

*La prospective au cœur de l'action des élus dans les territoires*

Assises européennes de la Prospective territoriale

Deauville, 11-12 juin 2009

**Les enjeux de l'aménagement du territoire de la région Centre**

Philippe Durance<sup>1</sup>

En janvier 2006, la Préfecture de la région Centre et la Direction régionale du ministère de l'Équipement (DRE) décident de lancer une démarche prospective visant à définir les enjeux du développement et de l'aménagement du territoire régional et à aider l'État à se positionner face à eux.

Cette démarche s'est inscrite dans une double opération. La première, au niveau national, a concerné uniquement le ministère de l'Équipement. Dans un contexte à la fois de réorientation de l'action publique et d'intégration de problématiques liées au développement durable, la pratique d'exercices de prospective territoriale est apparue comme un outil à expérimenter au sein de ses unités déconcentrées. Un appel à projets interne au ministère, lancé en 2005, a conduit à sélectionner dix exercices de prospective que les directions régionales ou les directions départementales avaient prévus d'engager. Les membres des services impliqués dans ces exercices ont été accompagné par l'administration centrale dans le cadre d'un atelier qui s'est tenue de 2006 à 2007, avec comme objectif de promouvoir une culture fondée sur une pratique pour faciliter le développement de la prospective dans les services déconcentrés.

La seconde, au niveau local, a impliqué les deux commanditaires. Elle a reposé sur la volonté d'encourager la coopération métropolitaine, notamment des villes qui constituent, le long de la Loire, l'aire ligérienne et sont les plus importantes de la région. Malgré le rejet de leur candidature lors de l'appel à projet de la Datar<sup>2</sup> en 2005, il est apparu nécessaire aux services de l'État en région de porter un regard sur l'armature urbaine et son fonctionnement, et de réfléchir sur les perspectives de développement de ces espaces par un processus de métropolisation.

Les objectifs poursuivis par les commanditaires tout au long de cette démarche ont été multiples : comprendre le territoire afin de sensibiliser les acteurs du territoire aux enjeux et aux possibilités de développement ; travailler en partenariat avec d'autres administrations afin d'avoir une vision partagée du territoire et de ses enjeux de développement ; pouvoir bénéficier d'une expertise sur

---

<sup>1</sup> Professeur associé au Conservatoire national des Arts & Métiers (CNAM) de Paris (Laboratoire d'innovation, de prospective stratégique et d'organisation) et directeur de la collection « Prospective » des éditions L'Harmattan.

<sup>2</sup> Une stratégie pour améliorer le rayonnement des métropoles françaises en Europe a été adoptée lors du Comité interministériel d'aménagement du territoire (CIADT) du 18 décembre 2003. Dans ce cadre, la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (Datar, actuelle Diact) a lancé en juin 2004, un appel à coopération métropolitaine dont l'objectif était de favoriser l'émergence de coopérations à l'échelle des métropoles françaises, de conforter celles qui existent déjà, et d'encourager la mise en œuvre de stratégies originales de coopération entre institutions à leur échelle. En définitive, quinze projets de coopération métropolitaine ont été retenus.

des points précis ou sur des enjeux importants ; enfin, par la suite, sensibiliser les acteurs du territoire pour aider à leur prise de décision.

### Genèse de la démarche : l'aire ligérienne en question

Au sein de la région Centre, l'aire ligérienne comprend les agglomérations d'Orléans, de Blois et de Tours, ainsi qu'un ensemble de villes petites et moyennes situés aux alentours. Cet espace constitue un des trois sous-ensembles traditionnellement envisagés dans les réflexions sur l'aménagement régional avec le nord régional (dénommé « franges franciliennes ») et le sud régional<sup>3</sup> (cf. figure 1 *infra*).



**Fig. 1** — Les trois sous-ensemble de l'action publique territoriale en région Centre

Par le passé, plusieurs tentatives de réaliser une aire métropolitaine ligérienne ont échoué ; une première, proposée par l'État dans les années 70, d'abord nommée « métropole-jardin »<sup>4</sup>, puis rebaptisée « technopôle-jardin » en 1992 ; une autre en 1990, proposée par les villes « chefs-lieux » elles-mêmes.

