



## Un panorama des démarches de prospective territoriale en Europe

**Michaël Van Cutsem, directeur de recherche, responsable du Pôle Prospective**

Article rédigé pour la revue *Cosmopolis*, n° 3-4, novembre 2012

---

Une version extensive de cet article est parue dans la revue *Cosmopolis* sous le titre « Gouvernance Multi-niveaux et prospective territoriale en Europe », n° 3-4, 2012. Cosigné par Michaël Van Cutsem et Corinne Arlé Roëls, secrétaire générale de Futuribles, il est disponible ici : <http://www.cosmopolis-rev.org/index.php/cosmo/article/view/124>.

### Cadrage

Les territoires, de la ville à la région, deviennent au sein de l'Union européenne des acteurs à part entière. Ils anticipent les évolutions et définissent leur propre stratégie. La profusion d'exercices de prospective stratégique menés au niveau local et au niveau régional dans l'Union européenne, semble indiquer que la prospective territoriale est devenue un instrument majeur de gouvernance dans les territoires. La nature du lien entre la prospective territoriale et la gouvernance multi-niveaux telle qu'elle se pratique chaque jour dans l'Union européenne, mérite d'être analysée et constitue le sujet d'une étude menée en 2011, dont nous livrons ici les principaux enseignements<sup>1</sup>.

Pour vérifier notre hypothèse selon laquelle les exercices de prospective territoriale constituent non seulement un outil de construction d'une capacité stratégique et d'aide à la décision utilisé par les collectivités territoriales, mais aussi une source d'information primordiale, notamment sur la mise en œuvre des politiques nationales et européennes, à des niveaux de gouvernance supérieurs, nous avons étudié un échantillon représentatif d'exercices de ce type menés dans l'Union européenne.

L'intérêt des exercices d'anticipation menés dans les territoires a déjà été perçu par le passé, et des efforts ont été faits pour rassembler et structurer les informations. Les initiatives européennes les plus intéressantes ont été conduites par la Direction générale de la recherche (Commission européenne), elles ont donné lieu à la publication d'études ou à la création de réseaux. Par exemple, en 2001, le projet européen FOREN (Foresight for Regional Development Network) a permis de créer un réseau rassemblant les professionnels

---

<sup>1</sup> Rapport CDR/CDP/49/2010 « An Initial Assessment of Territorial Forward Planning/Foresight Projects in the European Union. Territorial Foresight and European Multilevel Governance », Comité des régions, 2011. Auteurs : Prospektiker, Futuribles, Destrée Institute. <http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Pages/studies-2011.aspx>. Cet article se base aussi sur le rapport CDR/CDP/31/2011 « Monitoring Report on Territorial Foresight. Period covered September 2011-March 2012 », Comité des régions, 2012. Auteurs : Prospektiker, Futuribles, Destrée Institute.

de la prospective et les responsables du développement régional, et de publier un guide sur les bonnes pratiques en matière de prospective territoriale *A Practical Guide to Regional Foresight*. En 2003 et 2004, un groupe d'experts européens a été créé pour développer l'utilisation de la prospective territoriale comme soutien à la mise en œuvre des politiques européennes. Il a publié des guides pratiques pour aider les territoires à lancer des démarches de prospective, *Blueprints for Foresight Actions in the Regions*. Entre 2005 et 2007, sur la base du guide publié par FOREN, le projet FOR-LEARN<sup>2</sup> a mis en ligne un guide sur la prospective territoriale présentant les concepts, les méthodes et des études de cas.

S'ils ont contribué à la diffusion de la prospective, ces réseaux se sont néanmoins dissous avec la fin des financements.

Depuis 2007, le programme ORATE<sup>3</sup> (Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen et de la cohésion territoriale), connu aussi sous le nom d'ESPON et financé par les Fonds structurels, produit des études scientifiques sur le développement régional qui sont devenues des références pour les responsables locaux et régionaux. Ces études, solides et documentées, ne sont pas pour autant des exercices de prospective stratégique faits par les territoires, mais elles peuvent faire partie de la base de connaissances constituée lors de la première phase d'un exercice de prospective territoriale et aider à formuler des hypothèses d'évolution robustes lors d'un exercice. Les scénarios développés dans le cadre du projet ORATE 3.2 intègrent les dynamiques qui auront un impact sur les territoires de demain : possibilités de nouveaux élargissements de l'Union, accélération de la globalisation, hausse des prix de l'énergie, immigrations, changements climatiques, Stratégies de Lisbonne et de Göteborg, etc. Ils sont cependant fortement limités en nombre et tombent dans le piège du triptyque caricatural « scénario tendanciel, scénario cohésif, scénario compétitif » pour définir un scénario normatif.

