

***METHODES PARTICIPATIVES DE
PROSPECTIVE ET DE PLANIFICATION
POUR UN DEVELOPPEMENT DURABLE :
ANALYSE D'APPROCHES ET DE
REALISATIONS***

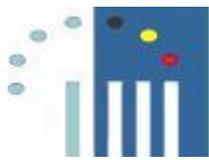
Étude réalisée pour le SPP – Politique Scientifique Fédérale
À la demande du SPP – Développement Durable

Rapport final
Avril 2007



Université Libre de Bruxelles
*Institut de Gestion de
l'Environnement et
d'Aménagement du Territoire
Centre d'Études du
Développement Durable*

Emilie J. K. Mutombo
Tom Bauler
Grégoire Wallenborn



POLITIQUE SCIENTIFIQUE FEDERALE

La présente recherche a été commanditée et financée par le SPP Politique scientifique en appui à la politique du département SPP Développement Durable dans le cadre du programme '*Action en soutien aux priorités stratégiques de l'autorité fédérale*'.

Ce programme est conçu pour répondre rapidement et efficacement aux besoins des départements de l'Autorité fédérale en matière d'actions de recherche ciblées d'une durée déterminée (6 mois à 1 an) et/ou d'actions d'investigation concernant des domaines stratégiques. Il s'agit d'une action "horizontale", elle est ouverte aux projets de recherche au sein des différents thèmes de politique mis en avant dans le cadre des décisions gouvernementales.



FEDERAAL WETENSCHAPSBELEID

Dit onderzoeksrapport kwam tot stand in opdracht van de POD Wetenschapsbeleid ten behoeve van het departement Programmatorische federale overheidsdienst Duurzame Ontwikkeling in het kader van het programma '*Actie ter ondersteuning van de strategische prioriteiten van de federale overheid*'.

Dit programma werd in het leven geroepen om snel en efficiënt te kunnen inspelen op de behoeften van de federale overheidsdepartementen inzake gerichte onderzoeksacties van bepaalde duur (6 maanden tot 1 jaar) en/of verkennend onderzoek met betrekking tot strategische gebieden. Het betreft een "horizontale" actie: ze staat open voor de financiering van onderzoeksprojecten binnen de verschillende beleidsthema's die in het kader van de regeringsbeslissingen naar voren worden geschoven

Université Libre de Bruxelles
Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire
Centre d'Etudes du Développement Durable

Mail : ejempaka@ulb.ac.be
Web : <http://www.ulb.ac.be/igeat/cedd>
Tél. : +32 (0)2.650.28.76
Fax : +32 (0)2.650.43.12.

Université Libre de Bruxelles - Centre d'études du Développement Durable
Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire
ULB - IGEAT (cp130/02) 50, avenue FD Roosevelt B - 1050 Bruxelles - Belgique

Le présent document est une version provisoire du rapport final de l'étude « Méthodes participatives de prospective et de planification pour un développement durable : analyse d'approches et de réalisations ». Tous commentaires sont bienvenus, et peuvent être envoyés à Emilie J. K. MUTOMBO (ejempaka@ulb.ac.be).

TABLE DES MATIERES

RESUME	7
INTRODUCTION	15
PARTIE I : ELEMENTS THEORIQUES	18
CHAPITRE 1 : PROSPECTIVE	18
CHAPITRE 2 : PLANIFICATION	25
CHAPITRE 3 : ARTICULATION ENTRE PROSPECTIVE ET PLANIFICATION	30
CHAPITRE 4 : OUTILS, INSTRUMENTS, APPROCHES ET TECHNIQUES	33
PARTIE II : ANALYSE DE REALISATIONS	38
CHAPITRE 1 : GRILLE D'ANALYSE	38
A. LES ETAPES.....	39
B. DIVERS AGENCEMENTS POSSIBLES : EXEMPLES THEORIQUES.....	45
C. LES COMPOSANTS DE LA GRILLE D'ANALYSE	46
CHAPITRE 2 : ANALYSES DE CAS	48
A. VISIONS.....	51
1. VISIONS-EUROPE.....	52
2. VISIONS-VENISE.....	57
B. WORLD WATER VISION	62
C. PAYS BASQUE 2010.....	72
D. OBJECTIF 2020 (NORD-PAS DE CALAIS)	87
E. BALTIC 21	96
F. LE TRANSITION MANAGEMENT (NL)	107
CHAPITRE 3 : CONCLUSIONS DE L'ANALYSE DE CAS	113
A. ANALYSE DES ETAPES	113
B. CONCLUSIONS GENERALES.....	118

PARTIE III : PISTES POUR LA MISE EN PLACE D'UN PROCESSUS DE PROSPECTIVE ET/OU DE PLANIFICATION A LONG TERME.....	123
A. DEUX PRINCIPES DE RESPONSABILITE.....	123
B. PRODUIT ET PROCESSUS	124
C. DEUX LOGIQUES.....	125
1. <i>Le processus de participation comme expertise distribuée</i>	126
2. <i>Sélection d'une étape comme singularité du processus</i>	132
D. REMARQUES ET CONCLUSIONS	140
BIBLIOGRAPHIE	142
ANNEXE 1: SAMENVATTING	145
ANNEXE 2: SUMMARY.....	154
ANNEXE 3: PUBLICATIONS RELATIVES AUX ANALYSES DE CAS	162
ANNEXE 4 : INVITATION AU SEMINAIRE.....	165

RESUME

L'objectif principal de ce rapport, en réponse à une demande du SPP Développement Durable, est de présenter des approches et méthodes envisageables pour la construction d'un plan de développement durable (DD) à long terme en Belgique. Mettant l'accent sur le long terme, cette demande nous a conduits à nous intéresser en premier lieu aux méthodes de réflexion et d'anticipation d'un futur lointain, c'est-à-dire au champ de la prospective, incontournable dans une approche visant la prise en compte du long terme. Par ailleurs, la demande portant également sur l'élaboration d'objectifs voire d'un plan, nous nous sommes aussi intéressés aux processus de planification.

Dans un premier temps, nous nous sommes attelés à définir et recadrer les champs de la prospective et de la planification afin de disposer des éléments théoriques permettant d'éclairer la suite de notre étude, notamment au travers de liens et articulations possibles entre ces deux approches (Partie I). La présente étude ayant pour but de fournir des informations concrètes en vue d'une éventuelle mise en œuvre, les principaux enseignements récoltés et présentés dans ce rapport émanent d'une analyse et d'une interprétation des cas observés. L'analyse de ces cas, sélectionnés notamment selon un critère de diversité, est réalisée sur base d'une grille d'analyse développée pour étudier et décomposer les différents exercices de prospective et de planification (partie II). Enfin, dans la troisième partie de ce rapport, sur base des enseignements de l'ensemble de notre étude, nous développons quelques pistes pouvant être mobilisées pour construire un exercice de prospective et/ou de planification à long terme pour un développement durable en Belgique (Partie III).

PARTIE I : PROSPECTIVE ET PLANIFICATION

La *prospective*, comprise comme synonyme de Futures Studies, ne fait pas l'objet de définition consensuelle. Elle est définie dans le présent rapport comme *l'ensemble des recherches objectives concernant le futur et l'évolution des systèmes, fondées sur la réflexion, la prévision et l'anticipation, et visant à identifier et comprendre les mutations en cours et à venir, et les formes possibles de l'organisation d'un système dans un futur éloigné, afin d'informer les décisions et actions du présent.*

En tant que discipline de recherche, de travail, voire de gestion publique, les *Futures Studies* émergent plus particulièrement après la seconde guerre mondiale, au sein de l'administration militaire des Etats-Unis. Le contexte d'incertitude lié à la mise en place du "rideau de fer" et au développement de nouveaux types d'armes, génère divers besoins. Pour y répondre, diverses techniques sont développées dans les années 1950 au sein de la *RAND Corporation*, une entreprise privée de conseils et de Recherche & Développement, travaillant quasi exclusivement pour la US Airforce : notamment, la méthode de concertation Delphi et la construction de scénarios ; cette dernière étant notamment portée par Herman Kahn, une autorité de haut rang au sein de la *RAND Corporation*.

Parallèlement, en France, c'est dans le contexte de la reconstruction et de la modernisation de l'économie que la prospective s'insère comme support à la planification. Suite aux échecs répétés des techniques de *forecasting* classiques (prévisions), Gaston Berger crée, en 1957, le *Centre*

d'Etudes Prospectives, après avoir inventé le mot lui-même. Il sera ensuite relayé par Bertrand de Jouvenel, fondateur du *Groupe Futuribles*, puis dans les années 1970, par Michel Godet.

Au-delà de la réflexion large sur les futurs vraisemblables à long terme, il est apparu nécessaire dans le cadre de la présente étude de se pencher sur les mécanismes qui contribuent à gérer le cheminement vers ces futurs possibles et souhaitables : la *planification*, dont il n'existe pas non plus de définition consensuelle. Cela s'explique notamment par le contexte idéologique qui a nourri le développement et les critiques vis-à-vis de cette approche. Dans le cadre de cette étude la "planification" est définie comme *un processus de décision et de gestion, mené par le politique, éventuellement informé par des experts, voire de plus en plus par des acteurs sociaux, visant à définir, à un horizon fixé dans le temps, un état futur désirable de la société, les étapes à suivre pour l'atteindre et les moyens nécessaires pour y parvenir.*

La planification ne repose pas sur un corpus théorique cohérent, elle se développe depuis les années cinquante autour de divers courants. Il est intéressant de noter que la planification évolue, dans le contexte d'une société fordiste (1950-1960), vers ce qu'on a appelé la planification rationnelle, sur base d'une volonté de rendre plus "scientifique" le processus de planification. Au sortir de la seconde guerre mondiale, des organes de planification sont mis en place, principalement afin d'élaborer les plans successifs qui constitueront un cadre de référence pour la politique économique. Mais, très vite, la planification rationnelle fait l'objet de diverses critiques et divers courants vont se constituer afin de pallier ces critiques. Parmi ceux-ci, la *planification stratégique* tente de répondre aux besoins de conscientisation du public, de participation élargie et diversifiés, de prise en compte du milieu extérieur pour définir les actions à entreprendre, etc. (notamment au travers du modèle d'analyse SWOT).

Si *prospective* et *planification* sont intimement liés de par l'objet de leurs réflexions (l'anticipation du futur), elles n'en restent pas moins distinctes de par la nature de ces réflexions. Certains spécialistes affirment en effet que la prospective constitue une recherche *positive* des possibles, tandis que la planification pose un choix *normatif* pour l'avenir de la société. Mais cette affirmation doit être nuancée, par la simple observation : nombre d'études et d'exercices sérieux se réclamant de la prospective dépassent l'approche purement exploratoire des possibles pour se pencher sur le normatif et la construction de scénarios souhaitables.

Un point crucial dans la recherche d'une approche pour la construction d'un plan de développement durable à long terme se situe donc notamment autour de l'articulation de ces deux approches.

PARTIE II : ANALYSE DE CAS

L'analyse de la méthodologie de divers exercices nous a conduits à une première conclusion importante : il n'existe pas de "méthodes" en tant que telles pour la construction d'objectifs à long terme. Mais par contre, il existe une certaine structure commune aux différents exercices rencontrés. Leur observation nous a permis d'élaborer, dans une approche de déconstruction-reconstruction, une grille d'analyse applicable aux exercices participatifs de prospective et/ou de planification, et résolvant (très partiellement) la question de l'articulation de la prospective et de la planification. Cette **grille d'analyse** se décompose en huit *étapes*, qui contribuent à la construction d'un "processus-type de prospective et de planification", et en quatre *composants*, c'est-à-dire outils, approches et autres éléments éventuellement mobilisés dans les différentes étapes.

Les Etapes :

- A. Définition des thèmes de travail
- B. Elaboration d'un diagnostic
- C. Identification des variables et tendances
- D. Construction d'évolution(s)
- E. Construction d'image(s) finale(s)
- F. Identification de mesure(s)
- G. Détermination d'objectif(s)
- H. Construction d'un monitoring.

Les Composants :

- 1. Outils
- 2. Participation
- 3. Références
- 4. Résultats et auteurs

C'est sur base de cette grille que nous analysons une série de cas concrets : sept exercices de prospective et/ou de planification que nous avons sélectionné sur base d'un critère de diversité (échelles spatiales, thématiques, degré d'intégration, commanditaire, etc.). Il s'avère que le séquençage en étapes se retrouve dans les différents exercices et permet donc, a posteriori, de décomposer les méthodes suivies. Il faut noter que les huit étapes ne se retrouvent pas forcément toutes dans chaque exercice ; de plus leur ordre et agencement ne sont pas prédéterminés. Et c'est précisément cette variété qui caractérise les différentes méthodes suivies. Par exemple si l'étape D *Construction d'évolution(s)* précède l'étape E *Construction d'image(s) finale(s)*, l'exercice est davantage de type "*forecasting*" (ou *forward-looking*), tandis que lorsque la séquence s'inverse (E puis D), on se situe dans un schéma de type "*backcasting*" (ou *backward-looking*).