Pourtant, dans le cadre de la préparation du contrat de plan État-Région 2000-2006, le document sur la stratégie de l'État renforçait l'espace ligérien dans

<sup>3</sup> Demazière (Christophe) et *al.*, 2006, *Enjeux de la coopération métropolitaine au sein de l'aire ligérienne*, CITERES, UMR 6173, CNRS, Université de Tours

<sup>4</sup> Le concept de métropole-jardin a été présenté dans un premier temps dans le livre blanc de l'Organisme d'études d'aménagement de la région Centre (OREAC) en 1971, et repris par le Schéma d'aménagement de la Loire Moyenne en 1975 (cf. Demazière (Christophe) et *al.*, 2006, *op. cit.*).

son rôle d'appui au développement régional. Trois études, commanditées en 1999 par le secrétariat général pour les Affaires régionales (SGAR) et la direction régionale de l'Équipement (DRE), concordaient sur plusieurs points : le faible niveau de métropolisation de l'aire ligérienne, mais un potentiel réel et sélectif d'atouts ou d'excellences et un principe d'aménagement fédérateur, bien que non intégré.

Cependant, aucune des tentatives n'a abouti. L'échec de la candidature à l'appel à coopération métropolitaine de la Datar, dernier en date, a fait prendre conscience à la DRE et au SGAR de la nécessité d'une réflexion prospective sur les enjeux d'aménagement. Cette démarche sera la première de ce type pour l'État en région Centre<sup>5</sup>.

### **Une prospective stratégique appliquée au territoire**

Compte tenu de la largeur de l'hétérogénéité des objectifs fixés, à la fois de processus et de connaissances, la démarche suivie s'est placée dans le cadre de la mise en œuvre des méthodes et des outils de la prospective stratégique.

Le recours à une prospective stratégique dans et par les territoires répond à plusieurs défis pour les acteurs territoriaux. Tous d'abord, elle constitue un instrument privilégié pour aider à la compréhension des dynamiques territoriales, dans un contexte toujours plus marquée par la décentralisation, l'autonomie décisionnelle et la nécessité de coopérer. Ensuite, elle permet d'inoculer une culture de l'anticipation et du débat collectif, sur les enjeux à venir et les choix qui en résultent pour le présent, qui constitue un passage obligé pour anticiper les changements structurels et les mutations profondes des territoires. Elle représente également un instrument puissant pour engager les acteurs locaux sur la voie de stratégies volontaristes et proactives, assises sur une convergence du possible et du souhaitable et dont les éléments sont, *in fine*, transposées en actions d'aménagement ou de développement dans un document contractuel ou stratégique qu'il soit, par exemple, schéma de cohérence territoriale, charte de pays, contrat d'agglomération ou, encore, schéma régional de développement économique. Enfin, un travail prospectif favorise la mise en lumière de données ignorées ou négligées et la prise de recul sur des questions que les élus et les responsables locaux traitent souvent dans l'urgence<sup>6</sup>.

### **Les acteurs impliqués**

La démarche a concerné essentiellement les services déconcentrés de l'État en région Centre. Cependant, pour des raisons diverses et variées, il a semblé utile d'associer dès le départ d'autres acteurs, susceptibles d'apporter, soit une expertise particulière, soit une capacité à créer du débat, ou encore de constituer des relais « politiques » au sein de leurs institutions de rattachement.

Près d'une quarantaine de personnes ont ainsi été impliquées durant douze mois, qu'il s'agisse de représentants des services déconcentrés de l'État<sup>7</sup>, de

---

<sup>5</sup> SGAR, 2007, *Le contexte de la mission prospective sur les enjeux d'aménagement du territoire régional et en particulier sur l'axe ligérien*, Préfecture de la région Centre, 15 octobre

<sup>6</sup> Godet (Michel), Durance (Philippe), 2008, *La prospective stratégique, pour les entreprises et les territoires*, Dunod, collection « Topos+ »

<sup>7</sup> Direction régionale de l'Agriculture et de la Forêt (DRAF), direction régionale des Affaires sanitaires et sociales (DRASS), direction régionale du Commerce extérieur (DRCE), direction régionale de l'Équipement (DRE), direction régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement (DRIRE), direction régionale du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle (DRTEFP),

représentants d'acteurs territoriaux locaux<sup>8</sup> ou d'universitaires<sup>9</sup>, ainsi qu'une représentation de la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (Diact).

