

Cahier n°13

Le diagnostic

démarche de compréhension du fonctionnement du territoire et de son évolution

Octobre 2014

L'objectif du réseau teddif est de partager les connaissances et les expériences, de les capitaliser, de faire connaître un certain nombre d'outils ou de démarches et ainsi de participer à la formation des élus et techniciens, aidant ainsi les collectivités franciliennes à s'engager dans des démarches territoriales de développement durable.

Cette volonté de renouveler le sens et les pratiques des stratégies élaborées par les territoires à l'aune des finalités du développement durable a conduit le réseau teddif à s'interroger sur les méthodes de diagnostic qui, le plus souvent, précèdent la définition du projet territorial.

Un premier travail a été conduit dans cette perspective dès 2011 et s'est poursuivi les années suivantes. Les premières réflexions initiées dans le cadre du réseau teddif en matière de diagnostic de développement durable ont conduit à la rédaction du cahier n°8 ¹, publié en septembre 2011, qui formulait notamment un certain nombre de préconisations sur :

- La nécessité, intrinsèquement liée à une démarche de développement durable, que le diagnostic soit partagé (c'est-à-dire associant autant que faire se peut les acteurs et habitants du territoire), global (intégrant l'ensemble des dimensions de la réalité du territoire et leurs interactions) et stratégique (servant d'aide à la décision et à l'action).
- La prise en compte dans la réalisation du diagnostic de 3 composantes complémentaires :
 - l'analyse des pratiques ou du fonctionnement interne de la collectivité – ou du groupement de collectivités – afin de mesurer son exemplarité en matière de développement durable et d'identifier les marges de progrès ;
 - le diagnostic des politiques publiques conduites sur le territoire, de leur adéquation avec les finalités du développement durable et de leur cohérence entre elles ;
 - enfin le diagnostic du territoire lui-même qui concentre bien souvent l'attention au détriment des deux composantes précédentes.
- L'intérêt de penser et formaliser la démarche de diagnostic elle-même en rédigeant un cahier des charges, même quand il n'est pas fait appel à un prestataire extérieur. Cela permet en effet de s'assurer de la cohérence entre les moyens humains et financiers mobilisables, le temps imparti, les objectifs visés, les résultats espérés.

Les partenaires du réseau teddif ont considéré qu'au-delà des bases posées par ce Cahier n°8, il était nécessaire d'approfondir deux pistes en particulier : les notions de diagnostic systémique et de démarche

1. Retrouver le cahier n°8 sur <http://www.teddif.org/spip.php?article192>

prospective.

Dans cette perspective un atelier de travail entre partenaires du réseau et une journée teddif réunissant une quinzaine de chargés de mission, ont été organisés respectivement les 17 octobre 2013 et 27 mars 2014, portant explicitement sur ces deux points.

Le présent cahier reprend et complète la matière débattue à ces occasions, en l'organisant en trois volets :

- Les limites des exercices de diagnostic classiques à appréhender la réalité des territoires
- Propositions méthodologiques pour analyser le système territorial
- Intérêts et mise en œuvre de démarches prospectives

Sommaire

- 4 Les limites des diagnostics « classiques »**
 - 7 Décrypter, analyser le fonctionnement du territoire**
 - 15 Prospective territoriale : vertus et pistes de méthode**
-

Retrouvez l'ensemble des journées du programme teddif 2014
http://www.teddif.org/IMG/pdf/Programme_teddif_2014.pdf

Les limites des diagnostics « classiques »

Comme pour toute démarche territoriale, le diagnostic de développement durable vise à comprendre le territoire, son fonctionnement, les dynamiques à l'œuvre, mais aussi les besoins des habitants et des différents acteurs. Au final, il permet d'identifier et de hiérarchiser les enjeux pour le territoire (ce qui est en jeu, c'est-à-dire ce que le territoire a à perdre ou à gagner en agissant ou en ne faisant rien), afin de déterminer les leviers à activer, en particulier en termes de politiques publiques.

S'agissant d'élaborer un agenda 21 ou, plus généralement, d'un projet de développement durable, la compréhension du fonctionnement du territoire est particulièrement importante, et ce à plusieurs niveaux et au regard notamment :

- de l'intrication des différentes finalités du développement durable,
- de la prise en compte des évolutions du territoire passées – d'où il vient – et à venir – vers quel horizon peut-il aller.

Or, à cet égard, la plupart des diagnostic se limite à un état des lieux, à un exercice imposé bien souvent confié à un bureau d'études, à une compilation de données sectorielles et/ou statistiques... que l'on présente ensuite aux acteurs déjà ficelé.

Pour comprendre les faiblesses de telles démarches et la difficulté à identifier les enjeux majeurs du territoire et les leviers d'action à travers elles, il est nécessaire d'approfondir quelques points.