Dans le rapport, chaque cas est d'abord présenté (commanditaire, durée, développeurs, éventuellement budget, etc.) ; la méthodologie suivie est ensuite décortiquée laissant apparaître les différentes étapes, puis synthétisé dans un tableau synoptique.

Nous présentons ci-dessous pour chaque cas analysé, le canevas des étapes suivies et les principaux enseignements des méthodologies et expériences spécifiques.

VISIONS-EUROPE

- A. Définition des thèmes de travail
- C. Identification des variables et des tendances
- D. Construction des évolutions
- A. Définition des thèmes de travail

VISIONS-VENISE

- A. définition des thèmes de travail
- C. Identification des variables et des tendances
- E. Constructions des images finales
- D. Construction des évolutions
- C. Identification des variables et des tendances
- D. Construction des évolutions

Le projet **VISIONS**, financé par la Commission Européenne nous montre la structure typique d'un exercice de "pure" prospective, visant la construction participative de scénarios à long terme. Il est composé de différents sous-exercices, parmi lesquels nous présentons *VISIONS-Europe* et *VISIONS-Venise*, qui illustrent deux approches assez différentes de la construction d'évolutions possibles et/ou désirables, et évoquent également la différence entre une approche de type *forward-looking* ou *forecasting* et une approche de type *backward-looking* ou *backcasting*, dans l'optique du DD et d'une approche intégrée de la réalité.

WORLD WATER VISION

- A. définition des thèmes de travail
- C. Identification des variables et des tendances
- D. Construction des évolutions
- D.1 Construction des "scénarios mondiaux"*
- D.2 Constructions des "visions régionales"*
- D.3 Construction des "visions sectorielles"*
- E. Construction de l'image finale
- D. Construction de l'évolution souhaitée
- F. Identification d'objectifs
- G. Détermination de mesures

La **World Water Vision** (WWV) est un projet international de large envergure qui poursuit essentiellement un objectif de conscientisation par rapport au problème de l'eau. Un exercice complexe de prospective participative à plusieurs niveaux spatiaux et thématiques est mis en place. Cette démarche ambitieuse atteindra son objectif de mise en réseaux des acteurs du secteur de l'eau. Mais ces échecs nous montrent aussi l'importance de discuter les oppositions et les rapports de force, même dans des exercices visant principalement le consensus.

PAYS BASQUE 2010

- C. Identification des variables et des tendances
- B. Elaboration d'un diagnostic
- E. Construction des images finales
- F. Identification d'objectifs
- G. Détermination de mesures
- A. Définition des thèmes de travail
- B. Elaboration d'un diagnostic
- C. Identification des tendances et des variables
- D. Construction des évolutions
- G. Détermination de mesures

Pays Basque 2010 est un exercice de prospective stratégique pionnier, mené dans les années nonante selon l'approche développée par Michel Godet. L'exercice est atypique car, contrairement à la plupart des exercices analysés, Pays Basque 2010 déduit ces thèmes de travail d'une démarche complète de diagnostic, d'identification des variables, etc., signe qu'il peut être intéressant de repenser des thèmes de travail de nos jours parfois perçus comme évidents (notamment en matière de DD).

Même s'il n'est pas encore question à l'époque de DD, cette étude aborde les différentes problématiques de développement du territoire de manière transversale et en impliquant les différents stakeholders.

OBJECTIF 2020

- A. Définition des thèmes de travail
- B. Elaboration d'un diagnostic
- C. Identification des variables et des tendances
- D. Construction d'évolution(s)
- F. Identification d'objectifs
- G. Détermination de mesures
- F. Identification d'objectifs
- G. Détermination de mesures
- H. Construction d'un monitoring

Objectif 2020 est un exercice de prospective et de planification réalisé par le Conseil régional du Nord pas de Calais. Ici, la construction d'un Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire est basé sur une démarche participative de prospective qui débouche sur une série d'enjeux et d'informations incontournables (contraintes, tendances, germes de changements, etc.), pris en compte dans la suite de la démarche, et qui relève davantage de la "planification administrative".

Objectif 2020 suit une approche intégrée et transversale (avec des thèmes tels que "mode de vie, individus et société", "région urbaine", etc.), et se rapproche le plus de la construction d'un plan de DD à long terme (20 ans pour la phase prospective et 10 ans pour le plan).

BALTIC 21

- F. Identification de l'objectif global
- A. Définition des thèmes de travail
- B. Elaboration d'un diagnostic
- C. Identification des variables et des tendances
- E. Construction d'Image(s) finale(s)
- F. Identification d'objectifs
- D. Construction d'évolution(s)
- G. Détermination de mesures
- D. Construction de l'évolution (pour la BSR)
- H. Construction d'un monitoring

Baltic 21 est un exercice international impliquant onze pays, et visant l'élaboration d'un Agenda 21 pour la région de la Mer Baltique. Il est davantage basé sur une division classique du travail selon les secteurs. En effet, pour permettre la collaboration entre des pays différents, il était plus aisé de se reposer sur un élément commun, en l'occurrence la structure institutionnelle. C'est pour la même raison que de nombreux textes et accords internationaux sont ici pris de manière explicite comme référence commune.

LE TRANSITION MANAGEMENT

- F. Identification d'objectifs
- E. Construction des images finales
- D. Construction des évolutions
- F. Identification d'objectifs intermédiaires
- G. Détermination de mesures
- H. construction d'un monitoring

Le *Transition Management* (NI) est une approche visant la mise en œuvre de nouveaux processus de gouvernance dans le cadre de la "gestion des transitions", par exemple vers une société plus durable. L'approche, de type *backward-looking*, vise, en partant de grands objectifs et d'images finales, à construire les évolutions et objectifs intermédiaires, et au-delà à les opérationnaliser au travers de programmes de recherche et d'expériences concrètes (*socio-technical innovation*). L'accent est mis sur la nécessité de conserver un champ des possibles le plus largement ouvert, afin de ne pas se laisser enfermer dans des situations de *lock-in*, et de faire participer des individus influents et des innovateurs.

Conclusions de l'analyse de cas

Il ne ressort aucun schéma récurrent ; chaque exercice regroupe différentes étapes, dans un ordre à chaque fois spécifique à ses objectifs, au contexte, aux moyens mobilisés, etc.

Comme nous l'avons entrevu dès le départ, les champs de la prospective et de la planification ne sont pas caractérisés par l'existence de *méthodologies* claires et précises, facilement reproductibles ; même si certains auteurs s'efforcent de créer un certain ordre en composant des approches et méthodes-types, des "boîtes à outils".

Backcasting et forecasting ne sont pas des "méthodes" mais des manières d'aborder un problème ; et s'il est possible de retrouver un schéma typique dans un exercice, la construction en tant que telle passe davantage par un va-et-vient entre les deux angles d'approches de type *backward-* et *forward-looking*.

De même, s'il est important dans le cadre du développement durable, de mener des études intégrées tenant compte des différents aspects de nos sociétés (social, économique, environnemental, institutionnel, culturel, etc.) et de leurs interrelations, il s'agit à nouveau davantage d'une coexistence entre différentes manières d'aborder un problème. D'où l'importance également, dans le cadre du développement durable, de définir les thèmes de travail sur lesquels porteront l'exercice, afin de ne devoir gérer la complexité des liens qu'entre un nombre restreint de problématiques transversales.

Par ailleurs, une conclusion importante issue de ce travail réside dans le constat suivant : *il est d'autant plus difficile d'essayer de construire un exercice intégré, que l'on vise un territoire hétérogène*. La prise en considération plusieurs dimensions hétérogènes, en l'occurrence à la fois au niveau spatial étudié et au niveau des thématiques abordées, accroît la complexité.

Le développement durable exige une approche intégrée des différents champs de la société, mais il est difficile à l'échelle nationale de vouloir construire un exercice portant sur les nombreuses dimensions de la société et qui atteigne en même temps un degré élevé de détail.

Les exercices de prospective et/ou de planification étudiés incluent tous des approches participatives, et nous permettent de tirer quelques enseignements, classiques mais intéressants, de ce point de vue également.

Il est important de considérer la *participation* comme permettant de réaliser, au moins, un double apport. D'une part, les participants contribuent au contenu de l'exercice en mobilisant leurs compétences et expériences spécifiques, c'est pourquoi il est important de veiller à rassembler des gens d'horizons différents, afin de prendre en compte une diversité de valeurs au sein de l'exercice ; d'autre part, le processus lui-même peut apporter aux participants de nouveaux savoirs, de nouvelles représentations du monde et les inclure dans de nouveaux réseaux, d'où l'importance de la sélection des participants en vue de mobiliser les personnes clés, susceptibles de relayer les nouveaux savoirs générés lors de l'exercice, dans des projets concrets réalisés grâce aux nouvelles relations établies.

Mais pour que cette participation, rassemblant des sensibilités variées, se déroule au mieux et génère des résultats de qualité, il est nécessaire de gérer les oppositions et les rapports de force. Elaborer une image partagée n'implique pas uniquement de mettre en évidence les points communs, mais aussi les divergences, car si elles sont niées, elles réapparaîtront par la suite.

PARTIE III : LES PISTES

Sur base des enseignements liés à l'analyse de cas, nous développons quelques pistes et remarques à garder à l'esprit pour l'élaboration d'un processus de prospective et/ou de planification pour un développement durable en Belgique. Nous partons de deux principes de développement durable : la nécessité pour construire une société durable de concevoir les actions du présent à l'aune d'une part de leurs conséquences à long terme, et d'autre part, de leurs effets pour les différentes composantes de la société (présentes et à venir). Si ces affirmations peuvent paraître évidente à l'heure où les discours sur le développement durable sont largement acceptés, une démarche participative de prospective et de planification à long terme n'est pourtant pas une tâche aisée : une vision à long terme transversale et intégrée des problématiques de nos sociétés, tant d'un point de vue sectoriel que spatial, et qui fournirait en même temps des réponses précises et détaillées aux questions que l'on se pose est un objet aussi idéal qu'hors de portée. Des choix et des arbitrages s'imposent. Pour illustrer la diversité des approches possibles, nous développons deux logiques (parmi d'autres) à partir de deux éléments-clé : la participation de diverses catégories d'acteurs et la structuration du processus en étapes.

La première développe les tenants et aboutissants d'une logique de redistribution optimale sur base des différentes catégories d'acteurs ; la deuxième développe trois exemples de configuration possible pour un exercice de prospective et/ou de planification sur base des apports principaux des différentes étapes aux processus politiques existants.

Le processus de participation comme expertise distribuée

Dans la première logique, nous identifions quatre catégories d'acteurs parmi lesquels on trouve différents types d'expertise : *les acteurs politiques, les administrations, la société civile, les citoyens* (les experts traditionnels tenant ici un rôle de facilitateur) ; et nous posons la question suivante : *Quelle peut être la contribution spécifique de ces différents acteurs aux huit étapes du processus de prospective et de planification ?* Il en ressort une "distribution optimale" des étapes en fonction des compétences requises et des caractéristiques des différentes catégories d'acteurs que nous développons plus avant au sein du rapport, et dont voici le résultat :

- | | |
|--|----------------------|
| A. Définition des thèmes de travail | → Acteurs politiques |
| B. Elaboration d'un diagnostic | → Société civile |
| C. Identification des variables et tendances | → Société civile |
| D. Construction d'évolution(s) | → / |

E. Construction d'image(s) finale(s)	→ Citoyens
F. Identification de mesure(s)	→ Administrations
G. Détermination d'objectif(s)	→ Acteurs politiques et/ou Citoyens
H. Construction d'un monitoring	→ Administration

Il s'agit là d'une distribution possible des rôles basée sur une redistribution de l'expertise, mais elle ne débouche pas forcément sur *la* configuration optimale, qui dépendra des objectifs poursuivis et d'un ensemble de choix à poser.

Sélection d'une étape comme singularité du processus

La deuxième logique identifie parmi les huit étapes de la grille d'analyse un certain nombre d'étapes-clés en fonction de leurs apports aux processus politiques existants. Sur base de ceux-ci nous développons dans le rapport trois exemples de configuration possibles :

1. *Diagnostic et enjeux* : Construction d'une analyse solide de la situation présente et identification des enjeux cadrés sur un horizon éloigné, sur lequel pourraient se baser les réflexions en matière de développement durable.
2. *Image Partagée du Futur* : Construction d'une "vision" à long terme, caractérisée par un ensemble de valeurs et de principes promus par la société, à l'horizon desquels pourraient se penser des politiques durables.
3. *Objectifs à long terme* : Définition par un groupe transverse d'un ensemble d'objectifs plus ou moins détaillés à atteindre à long terme, qui pourra inspirer les stratégies de développement durable.