De la même façon, la démarche « Les villes de demain<sup>4</sup> » menée en 2010 et 2011 par la Direction générale de la politique régionale (Commission européenne) a permis de créer des groupes de travail et de travailler sur l'avenir des territoires urbains en Europe. Elle constitue une base de connaissances incontournable pour les responsables du développement dans les territoires, mais n'a pas pour objet de fournir une base de données des exercices de prospective territoriale menés en Europe.

Les résultats des études ou des exercices de prospective menés à l'échelle nationale comme « Scenarios for the spatial and regional development of Austria » (Autriche) ou « Territoires 2040 » (France) sont expérimentés dans certains cas au niveau local ou régional. Mais, les exercices menés dans les territoires sont ignorés par les autres niveaux de gouvernance.

Alors que la notion de gouvernance européenne multi-niveaux est devenue centrale, comme en attestent la Déclaration de Berlin effectuée par la Chancelière allemande, Angela Merkel, le 25 mars 2007, 50 ans après la signature des Traités de Rome, ou le Livre blanc sur la gouvernance multi-niveaux du Comité des régions paru en juin 2009, sa mise en pratique en matière de prospective territoriale, qui commencerait par une connaissance par tous les niveaux de gouvernance des exercices menés à d'autres échelons, est déficiente.

---

<sup>2</sup> [http://forlearn.jrc.ec.europa.eu/guide/0\\_home/index.htm](http://forlearn.jrc.ec.europa.eu/guide/0_home/index.htm)

<sup>3</sup> En anglais, ESPON « European Spatial Observatory Network on territorial development and cohesion ». ESPON / ORATE fait partie intégrante de la politique de cohésion européenne.

<sup>4</sup> En anglais, « Cities of Tomorrow ».

## Liste des exercices retenus

Du fait de l'inexistence de bases de données de prospective territoriale desquelles nous aurions pu extraire un échantillon d'exercices en vue d'une analyse, la première étape de notre travail a consisté à recenser les exercices de prospective territoriale menés dans les 27 pays de l'Union européenne. Compte tenu des moyens impartis et de la difficulté à trouver l'information sur ce sujet, il ne s'agissait pas d'être exhaustif mais de parvenir à constituer une base de données qui nous permette de faire une première évaluation de ces démarches en Europe.

Les critères de sélection suivants ont été retenus :

- exercices de prospective ou d'anticipation conduits dans les 27 pays de l'Union européenne avec la meilleure couverture du territoire possible ;
- exercices de prospective ou d'anticipation stratégique postérieurs à 2003, et de préférence les plus récents possibles ;
- exercices multi-dimensionnels, plutôt que sectoriels, prenant en considération toutes les dimensions d'un territoire : économique, sociale, culturelle, environnementale... ;
- horizon temporel de l'exercice de 10 ans minimum ;
- exercices utilisant des méthodes de prospective (ateliers, construction de scénarios prospectifs...)
- exercices participatifs de préférence.

Tous les exercices identifiés ne répondent pas à l'ensemble de ces critères, mais ils en respectent au moins trois. Entre février et avril 2011, 231 exercices de prospective territoriale conduits depuis 2004 dans les 27 pays de l'Union européenne ont ainsi été recensés au travers d'Internet, de la littérature scientifique, mais surtout de contacts directs avec des consultants ou des chercheurs en prospective et stratégie territoriale, des représentants de collectivités territoriale, ou des représentants de réseaux de prospective ou de programmes européens comme INTERREG ou ESPON.

70 des 231 exercices identifiés ont fait l'objet d'une analyse résumée sous forme de fiches. Les interactions entre les politiques et les stratégies européennes et les exercices de prospective territoriale ont été systématiquement recherchées. En outre, les principaux réseaux de prospective territoriale ont été répertoriés.

La perception de l'abondance d'exercices de prospective territoriale qui nous avait conduits à lancer cette étude, est corroborée par le nombre important d'exercices identifiés. Il n'en demeure pas moins que les collectivités territoriales qui ont la capacité stratégique d'entreprendre des démarches de prospective d'inspiration systémique restent minoritaires, en dépit du nombre de démarches qui a pu être recensé.