Point 1

Un territoire quelle que soit l'échelle considérée ne se résume pas à la juxtaposition d'éléments disjoints (démographie, économie, habitat, services, paysages, culture...), de la même manière qu'un individu constitue un tout indivisible, même s'il peut être décrit par son âge, son statut professionnel, son adresse, ses goûts... Pour ne prendre qu'un exemple concernant les territoires, l'analyse des questions de mobilité – et donc les solutions envisageables pour répondre au besoin des habitants dans ce domaine – ne peut se cantonner à l'offre de transport, mais doit prendre en compte les questions de localisation et d'accessibilité des activités (habitat, services, emplois, loisirs), les habitudes, modes de vie et aspirations des habitants, les impact et contraintes énergétiques...

Un classique état des lieux ou un portrait de territoire décrivant les différentes composantes de celui-ci ne permet pas de comprendre la réalité de son fonctionnement. Typiquement une analyse des atouts, faiblesses, opportunités, menaces réalisée par composante – ce qui est fréquemment le cas pour ce grand classique des diagnostics – pourra mettre en avant des enjeux par exemple en matière d'attractivité démographique ou économique, d'amélioration du cadre de vie... mais la synthèse de ces éléments partiels sera complexe, voire impossible, et donc il en sera de même pour l'exercice final d'aide à la décision.

Point 2

Aucun territoire n'est homogène qu'il s'agisse de répartition des populations, des activités, des aménités... Pourtant, bien souvent les diagnostics classiques ont tendance à gommer les différences pour plusieurs raisons : d'une part, les données statistiques ne sont pas toutes disponibles à des échelles identiques (commune, canton, zone d'emploi...) ce qui pousse à retenir une maille qui fait dénominateur commun, mais qui perd en finesse ; d'autre part, la volonté politique et technique d'aboutir à des orientations stratégiques partagées focalise l'attention sur ce qui fait consensus, plutôt que sur les différences.

À considérer le territoire comme uniforme, on perd de vue les enjeux à traiter en termes de rééquilibrage interne ou de complémentarités de fonctions territoriales.

Point 3

L'ouverture des échanges à l'échelle mondiale et le développement des mobilités (aussi bien de personnes que de biens, de matières et d'informations) ont conduit à un renforcement de l'interdépendance des espaces et des territoires. Cette réalité aujourd'hui incontournable invite à repenser la notion même de projet de territoire et à remettre en cause une fois pour toutes la question de l'échelle de territoire pertinente. En matière de diagnostic, les conséquences sont qu'il est tout aussi important de s'intéresser aux flux de personnes et de biens qu'aux « stocks », ou bien aux relations avec les territoires environnants qu'à la gouvernance interne. Cela paraît particulièrement vrai en Île-de-France où l'emboîtement des niveaux de collectivités et groupements est fort et où le territoire vécu par les habitants par leurs déplacements transcende largement le périmètre de chaque territoire de projet.

Bien souvent les diagnostics classiques se cantonnent à présenter le territoire comme une « île », sans porter l'attention sur les relations qu'il entretient avec son environnement. Cela s'explique aussi par la difficulté à collecter des données sur les flux, même si les sources se sont développées à ce sujet.

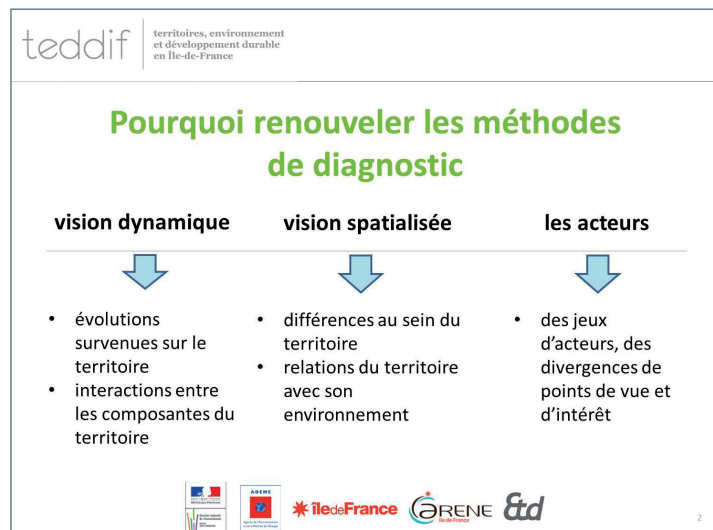
Point 4

À l'évidence, les territoires évoluent et ont toujours évolué, du fait de logiques internes mais aussi d'impulsions extérieures (politiques publiques, réglementations) ou de phénomènes sociétaux (vieillesse de la population, migrations), économiques (évolutions des marchés, stratégies d'entreprises) ou environnementaux (changement climatique). S'il n'est pas possible de connaître l'avenir, il est envisageable d'une part d'appréhender la trajectoire passée afin de mieux comprendre la situation présente (diagnostic rétrospectif), d'autre part d'identifier les facteurs qui peuvent influencer le futur du territoire, les éléments de risques, les leviers dont disposent les acteurs (diagnostic prospectif).