Conclusions

Il ne s'agit évidemment là que de quelques possibilités. Avec ces deux logiques nous ne prétendons pas épuiser l'ensemble des exercices possibles de prospective et de planification. Elles découlent toutefois de la structuration de nos résultats. Ce sont des pistes pour poursuivre la réflexion. Il faut avant tout en retenir les idées sous-jacentes.

En effet, quelles que soient les catégories d'acteurs invités à participer à la démarche, il est nécessaire de penser aux différents types d'expertises recherchées et aux différentes sources possibles d'expertise, traditionnelles ou non, ainsi que de mobiliser les individus porteurs d'innovations et qui sont prêts à mettre en question leurs représentations. Un tel processus pour être fructueux doit à tout le moins être porteur de sens pour les personnes impliquées, voire au-delà. Cela implique d'expliquer les objectifs poursuivis, les méthodes mises en œuvre et les résultats escomptés, et d'associer toutes les "parties prenantes", en ce compris également les entités infranationales. De cette façon les différents intérêts seraient réunis en vue de l'élaboration d'une vision d'avenir partagée ou d'un plan de développement durable ; cependant l'important n'est pas tant la concrétisation immédiate de tel ou tel produit, que de veiller à ce que soit initiée une dynamique de dialogue et de compréhension, qui pourra éventuellement porter ses fruits à plus long terme. Enfin, il ne faut pas perdre de vue que la construction d'un tel exercice permet à la fois de produire un résultat final concret et ponctuel tel un plan ou une "vision d'avenir", mais génère également au cours du processus d'élaboration, une série d'effets indirects relatifs à la production de nouveaux savoirs, de nouvelles relations, de réseaux, etc. Ceux-ci pourront induire chez les participants une transformation des modes de fonctionnement et de pensée, en l'occurrence dans le sens des principes d'un développement durable.

INTRODUCTION

La présente étude s'inscrit dans le cadre de la volonté du Service Public Fédéral de Programmation Développement Durable d'explorer les approches envisageables en vue de l'élaboration d'un plan à long terme pour un développement durable (DD) au niveau de la Belgique. Cette demande initiale a été retraduite et précisée en cours de route en une étude des *méthodes participatives de prospective et de planification*.

Dans nos sociétés où l'action est, par la nature même de nos régimes démocratiques, fragmentée en fonction des mandats politiques, la question du "long terme" est encore peu traitée, mais suscite diverses réflexions. Dans le cadre fédéral belge, on relève essentiellement des activités de prévisions et de projections à court et moyen terme, le long terme étant principalement abordé en matière d'évolution démographique. Il existe donc, à l'heure actuelle, encore peu d'expertise en matière de prospective, et encore moins de planification à long terme. Cette étude, dans les limites qui sont les siennes, a aussi pour fonction de contribuer à nourrir ces réflexions en matière de politique à long terme.

Méthodologie suivie

L'objet principal de ce rapport est de présenter des approches et méthodes envisageables pour la construction d'un plan de développement durable à long terme en Belgique. Cette demande mettant l'accent sur le long terme, nous avons été conduits à nous intéresser en premier lieu aux méthodes de réflexion et d'anticipation d'un futur lointain, c'est-à-dire au champ de la prospective. La présente étude ayant pour but de fournir des informations concrètes concernant les pratiques en la matière, en vue d'une éventuelle mise en œuvre, les principaux enseignements récoltés et présentés dans ce rapport émanent donc d'une analyse et d'une interprétation des cas observés.

De manière générale, l'exploration des pratiques existantes et des réalisations en matière de réflexion à long terme, notamment dans le domaine du développement durable, a rapidement révélé un vide en matière de planification étatique à long terme, par contraste avec une relative abondance d'expériences qui se revendiquent de la prospective. Au vu de la littérature, tout comme des analyses existantes de ces démarches de prospective, il est d'emblée apparu qu'un exercice de prospective bien conduit, institutionnellement intégré, politiquement opportun, méthodologiquement robuste... peut, le cas échéant, se substituer d'une manière subtile à une démarche de planification à long terme jugée souvent trop difficile d'un point de vue procédural, et substantiellement trop dirigiste. Dans un premier temps, la présente étude a donc débuté par l'analyse des forces et faiblesses d'exercices de prospective d'abord en tant qu'éléments évidents et incontournables de toute planification à long terme, mais aussi en tant que processus pouvant partiellement se substituer aux difficultés de réalisation d'une planification.

Une des démarches récentes les plus innovantes en matière de prospective, est le projet VISIONS¹. VISIONS présente l'intérêt d'avoir été construit dans l'optique du développement durable, de manière intégrée, horizontalement (entre secteurs et entre acteurs), mais aussi verticalement (entre niveaux spatiaux). Ces deux caractéristiques, tout comme la perspective purement exploratoire du projet, l'indiquaient comme une "bonne pratique", en matière de prospective participative dans le domaine du développement durable. Par conséquent, une analyse approfondie de la méthodologie et du processus de

¹ Voir Partie III, Point A. (premier cas analysé).

VISIONS a été utilisée pour élaborer et tester une grille d'analyse d'exercices de prospective. Sur base d'un relevé minutieux des différentes étapes qui composaient le processus de VISIONS, et par comparaison successive à d'autres cas abordés, un ensemble de huit étapes-types a été identifié, étapes qui peuvent être mobilisées lors d'exercices de prospectives.

Si l'on concède que la prospective, de manière implicite ou explicite, est un élément indissociable d'une démarche de planification, et si l'on constate en plus que dans le cas de la planification à long terme pour un développement durable, des exercices de prospective semblent volontairement utilisés comme amorce douce de la planification, il est possible de conclure que prospective et planification deviennent analytiquement des « objets » similaires. Sur base de ce double constat, la grille d'analyse construite à partir d'exercices de prospective a également été utilisée pour analyser des processus plus directement liés à une démarche de planification à long terme. Ainsi un questionnaire essentiel a pu être intégré au cœur de l'étude, à savoir l'articulation entre la prospective et la planification dans une démarche d'identification d'objectifs à long terme pour l'action publique. La grille d'analyse a ainsi été utilisée pour analyser en profondeur sept cas d'exercices participatifs de prospective et/ou de planification.

Il se dégage de ces analyses de pratiques et d'exercices qu'il n'est pas vraiment possible de rechercher et d'étudier des "méthodes" mobilisables pour l'élaboration de plans à long terme. Aucune méthode ou approche ne s'utilise comme un *Blueprint*, qu'il suffirait ensuite d'appliquer moyennant quelques adaptations mineures au cadre institutionnel ou aux ambitions politiques. Plutôt que des approches et des méthodes toutes faites, nous constatons que ces différents exercices sont constitués d'étapes, agencées de manière différentes selon les cas. C'est cet agencement qui constitue la "méthode" suivie, et celui-ci est essentiellement fonction des objectifs poursuivis par les auteurs et commanditaires des exercices.

Avant de pouvoir tirer des conclusions de ces analyses de cas, mais aussi avant de pouvoir formuler les recommandations souhaitées par les commanditaires, il a donc été nécessaire de clarifier, ne serait-ce que de manière exploratoire, les objectifs possibles d'un exercice belge de prospective et/ou de planification. Sous l'empreinte des contraintes exercées sur ce type d'étude, la question a été abordée lors d'un séminaire² de recherche qui a rassemblé quelques experts et acteurs dans le domaine, afin d'explorer plus largement cette problématique. Dans le prolongement des discussions de ce séminaire, une table-ronde fermée a été organisée pour récolter les interprétations de quelques représentants des acteurs fédéraux du développement durable concernant notamment la question de l'articulation entre prospective et planification, mais surtout la question du besoin ressenti d'un exercice de prospective et/ou de planification à long terme pour le développement durable en Belgique ainsi que l'utilité éventuelle d'une telle démarche.

Les analyses de cas existants, tout comme les débats, ont montré l'importance de la prise en compte du long terme, mais il reste délicat de configurer un processus participatif de prospective et de planification intégré à long terme dans le contexte fédéral belge, pour diverses raisons (institutionnelles, échelle spatiales, etc.). Néanmoins, l'ensemble des enseignements acquis lors de l'étude est utilisé pour esquisser quelques pistes pour la construction d'un tel exercice en développant deux logiques autour de deux axes : les catégories de participants et la structuration en étapes.

² Voir le compte rendu du séminaire sur le site du SPP-DD (http://www.sppdd.be/nieuwsbrief/2006-12-20_fr.html#toekomst) et le programme du séminaire en Annexe 2.

Plan du rapport

Dans un premier temps, nous présentons les éléments théoriques permettant d'éclairer la suite de ce rapport (Partie I). Tout d'abord pour la prospective (Chapitre 1), puis pour la planification (Chapitre 2), nous présentons brièvement les définitions (Point 1) et les évolutions (Point 2) de ces deux domaines. Ce qui nous permet de développer brièvement un aspect intéressant, c'est-à-dire les liens qui existent entre ces deux approches, afin d'être éclairés sur leurs articulations possibles dans le cadre de l'élaboration d'un plan de développement durable à long terme (chapitre 3). Enfin, nous abordons très rapidement la question des méthodes et instruments mobilisés par ces deux champs dans la construction d'exercice d'anticipation et de réflexion sur le futur (Chapitre 4).

La deuxième partie de ce rapport expose les éléments liés à l'analyse de réalisations en matière de prospective et/ou de planification (Partie II). Le chapitre 1 présente la grille d'analyse que nous avons développée pour étudier et décomposer les différents exercices de prospective et de planification. Le chapitre 2 expose l'analyse de sept cas existants de processus de prospective et/ou de planification, sélectionnés afin de fournir une série d'exemples diversifiés de "méthodologies" possibles et mobilisables pour la construction d'un plan à long terme en matière de développement durable. Le chapitre 3 reprend ensuite les conclusions générales concernant cette analyse de cas.

Enfin, dans la troisième partie de ce rapport, sur base des enseignements de l'ensemble de notre étude, nous développons quelques pistes en matière de configuration d'exercices de prospective et/ou de planification (Partie III).

PARTIE I : ELEMENTS THEORIQUES

Cette première partie présente les éléments théoriques relatifs à la prospective et à la planification afin d'éclairer l'analyse des cas existants d'expériences en la matière, et de mettre en lumière l'articulation de ces deux manières d'aborder l'avenir.

CHAPITRE 1 : PROSPECTIVE

L'anticipation est une préoccupation qui fait partie des réflexes premiers de la gestion publique : quels seront demain les besoins de la communauté en nourriture, en eau, en énergie, etc. et comment prendre les devants pour y répondre ?

La prospective est la forme moderne de l'anticipation³. Elle vise avant tout par l'exploration des futurs, à éclairer le présent et l'action à court terme. Pour ce faire, elle plonge dans les incertitudes qui bouchent l'horizon et tente d'en faire ressortir un ensemble de configurations potentielles pour l'avenir. Dans cette nébuleuse de l'incertain, la prospective tente dans une démarche positive d'identifier et de différencier les événements et évolutions possibles, plausibles et probables, afin que les responsables puissent poser des choix en connaissance de cause et s'orienter vers le souhaitable. La prospective permet de prendre un autre angle de vue pour observer la situation et les problèmes du présent, afin de générer de nouvelles idées sur la manière de les aborder.

Aujourd'hui, on trouve de très nombreux exemples de mobilisation de la prospective. On la retrouve à toutes les échelles : mondiale, internationale, nationale, régionale, communale ; tous les types d'acteurs sont impliqués : secteur public, multinationales et petites entreprises, universités et bureaux d'études, organisations internationales et ONG, etc. ; et pour tous les types de sujets : énergie, eau, transport, recherche et développement, changements climatiques, biodiversité, développement territorial, etc. Souvent, dans ces exercices de prospective, tout comme dans la suite de ce rapport, on a recours au terme "vision", terme anglais qui, s'il est souvent repris tel quel en français, devrait plus précisément être traduit par "représentation du futur" ou à tout le moins être associé à un complément du type "vision *d'avenir*".

Cette précision est représentative d'une certaine confusion qui règne dans ce champ⁴. Beaucoup de concepts sont traduits de manière approximative ou utilisés dans leur version anglaise, sans qu'ils ne soient précisément définis. Certains termes sont utilisés comme synonymes alors qu'ils ne le sont pas (exercice de prospective et construction de scénarios) et d'autres ne sont pas clairement reliés dans l'esprit des utilisateurs alors qu'ils sont réellement synonymes (prospective et *Futures Studies*).

³ GONOD, Pierre F., GURLER, Jean-Luc, *Evolution de la prospective*, texte reproduisant l'article paru dans la Revue OCL, vol.9, septembre-octobre 2002, p.1.