**Tableau 1. Références des démarches de prospective territoriale citées**

<b>Exercice / Étude</b>	<b>Pays</b>	<b>Région</b>	<b>Date (fin)</b>	<b>Commanditaire</b>	<b>Horizon temporel</b>
-------------------------	-------------	---------------	-------------------	----------------------	-------------------------

Stratégie intégrée de protection du climat et de l'énergie pour Ludwigsburg <a href="http://www.ludwigsburg.de">http://www.ludwigsburg.de</a>	Allemagne	Bade-Wurtemberg	2010	Ville de Ludwigsburg	2020, 2030, 2030, 2040 et 2050
Raumszenarien Österreichs 2030 (Scenarios for the spatial and regional development of Austria in the European context). Les résultats de ce projet ont été utilisés au niveau local et régional de deux Länder : Haute-Autriche et Styrie <a href="http://www.oerok.gv.at/raum-region/themen-und-forschungsbereiche/szenarien-der-raumentwicklung.html">http://www.oerok.gv.at/raum-region/themen-und-forschungsbereiche/szenarien-der-raumentwicklung.html</a>	Autriche	Autriche	2009	Örok (Austrian Conference on Spatial Planning)	2030
Salzburg 2025	Autriche	Salzbourg	En cours	Centre for Future Studies of the University of Applied Sciences Salzburg for the regional government of the Bundesland Salzburg	2025
Plan régional de développement durable de Bruxelles (2040)	Belgique	Bruxelles	2011	Gouvernement régional	2040
Molinay 2017	Belgique	Wallonie	2007	CAL de la Province de Liège	2017
Wallonie picarde 2025	Belgique	Wallonie	2007	Région wallonne	2025
Cœur du Hainaut 2025	Belgique	Wallonie	En cours	Intercommunales IDETA et IEG	2025
Copenhague 2015 - Eco metropolis	Danemark	Hovedstaten	2009	Ville de Copenhague	2015
Donostia-San Sebastian 2020	Espagne	Pays Basque	2009	Conseil municipal	2020
Plan Estrategico metropolitano de Barcelona	Espagne	Catalogne	2010	Conseil municipal	2020

Dessine-moi le Pays Basque de demain <a href="http://amenageons.lurraldea.net/blog/category/4-les-scenarios/">http://amenageons.lurraldea.net/blog/category/4-les-scenarios/</a> et <a href="http://www.acadie-reflex.org/travauxenligne/acadie-les-scenarios-du-souhaitable.pdf">http://www.acadie-reflex.org/travauxenligne/acadie-les-scenarios-du-souhaitable.pdf</a> et <a href="http://www.acadie-reflex.org/travauxenligne/acadie-synthscenjoue.pdf">http://www.acadie-reflex.org/travauxenligne/acadie-synthscenjoue.pdf</a>	France	Aquitaine	2010	AUDAP (Agence d'urbanisme Atlantique et Pyrénées)	2030
Bordeaux métropole 3.0 <a href="http://www.aqui.fr/environnements/bordeaux-metropole-30-la-cub-reve-et-pense-la-ville-de-demain,3135.html">http://www.aqui.fr/environnements/bordeaux-metropole-30-la-cub-reve-et-pense-la-ville-de-demain,3135.html</a>	France	Aquitaine	En cours	Communauté urbaine de Bordeaux	2030
Garonne 2050. Étude prospective sur les besoins et les ressources en eau, à l'échelle du bassin de la Garonne. Étude effectuée par Acteon, CACG, Cemagref et Futuribles <a href="http://www.garonne2050.fr/">http://www.garonne2050.fr/</a>	France	Aquitaine, Midi-Pyrénées	En cours	Agence de l'eau Adour Garonne	2050
SCoT (Schéma de cohérence territoriale) du pays de Rennes. « Le SCoT du pays de Rennes : la prospective territoriale, levier du renouvellement de la planification urbaine », Boismenu (Isabelle, de) in <i>Futuribles</i> , n° 342 de juin 2008, pp. 55-65	France	Bretagne	2007	AUDIAR (agence d'urbanisme)	2025
Rapport Populations et territoires de la région Centre : scénarios pour 2030 <a href="http://www.regioncentre.fr/jahia/webdav/site/portail/shared/CESR/Rapports%20et%20communications/Prospective/RAPPORT%20FINAL.pdf">http://www.regioncentre.fr/jahia/webdav/site/portail/shared/CESR/Rapports%20et%20communications/Prospective/RAPPORT%20FINAL.pdf</a>	France	Centre	2010	Section Prospective du CESER (Conseil économique, social et environnemental régional) de la région Centre	2030
Territoires 2040 <a href="http://territoires2040.datar.gouv.fr/spip.php?rubrique1">http://territoires2040.datar.gouv.fr/spip.php?rubrique1</a>	France	France	2011	DATAR (Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale)	2040
Grand Paris <a href="http://www.legrandparis.culture.gouv.fr/">http://www.legrandparis.culture.gouv.fr/</a>	France	Île-de-France	2009	Ministère de la Culture	2030