Paradoxalement, rares sont les diagnostics à prendre en compte ces évolutions et, surtout, à envisager les trajectoires futures possibles ; bien souvent, la seule projection évoquée est celle de la démographie, pour laquelle existent les modèles proposés par l'INSEE : c'est particulièrement le cas dans les SCoT. Dans ces conditions, les choix stratégiques à opérer font fréquemment abstraction de certaines tendances exogènes majeures, de risques avérés ou non et des marges de manœuvre des acteurs du territoire pour y faire face.

Point 5

Compte tenu de ces différents éléments, il apparaît donc nécessaire de renouveler les pratiques de diagnostics, particulièrement pour élaborer un projet de développement durable, un agenda 21 par exemple.



À noter que le nouveau dispositif de reconnaissance Agenda 21 local intègre ces nécessités et attend des candidats qu'ils explicitent « ce que les acteurs souhaitent que leur territoire devienne, quelle est la direction qu'ils ont décidé de prendre, quel cap » etc. [voir cahier teddif n° 12]

Décrypter, analyser le fonctionnement du territoire

La notion de système territorial

Les éléments précédemment évoqués montrent que le territoire doit être considéré comme un système :

- complexe, par ses multiples dimensions et composantes (humaine, géographique, économique, politique, historique...);
- vivant, car en perpétuelle évolution par ses transformations internes et les effets d'influences extérieures ;
- ouvert, parce qu'en interrelation avec des territoires environnants, des niveaux d'organisation administrative et politique qui l'englobent, des centres de décision, d'informations qui lui sont extérieurs.

Cette manière d'appréhender un territoire est intuitivement comprise et partagée par la plupart des acteurs, mais semble généralement trop complexe pour servir de base à un exercice de diagnostic.

Elle est pourtant particulièrement importante au regard des enjeux du développement durable qui mettent justement l'accent sur les relations entre des phénomènes à priori distincts :

- influence des activités humaines sur le climat et du changement climatique sur le devenir des territoires ;
- impact des pertes de biodiversité sur le fonctionnement des écosystèmes et, au-delà, sur l'alimentation par exemple ;
- effets des modèles économiques sur la cohésion sociale, la santé, l'éducation.

Nous pourrions multiplier les exemples qui démontrent l'impérieuse nécessité de recourir à une grille d'analyse systémique pour comprendre tous les enjeux du développement durable et toute la portée de ce concept qui renouvelle nos visions du monde.

La difficulté réside donc dans les méthodes permettant de décrypter cette complexité, qu'il serait vain de nier ou de réduire, sans s'y noyer. Dans un premier temps, il importe de relever les principaux ingrédients nécessaires à une approche plus systémique du diagnostic.

Les « ingrédients » et points de vigilance pour une approche systémique

Le décalage entre l'ampleur de la tâche et des moyens forcément contraints doit conduire les acteurs engagés dans la réalisation d'un diagnostic à adopter une posture pragmatique. Plusieurs points de vigilance peuvent être soulignés dans cette perspective.

Éviter un coût du diagnostic exorbitant, aussi bien en temps pour les agents qu'en recours à des consultants, avec deux éléments principaux :

- Recenser et valoriser les études et travaux existants à l'échelle du territoire – qu'il s'agisse de diagnostics territoriaux ou thématiques, de stratégies globales ou sectorielles, de schémas, etc. – ou bien conduits à d'autres échelles (observatoires régionaux ou départementaux, portraits territoriaux de l'INSEE, études thématiques...).
- Ne pas chercher à actualiser systématiquement les informations dont on dispose sur toutes les thématiques : si des études ont été réalisées sur ces champs dans un passé récent, cela peut suffire à comprendre les problématiques et à les intégrer dans le diagnostic, sans dépenser du temps et de l'argent à avoir des données fraîches.
- Identifier les principaux enjeux perçus par les élus et acteurs du territoire afin de cadrer un minimum l'exercice et de cibler les thématiques prioritaires à approfondir dans le diagnostic, notamment celles sur lesquelles les informations manquent.

Associer les acteurs et des habitants du territoire pour intégrer des données « chaudes » :

- Sensibiliser à la démarche afin de montrer l'intérêt et la plus-value d'une vision renouvelée du territoire dans l'élaboration du projet de développement durable.
- Renouveler les méthodes de concertation pour sortir des idées reçues. La participation d'acteurs et d'habitants à la démarche vise à collecter les données dont certains peuvent disposer et à recueillir leurs visions du fonctionnement territorial, leurs perceptions, représentations et attentes. Les méthodes utilisables sont variées : groupes de travail, diagnostics photos sur le terrain, ateliers d'expression des idées reçues, questionnaires, entretiens.
- Prendre en compte les jeux d'acteurs, sans évacuer les divergences de points de vue et d'intérêts. En effet le fonctionnement d'un territoire s'explique aussi par les jeux d'acteurs, les groupes d'intérêt, les points de vue qui s'opposent : ce sont des facteurs tout à la fois de blocage, mais aussi de dynamique contribuant à la richesse du territoire.