⁴ voir entre autres : BÖRJESON, Lena, (et al.), "Scenario types and techniques : a user's guide", *Futures*, n°36, 2006, pp.723-739 ou MARIEN, Michael, "Futures studies in the 21st Century : a reality-based view", *Futures*, n°34, 2002, pp.261-281

Dans un premier temps, nous allons dessiner les contours de ce que l'on entend par prospective au travers de définitions et de la présentation de l'évolution de ce champ.

1. DEFINITIONS

Prospective, *Futures Studies*, *Foresight*, Prévision, Prédiction, *Forecast*, *Futurology*, autant de termes qui font référence à l'étude du futur. Leur signification est d'autant plus difficile à saisir qu'ils sont issus de divers courants, ayant forgé leurs propres conceptions de l'étude du futur, et qui ne se laissent pas forcément traduire l'un par l'autre. La confusion s'accroît si l'on y ajoute les différents "outils" et "instruments" tels que les modèles, la systémique, les scénarios, le *backcasting*, dont certains sont à la fois perçus comme des instruments mobilisables par l'une ou l'autre école ou comme des méthodes plus ou moins cadencées.

Il n'existe pas de définition consensuelle de la prospective. La prospective, si on l'interprète comme étant largement synonyme de *Futures Studies*, est définie notamment comme :

- Un « ensemble de recherches concernant l'évolution future de l'humanité et permettant de dégager des éléments de prévision. » (Petit Robert, 1993)
- Une « discipline qui se propose de concevoir et de représenter les mutations et les formes possibles d'organisations socio-économiques d'une société ou d'un secteur d'activité dans un avenir éloigné, et de définir des choix et des objectifs à long terme pour les prévisions à court ou moyen terme. Synonyme : futurologie. Une des "règles du jeu" en matière de prospective est de se donner le droit de tout réimaginer, de tout remettre en cause et de tout reconstruire (B. SCHWARTZ, *Réflexions prospectives*, 1969, p. 3). » (Trésor de la langue française)⁵
- « Une réflexion sur l'évolution future des systèmes (naturels et sociaux) qui constituent un enjeu pour le débat public ou pour la stratégie des organisations » et encore « (1) l'élaboration fondée sur des méthodes réfléchies de conjectures sur l'évolution et les états futurs de systèmes dont l'avenir est perçu comme un enjeu et (2) leur mise en discussion structurée ». (Laurent Mermet)⁶
- Une « anticipation pour éclairer l'action. Cette "indiscipline intellectuelle" (Pierre Massé) s'attache à "voir loin, large et profond" (Gaston Berger), mais aussi autrement (innovation) et ensemble (appropriation). La vision globale, volontariste et à long terme, s'impose pour donner un sens à l'action ». (Michel Godet)⁷

Dans cette étude, la prospective, ou "*les études et recherches à vocation prospective*" pour reprendre le terme d'Eleonora Barbieri Masini⁸, est considérée comme synonyme de *Futures Studies*, défini comme une discipline multiforme incluant différents types d'études du futur, allant des projections de tendances aux visions utopiques, et nous présentons à la fin de ce chapitre notre définition de la prospective.

⁵ <http://atilf.atilf.fr> (Analyse et traitement informatique de la langue française)

⁶ MERMET, Laurent, *Etudier des écologies futures. Un chantier ouvert pour les recherches prospectives environnementales*, Bruxelles, PIE-Pieter Lang, 2005, p.75.

⁷ GODET, Michel, "Prospective stratégique. Problèmes et méthodes", *Cahier du Lipsor*, n°20, 2006, p.9

⁸ BARBIERI MASINI Eleonora, *Penser le futur. L'essentiel de la prospective et de ses méthodes*, Paris, Dunod, 2000, 16.

2. HISTORIQUE

Afin de saisir l'origine de la relative confusion des termes en prospective, nous présentons un bref historique des études de prospective. Cette histoire partielle nous permettra d'introduire le champ de la prospective et d'en comprendre les tendances actuelles.

Nombre de sources concernant les Futures Studies et la prospective font référence à de grands auteurs de fictions littéraires, tels que H.G. Wells, Jules Verne, George Orwell, etc., dans les sens où tous étaient de grands visionnaires. Ils ont su percevoir, parfois avec justesse, les contours d'un futur lointain, et communiquer ces "visions d'avenir" à leurs contemporains au travers d'un média typique de leur époque, le roman. Mais il s'agit là d'une forme d'expression artistique, qui même fortement documentée et structurée de manière logico-scientifique, n'en reste pas moins de la science-fiction.

En tant que discipline de recherche, de travail, voire de gestion publique, les *Futures studies* émergent plus particulièrement après la seconde guerre mondiale, au sein de l'administration militaire des Etats-Unis.

a) Deux centres géographiques

AUX ETATS-UNIS

En 1947, aux Etats-Unis, une nouvelle discipline exploratoire se trouve un nom, la *Futurology*, qui vise à construire une science du futur. Celle-ci vise essentiellement à faire de la prévision. Mais le projet est trop ambitieux et tourne court : la société est perçue comme trop complexe pour pouvoir être comprise totalement et ses évolutions anticipées.

De ce repli découlent deux courants : les visions empiriques et les visions technologiques. Dans le contexte de la guerre froide, ce deuxième aspect est financé par l'armée en vue de mettre au point de nouvelles stratégies et de nouvelles armes intégrant les avancées technologiques. Le contexte d'incertitude de la fin de la deuxième guerre mondiale, lié à la mise en place du "rideau de fer" et au développement de nouveaux types d'armes, génère divers besoins. La prise de décision exige désormais, d'une part, de pouvoir se baser sur l'opinion de divers groupes d'experts, ce qui donnera naissance à des techniques de concertation comme DELPHI, et d'autre part, de simuler les environnements futurs dans lesquels devront être prises les décisions, ce qui débouche sur "l'analyse de systèmes" (*systems analysis*), d'ailleurs à l'origine de l'approche par scénarios.⁹ Plus précisément, ces deux types de techniques, Delphi et la construction de scénarios, sont développés dans les années 1950 au sein de la *RAND Corporation*, une entreprise privée de conseils et de Recherche&Développement, travaillant quasi exclusivement pour la US Airforce.

La combinaison du développement des ordinateurs, de la théorie des jeux et le besoin de l'armée nord-américaine de modèles de simulation de "jeux de guerre" fournit le contexte pour l'émergence des

⁹ BRADFIELD, Ron, WRIGHT, George, BURT, George, CAIRNS, George, VAN DER HEIJDEN, Kees, "The origins and evolutions of scenario techniques in long range planning", *Futures*, vol.37, 2005, p.798.

techniques de scénarios, développées notamment par Herman Kahn, une autorité de haut rang au sein de la RAND Corporation.¹⁰

Suite à la publication d'un ouvrage démontrant les limites des méthodes de planification militaires¹¹, Kahn quitte la RAND Corporation et fonde le *Hudson Institute*, élargissant l'usage de ses techniques aux domaines social et politique.

Encouragé par la controverse, deux disciples de la RAND Corporation (Helmer et Gordon) suivent rapidement son exemple et fondent *the Institute of the future*. Avec d'autres pionniers, ils expérimentent les techniques de scénarios comme outil de planification et leurs travaux font date dans le champ des *Futures Studies* aux Etats-Unis.

Par ailleurs, ces techniques s'exportent rapidement vers le monde de l'entreprise. La première expérience documentée dans ce secteur est développée par la *Royal Dutch Shell Company*, donnant naissance à ce que Michel Godet nomme l'école américaine de planification par scénario (*the American School of scenario planning*), aussi connue sous le nom de "*Intuitive Logics school*" ou méthodologie de la planification par scénario. Par ailleurs, ces pionniers vont également développer une autre "école" de techniques de scénarios basées sur l'extrapolation de tendances probabilistes¹².

EN FRANCE

Parallèlement, en France, c'est dans le contexte de la reconstruction et de la modernisation de l'économie que la prospective s'insère comme support à la planification, afin de fixer les objectifs et évaluer les conditions du présent. Petit à petit, ces études qui ne sont encore que des prévisions essentiellement réalisées à partir d'agrégats économiques, portent sur des horizons temporels qui dépassent la simple durée du Plan.¹³

Selon Yves Bouvier, le développement de la prospective en France est nourri notamment par la convergence entre une demande institutionnelle forte, la planification, et la montée en puissance des groupes d'"experts" qui émergent durant la seconde guerre mondiale, de par la demande pressante qui leur est faite de trouver des solutions efficaces rapidement.¹⁴

En 1957, Gaston Berger¹⁵ crée le *Centre d'Etudes Prospectives*, après avoir inventé le mot lui-même. Cette approche émerge suite aux échecs répétés des techniques de *forecasting* classiques (prévisions). Pour Berger, le futur n'est pas une partie d'une continuité temporelle prédéterminée, mais quelque chose à créer qui peut être consciemment modelé.¹⁶ Son objectif est de formuler une méthodologie basée sur le recours aux scénarios permettant de développer des images positives (ou "scénarios normatifs") du futur, afin qu'elles servent de guide dans les arènes politiques comme base pour l'action¹⁷.

Le relais de ce travail pionnier est pris d'une part par Pierre Masse¹⁸ qui va introduire la prospective au sein de l'administration et des Plans Nationaux, ce qui mènera à terme à une certaine institutionnalisation de ces

¹⁰ *Ibidem*

¹¹ Dans "*On Thermonuclear War*", Kahn démontre les dérives de la logique de l'administration militaire, en construisant un scénario de « *nuclear war by miscalculation* ». BRADFIELD, Ron, (et al), *op.cit.*, p.798

¹² BRADFIELD, Ron, (et al), *op. cit.*, p.798.

¹³ BOUVIER, Yves, *Une histoire de la prospective*, Séminaire sur la prospective, Paris IV-Sorbonne CRHI, www.paris4.sorbonne.fr, p.1.

¹⁴ *Ibidem*

¹⁵ Pour une courte biographie : http://www.prospective.fr/Bibliotheque/Gaston_Berger_Peslouan.htm.

¹⁶ BRADFIELD, Ron, (et al), *op.cit.*, p.802

¹⁷ Nous disuiterons plus en détail encore dans la suite du texte des liens entre prospective et planification (Chapitre 3).

¹⁸ Sorti de polytechnique, il fait une carrière dans l'industrie électrique, et est commissaire général du Plan de 1959 à 1966. www.plan.gouv.fr.

pratiques au sein de l'appareil d'État français¹⁹; et par Bertrand de Jouvenel, fondateur du *Groupe Futuribles*, qui veut éviter que le futur de la nation soit déterminé par la vision d'un petit groupe politique dominant, et qui propose aux experts de réaliser des images du futur, des "utopies scientifiques" afin d'identifier les chemins à emprunter pour que ces anticipations se réalisent.

Dans les années 1970, ce sont les travaux de Michel Godet en la matière qui prolongent cette approche de la prospective, tout en développant sa propre approche largement mathématique et probabiliste du développement de scénarios.

AUTRES PAYS

Au-delà de ces deux pôles, France et USA, d'autres pays européens ont investi dans les *Futures Studies*/la prospective. En Suède, dès la fin de la deuxième guerre mondiale, mais encore plus à partir des années septante, la prospective est une activité centrale gravitant autour de la décision publique. De nombreux acteurs se créent, notamment *The Institute for Future Studies (Framstidsstudier)* en 1973, mais ceux-ci demeurent fortement indépendants du système de décision publique. Les Pays-Bas également, dans le prolongement d'une forte tradition de planification (et de concertation) en matière d'infrastructures et d'aménagement du territoire, s'intéressent à la prospective depuis les années septante, notamment avec le *Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)* fondé en 1976 pour informer le gouvernement néerlandais des développements futurs décisifs pour la société et des politiques alternatives envisageables.

b) Evolution générale

De manière générale la période de mai 1968 renforce le mouvement par la volonté de mieux comprendre les dynamiques sociales. Mais les chocs pétroliers et le constat tardif de la crise de la croissance et de la fin des trente glorieuses, sont synonymes d'échec pour les techniques de prévisions classiques, et entraînent un ralentissement de la demande en prospective.²⁰

Les méthodes utilisées jusqu'au milieu des années 1970 sont fortement quantitatives et différencient peu la prospective des pratiques prévisionnistes plus classiques. Cela est d'ailleurs à mettre en parallèle avec l'évolution des capacités de l'ordinateur qui a fourni la puissance de calcul nécessaire à ce type de projections (puis aux simulations).