<a href="http://fr.wikipedia.org/wiki/Grand_Paris">http://fr.wikipedia.org/wiki/Grand_Paris</a>					
Plaine Commune 2030. Exercice effectué par le GEISTEL	France	Île-de-France	2011	Communauté d'agglomération Plaine Commune	2030
Prospective du vieillissement dans le département de l'Hérault à 2030	France	Languedoc-Roussillon	2010	Département de l'Hérault	2030
Ma ville demain, inventons la métropole nantaise de 2030. Exercice effectué par RCT <a href="http://www.mavilledemain.fr/">http://www.mavilledemain.fr/</a>	France	Pays de la Loire	En cours	Agence d'urbanisme de la région nantaise	2030
Approche prospective. Enjeux structurants pour le SCoT (Schéma de cohérence territoriale) <a href="http://scotouest.com/">http://scotouest.com/</a>	France	Provence-Alpes-Côte d'Azur	2012	Syndicat mixte du SCoT'Ouest des Alpes-Maritimes	2030
Grand Lyon. Vision 2020 pour une agglomération sobre en carbone <a href="http://www.leclimatentrenosmains.org/le-grand-lyon-sengage">http://www.leclimatentrenosmains.org/le-grand-lyon-sengage</a>	France	Rhône-Alpes	2011	Communauté urbaine de Lyon	2020 et 2050
Dublin at the Crossroads: Exploring the Future of the Dublin City Region (2030)	Ireland	Dublin	2009	Dublin Chamber of Commerce et le Dublin City Council	2030
IVL - Un concept intégré des transports et du développement spatial pour le Luxembourg (Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept). <a href="http://www.miat.public.lu/publications/amenagement_territoire/broch_ivl/index.html">http://www.miat.public.lu/publications/amenagement_territoire/broch_ivl/index.html</a> <a href="http://www.dat.public.lu/strategies_territoriales/ivl/index.html">http://www.dat.public.lu/strategies_territoriales/ivl/index.html</a>	Luxembourg	Luxembourg	2005	Ministère de l'Intérieur, Ministère des Transports, Ministère des Travaux publics / de l'Administration des Ponts et Chaussées, Ministère de l'Environnement, Ministère de l'Economie, Ministère du Logement	2020
Malta - eFORESEE	Malte	Malte	2003	Malta Council for Science and Technology (MCST)	2015 et 2020
Randstad 2040	Pays-Bas	Randstad	2007	Parlement et Gouvernement hollandais	2040
Lincoln 2020	Royaume-Uni	East-Midlands	2005	University of Lincoln	2020
Be Birmingham 2026	Royaume-Uni	West Midlands	2008	Birmingham City Council	2026

West Norden Foresight 2030	Scandinavie	Macrorégional	2010	Nordic Council of Ministers' Arctic Co-operation Programme	2030
Stockholm Vision 2030	Suède	Stockholm	2006	Ville de Stockholm	2030

## Analyse des cas

Nous retenons des cas analysés les éléments saillants suivants, que nous développons en séquence.

### ***La capacité d'anticipation des collectivités territoriales***

Les tendances prises en compte dans les 70 exercices analysés ont été comparées à une série de « domaines stratégiques » (dans champs thématiques agrégés pour l'objet de l'étude) effectivement investis par les collectivités territoriales pour fournir une réponse politique aux évolutions engendrées par certaines tendances. Les écarts constatés entre les tendances globales telles que le changement climatique ou l'étalement urbain, et les réponses politiques apportées par les collectivités territoriales, mettent en évidence le besoin d'instruments d'anticipation et le besoin d'une compréhension commune des défis posés par ces tendances lourdes entre les différents niveaux de gouvernance. Les niveaux de gouvernance nationaux et européens sont mieux armés pour analyser des tendances de long terme et concevoir des réponses en fonction d'un horizon temporel plus éloigné, tandis que les collectivités territoriales confrontées aux problèmes non traités doivent imaginer des solutions opérationnelles et mettre en œuvre des politiques.

### ***Les politiques et stratégies européennes et nationales favorisent indirectement le développement de la prospective territoriale***

Les politiques et stratégies européennes, qui s'appuient souvent sur une étude fine des tendances globales, créent un climat propice au développement de la prospective territoriale et ont un impact sur l'orientation de ces exercices, mais l'influence des démarches de prospective menées dans les territoires sur les politiques et stratégies européennes est mineure. En d'autres termes, la gouvernance multi-niveaux verticale descendante est plus fluide que la gouvernance multi-niveaux verticale ascendante.