En savoir

Cahier teddif n°6 : De l'organisation à la mobilisation interne autour de l'agenda 21

www.teddif.org/spip.php?article185

Étude Décider ensemble sur les pratiques de la concertation

www.deciderensemble.com/nos-etudes/analyse-des-pratiques-de-la-concertation-en-france

La concertation dans la conduite d'un Plan Climat-Énergie Territorial : Une note d'Etd et 4D

www.projetdeterritoire.com/index.php/Nos-thematiques/Energie-Environnement/PCET-et-concertation-une-note-d-Etd-et-de-4D

Kit outils « Forum ouvert » de l'ARENE IDF

www.arenidf.com/fr/Ressources_Agendas_21_locaux-g19.html

Analyse des jeux d'acteurs : fiche pratique IAAT

www.iaat.org/telechargement/guide_methodo/4_3_mactor.pdf

Voir large dans le temps et l'espace :

- Collecter des données statistiques sur des séries longues afin de mesurer les évolutions du territoire (démographie, activité économique, infrastructures, équipements...) et les comparer avec des territoires voisins.
- Prendre en compte les projets en cours, les évolutions survenues sur le territoire et l'expression des acteurs sur la manière dont ils perçoivent celles-ci.
- Analyser les différences au sein du territoire. Un travail en atelier sur support cartographique permet à chaque participant (élus, partenaires, acteurs, habitants) d'indiquer les spécificités du territoire et des sous-ensembles qui le composent, d'identifier des éléments remarquables ou des points noirs, d'exprimer ses propres représentations.
- Recueillir des données concernant les flux, en particulier en ce qui concerne la population (statistiques INSEE sur les déplacements domicile-travail par exemple, enquêtes déplacements ménages éventuellement réalisées). Il peut être également important de mesurer le degré de dépendance du tissu économique en regardant la part d'entreprises filiales ou sous-traitantes de groupes extérieurs au territoire.
- Identifier les types de relations entretenues par le territoire avec son environnement, y compris à dire d'acteurs et sans données statistiques sur les flux. Il est également intéressant de recueillir l'expression des représentations ou de l'image du territoire qu'en ont des acteurs extérieurs ou de nouveaux installés.

Des outils et sources d'informations multiples

La collecte des « ingrédients » indiqués précédemment fait appel à des sources de données et à des méthodes variées qu'il s'agira de combiner dans la phase d'état des lieux. Selon le temps et les moyens dont on dispose, l'accent pourra être mis sur tel ou tel outil, mais l'important reste de porter le regard à la fois sur les données « froides » (les statistiques par exemple), les données « chaudes » (les représentations à dire d'acteurs entre autres), la dimension spatiale (cartographie, flux), les évolutions passées, la gouvernance.

Sans vouloir être exhaustif dans la présentation des sources, méthodes et outils, quelques remarques paraissent essentielles, en particulier en ce qui concerne :

le travail avec les acteurs :

L'un des problèmes concernant les acteurs dans le cadre d'un diagnostic – mais aussi dans tout exercice de concertation – réside dans le choix des personnes à associer effectivement. Il est en effet nécessaire d'avoir une représentation la plus diversifiée possible de catégories d'acteurs organisés ou d'habitants, mais tout en limitant raisonnablement le nombre des personnes à associer pour des questions de modalités pratiques (pour l'organisation de réunions ou d'ateliers), de coût et de temps. L'une des solutions à cette délicate équation est de varier les méthodes en faisant appel à des enquêtes courtes (questionnaires adressés à des personnes ressources ciblées), des entretiens, des ateliers, des animations (avec des écoles, collèges...), afin de multiplier les types d'acteurs et donc les visions, les représentations du territoire, sans alourdir.

En ce qui concerne les ateliers ou groupes de travail, quelques précautions sont nécessaires en termes de règles du jeu : il convient en particulier d'éviter les postures de représentations institutionnelles (qu'il est préférable de recueillir par voie d'entretiens) en indiquant que les points de vue sont individuels, et de limiter les effets des jeux d'acteurs, en prévoyant dans un premier temps une expression personnelle avant un échange collectif (méthode type MétaPlan®).

la dimension spatiale :