C'est vers cette période que, d'une part, la prospective s'institutionnalise (en France), et d'autre part, se professionnalise et s'autonomise davantage par rapport à la prévision. L'accent n'est désormais plus mis sur des projections de tendances limitées, par exemple, à la période d'un plan, mais sur l'élaboration d'une « vision à long terme, ample »²¹. Ces visions d'avenir, à l'image des projections du rapport Meadows (et al.) paru dans le cadre du Club de Rome, vont mettre en évidence "trois périls" : l'épuisement des ressources naturelles, la surpopulation planétaire et la rupture des équilibres écologiques. Pour répondre à ces périls de nature plutôt quantitative, la prospective se tourne vers des solutions de natures plus qualitatives et imaginatives. Cela se traduit notamment par le succès de méthodes basées sur la créativité (brainstorming, etc.), et par exemple la méthode Delphi, utilisée au Japon dès 1971, puis en Allemagne et en France.²²

¹⁹ BOUVIER, Yves, *op.cit.*, p.2.

²⁰ *Ibidem*

²¹ *Ibidem*

²² *Ibid.*, p.3.

Dans les années 1980, la crise budgétaire fait passer de mode les modèles systémiques, gourmands en temps et en moyens ; et on assiste, selon Yves Boyer, à un double mouvement de réhabilitation de l'échelle globale et d'éclatement sectoriel. Selon Godet, on retrouve ensuite trois types d'exercices de prospective : la prospective globale (publique), la prospective d'entreprise (privée) et les prospectives technologiques.

Par ailleurs, en France, fin des années septante, les recherches au sein des administrations sont beaucoup plus nombreuses que dans le privé. Alors qu'aux Etats-Unis, la demande des entreprises est assez forte. Dans les années 1980, la demande se situe de plus en plus du côté des entreprises et se traduit par l'apparition de la *prospective stratégique*²³; pour les Etats-Unis, il s'agit notamment d'une réponse à l'apparente crise de l'économie face au Japon.

Il y a peu, le champ des *Futures Studies* était marqué par une vague d'exercices de *foresight technologique*, visant essentiellement à mieux cibler les domaines de Recherche&Développement prometteurs et nécessitant un investissement aujourd'hui pour répondre aux besoins et opportunités pressentis de demain. Actuellement, on constate une évolution vers une recherche d'évaluation intégrée, de combinaison d'approches quantitatives et qualitatives. Cela se traduit, d'une part, au travers de larges visions d'avenir globales intégrées, visant un objectif de conscientisation et d'autre part, dans des exercices de prospective territoriale à petite échelle, sectoriels ou intégrés. La modélisation aujourd'hui, est davantage utilisée comme support de la discussion et catalyseur de la réflexion que comme machine à prévisions.

c) Clarification et Ecoles

Comme nous l'avons déjà expliqué, le champ de la prospective est caractérisé par une certaine confusion. Les divers termes existants et se concurrençant au sein de ce champ, prennent leurs significations au fil de l'histoire de ce champ et de la mise en place des différents courants. Il existe quelques typologies, mais elles ne se recoupent pas, aucun classement n'est consensuel, et beaucoup semblent finalement se concentrer uniquement sur les scénarios.

De l'historique présenté ci-dessus découle un type de structuration, parmi d'autres, du champ de la prospective en différentes "écoles" qui, bien que très succinct, peut aider à la compréhension.

D'une part, *The Intuitive Logics School*²⁴ met l'accent sur l'identification d'alternatives multiples et globales ; les nouveaux savoirs (partagés) issus du processus sont plus importants que les résultats finaux (*process oriented*). Cette école ne fait pas appel aux simulations mathématiques ou informatiques, mais se base sur le savoir subjectif et tacite des participants afin d'améliorer leur capacité à anticiper et préparer le futur.

D'autre part, *The Probabilistic Modified trends (PMT) Approach*²⁵ et l'école de la prospective mettent l'accent sur l'identification de l'option la plus robuste, le plus souvent dans un but de planification, pour

²³ Sur la notion de stratégie, voir le point III.B.

²⁴ *'The intuitive logics school'* ou *'methodology of scenario planning'* est l'approche développée par Royal Deutch/Shell, et reprise avec des variantes par d'autres organisations comme le *Global Business Network* ou le *SRI International* et le *Decision Strategies International*. NICOL, Paul W., *Scenario planning as an organisational change agent*, Thesis for the degree of Doctor of Philosophy, Curtin University of Technology, November 2005, p.38

²⁵ Fondé par d'autres disciples de Kahn (Gordon, Helmer et d'autres de la *RAND Corporation*), largement basée sur l'utilisation de l'outil informatique, cette approche se subdivise en *Trend-impact Analysis (TIA)* et *Cross-impact*

améliorer l'efficacité des politiques et des décisions stratégiques (*outcome oriented*). On peut noter que l'approche *PMT* est limitée dans l'envergure des problématiques traitées par la nécessité de disposer de séries de données détaillées et fiables.

La différence la plus marquante entre ces deux types d'approche est, dans le cas de constructions de scénarios, la prise en compte ou non de critères liés à la probabilité d'occurrence.

Un point particulièrement saillant de confusion en la matière, tient au fait que certains auteurs et acteurs conçoivent les Futures Studies comme limitées aux scénarios, et emploient un terme pour l'autre.

Une preuve parmi d'autre de cet imbroglio conceptuel est la présentation de l'école de la prospective en France comme l'une des trois grandes approches dans le monde des techniques de scénarios, alors que celui-là même qui est présenté dans l'article comme le principal représentant actuel de cette école, Michel Godet, affirme que « *prospective et scénarios ne sont pas synonymes* »²⁶. Cependant, il faut noter qu'après avoir affirmé avec force qu'il ne faut pas « *absolument construire des scénarios complets et détaillés dans une réflexion prospective* »²⁷, Michel Godet nous présente sa méthode où la technique de scénarios est centrale, même si elle peut n'être appliquée que partiellement.

Si tout ceci reste confus, on peut à tout le moins affirmer que les Futures Studies, et donc la prospective, ne se limitent pas à la construction de "scénarios", mais englobe les techniques et processus de construction de scénarios (voir chapitre 4. *Outils, instruments et techniques*)²⁸. Les scénarios sont en effet des éléments caractéristiques de nombreuses études de prospective. Très intéressants dans la démarche de réflexion à long terme, ils ne sont en rien une condition obligatoire dans l'élaboration d'un exercice de prospective. Les Futures Studies peuvent développer différents aspects. Certaines études mettent l'accent sur les différentes facettes du diagnostic des situations présentes et passées et sur l'anticipation de l'évolution des tendances actuelles sans pour autant recourir à la construction de scénarios.

*

En conclusion, nous retiendrons pour cette étude que le terme "prospective" indique l'ensemble des recherches et études concernant le futur et l'évolution des systèmes, fondées sur la réflexion, la prévision et l'anticipation, et visant à identifier et comprendre les mutations en cours et à venir, et les formes possibles de l'organisation d'un système dans un futur éloigné, afin d'informer les décisions et actions du présent.

Analysis (CIA), le second prenant en compte la possibilité d'occurrence de "wild cards", que le premier ignore le premier ignore, car basé uniquement sur le prolongement des tendances lourdes. *Ibidem*

²⁶ GODET, Michel, *Manuel de la prospective stratégique. Tome 2 : L'art et la méthode*, Paris, Dunod, 2004, p.10.

²⁷ *Ibidem*

²⁸ Voir notamment: BÖRJESON, Lena, (et al.), "Scenario types and techniques : a user's guide", *Futures*, n°36, 2006, pp.723-739

CHAPITRE 2 : PLANIFICATION

Au-delà de la réflexion large sur les futurs possibles et souhaitables à long terme, il est apparu nécessaire dans le cadre de la présente étude de se pencher sur les mécanismes qui contribuent à gérer le cheminement vers ces futurs possibles et souhaitables. Dans le cadre de l'action publique, on parlera du champ de la planification à long terme, dont nous présenterons également notre définition en fin de chapitre.

1. DEFINITIONS

Il n'existe pas de définition clairement établie ou consensuelle de la planification. Cela s'explique notamment par le contexte idéologique qui a nourri le développement et les critiques vis-à-vis de cette approche. La planification ne repose pas sur un corpus théorique cohérent, elle se développe depuis les années cinquante autour de divers courants, et se traduit par un grand nombre de pratiques et de théories issues de différentes disciplines (sciences politiques, théorie de la décision, urbanisme, aménagement du territoire, etc).

Une analyse des définitions permet malgré tout de dégager différentes catégories, dont Nathalie Risse a fait la synthèse :

«

1. *La planification correspond à une réflexion sur l'avenir : elle constitue autrement dit, une vision future de la réalité.*
2. *La planification repose dans le contrôle de l'avenir : elle ne repose pas uniquement sur une vision future de la réalité mais sur une description des actions qui pourraient être entreprises pour orienter cet avenir.*
3. *La planification est un processus de décision : elle repose sur la détermination préalable des actions ainsi que des ressources humaines et physiques nécessaires pour atteindre un objectif donné à un horizon temporel donné. Elle suppose notamment l'identification d'options, l'analyse de chacune d'elles et la mise en place d'un processus de sélection de ces options.*
4. *La planification est une procédure normalisée dans un système décisionnel intégré, visant à produire des résultats articulés : elle implique la définition de moyens permettant de répondre à des objectifs prédéfinis selon une démarche structurée (réalisation d'une série d'étapes selon une séquence définie).*

5. *La planification est un processus à la fois social et politique qui implique différents acteurs, représentant des intérêts variés. Elle se traduit par une suite d'opérations techniques qui servent à nourrir le processus.*²⁹

La planification fait partie d'un processus global de gestion (« *processus permanent et régulé, visant à assurer le fonctionnement d'un système* »), aux côtés des fonctions d'*organisation*, de *direction* et de *contrôle*, ces quatre fonctions encadrant la *mise en œuvre* (de l'objet concerné par la démarche de gestion).³⁰ La planification est donc un instrument de gestion, un processus d'aide à la décision qui vise essentiellement à prévoir les ressources nécessaires pour atteindre des objectifs déterminés, selon un ordre de priorités établi, permettant ainsi le choix d'une solution préférable parmi plusieurs alternatives.³¹

Les produits d'un processus de planification peuvent être des "documents de planification" de formes et appellations variées (plans, rapports, etc.). Mais il s'agit toujours de déclarations d'intentions, qui servent à la fois de moyens de communication et de contrôle. Certains affirment toutefois que l'on peut faire de la planification sans produire de plans, ce qui complique considérablement l'utilisation du terme "planifier" et de ses dérivés : « *une organisation peut planifier (prendre le futur en considération) sans s'engager dans une planification (une procédure formelle) même si elle produit des plans (des intentions explicites)* ». ³²

2. ÉVOLUTION

Les contours de la notion de planification peuvent être précisés au travers d'une brève description de l'évolution de cette approche, en partant des critiques émises à l'encontre du courant de la planification classique.

Tout d'abord, il est intéressant de noter que dans les organisations privées, les premiers efforts de planification se manifestent dès la fin du 19^{ème} siècle. À partir de la fin de la seconde guerre mondiale, aux Etats-Unis d'abord (chez General Motors, par exemple), les entreprises s'attachent de façon plus systématique à prévoir et organiser la croissance de leurs activités.³³

LA PLANIFICATION RATIONNELLE

Dans les années 1950-1960, dans le cadre d'une approche *fordiste*, apparaît la *planification rationnelle*, sur base d'une volonté de rendre plus "scientifique" le processus de planification. Jusque-là, la planification, essentiellement urbaine, prise en charge par les architectes, était un exercice de planification physique et de *design*, plus perçu comme une affaire d'art et d'intuition.

La planification rationnelle est une démarche procédurale qui se veut logique, cohérente et systématique. Elle se base essentiellement sur l'utilisation d'expertise et sur l'idée que « *la science permet de guider*

²⁹ RISSE, Nathalie, *Evaluation Environnementale Stratégique et processus de décision publics: contributions méthodologiques*, Bruxelles, ULB – IGEAT, 2004, pp.30-31.

³⁰ *Ibid.*, p.32.

³¹ Plans et planification. Définition et histoire, <http://hcsp.ensp.fr/hcspi/docspdf> (Haut Comité de la Santé Publique).

³² Henry Mintzberg cité par GODET, Michel, *Manuel de la prospective stratégique. Tome 2 : L'art et la méthode*, op. cit., p.53.

³³ GODET, Michel, *Manuel de la prospective stratégique. Tome 2 : L'art et la méthode*, op. cit., p.33

l'action publique, d'éclairer les processus décisionnels et de résoudre les problèmes fondamentaux ». ³⁴ En effet, au sortir de la seconde guerre mondiale, des organes de planification sont mis en place, tels que le Commissariat au Plan en France et le Bureau de programmation économique en Belgique en 1959 (qui deviendra le Bureau du Plan en 1970). Ceux-ci ont pour fonction principalement d'élaborer, en concertation avec les partenaires sociaux, les plans successifs qui constitueront un cadre de référence pour la politique économique, essentiellement industrielle à l'époque, qui vise à orienter les investissements vers les secteurs, perçus comme porteurs, et vers le développement des équipements collectifs.