La Stratégie de Lisbonne, à partir de 2001, comprend, en plus de la dimension économique et de la dimension sociale, la dimension environnementale, soit explicitement un objectif de développement durable. Sa traduction aux niveaux national, régional et local a contribué au développement de la planification territoriale dans l'Union européenne. Des instruments de planification territoriale nécessitant une approche prospective et stratégique transversale ont été créés au début des années 2000 dans les États membres. Le cas de la « Prospective du Pays de Rennes » menée entre 2003 et 2006 en amont de la définition d'un SCoT (Schéma de cohérence territoriale) en est un exemple. Le SCoT est un document d'aménagement du territoire établi dans une perspective à 15-20 ans qui prescrit des objectifs de densité et de consommation d'espaces qui sont par la suite repris par les communes faisant partie du territoire du SCoT dans leurs propres documents de planification.

Dix ans plus tard, la Stratégie Europe 2020 qui fixe, notamment, des objectifs européens quantifiés et datés en matière d'efficacité énergétique, de la part des énergies renouvelables et de réduction des gaz à effet de serre à l'horizon 2020, suscite un développement de la planification énergétique et climatique dans les territoires. La déclinaison des objectifs européens et nationaux en objectifs quantifiés et localisés nécessite une approche prospective et stratégique transversale sur laquelle se construit la planification énergétique et climatique. C'est ainsi que Ludwigsburg ou le Grand Lyon ont effectué des exercices de prospective exploratoire et de construction de scénarios prospectifs qui ont permis de définir à Ludwigsburg une « stratégie intégrée de protection du climat et de l'énergie », et au Grand Lyon une « vision 2020 pour une agglomération sobre en carbone », sur lesquelles reposent leurs plans d'action.

Tous les territoires ne conduisent pas des exercices de prospective en amont de leur planification territoriale ou de leur planification énergétique et climatique. Et les exercices menés ne sont pas uniquement la conséquence de la Stratégie de Lisbonne ou de la Stratégie Europe 2020, d'autres facteurs comme les engagements pris par les États nationaux aux Nations unies ou des initiatives stratégiques locales, entrent en jeu, comme dans le cas de « Stockholm Vision 2030 ». Mais, cette tendance se développe et la tendance actuelle est de lier planification territoriale et planification énergétique et stratégique, ce qui se reflète par exemple dans l'exercice de prospective conduit par le Syndicat mixte du SCoT'Ouest des Alpes-Maritimes et dans les changements d'organigramme de certaines collectivités territoriales. Ainsi le Conseil général de l'Hérault en France a réuni en un seul service la direction de la prospective et la direction du développement durable.

Le manque de moyens financiers constitue une des raisons de l'absence d'exercices de prospective territoriale. Les exercices menés à Ludwigsburg et dans l'ouest des Alpes-Maritimes ont tous deux bénéficié d'un soutien financier des échelons de gouvernance supérieurs : les échelons régional et fédéral en Allemagne, l'échelon national en France. Un tel soutien financier est souvent accompagné d'un soutien méthodologique. L'enjeu dans les territoires est de viser l'excellence territoriale et de se forger une culture dans des domaines jusqu'à présent peu investis comme le climat et l'énergie, ou la stratégie. L'enjeu pour les États est d'aider les territoires à mettre en œuvre des politiques nationales et européennes. Les exercices qui bénéficient de leur soutien, constituent des expérimentations qui doivent aussi avoir valeur d'exemple pour les autres territoires.

Dans les cas plus rares encore d'un financement européen direct d'exercices de prospective territoriale, il ne s'agit pas tant de mettre en œuvre une politique ou une stratégie européenne que de permettre une meilleure intégration dans l'Union européenne. C'est le cas de « Dessinons le Pays Basque de demain », le Pays Basque étant un territoire traversé par des revendications identitaires fortes, source de remise en cause des échelons de gouvernance ; ou de « eFORESEE (Exchange of foresight relevant experiences for small European and enlargement countries) Malta », dans lequel il s'agit de faciliter l'intégration de Malte dans l'espace européen de la recherche alors que Malte rejoint l'Union européenne en 2004 et que l'Europe des 15 devient l'Europe des 25.

### ***La place de certaines démarches wallonnes***

Les exemples wallons retenus montrent qu'on assiste à l'affirmation de territoires « interstitiels » entre région et commune, ou de part et d'autre d'une frontière dans le cas des exercices de prospective transfrontaliers (West Norden Foresight 2030), démarches qui questionnent la pertinence des frontières de référence établies au profit de nouveaux



espaces de coopération et d'ambition éclairés par la démarche prospective. Ces nouvelles couches de gouvernance, comme le démontrent les exemples de la « Wallonie picarde 2025 » ou du « Cœur du Hainaut », sont des espaces fertiles et créatifs. Ce ne sont pas les seuls au plan européen. Des démarches de prospective de « Vallée » sont annoncés en France : Vallée de la Seine et Grand Paris, Vallée du Rhône

Les collectivités territoriales évoluent donc dans un environnement instable et leur manière d'agir a changé. Les collectivités les plus avancées trouvent des façons nouvelles de coordonner l'urbanisme, le logement, les transports et les politiques environnementales avec la politique régionale d'aménagement du territoire, ce qui ouvre la voie à une planification mieux coordonnée avec les échelons de gouvernance supérieurs. Se produit alors un renversement de perspective : les enjeux de développement durable déterminent des compromis locaux en matière d'urbanisation. Pour que ce renversement de perspective ait lieu, il faut que les objectifs de planification territoriale et de planification d'infrastructures fixés par l'échelon supérieur soient le résultat de négociations, non seulement avec les maires, mais aussi avec les acteurs économiques. La planification devient plus délibérative et plus prospective.