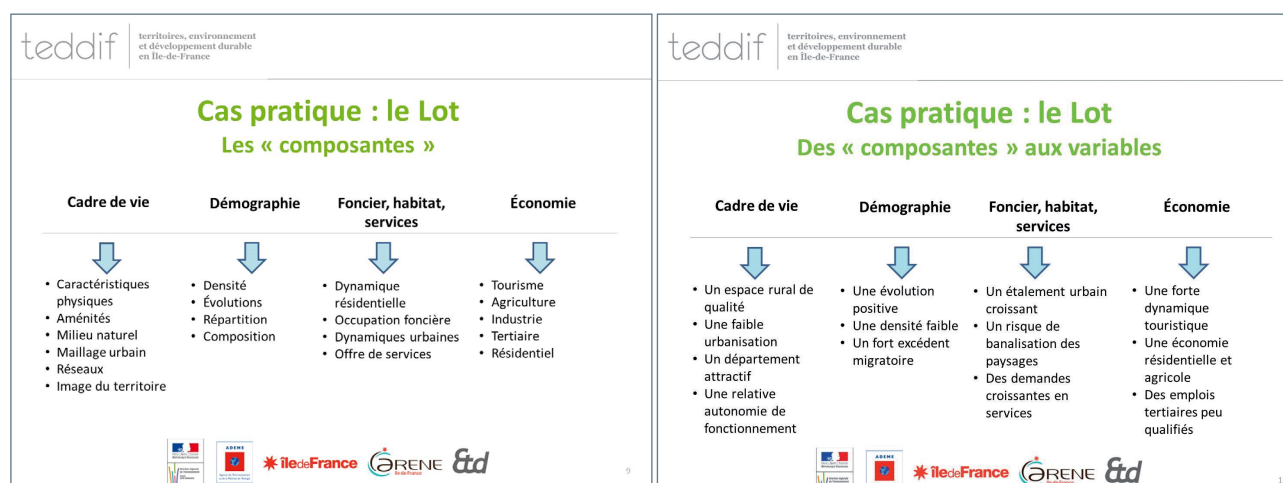
Au-delà de la production de cartes, voire la mise en place d'un SIG, la dimension spatiale dans le diagnostic suppose on l'a dit de s'attacher aux relations avec l'environnement extérieur : mesurer ou au moins identifier les flux de personnes, les marchés pour ce qui concerne les matières et les biens. Il est également essentiel d'analyser les différences et les flux internes au sein du territoire.

La production collective d'informations spatialisées sur des jeux de cartes vierges du territoire est un moyen de qualifier les relations, les représentations à dire d'acteurs, mais aussi les points noirs en matière d'aménagement, de paysages ou de déplacements par exemple. D'autres méthodes utiles sont le diagnostic en marchant et le diagnostic photo qui permettent là aussi de confronter les visions des espaces remarquables, des

points noirs, des problèmes et enjeux d'aménagement. Le premier consiste à visiter avec un groupe d'acteurs un site – par exemple un « point haut » du territoire – et de proposer une lecture individuelle puis collective de ce qui retient l'attention ; l'autre se pratique en confiant à chaque acteur du groupe un appareil photo et à lui demander de photographier 2-3 éléments remarquables et 2-3 points noirs de son territoire, les photos étant ensuite toutes placées sur une carte afin de favoriser l'échange et la confrontation des points de vue.

Au final, cette phase du diagnostic consiste à identifier les principales caractéristiques du territoire, à les qualifier au-delà de simples chiffres, c'est-à-dire à permettre d'expliquer en quoi ce territoire est spécifique, singulier. Il est important en effet d'éviter un diagnostic désincarné qui conduirait inévitablement à une stratégie standard ou passe-partout bâtie selon des axes visant, par exemple, à améliorer le cadre de vie, à favoriser un développement économique responsable, à promouvoir un urbanisme durable...

Il convient de ce fait de passer de caractéristiques générales ou composantes, à des variables, éléments permettant de décrire le territoire et susceptibles d'évoluer du fait de la dynamique propre du territoire et d'influences externes. L'exemple suivant montre le passage de l'un à l'autre.



L'analyse structurelle, une méthode puissante, mais lourde

Les variables étant définies, décrites, voire mesurées, il s'agit à présent de comprendre la manière dont elles interagissent, dont elles font système.

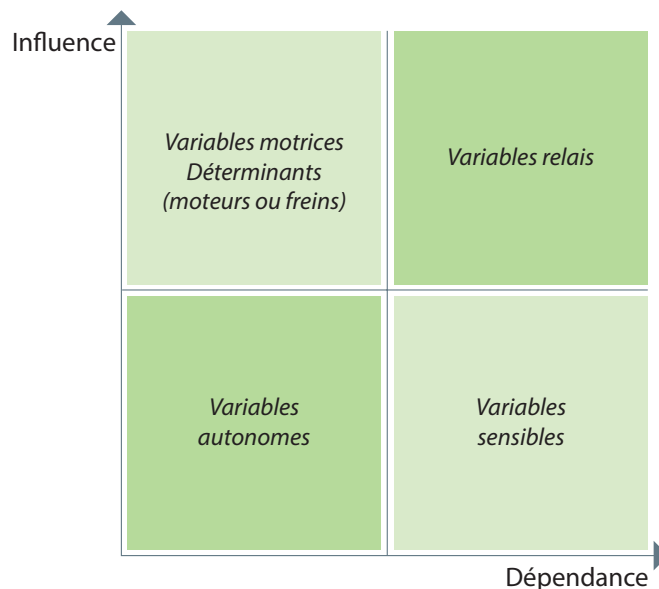
Pour information, plus que pour application, nous citons une méthode rigoureuse, mais nécessitant du temps et des moyens et qui, de ce fait, est très rarement utilisée sur des territoires : il s'agit de l'analyse structurelle.