Au début des années soixante, on assiste à un essor de la planification dans les entreprises, stimulées notamment par l'existence de cadres de référence construits au travers des projections économiques des plans nationaux. Les entreprises s'attellent alors à ce qu'on a appelé pendant un temps aux Etats-Unis de la planification à long terme (*long range planning*), qu'on appellera ensuite planification d'entreprise. ³⁵

Dès les années soixante, la planification rationnelle fait l'objet de diverses critiques relatives au poids des experts et à la non-prise en compte d'une série d'éléments : connaissances non scientifiques et non techniques, considérations substantielles (« besoins sociaux, environnementaux, iniquités, conflits, légitimité et communication »), incertitudes, imprévus et interactions sociales. ³⁶ Divers courants vont se constituer afin de pallier ces critiques en intégrant davantage les acteurs et leurs intérêts divergents (*planification incrémentielle*), la représentation des citoyens (*advocacy planning*), le choix collectif (*planification communicationnelle*).

LA PLANIFICATION STRATEGIQUE

Parmi les courants apparus en réaction à la planification rationnelle, la *planification stratégique* tente de répondre aux besoins de conscientisation du public, de participation élargie et diversifiés, de prise en compte du milieu extérieur pour définir les actions à entreprendre, etc. ³⁷

La *stratégie* ne fait pas non plus l'objet de définition stabilisée et unanime. La stratégie peut être définie comme « *un plan, un guide, une ligne de conduite d'une action dans l'avenir. Elle peut également être vue comme un modèle ou un comportement cohérent dans le temps. En outre, elle peut être perçue comme une façon de faire, propre à une organisation ou encore comme une position adoptée par une organisation* » ³⁸. Dans le sens le plus proche du concept de planification, elle est envisagée comme visant à « *atteindre les objectifs fixés par la politique en utilisant au mieux les moyens dont on dispose* » ³⁹. Pris dans ce sens, une différence qui apparaît avec la planification (« *concevoir un futur désiré ainsi que les moyens réels pour y parvenir* » ⁴⁰), est que cette dernière vise à prévoir les moyens nécessaires pour atteindre les objectifs fixés, tandis que la stratégie se base sur les ressources et moyens existants pour définir les actions à mener, voire pour adapter les objectifs eux-mêmes. Cette différence s'estompe fortement lorsque l'on prend en

³⁴ RISSE, Nathalie, *op.cit.*, p.34

³⁵ GODET, Michel, *Manuel de la prospective stratégique. Tome 2 : L'art et la méthode, op. cit.*, p.34

³⁶ RISSE, Nathalie, *op.cit.*, p.35

³⁷ RISSE, Nathalie, *op. cit.*, p.36

³⁸ *Ibid.*, p.36

³⁹ GODET, Michel, *Manuel de Prospective stratégique. Tome 1 : Une indiscipline intellectuelle*, Paris, Dunod, 2004, p.24

⁴⁰ R.L. Ackoff cité par GODET, Michel, *Manuel de la prospective stratégique. Tome 2 : L'art et la méthode, op. cit.*, p.52

considération le courant de planification le plus actuel présenté ci-dessous (la planification à long terme ou planification stratégique) qui prend en compte une évaluation de l'environnement externe mais également des forces et faiblesses intrinsèque à l'entreprise.

La planification stratégique repose essentiellement sur le modèle SWOT (*Strengths and Weaknesses, Opportunities and Threats*). Selon ce modèle, « l'élaboration d'une stratégie découle de l'évaluation des menaces et des opportunités auxquels fait face une organisation ou une communauté dans son environnement (évaluation externe), et de l'évaluation de ses forces et faiblesses (évaluation interne) »⁴¹. Ce courant, s'il reste encore fort axé sur la communication entre décideurs et groupes en charge de la planification, met aussi en avant l'importance du débat et de la participation du public.

Au niveau des *organisations privées*, la planification d'entreprise et la réflexion stratégique à long terme se développe aux environs de 1965 sous l'effet de l'accélération des changements (techniques, économiques), des forces d'inerties internes et de l'exigence de concertation au sein de l'entreprise. En 1973, le choc pétrolier déclenche une vague de critiques et de scepticisme qui frappe alors tout effort de prévision et d'anticipation. Mais très vite, on se rend compte de la nécessité de gérer les incertitudes de l'environnement par la planification d'entreprise, du même coup rebaptisée planification stratégique.⁴²

À partir des années quatre-vingt, la planification stratégique dans le monde de l'entreprise, face aux turbulences de l'environnement et au regain de libéralisme, laissera la place au *management stratégique*.⁴³

Dans les *organisations publiques*, la planification stratégique apparaît plus tardivement, parallèlement à l'entrée dans l'ère post-fordiste. Dans les sociétés occidentales, la reconstruction est achevée, les hôpitaux, les écoles, les réseaux d'égouttages ou de téléphonie ne doivent plus être construits, mais gérés, et surtout, évalués, non plus en termes de quantité, mais de qualité (des enseignants, des infirmiers, etc).

Avec l'avènement de la période de "crise" économique, les privatisations, la décentralisation et la mondialisation, c'est la planification nationale (essentiellement économique) qui entre en crise, et les organes dédiés à cette tâche voient leurs missions redéfinies.

Ce qui est particulièrement intéressant, c'est de noter que cette reconversion des organes nationaux de planification, s'opère notamment vers des missions typiques de prospective tant en France⁴⁴, qu'en Belgique⁴⁵. Et de nombreux pays mettent davantage l'accent sur la réflexion prospective stratégique à long terme (Suède, Pays-Bas, France, Japon, Royaume-Uni, Belgique, etc.).⁴⁶

*

En conclusion, nous pouvons noter que le terme "planification" soulève souvent des crispations car il est associé à l'idée d'un système dirigiste visant à programmer les actions de chacun des acteurs du système.

⁴¹ RISSE, Nathalie, *op. cit.*, p.36

⁴² GODET, Michel, *Manuel de la prospective stratégique. Tome 2 : L'art et la méthode, op. cit.*, pp.35-36

⁴³ *Ibid.*, p.38

⁴⁴ En France où, le Premier ministre, Dominique de Villepin a annoncé, fin octobre 2006, « la transformation du Commissariat général du plan par un centre d'analyse stratégique [...] destiné à des activités de prospective et de stratégie. » <http://www1000.emploi-environnement.com>.

⁴⁵ Au-delà des activités de prévisions socio-économiques, le Bureau fédéral du Plan est également chargé de procéder à des « analyses structurelles à moyen et long terme, principalement dans les domaines économiques, sociaux et environnementaux » (www.plan.be/en/instit/law19941221_fr.pdf) ainsi que des missions de prospective dans le cadre de la loi de 1997 relative à la politique fédérale de DD.

⁴⁶ Le Plan, *Regards prospectifs sur l'Etat stratège n°2*, Commissariat Général du Plan, 2004, p.20

Mais, il est important de ne pas confondre une approche de gestion, une idéologie et les dérives d'un système. « En réalité c'est moins la planification qui est en cause que la manière dont elle a été appliquée ».⁴⁷

La planification est une notion multiple, dont l'essence est liée à la réflexion sur l'avenir et aux actions à poser pour orienter cet avenir. Elle peut être définie comme un processus de décision et de gestion, mené par le politique, éventuellement informé par des experts, voire de plus en plus par des acteurs sociaux, visant à définir, à un horizon fixé dans le temps, un état futur désirable de la société, les étapes à suivre pour l'atteindre et les moyens nécessaires pour y parvenir.

⁴⁷ GODET, Michel, *Manuel de la prospective stratégique. Tome 2 : L'art et la méthode, op. cit.*, p.53
ULB - IGEAT

CHAPITRE 3 : ARTICULATION ENTRE PROSPECTIVE ET PLANIFICATION

Les deux définitions auxquelles nous avons abouti pour la prospective et la planification mettent en évidence les points communs et les différences entre les deux disciplines: la prospective est essentiellement une activité d'analyse du présent et de réflexion sur les possibles, les probables, les souhaitables pour l'avenir ; la planification cherche à identifier le cheminement optimal pour atteindre un objectif fixé.

Si prospective et planification sont deux approches intimement liées de par l'objet de leurs réflexions, elles n'en restent pas moins distinctes de par la nature de ces réflexions : d'une part, une recherche *positive* des possibles, d'autre part un choix *normatif* pour l'avenir de la société.⁴⁸

La prospective porte une attention particulière à une phase exploratoire d'identification des enjeux du futur, alors que la planification met en exergue une phase normative de définition des choix stratégiques. Les résultats obtenus sont également différents : d'une part, la prospective produit un cadre de réflexion pour l'action à long terme, et d'autre part, de la planification découlent des mesures claires pour une action à moyen et court terme.

Cependant, le fait que les organes nationaux de planification en France et en Belgique voient leurs missions premières se déplacer davantage vers une activité de prospective, l'ouverture de la planification à des outils plus qualitatifs et à une certaine forme de participation, et la tendance de nombreux exercices de prospective à dépasser l'identification des scénarios possibles pour construire des scénarios souhaitables, mettent en évidence une certaine convergence et induisent une certaine confusion des genres.

Si les deux approches sont distinctes, elles sont donc aussi indubitablement liées. C'est cette articulation, qui reste relativement floue : où s'arrête la réflexion pour informer l'action possible et, où commence la gestion des choix posés et de l'action ?

Un élément commun à l'élaboration des deux démarches est la nécessité de disposer d'éléments rétrospectifs, des données concernant l'état passé et présent du système étudié. La construction d'un *diagnostic* préalable à la réflexion sur les possibles et les souhaitables permet de déduire les grands enjeux et les variables et paramètres-clés pour chaque enjeu, avant d'imaginer soit les évolutions de ces variables, soit la manière d'agir sur celles-ci pour orienter l'évolution du système étudié. Comme nous le verrons par la suite, le diagnostic est une étape à part entière qui peut faire partie tant d'un exercice de prospective que de planification.

Un autre élément commun aux deux approches est lié aux acteurs qui prennent part aux processus. Les acteurs impliqués dans la prospective et dans la planification sont le plus souvent différents, car l'étape de planification est le moment de la décision institutionnalisée, voire politique dans le cadre de l'action publique, et la prospective est le moment de l'anticipation, de la réflexion et de la créativité pour laquelle on mobilisera des scientifiques, des spécialistes, mais de plus en plus aussi des citoyens. Or, c'est sur ce

⁴⁸ Propos tirés de l'intervention de M. Alain Ayong Le Kama, Professeur d'économie à l'Université de Lille, Conseiller scientifique auprès du service économie, statistiques et prospective au Ministère des transports, de l'Équipement, du tourisme et de la Mer, lors du séminaire du 7 décembre 2006, *Faisabilité et usages d'études de prospective pour une planification à LT du DD*.

plan que peut se faire une connexion éventuelle entre deux étapes autrefois plus nettement distinctes, car la planification aussi tend à s'ouvrir aux débats et à la *participation* du public.

C'est donc notamment autour du diagnostic présent et passé du système étudié et dans la parole donnée aux citoyens, ou aux "*stakeholders*", comme acteurs politiques et spécialistes de leur histoire, que prospective et planification, ces deux manières de concevoir l'avenir, peuvent s'articuler dans un processus plus large.

En se basant sur ce qui précède, il nous semble que la question de l'articulation entre prospective et planification peut-être illustrée par un schéma en trois temps.