La plupart des exercices de prospective territoriale – et c'est bel et bien le cas pour les démarches de prospective menées en Wallonie<sup>5</sup> réunit les trois formes de gouvernance, à savoir non seulement la gouvernance institutionnelle, bien souvent de la commune à l'État, mais aussi la gouvernance citoyenne et la gouvernance partenariale (entreprises, organisations syndicales, associations). Au cours de ces exercices, les débats, les analyses, le travail sur les représentations de l'avenir du territoire permettent que de nouvelles idées émergent et circulent, que le système gagne en fluidité et que les acteurs s'approprient les enjeux. La prospective territoriale favorise la participation démocratique à d'autres moments que ceux des élections et des référendums, et les partenariats territoriaux, qui fréquemment se nouent à l'issue des exercices. Elle donne ainsi une certaine légitimité démocratique à la gouvernance multi-niveaux tout en la renforçant.

*Mettre en œuvre le développement durable grâce à la prospective territoriale et à la gouvernance multi-niveaux*

« L'essor d'une culture européenne de la gouvernance à multiniveaux constitue un défi permanent. »<sup>6</sup> Associer les collectivités territoriales non seulement à la mise en œuvre, mais aussi à la conception des politiques européennes ne va pas de soi, car il s'agit alors de partager le pouvoir et d'organiser ce partage. Les similarités qui existent entre la gouvernance à multi-niveaux et la prospective territoriale permettent de penser que la prospective territoriale peut contribuer à relever ce défi.

La gouvernance européenne multi-niveaux qui reflète une vision politique intégrée et coordonnée de l'économie, de l'environnement et des questions sociales, est au service du développement durable, et de la mise en œuvre des stratégies de développement durable de l'Union européenne. Or, il existe plusieurs points de convergence entre le développement durable et la prospective territoriale :

---

<sup>5</sup> Voir notamment : M. VAN CUTSEM, « La prospective territoriale en Wallonie : un mécano à géométries variables » in Territoires Wallons, Hors série, 2010.

<sup>6</sup> *Livre blanc du Comité des régions sur la gouvernance à multiniveaux*, juin 2009, page 39.

- l'anticipation et la vision à long terme sont au cœur de ces deux notions. La prospective territoriale traite du développement territorial à long terme, ce qui est très proche du développement territorial durable ;
- ce sont des courants de pensée qui développent une approche globale et qui intègrent la complexité ;
- ils proposent tous deux de nouveaux rapports intergénérationnels respectueux des générations futures ;
- ils sont nés de la prise de conscience du risque technologique et de l'écart grandissant entre le futur souhaitable et la réalité vécue ;
- pour tous deux, l'action est possible, l'avenir n'est pas écrit et peut être infléchi s'il y a une volonté et si les bonnes décisions sont prises.

Même si de nombreuses démarches de développement durable comme les Agendas 21 font encore l'impasse sur la prospective territoriale, de plus en plus de travaux de planification énergétique territoriale justifient leurs choix sur la base des résultats des exercices de prospective, tandis que de plus en plus d'exercices de prospective territoriale intègrent le développement durable. La prospective territoriale devient donc un outil de la gouvernance du développement durable qui permet aux acteurs des différents échelons de la gouvernance de confronter leur point de vue et qui favorise la mise en place d'actions cohérentes entre les niveaux, d'autant que les périmètres géographiques et institutionnels considérés pendant les exercices dépassent bien souvent les périmètres administratifs.

### **Les marges de progression**

Parmi les 70 exercices de prospective territoriale analysés, la plupart n'avait pas de lien explicite avec les politiques et les stratégies européennes. Il s'agissait d'initiatives locales ou régionales justifiées par des ambitions internationales (notamment de *marketing* urbain comme pour « Copenhague 2015 éco-métropole » ou « Lincoln 2020 ») ou par des situations politiques ou socio-économiques spécifiques (« Molinay 2017 », « Dublin at the crossroads »).