### **La démarche : méthode, résultats et organisation**

Lancée en septembre 2006, la démarche prospective a consisté, dans une première phase exploratoire, à produire des scénarios d'évolution possible de la région Centre à l'horizon 2030. Dans une seconde phase normative, les scénarios ont servi à identifier les enjeux majeurs relatifs au développement et à l'aménagement du territoire pour les services déconcentrés de l'État. Enfin, à partir de ces enjeux, plusieurs axes d'action ont été définis.

#### *L'élaboration des scénarios exploratoires*

Les scénarios d'évolution de la région Centre à l'horizon 2030 ont été construits à partir d'un système représentatif du territoire comprenant l'ensemble des variables considérées comme ayant un impact sur son développement à venir.

Le système territorial « région Centre » a été décrit à partir de quarante-cinq variables, réparties en sept grands domaines (cf. figure 2 *infra*). Deux de ces domaines concernent les différents niveaux de l'environnement au sein duquel évolue le territoire : le contexte international et européen, le contexte national et régional. Les cinq autres domaines ont permis de d'analyser le territoire sous l'angle de ses principales dynamiques : l'environnement, la qualité de vie et l'offre de services, le potentiel humain, le système productif, l'aménagement du territoire et la gouvernance.

Chaque variable a fait l'objet d'une étude précise, menée soit par le service déconcentré de l'État en région Centre désigné comme étant le plus compétent sur le sujet, soit par un des autres acteurs publics impliqués dans la démarche. Chaque étude avait pour objectifs de rappeler les principaux éléments rétrospectifs de la variable, d'en fournir un état des lieux clair et de formuler des hypothèses d'évolution future possibles. Ces hypothèses ont ensuite été débattues et amendées par les acteurs impliqués dans le cadre d'une réunion plénière.

Une fois les hypothèses validées, les scénarios ont pu être construits<sup>10</sup>.

Trois scénarios exploratoires ont été élaborés : un scénario tendanciel, intitulé « le Centre mou », qui a mis en exergue les différents risques que les acteurs prendraient à ne rien faire, à laisser les tendances exprimer leurs conséquences potentielles ; un scénario pessimiste, « le Centre à la dérive », dans lequel ont été exacerbés les côtés négatifs du territoire, avec la volonté explicite d'y voir un reflux ; enfin, un scénario optimiste, « le Centre en synergie », indiquant à

---

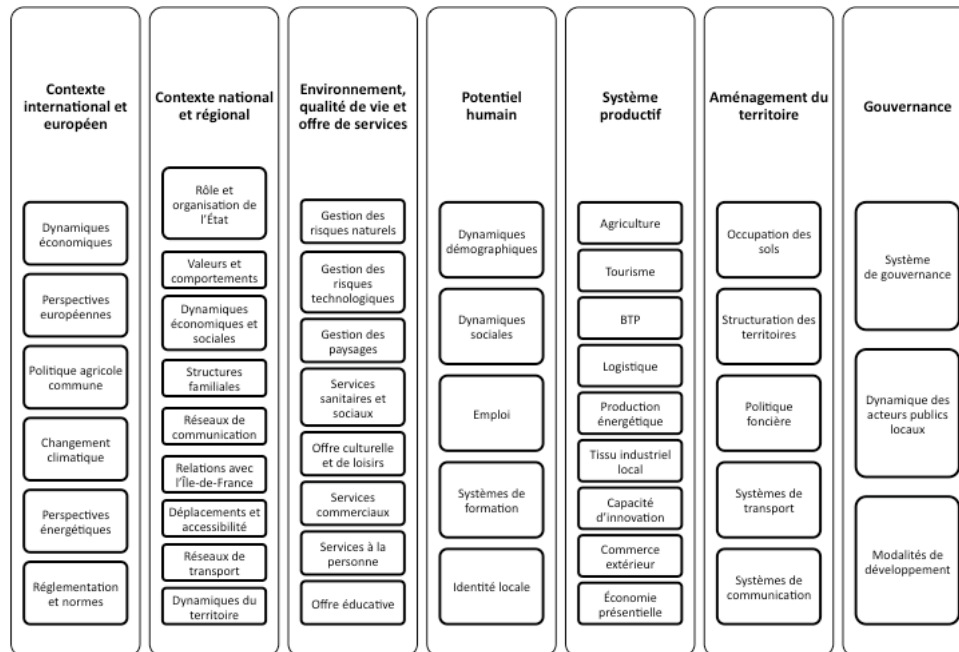
direction régionale de l'INSEE, secrétariat général pour les Affaires régionales (SGAR), délégation à la Recherche et à la Technologie (DRT), rectorat.