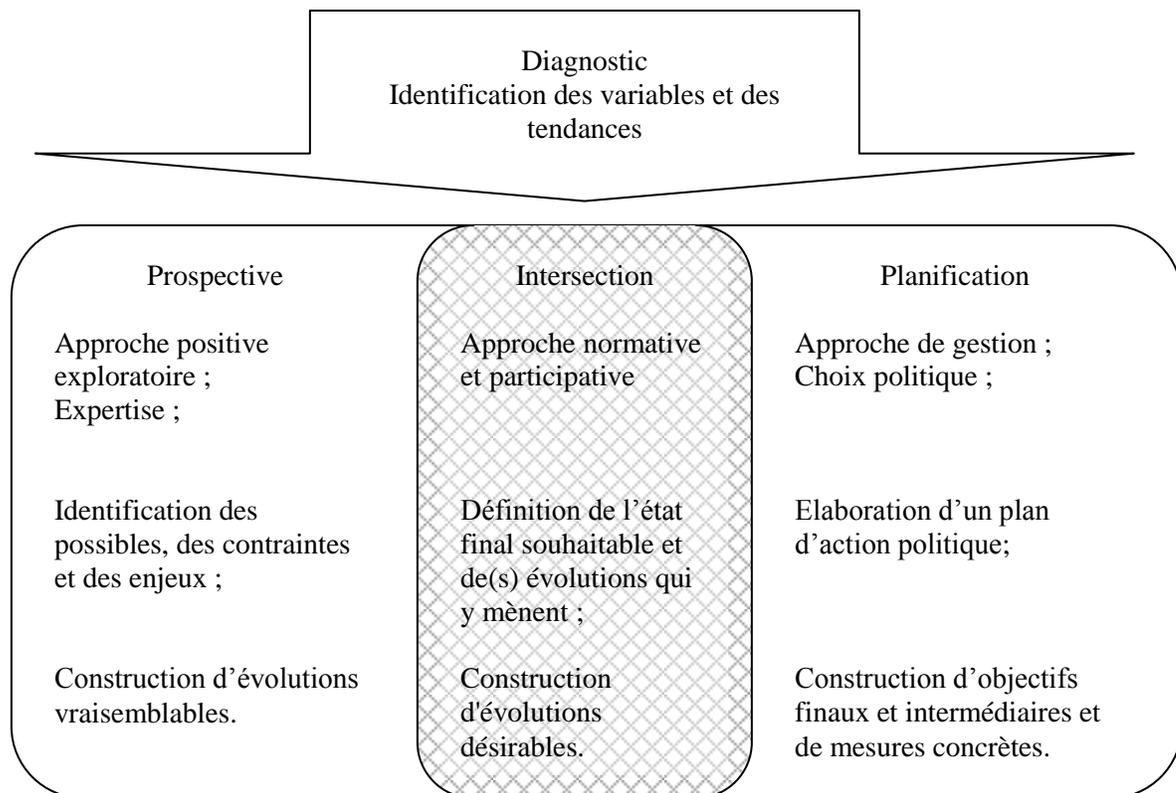


Figure 1 : Articulation de prospective et planification

- Tout d'abord, prospective et planification se doivent d'être basées sur un diagnostic de la situation présente, voire passée, et l'identification des variables et tendances afin de mener à bien leur fonction spécifique.
- Ensuite, prospective et planification étant deux approches aux caractéristiques distinctes, le schéma présente leurs caractéristiques spécifiques :
 - d'une part, la prospective est une approche positive et exploratoire des possibles, menées par des spécialistes et des experts dans le but d'identifier les contraintes et les enjeux, au travers de la construction d'évolutions vraisemblables; et
 - d'autre part, la planification est une approche de gestion conduite par les décideurs politiques dans le but de construire un plan d'action, via l'élaboration d'objectifs et de mesures concrètes. Prospective et planification sont donc deux ensembles aux contours définis.

- Mais ils ont également une frontière commune. Celle-ci au lieu d'être nette et précise, est une intersection caractérisée par des éléments partagés tant par l'une que par l'autre approche : prospective et planification, par définition ou "par dérive", sont deux approches normatives de la réalité, visant, au travers de la parole donnée aux *stakeholders*, à définir les contours d'un ou de plusieurs futurs désirables, sorte d'horizon à atteindre, de guide pour l'action.

Par ailleurs, prospective et planification utilisent en grande partie les mêmes instruments pour concevoir l'avenir : modèles conceptuels et mathématiques ou analyses quantitatives (analyses coûts-bénéfices), modèles probabilistes, techniques de "brainstorming", simulations, jugements d'experts, etc. Nous présentons, dans la partie suivante, quatre catégories génériques d'instruments utiles dans les processus de prospective et/ou de planification.

CHAPITRE 4 : OUTILS, INSTRUMENTS, APPROCHES ET TECHNIQUES

Autant la confusion existe au niveau des contours du champ de la prospective, autant celle-ci règne aussi dans la pléthore des outils, instruments et approches mobilisés dans les exercices de prospective, mais aussi dans la planification.

Si cet aspect n'est en rien un des objets de la présente étude, nous avons jugé nécessaire de passer par un très bref aperçu des outils de la prospective et de la planification afin de permettre au lecteur non-spécialiste de la question de mieux situer dans la suite de ce rapport, les références à l'un ou l'autre instrument, dans les cas analysés.

Laurent Mermet distingue trois grands types d' "outils" : la modélisation, la construction de scénarios et la participation. Ce sont globalement ces trois catégories que nous allons passer en revue, en les élargissant. Nous ferons, dans la suite de ce chapitre, une brève description des outils quantitatifs, qualitatifs, des techniques de construction de scénarios et des approches participatives utilisées dans l'élaboration des exercices de prospective et de planification. Encore une fois, ce chapitre n'a aucune vocation de classification scientifique de ces divers outils, mais en fait une énumération rapide pour des raisons purement pratiques.

1. MODELES ET AUTRES OUTILS D'ANALYSE QUANTITATIVE

Il existe de nombreux exemples d'approches et d'instruments de nature quantitative. Parmi ceux-ci, on peut citer :

- Les matrices d'impacts croisés (*cross-impact analysis*) qui étudient différents événements futurs possibles, et leurs impacts mutuels les uns sur les autres ;
- Les logiciels de choix multicritères qui aident à gérer et hiérarchiser les différents critères à prendre en compte quand ceux-ci sont trop nombreux, et à comparer les différentes options possibles et optimales lorsqu'il faut concilier des intérêts divergents ;
- Le logiciel MicMac, qui permet le classement des variables et l'identification des variables-clés ;
- Le logiciel Mactor, qui facilite la saisie des données et l'analyse du jeu des acteurs (estimation des rapports de forces, convergence et divergence, etc.);
- Les simulations et les jeux qui permettent de tester les conséquences de certains choix sur un système ;
- Les projections de tendances ;
- Etc.

Les deux derniers exemples sont typiquement liés à l'élaboration et l'utilisation de modèles informatiques. Dans certains exercices de prospective, ce sont ceux-ci qui vont par exemple fournir une part importante des dynamiques temporelles caractéristiques du système étudié.⁴⁹

⁴⁹ MERMET, Laurent, (dir.), *Prospectives pour l'environnement, Quelles recherches? Quelles ressources ? Quelles méthodes?*, Paris, La documentation Française, 2003, p.51

Comme nous l'avons vu, la modélisation trouve son origine dans le domaine militaire et dans le développement de l'approche systémique.

Celle-ci naît du constat de la complexité croissante du réel. Elle vise à identifier l'ensemble des éléments qui composent un système donné, mais surtout à repérer l'ensemble des relations que ces éléments entretiennent entre eux et avec l'environnement extérieur au système analysé. Un modèle est donc la représentation d'un objet du monde réel et de son fonctionnement, dans le but notamment d'être capable d'en prédire le comportement.⁵⁰

Les limites de la modélisation proviennent de la grande complexité de la réalité et du fait qu'il est peu probable de parvenir à identifier l'ensemble des variables et relations existantes pour un système donné. Les modèles sont donc toujours imparfaits. La croyance en une capacité quasi-magique de ces "boîtes noires" à prédire le futur a conduit à d'énormes désillusions et au rejet, durant une période, de ces formes de représentation de la réalité.

Il est important de comprendre que les résultats fournis par ce type de modèle sont avant tout le fruit de débats qui se déroulent tout au long de leur construction, et de choix posés sur base de connaissances scientifiques mais aussi sur base d'une certaine conception du monde. Ce ne sont donc pas seulement les résultats du modèle qui constituent un apport, mais également les débats que le modèle lui-même a suscités et nourris au long de sa construction. Parallèlement, les débats et discussions menés lors de la construction et de la calibration des modèles contribuent autant à sa solidité scientifique qu'à son acception sociétale : si l'interprétation du monde, inhérente au modèle, repose sur une appréciation commune et différenciée, le modèle lui-même peut développer une certaine pertinence sociétale.

Un exemple qui fait date dans ce domaine est le modèle *World 3* à la base du Rapport Meadows, '*Limits to Growth*'. Indépendamment du rapport et des résultats qui ont suscité de nombreuses controverses, c'est la transparence du processus qui a permis des débats ouverts et une critique fondée et constructive pour les recherches ultérieures.

2. QUELQUES TECHNIQUES D'ANALYSE QUALITATIVE

Les techniques "qualitatives" auxquels recourent la prospective et la planification ont pour fonction de structurer la pensée, la réflexion et l'échange afin de tirer un maximum des personnes en présence, d'agencer les résultats de manière à entrevoir plus facilement de nouvelles idées, etc.

- L'approche la plus connue est celle du *brainstorming*. Il s'agit d'un espace de libre réflexion qui consiste à encourager les participants à émettre le plus d'idées possibles, et à lister celles-ci sans jugements, ni sélection. Le but est de réduire les inhibitions et de stimuler la créativité, avant de passer à un débat plus rigoureux sur les idées émises.
- *L'arbre de pertinence* est une technique analytique, qui, pour faciliter une compréhension plus complète d'un sujet et une déduction des exigences pour parvenir à un résultat particulier, présente les différents aspects d'un système ou d'un problème, en le subdivisant en sujets de plus en plus petits et en les représentant sous la forme d'un diagramme semblable à un arbre.

⁵⁰ <http://www.volle.com/travaux/modelisation2.htm>

- *L'analyse morphologique* facilite l'analyse systématique d'un sujet, ainsi que la réflexion latérale sur des moyens alternatifs de relever les défis, en structurant les options afin d'obtenir une perspective globale des solutions possibles.
- *L'analyse des stratégies d'acteurs (goal analysis)* fournit un cadre pour prendre en compte les motivations des différents acteurs. Cela implique d'identifier les parties prenantes, d'évaluer l'importance que chaque groupe accorde à la problématique, leur influence relative potentielle, etc.
- La *Content Analysis* consiste à analyser la place d'un sujet particulier dans les médias et la manière dont son traitement évolue.
- Le diagramme d'arborescence.
- L'analyse d'impacts croisés.
- Les techniques de visualisation.
- Etc.

3. TECHNIQUES DE SCENARIOS

Nous avons déjà pu constater que la genèse et le développement des scénarios et de la prospective en général se croisent et se confondent parfois.

Le terme "scénario" est introduit par Herman Kahn vers 1960. Après une première période de développement au sein du secteur militaire, les méthodes de scénario s'exportent dans les administrations et les entreprises et connaissent une période d'essor dans les années soixante et septante. Au départ, il s'agit essentiellement de "formes littéraires permettant d'illustrer une idée à portée prospective". Dans les années septante et quatre-vingt, les liens avec la systémique, la recherche de cohérence et d'exploration systématique permettent le développement de multiples méthodes de construction de scénarios, conduisant à des définitions variées.

- Kahn et Wiener mettent l'accent sur l'enchaînement logique d'événements à portée décisionnelle : « *Les scénarios sont des séquences d'événements hypothétiques construites pour mettre en évidence des processus causaux et les enjeux de décisions.* »⁵¹
- Schwartz insiste sur la dimension narrative et interprétative des scénarios : « *Les scénarios sont des histoires et des mythes sur le futur.* »⁵²
- Van Asselt (et alii) met l'accent sur la mise en évidence d'alternatives, de bifurcations résultant de l'indétermination du futur : « *Les scénarios sont des descriptions archétypales d'images alternatives du futur issues de représentations mentales ou de modèles qui reflètent des appréhensions différentes du passé, du présent et du futur.* »⁵³

La construction de scénarios implique donc l'enchaînement temporel logique et cohérent, d'événements, de séquences ou de processus, sur base des informations du présent ou du passé, pouvant conduire à une ou plusieurs représentations dynamiques du futur. Il faut noter malgré tout, que la technique des scénarios peut

⁵¹ BARBIERI MASINI Eleonora, *op. cit.*, p.121

⁵² MERMET, Laurent, (dir.), *Prospectives pour l'environnement, Quelles recherches? Quelles ressources ? Quelles méthodes?*, *op. cit.*, p.34

⁵³ VAN ASSELT, M.B.A., et al., *Towards Visions for a Sustainable Europe: An overview and assessment of the last decade of European scenario-studies*, Maastricht, ICIS, 1998, p.9. (Traduction dans MERMET, Laurent, (dir.), *Prospectives pour l'environnement, Quelles recherches? Quelles ressources ? Quelles méthodes?*, *op. cit.*, 2003, p.34

être utilisée pour construire aussi bien des « cheminements » (descriptions diachroniques), que des « images » (descriptions synchroniques).⁵⁴

Le principal atout de la construction de scénarios est de mettre en évidence les interrelations existantes entre différents aspects d'un système, entre les différents événements et leurs impacts. Les scénarios ont pour fonction principale de prendre en compte les incertitudes et de les exploiter pour envisager l'avenir, plutôt que de les ignorer. Cette technique permet l'élaboration de visions intégrées, où l'on tient compte des relations entre secteurs, entre acteurs, entre territoires ou niveaux institutionnels, etc.

Par ailleurs, la forme du récit a la particularité d'éveiller tant l'émotion que la réflexion en offrant à voir une réalité possible et la structure des interrelations qui la constitue. Les scénarios ont du sens principalement par rapport aux processus qui sous-tendent leur élaboration (dialogue, échange de point de vue, rapprochements) et par la réflexion qu'ils susciteront par la suite.