Une exception notable est la pratique prospective liée à l'articulation entre stratégie régionale ou sous-régionale et politique européenne de cohésion, singulièrement, la préparation des programmes opérationnels soutenus par le Fonds européen de développement régional (FEDER). En étant sévère, on peut cependant voir dans cette articulation, dont les résultats sont souvent intéressants, une forme de stratégie d'opportunité qui permet au territoire de se positionner par rapport à son cadre de référence national. L'influence des textes européens sur le contenu des démarches de prospective visant à alimenter les programmes opérationnels est, dans ces cas précis, indirecte et filtrée par des prismes nationaux déformants.

Parmi les raisons de l'influence mineure des politiques et stratégies européennes sur les prospectives territoriales, nous en retenons trois :

- des pans entiers des stratégies des territoires sont absents des politiques européennes, notamment en ce qui concerne les problèmes sociaux comme l'immigration, l'intégration ou l'accès aux services sociaux. Cela pose le problème du périmètre des compétences de l'Union européenne. De même, l'aménagement du territoire n'est pas du ressort des

politiques européennes. Or, les exercices de prospective territoriale livrent souvent une réflexion sur l'évolution de l'aménagement du territoire, voire de la forme urbaine. C'est le cas du « Grand Paris » qui s'apparente plus d'ailleurs à un exercice de visualisation de l'avenir (*visioning*) qu'à un exercice de prospective territoriale qui comprendrait une exploration des futurs possibles et chercherait une cohérence entre la dimension économique, la dimension sociale et la dimension architecturale ;

- même si la prospective territoriale est par définition systémique, dans la pratique, les variables endogènes propres au territoire font l'objet d'analyses plus approfondies que des variables exogènes telles que les politiques et stratégies européennes ;

- jusqu'ici, contrairement à la prospective technologique, la prospective territoriale n'était pas une prospective d'experts. Une participation large et hétérogène en vue de la création partagée d'une vision d'un territoire primait. En conséquence, la base d'analyse prospective, c'est-à-dire les données, les séries temporelles longues, l'analyse des politiques façonnant l'avenir tant européennes que nationales, était souvent moins rigoureuse en prospective territoriale qu'en prospective technologique. Mais cette divergence entre prospective territoriale et prospective technologique tend à se réduire du fait de l'émergence de l'approche territoriale de questions environnementales comme la réduction des gaz à effet de serre ou l'amélioration de l'efficacité énergétique qui nécessitent, aussi bien lors du diagnostic que lors de la formulation des hypothèses ou des scénarios, de l'expertise et de la quantification. De nouvelles pratiques de prospective territoriale couplant approche quantitative et approche qualitative et laissant une place à la participation, sont en train de se développer, comme par exemple dans l'exercice « Garonne 2050 » sur les ressources en eau. Des changements liés à la Stratégie Europe 2020, et en particulier au paquet énergie-climat<sup>7</sup>, sont déjà perceptibles.

Sur ces trois points, des marges de progression sont néanmoins possibles. Même si elles n'élargissent pas le périmètre des compétences de l'Union européenne, les trois priorités de la Stratégie Europe 2020 — une croissance intelligente, durable et inclusive — donnent des caps en matière d'emploi, de recherche et développement, de réduction des gaz à effet de serre, d'éducation... soit dans de nombreux domaines. Cette Stratégie de caractère général est d'ailleurs mentionnée dans plusieurs exercices de prospective territoriale récents. Mais, il s'agit d'une stratégie qui n'a pas force de loi et représente juste une orientation pour les collectivités territoriales. La construction européenne est au milieu du gué. Son approfondissement semble incontournable, de sorte que l'Union européenne puisse définir des politiques générales transposables dans les politiques nationales. Elle pourrait alors jouer pleinement son rôle : veiller à la cohérence de l'ensemble et à l'optimisation au niveau global, qui ne se résume pas à la juxtaposition des optimisations au niveau local.

Sur les deux autres points, à savoir le renforcement du caractère systémique des exercices et le rapprochement de la prospective territoriale et de la prospective technologique, les pratiques de la prospective territoriale sont actuellement en pleine évolution, d'une part du fait de la professionnalisation de la prospective territoriale, d'autre part du fait de l'intégration des questions environnementales à fort contenu technique dans la prospective territoriale. Les nouvelles méthodes visent à conjuguer rigueur prospective et participation citoyenne.

---

<sup>7</sup> Le paquet énergie-climat est un ensemble de législations européennes adopté en 2009 fixant notamment des objectifs quantitatifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de développement d'énergie renouvelable et d'efficacité énergétique.