<sup>8</sup> Agences d'urbanisme d'Orléans et de Tours, agglomérations de Blois, d'Orléans et de Tours, Conseil régional, Conseil économique et social régional, Chambre régionale de commerce et d'industrie.

<sup>9</sup> Universités d'Orléans et de Tours.

<sup>10</sup> Compte tenu du grand nombre d'hypothèses posées, la construction des scénarios a été effectuée en utilisant la technique des scénarios emboîtés, c'est-à-dire en passant par l'élaboration de scénarios partiels pour chaque domaine, puis de scénarios globaux pour le territoire. Sur cette technique, cf. Godet (Michel), Durance (Philippe), 2008, *op. cit.*

grands traits les axes qui pourraient être privilégiés pour le développement du territoire.



**Fig. 2** — Le « système territorial » de la région Centre (domaines et variables)

Par essence, un scénario exploratoire est perfectible et doit être pris pour ce qu'il est : l'image d'un avenir possible, enraciné dans le passé et l'identité du territoire, qui permet de faire ressortir, à la lumière de changements possibles, les points saillants, positifs ou négatifs, de son évolution. Il s'agit d'une histoire, qui ne se réalisera certainement jamais telle qu'elle est racontée, *stricto sensu*, mais dont la principale vertu est d'avoir forgé des convictions et mobilisé, pour ou contre. Il ne s'agit pas d'une fin, mais d'un moyen de regarder le territoire au présent et d'éclairer la décision publique.

### *Trois enjeux majeurs et six leviers d'action*

La confrontation des scénarios exploratoires de l'environnement de la région avec ceux du territoire, tout comme les nombreux échanges et les débats sur les différentes hypothèses d'évolution à venir, ont fait apparaître trois enjeux majeurs de développement pour la région Centre : l'ouverture du territoire vers l'extérieur, le renouvellement de l'appareil productif et l'instauration d'une véritable gouvernance régionale.

La formalisation de ce dernier enjeu, essentiel dans la problématique générale du développement du territoire, a reposé sur le constat que le territoire est traversé par des forces centrifuges — notamment vers l'Île-de-France pour le nord régional et vers l'ouest pour l'extrémité ouest de l'aire ligérienne — qui, si elles ne sont pas contrecarrées par une coopération renforcée, risquent, compte tenu des exigences économiques ou politiques de l'environnement, de rendre les efforts de chacun insuffisants et pourraient conduire à une disparition administrative de la région. Mais, *a contrario*, malgré cette nécessité, aucune réelle volonté de coopérer ne s'est réellement concrétisée au-delà des discours.

Face à ces trois enjeux, six leviers d'action ont été identifiés : (1) l'accessibilité du territoire, (2) son inscription dans un espace de coopération interrégional, le renforcement de la capacité des acteurs territoriaux publics et privés en matière (3) d'exportation, (4) d'innovation, (5) d'économie présentielle et de (6) tourisme. Chacun de ces leviers répond à un ou plusieurs enjeux. Les actions sectorielles (4, 5 et 6) sont par ailleurs destinées à favoriser *de facto* l'émergence d'un espace de coopération régionale dans le cadre de l'enjeu de gouvernance.

Enjeux et leviers d'action ont été présentés au Préfet de la région en octobre 2007 et aux principaux responsables des services déconcentrés de l'État en région dans le cadre d'une réunion des ateliers territoriaux en janvier 2008.

#### *Une conviction partagée*

À la croisée des différents scénarios, et en écho à l'enjeu de gouvernance, une conviction majeure s'est imposée à l'esprit de la plupart des participants : l'inexistence de l'aire ligérienne. De fait, cet espace, que l'État tente de faire émerger depuis trente ans et sur lequel se concentrent les intentions politiques des acteurs, ne prend forme dans aucune dynamique, qu'elle soit économique ou démographique, ni dans aucun projet. L'aire ligérienne n'est pas le moteur du développement régional. L'existence d'un axe physique, déterminé par le cours de la Loire, ne suffit pas à créer un espace de projet : la carte n'est pas le territoire.