Réalisée collectivement par un groupe d'acteurs, elle consiste à déterminer les relations entre variables, en se posant la question « quelle est l'influence de la variable A sur la variable B ? » et en notant +1 si A influe sur B, 0 si elle n'a aucun effet, ou -1 si A est influencée par B.

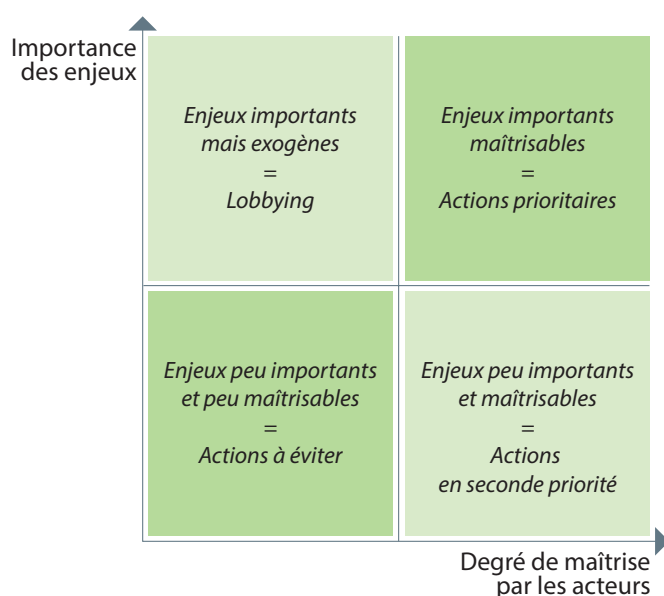
	Influence de...														
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M		
...sur...	A	0	1	1	1	0	0	1	0	1	1	1	0	7	
B	1	0	1	1	1	0	1	0	1	1	1	1	1	10	
C	0	1	0	0	0	0	1	0	1	1	1	1	0	6	
D	0	0	1	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	4	
E	1	0	0	0	0	1	1	1	0	0	1	1	0	6	
F	0	0	0	1	1	0	1	1	1	1	0	1	0	7	
G	1	1	1	0	1	1	0	0	1	0	1	1	1	8	
H	0	0	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	9	
I	1	0	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	10	
J	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	2	
K	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	
L	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	0	0	3	
M	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12	
	5	3	7	6	8	6	8	8	5	8	7	10	3		

La matrice et sa représentation graphique permettent de distinguer :

- les variables motrices (celles qui ont plus d'influence sur les autres qu'elles n'en subissent) : il s'agit de déterminants du système territorial ;
- les variables sensibles (celles qui ont peu d'influence sur les autres, mais qui sont très dépendantes) : elles sont des résultantes du système ;
- les variables autonomes (à la fois peu influentes et peu dépendantes) ;
- les variables relais (à la fois dépendantes de certaines variables et influentes sur d'autres).



L'analyse structurelle est une méthode puissante pour analyser le fonctionnement d'un territoire, décrypter la complexité du système territorial, par-delà une vision uniquement statistique et segmentée, et préparer l'identification des enjeux. Sur ce dernier point en effet, il est logique de considérer que ce qui est en jeu, c'est l'évolution des variables motrices internes et des variables relais, car elles influent sur l'ensemble du système. Les enjeux peuvent alors être hiérarchisés par le groupe, en distinguant les enjeux sur lesquels les acteurs du territoire ont prise de ceux sur lesquels leurs marges d'action sont faibles.



Le principal inconvénient de cette méthode est son caractère fastidieux : chaque participant doit en effet exprimer et argumenter son point de vue pour chaque binôme de variables, avant qu'un échange permette de dégager un point d'accord de l'ensemble du groupe. Même en réduisant le nombre de variables – mais certains considèrent que tout système territorial peut être décrit par 50 à 60 variables ! – le temps nécessaire et l'énergie pour aboutir au graphique sont énormes.

C'est pourquoi nous proposons des pistes pour une méthode plus légère, moins robuste mais plus facilement appropriable.

Pistes pour une analyse systémique simplifiée

Une méthode précise pour conduire un diagnostic systémique territorial, de manière moins lourde et coûteuse, reste à élaborer et à expérimenter. Aujourd'hui les tentatives pour améliorer la vision dynamique des systèmes territoriaux restent de l'ordre du tâtonnement. Pour autant, il nous semble possible de fixer quelques principes et points de repère.