## Conclusions

Le recensement de plus de deux cents exercices de prospective territoriale conforte la perception d'une « démocratisation » de la prospective territoriale dans l'Union européenne. Les exercices identifiés sont extrêmement variés tant par rapport aux méthodes utilisées, qu'aux moyens mis en œuvre, ou qu'aux objectifs poursuivis. Mais, ils contribuent tous à la structuration du milieu local et régional, donc au renforcement de la capacité stratégique des collectivités territoriales. Les similarités entre la prospective territoriale et la gouvernance multi-niveaux sont nombreuses. Le point de rencontre le plus significatif se trouve sans doute dans le domaine du développement durable qui est l'affaire de tous et requiert une démarche participative. Prospective territoriale et gouvernance multi-niveaux sont toutes deux au service de sa mise en œuvre.

La prise en compte explicite des politiques et stratégies européennes dans les exercices de prospective territoriale analysés reste majoritairement mineure. Mais des évolutions sont en cours et sont perceptibles. L'observation de ces exercices par les niveaux de gouvernance supérieurs, et en particulier européens, leur permettrait de recueillir des informations sur la mise en œuvre des politiques et stratégies européennes, et améliorerait la gouvernance multi-niveaux ascendante.

Les exercices de prospective territoriale opérationnelle liés à la planification territoriale (« La prospective du Pays de Rennes », « Randstadt 2040 », « L'approche prospective du SCoT'Ouest des Alpes-Maritimes ») et à la planification énergétique et climatique (« Grand Lyon : vision 2020 », « Approche intégrée de l'énergie et de la protection du climat de Ludwigsburg ») sont des déclinaisons territoriales des stratégies européennes transposées dans les politiques nationales, notamment en matière d'étalement urbain et de réduction des gaz à effet de serre. Le défi pour les collectivités territoriales est de passer des enjeux généraux faisant consensus à leur traduction sur le terrain. Il serait possible d'établir une typologie des territoires et d'identifier, dans ces exercices, les leviers d'action qui peuvent être utilisés par l'ensemble des territoires et ceux qui dépendent des caractéristiques locales.

Les exercices de « prospective forum » comme « Ma ville demain. Inventons la métropole nantaise de 2030 » ou « Be Birmingham 2026 » nourrissent le débat public et stimulent l'action collective. Ils permettent de définir un socle de valeurs partagées à partir duquel il sera possible de construire l'avenir du territoire, y compris à l'échelle d'un quartier comme dans la cas de « Molinay 2017 » à Seraing (Belgique). Au travers du projet de territoire, l'imaginaire collectif se structure, des idées nouvelles émergent et les acteurs se mettent en mouvement. Des partenariats nouveaux se créent. La fonction d'apprentissage de ce type d'exercices est majeure. Ils permettent de conduire une réflexion sur l'identité du territoire et d'accroître les compétences des acteurs locaux pour les aider à tenir compte des tendances globales. Ils réunissent des acteurs variés qui se retrouvent en situation d'apprentissage du fédéralisme. Ainsi, dans « Saint Sébastien 2020 », des représentants de la ville, de l'aire métropolitaine, du Comté, du gouvernement basque et du gouvernement espagnol travaillent ensemble. Il reste à ajouter un représentant du niveau européen.

Les fonctions de prospective consultative permanente assurées par certaines collectivités territoriales comme les conseils de développement (France, Wallonie picarde) ou conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER) en France ou certaines communautés urbaines telles que le Grand Lyon, visent à apporter un regard prospectif sur des sujets thématiques. Des études comme « Populations et territoires de la région Centre :

scénarios pour 2030 », « Prospective du vieillissement dans le département de l'Hérault à 2030 », ou « Un concept intégré des transports et du développement spatial pour le Luxembourg » qui s'appuient sur un travail rigoureux de collecte de données locales et d'analyse par des acteurs multiples, mériteraient d'être répertoriées. Elles alimentent la réflexion stratégique et sont susceptibles d'apporter une lecture créative des signaux faibles et de produire des innovations transposables.

#### Bibliographie

“Faire de l'Union européenne un modèle de gouvernance multiniveaux, fondé sur le principe de subsidiarité active”. Pierre Calame, 2009.

*La Politique européenne de cohésion*. Marjorie Jouen. Paris : La documentation Française, 2011, 190 pages.

*Vers des villes durables. Les trajectoires de quatre agglomérations européennes*. Sous la direction de Lydie Laigle. La Défense : Plan Urbanisme Construction Architecture, 2009, 280 pages.

“Vers une prospective territoriale post-Grenelle de l'environnement”. Claude Spohr. Commissariat général au développement durable. *Études & documents*, n° 12, novembre 2009, 54 pages.

“Gouvernance et interterritorialité, même combat ?”. Martin Vanier. *Techni.Cités*, September 2011.

« La prospective territoriale en Wallonie : un mécano à géométries variables », M. VAN CUTSEM, in *Territoires Wallons*, Hors série, 2010.