Il est donc apparu évident que l'existence d'une aire ligérienne ne pouvait être posé comme condition préalable au développement de la région Centre.

#### *Une relecture des stratégies territoriales en cours*

Parallèlement à ces débats, pour chaque dimension du scénario tendanciel, les visions du territoire qu'il porte ont été mises en regard des programmes engagés par les principaux acteurs publics de manière à faire ressortir les différentes dynamiques dans lesquelles ils s'inscrivent. Il a ainsi semblé intéressant de « relire » les documents stratégiques et/ou de programmation (schéma régional de développement économique, contrat de projet État-Région, programmes opérationnels Feder) en cours à la lumière de ce scénario pour établir les orientations qui pouvaient conforter ou non cette vision territoriale.

### **L'organisation**

Cette démarche a reposé sur une organisation composée d'un groupe de prospective et d'un comité de pilotage.

Le groupe de prospective comprenait l'ensemble des acteurs impliqués. Son rôle a été prépondérant : il a contribué à la description du système étudié, puis a débattu et amendé les hypothèses d'évolution de chaque variable ainsi que les scénarios exploratoires.

Le comité de pilotage, quant à lui, comprenait les deux commanditaires, ainsi que la direction régionale de l'Insee. La présence de la direction de l'Insee a constitué un atout important, fournissant un cadre et une connaissance précise des principales dynamiques territoriales. Le Comité a assuré le suivi et la coordination de la mission. Il a assuré la relecture de la version finale des scénarios exploratoires. Les enjeux ont été formalisés et débattus entre ses membres. Les réflexions du Comité ont été alimentées par plusieurs études, commanditées par la Direction régionale de l'Équipement, menées en parallèle de la démarche prospective : un diagnostic du développement territorial de la région Centre, une

étude sur l'évolution économique et démographique l'aire ligérienne<sup>11</sup> et un rapport sur les enjeux de la coopération métropolitaine au sein de l'aire ligérienne<sup>12</sup>.

### Retours critiques

Cette démarche a constitué un important travail collectif : durant un an, au cours de quatre réunions du groupe de prospective et de six réunions du Comité de pilotage, services déconcentrés de l'État, universités et principaux acteurs du développement régional ont produit différents éléments de « vision » sur l'avenir du territoire. Les impacts cognitifs et la sensibilisation des acteurs à la prospective ont été forts<sup>13</sup>. Alors que les positions de l'État en région sont souvent considérées comme unilatérales, les services déconcentrés impliqués se sont donnés les moyens d'augmenter leur capacité de dialogue avec les acteurs locaux en partageant des convictions et des enjeux communs. Cette opération a répondu à deux intentions, de connaissance et de gouvernance, en mettant en œuvre une approche globale et systémique.

A *contrario*, il peut paraître regrettable que les marges de manœuvre clairement identifiées pour l'État en région n'aient pas été saisies pour une action en termes de gouvernance. L'ensemble des acteurs territoriaux ayant posé le principe de coopération avant celui de projet, la situation apparaissait bel et bien bloquée : soit il y avait affichage d'une volonté de coopération, qui ne faisait que traduire l'application d'une relation de pouvoir et qui, par conséquent, avortait ; soit, chacun se retranchait dans son domaine de compétences et agissait seul au détriment de la cohérence et de l'efficacité de l'ensemble. A ce stade, tous les acteurs qui avaient des intérêts territoriaux à défendre paraissaient « suspects » ; le seul qui semblait disposer *a priori* d'une position favorable dans la poursuite d'un tel objectif était l'État, à condition que sa position puisse apparaître comme légitime. Et cette légitimité lui a été explicitement donnée par cette démarche.

---

<sup>11</sup> Études réalisées par Laurent Davezies (université Paris Val de Marne, Institut d'urbanisme de Paris) en 2007.

<sup>12</sup> Rapport établi par une équipe de l'université François Rabelais de Tours (centre interdisciplinaire « Cités, Territoires, Environnement et Sociétés »), sous la direction de Christophe Demazière. Le premier volet a été rendu en novembre 2006, le deuxième en avril 2007, le dernier en juillet 2007.

<sup>13</sup> CIRESE, GEISTEL, 2008, *L'État face aux futurs des territoires, Analyse comparée et évaluation de démarches de prospective territoriale conduites par les services extérieurs de l'Équipement en 2006-2007*, rapport final (projet), septembre