En premier lieu, l'objectif de mieux comprendre le fonctionnement du territoire, et pas seulement de décrire ce dernier, suppose une posture de questionnement aussi bien pour les animateurs de la démarche que pour les acteurs qui y participent, et donc d'attiser la curiosité. Il s'agit bien de pousser le raisonnement visant à déterminer par exemple en quoi l'évolution de la population (en nombre d'habitants mais aussi en catégories socio-professionnelles et en âge, en répartition sur le territoire) a des effets sur l'activité économique locale, sur les besoins en logement, en services ; en quoi les aménités du territoire (paysage, culture...) influent sur l'attractivité, donc sur les flux de population résidente ou touristique, sur l'implantation d'entreprises, sur le débouché des produits du territoire...

En deuxième lieu, il est utile de traduire les éléments de compréhension du fonctionnement du système territorial sous forme de schémas ou de cartes mettant en avant les variables considérées comme motrices, le sens et la nature des relations entre les différentes variables (y compris externes) et indiquant de manière synthétique les arguments justifiant ces éléments.

Enfin, il convient d'accepter que la représentation produite comporte une part de subjectivité et qu'elle soit incomplète. D'une part, elle synthétise les échanges d'un groupe d'acteurs et est donc liée à la composition de celui-ci ; d'autre part, elle souligne les éléments structurants et donc gomme en partie d'autres détails jugés secondaires par le groupe. Une telle démarche n'a certes pas la robustesse d'une analyse structurelle, mais elle vaut mieux que pas d'analyse systémique du tout ; elle permet en outre de commencer à mettre à jour l'incidence des orientations qui pourraient être prises, préparant ainsi à une démarche prospective.

Prospective territoriale : vertus et pistes de méthode

Il convient de souligner tout d'abord qu'un exercice de prospective – pour un territoire comme pour toute forme d'organisation – n'a pas pour objectif de déterminer quel sera l'avenir. Il vise pour l'essentiel à identifier les incertitudes majeures, les tendances auquel est confronté le territoire, les signes d'évolution déjà perceptibles ; la prospective est stratégique si elle cherche aussi à déterminer les marges de manœuvre dont disposent les acteurs locaux pour influencer sur le devenir du territoire, à définir un chemin limitant les risques et valorisant les atouts.

La démarche prospective se distingue donc d'une prévision (faite sur la base de données observées et d'hypothèses d'évolution de ces données compte tenu du contexte : utilisée par exemple en matière économique ou météorologique) ou d'une projection (modèle mathématique calculant la valeur d'une donnée en fonction de son évolution passée et de différents paramètres : par exemple les modèles de projection démographique de l'INSEE, très souvent utilisés dans des démarches de planification spatiale comme les SCoT pour construire des scénarios).

En fait, la prospective est – tout comme le diagnostic systémique – affaire de posture, de capacité à s'interroger individuellement et collectivement, donc de curiosité, partant du principe que si l'avenir n'est pas certain, il est donc ouvert et, pour partie, à construire.

Mais au-delà de cet objectif premier, l'une des vertus d'une démarche de prospective est de pousser à sortir des idées toutes faites, des jeux d'acteurs, des tensions, souvent facteurs d'inertie, des représentations institutionnelles. Elle constitue donc aussi, dans sa dimension de réflexion collective, un détour pour mieux agir au présent.

Enfin, et ce n'est pas négligeable, un exercice de prospective repose en partie sur la créativité des participants (imaginer des futurs possibles) et comporte donc une dimension ludique, appropriable simultanément par tous types d'acteurs.

Cela étant, les collectivités n'ont pas toujours les moyens humains et financiers de lancer un exercice de prospective territoriale complet¹, que ce soit en interne ou avec l'appui d'un cabinet de consultants spécialisés.

Pour autant, introduire une « dose » de prospective dans une démarche d'élaboration de projet territorial – et ce dès le diagnostic – paraît non seulement possible, mais même indispensable pour esquisser les voies possibles pour agir, tout en prenant en compte les évolutions externes que l'on ne maîtrise pas et les tendances et incertitudes majeures (*réchauffement climatique, vieillissement de la population, renchérissement des coûts de l'énergie par exemple*).

1. Voir le Cahier teddif n°10 « La prospective appliquée aux projets territoriaux de développement durable ».

Plus qu'une méthode, il convient donc d'adopter une posture de questionnement permanent à la fois sur le futur désiré (*de quel territoire rêve-t-on à 10 ans ?*), sur les effets des changements à l'œuvre (*par exemple : que se passera-t-il si la périurbanisation du territoire se poursuit ?*) et sur les impacts des tendances lourdes (*par exemple : comment vivrons-nous demain avec des carburants deux fois plus chers ?*).

Quelques principes et outils peuvent, là aussi, aider à entrer dans une démarche de prospective.

