beaucoup à apprendre de ces démarches par exemple en ce qui concerne le rôle joué par les partenariats et le poids du secteur privé dans certains de ces projets, porteurs de nombreux avantages mais aussi de difficultés qui ne doivent pas être sous-estimées. Néanmoins, les villes françaises ont également certains atouts à faire valoir dans cette comparaison, dont notamment le rôle joué par la prospective territoriale dans notre pays. Cette notion permet de placer la pensée du futur au centre des démarches, les outils spécifiques qu'elle a développés aident ses utilisateurs à appréhender la complexité des enjeux, à articuler travaux d'experts et élaboration collective des enjeux. Les praticiens français de la prospective territoriale pourraient donc avoir intérêt à diffuser leurs méthodes auprès des villes européennes à un moment où celles-ci cherchent à concevoir leur futur de façon autonome.

article de Frédérique PARRAD,
paru dans Territoires du Futur n°4, mai 2006, pages 43-47.