- Créatif, ludique, un exercice de prospective n'est pas pour autant une discussion de « café du commerce » où l'on referait le monde sans aucune règle : la compréhension du fonctionnement du système territorial et de ses évolutions passées est indispensable pour que la réflexion soit guidée entre les limites du probable.
 - Chaque idée doit donc être argumentée au regard des éléments analysés dans le diagnostic.
 - La démarche de prospective est un aller-retour entre des phases de créativité collective et des moments de synthèse, de reformulation à la charge des animateurs de la démarche. Il est également possible d'auditionner des experts sur des questions particulières, afin de mieux appréhender par exemple les tendances lourdes et leurs conséquences.
- Se mettre dans une posture prospective passe également par une bonne compréhension du passé à travers un exercice de « rétroprospective », c'est-à-dire de reconstitution des hypothèses implicites que l'on avait formulées dans le passé et d'analyse, à la lumière du présent, des actions conduites à partir de ces hypothèses. L'une des manières de faire est d'interroger des personnes ressources (élus ou acteurs en poste il y a 10 ans par exemple) avec deux questionnaires simples :

Questions rétrospectives

- *Au cours des dix dernières années, quels ont été les principaux changements et les inerties qui ont influencé ou caractérisé le territoire et son environnement ?*
- *Parmi ces changements, quels sont ceux que les responsables du territoire ont bien anticipé et ceux qui à l'époque n'avaient pas été prévus ?*
- *Avec le recul, face à ces changements, pouvez-vous dire si les réponses apportées par les responsables étaient appropriées ou au contraire inadaptées ?*

Questions prospectives

- *À votre avis, quels sont les principaux changements et inerties qui vont influencer ou caractériser le territoire et son environnement au cours des 10 ou 20 prochaines années ?*
- *Parmi ces changements, ruptures ou inerties, quels sont, par ordre d'importance, les trois principaux qui vont le plus fortement affecter le territoire ?*
- *Comment les responsables se préparent-ils face à ces principaux changements, ruptures ou inerties ?*

- Une méthode assez simple de produire de l'information à portée prospective, dans un temps court, est d'organiser des ateliers prospectifs. Ils permettent de montrer de manière rapide l'apport des méthodes prospectives et de se mettre dans une posture prospective (sensibilisation), de produire de la connaissance partagée en peu de temps (lancement), de varier les angles d'attaque et d'associer une diversité d'acteurs (mobilisation).

Types d'ateliers possibles

- *« on aura réussi, si... »*
- *Chasser les idées reçues*
- *Anticiper les facteurs de changement et d'inerties*
- *Déterminer les forces-faiblesses, opportunités - menaces*
- *Construire l'arbre de compétences du territoire*
- *Identifier les enjeux du futur*

Méthode de conduite de ces ateliers

- *Un travail sur une demi-journée maximum*
- *Une construction en 3 temps : travail individuel, mise en commun (type MétaPlan® par exemple), hiérarchisation avec une méthode de vote pondéré*

Exemple de conduite d'un atelier « Anticiper les facteurs de changement et d'inerties »

- *Repérage des facteurs de changement, rupture et inertie :*
 - * *Travail individuel pendant 10 à 15'*
 - * *Recueil des propositions individuelles sur post-it et mise en commun organisée sur une feuille vierge*
 - * *Hiérarchisation par vote pondéré (chaque participant dispose de 20 points qu'il affecte à chaque facteur identifié en fonction de l'importance qu'il lui accorde, sans dépasser 3 points par facteur)*
- *Analyse du degré de maîtrise des acteurs sur les principaux facteurs repérés à l'étape précédente, par vote pondéré*
- À partir des matériaux recueillis selon les méthodes précédentes, les animateurs de la démarche ont des éléments permettant de construire des images futures du territoire, sur lesquelles le groupe d'élus et d'acteurs peut réfléchir, déterminer les leviers d'action possibles compte tenu des marges de manœuvre dont ils disposent. La construction de scénarios n'est pas indispensable pour une première vision prospective.

Animation et coordination
du réseau teddif

Isabelle Robinot-Bertrand

i.robinot-bertrand@etd.asso.fr
tél. 01 43 92 67 91

Convaincus qu'un développement durable, en Île-de-France comme ailleurs, n'est possible que si l'ensemble des acteurs, à commencer par les pouvoirs publics, prennent leurs responsabilités en modifiant progressivement leurs politiques, la direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie, la direction régionale de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, l'agence régionale de l'environnement et des nouvelles énergies, le conseil régional Île-de-France et l'association Etd ont décidé en février 2002, de formaliser un réseau d'acteurs franciliens dénommé « Territoires, environnement et développement durable en Île-de-France », teddif.

Le réseau teddif est une réponse commune des partenaires pour soutenir les territoires dans leur dynamique de projets, favorisant un processus de changement pour prendre en compte le développement durable dans les politiques territoriales. L'objectif est de partager les connaissances et les expériences, de les capitaliser, de faire connaître un certain nombre d'outils ou de démarches et ainsi de participer à la formation des élus et techniciens en donnant un sens concret au développement durable pour aider les acteurs d'Île-de-France à s'engager dans des démarches territoriales de développement durable.

www.teddif.org