Comme nous l'avons expliqué sur base de l'histoire du développement de ce domaine, il existe de nombreuses méthodes de construction de scénarios. Pour mettre de l'ordre, des typologies, tout aussi nombreuses, ont été élaborées. Celles-ci ne se recoupent pas forcément, ajoutant ainsi à la confusion.⁵⁵

Dans le cadre de ce rapport, nous présentons une classification simple des scénarios selon qu'ils sont exploratoires ou normatifs, tendanciels ou contrastés.

- La première famille, dite "*scénarios exploratoires*" ou "*forecasting*", consiste à partir de la situation présente pour se projeter dans l'avenir, sur base d'hypothèses posées sur les variables d'évolution.
 - On distingue, d'une part, les "*scénarios tendanciels*" (ou "*Business As Usual*", BAU), qui sont le résultat du prolongement dans l'avenir des tendances telles qu'elles se profilent à l'heure actuelle, et des dynamiques en cours.
 - Et d'autre part, les "*scénarios exploratoires contrastés*" qui posent des hypothèses contrastées sur une ou plusieurs des variables clés du cheminement.
- La deuxième famille, dite des "*scénarios normatifs*" ou "*backcasting*", consiste à partir d'une image du futur, pour "remonter" vers le présent, en imaginant les cheminements à parcourir pour relier cette image du futur à la situation présente. Nous rejoignons donc avec cette classification, Karl H. Dreborg. Selon lui, le backcasting n'est pas une méthode, mais une approche, une manière d'aborder un problème sociétal spécifique, en particulier lorsqu'il s'agit d'une question complexe, lorsque les tendances dominantes font partie du problème et que des changements de grande envergure sont nécessaires.⁵⁶ Le plus souvent un scénario normatif unique est construit, ou des "*scénarios contrastés normatifs*", basés sur des images souhaitées ou craintes.

Mais les frontières entre ces familles sont largement perméables. Cette classification a pour but de fournir des repères, nécessaires pour aborder la tâche complexe de construction de scénarios. Il s'agit littéralement d'approcher le problème dans un sens ou dans l'autre, ce qui ne signifie pas qu'on ne puisse pas, par la suite, changer de point de vue pour observer la situation différemment.

⁵⁴ MERMET, Laurent, *Etudier les Ecologies futures*, *op. cit.*, p.160

⁵⁵ VAN NOTTEN, Philip W.F., ROTMANS, Jan, VAN ASSELT, Marjolein B. A., ROTHMAN, Dale S., "An updated scenario typology", *Futures*, 35, 2003, pp.423-443 et BÖRJESON, Lena, (et al.), "Scenario types and techniques : a user's guide", *Futures*, 36, 2006, pp.723-739

⁵⁶ DREBORG Karl H, "Essence of backcasting", *Futures*, vol.28, n°9, 1996, p.816

4. APPROCHES PARTICIPATIVES

La participation d'un public plus large à des processus initialement réservés aux experts et décideurs est sous-tendue par une argumentation de type pragmatique (renforcement de la confiance des citoyens dans leurs institutions) et démocratique (opinion de la population vis-à-vis des nouveaux problèmes de société et pluralisme) ou relative au savoir (avoir accès à une connaissance vécue et directe de l'objet de gestion). Ces arguments valent aussi dans le cas des processus de prospective ou de planification. Mais le plus intéressant est peut-être l'argument relatif au contenu : l'information n'est pas le monopole des experts, des spécialistes et des décideurs, chacun dispose de connaissances, d'expériences et de compétences spécifiques à son parcours social, familial, professionnel. En mettant en présence des personnes issues de divers contextes, la participation part des présupposés de chacun, présente les points de vue et permet potentiellement de dépasser les incompréhensions et de combiner les créativité.

Comme exposé dans l'historique de la prospective, la genèse de l'approche systémique et des scénarios, est parallèle à celle d'une technique de participation qui fait date dans ce domaine, à savoir la *méthode DELPHI*. La méthode était à l'époque totalement innovante et bien qu'exclusivement orientée vers les experts à l'origine, elle a été depuis adaptée à divers contextes, et notamment à l'intégration des "expertises citoyennes".

Il existe un très grand nombre de méthodes participatives, visant parfois différentes catégories de thématiques ou d'acteurs (experts, décideurs, "stakeholders", simples citoyens), chacune étant déclinée selon les cas, les contextes, les objectifs visés.

Parmi celles-ci, on peut relever :

- Le *panel d'experts*, qui vise généralement à synthétiser différentes contributions et débouche sur des recommandations concernant les possibilités et besoins futurs pour le thème abordé.
- Le "*focus group*" ou groupe de discussion, qui rassemble différentes parties prenantes et un modérateur afin d'exprimer leurs préférences et valeurs concernant un sujet défini et les raisons qui les sous-tendent.
- La "*charette*", processus intensif, qui vise à générer un consensus au sein de divers groupes de la société dans un court laps de temps. La question principale est subdivisée en composantes, traitées par des sous-groupes, qui feront rapport à l'ensemble du groupe avant de discuter de ce feedback à nouveau en sous-groupes.
- Le Jury de citoyens.
- Le World Café.
- La Consultation.
- Etc.

PARTIE II : ANALYSE DE REALISATIONS

Au-delà de cette introduction théorique, rappelons que le but de cette étude est de présenter un aperçu concret des méthodes de prospective permettant de construire une planification à long terme en matière de développement durable, en nous basant sur l'analyse d'exercices existants de prospective et/ou de planification. Nous présentons dans cette seconde partie, la grille d'analyse construite pour étudier les cas sélectionnés, l'analyse en tant que telle des sept expériences, et quelques conclusions générales issue de l'analyse.

CHAPITRE 1 : GRILLE D'ANALYSE

C'est l'analyse SWOT, réalisée au début de cette étude, d'un projet-phare en matière de prospective, *VISIONS*, qui a permis de structurer l'analyse de ces cas, en fournissant un premier aperçu de la construction de scénarios à long terme en matière de développement durable. Mais, surtout, l'analyse approfondie de la méthodologie de *VISIONS* nous a conduits à élaborer un cadre général d'analyse applicable aux exercices participatifs de prospective et de planification. Il s'agit d'une grille de lecture dont les différents termes et étapes sont définis ci-dessous.

Cette grille d'analyse permet de décomposer les différentes étapes et phases par lesquelles passe un exercice de prospective et de planification. Chaque étape est elle-même décomposable selon les quatre principaux intrants ou produits utilisés lors de sa réalisation. Nous obtenons ainsi une grille qui permet de décomposer un potentiel exercice-type de prospective et de planification en huit étapes et en quatre types de composants mobilisés.

- Par *étapes*, il faut entendre, les différentes phases de la démarche de prospective et du processus de planification, qui forment l'exercice et qui débouchent le cas échéant sur une série d'objectifs et de mesures plus ou moins concrètes ou conceptuels concernant le(s) domaine(s) visé(s). Toutes les études de prospective et de planification ne passent pas forcément par toutes ces étapes, ni forcément dans l'ordre présenté ci-dessous. Les adaptations, interprétations et réagencements de ces étapes, tels que nous les avons constatés dans nos analyses découlent des objectifs, contraintes et contextes des exercices analysés. Il s'agit d'un canevas général déduit de nos explorations théoriques et pratiques et qui s'est avéré applicable aux différents exercices que nous avons analysés. Notre analyse se situe donc au niveau de la déconstruction et reconstruction de ces étapes, et du phasage global de l'exercice analysé, et permet d'en extraire un certain nombre d'enseignements.
- Par *composants*, il faut comprendre, une série d'outils et approches qui sont utilisés comme moyen, support ou aide à la réalisation de chacune des étapes. À nouveau, les différentes catégories de composants ne sont pas systématiquement mobilisés, et se retrouvent davantage utilisés dans certaines étapes ou exercices, en fonction des objectifs, des contraintes, des pressions, etc.

La grille d'analyse ainsi construite est schématiquement représentée à la page suivante. Nous définissons ensuite les termes qui y sont utilisés.

	<i>Outils quantitatifs/ qualitatifs</i>	<i>Textes de référence</i>	<i>Participation</i>	<i>Résultats et auteurs</i>
Étape A Définition des thèmes de travail				
Étape B Elaboration d'un diagnostic				
Étape C Identification des variables et des tendances				
Étape D Construction d'évolution(s)				
Étape E Construction d'image(s) finale(s)				
Étape F Identification d'objectif(s)				
Étape G Détermination de mesure(s)				
Étape H Construction d'un monitoring				

Figure 2: Grille d'analyse

A. LES ETAPES

a) Etape préliminaire

Tout d'abord, au-delà des informations relatées ci-dessous et relatives aux contenus et processus des différents exercices analysés, nous relevons pour chacun des exercices une série de données initiales et contextuelles qui constituent la nature du projet et qui peuvent avoir une forte influence sur la configuration de l'ensemble de l'exercice. Ces informations contextuelles seront relevées dans la suite pour chaque analyse sous forme d'un tableau de méta information, comprenant notamment :

- *Le commanditaire* de l'exercice qui fixe les objectifs poursuivis et les orientations choisies (chef de département administratif, président de conseil régional, chef d'entreprise, etc.);
- *Le coordinateur* du projet qui gère les différentes étapes du projet et s'assure de la cohérence des démarches et de la correspondance avec les objectifs du commanditaire (administration, bureau d'étude, centre de recherche, département d'entreprise, etc.);
- *Le coût du projet* qui influencera considérablement la profondeur mais aussi le type d'exercice réalisé en fonction de moyens disponibles ;

- *La durée du projet* qui dépend notamment des moyens investis, et qui peut varier, selon l'envergure prévue pour l'exercice, de quelques semaines à plusieurs années.

Mais surtout :

- *Le niveau spatial et/ou institutionnel* auquel se déroule l'exercice (local, régional, national, continental, global);
- *Le(s) domaine(s) analysé(s)* c'est-à-dire la problématique étudiée, qu'il s'agit de définir et de délimiter avec précision (le secteur des transports, le marché du travail, l'aménagement du territoire, l'environnement, le développement économique, le développement durable, etc.);
- *Le ou les horizon(s) temporel(s)* choisi(s) pour l'exercice, qui peuvent éventuellement varier entre la phase de prospective et la phase de planification (mais ils ne sont pas repris comme des données variant pour chaque étape dans la mesure où, soit tout l'exercice se fait à un horizon temporel fixé, soit l'horizon est raccourci pour le choix des objectifs et mesures).

Ces éléments constituent la fiche technique de l'exercice, et seront en conséquence repris lors de la présentation des cas analysés.

Au-delà de ces caractéristiques de base, un exercice de prospective et de planification peut être décomposé en un certain nombre d'étapes que nous reprenons dans notre tableau. Ce tableau est un canevas théorique général, un instrument d'aide à l'analyse de cas existants et qui permet de mettre en évidence le cheminement suivi. Mais il faut noter que, si le tableau présente dans un ordre donné, un nombre déterminé d'étapes :

- ces étapes ne se retrouvent pas forcément dans chaque exercice ;
- ces étapes peuvent suivre un enchaînement chronologique identique ou non à l'enchaînement présenté dans le tableau ;
- chaque étape peut intervenir à plusieurs moments dans l'enchaînement complet qui constitue l'exercice.

Si en théorie les étapes semblent s'enchaîner logiquement les unes après les autres, en pratique tout ce processus est d'autant plus difficile à représenter de manière claire et complète que ces différentes étapes peuvent parfois se dérouler en parallèle. Le "mode d'emploi" devient encore plus difficile à déchiffrer lorsque l'on suit, le cas échéant, le processus dans les différents groupes de travail qui ne fonctionnent pas forcément au même rythme, ni de la même manière, selon la liberté qui leur est accordée.

Précisons encore que le phasage que nous présentons ci-dessous pour chacun des exercices est issu de notre analyse et ne correspond donc pas nécessairement à l'interprétation qu'ont pu donner les auteurs des différents exercices. Par ailleurs, les documents que nous avons pu utiliser ne contiennent que rarement une présentation détaillée et explicite du processus suivi par l'exercice. Si les processus sont explicités, ils sont le plus souvent présentés au niveau des intentions initiales des auteurs ou commanditaires, et font rarement état d'une réinterprétation et validation *a posteriori* par les mêmes auteurs ou commanditaires.

b) Explication des étapes

ETAPE A - DEFINITION DES THEMES DE TRAVAIL

L'objectif d'un exercice de prospective est de concevoir et de représenter les mutations et les formes possibles d'organisations socio-économiques d'une société ou d'un secteur d'activité dans un avenir éloigné, tandis que l'objectif d'un exercice de planification est de guider la transformation de la société vers la forme choisie d'organisation. Il est donc indispensable de définir et délimiter précisément le système étudié. Cela se fait en partie avant même de commencer la démarche, et de manière implicite, p.ex. en fonction des desiderata du commanditaire ou encore en fonction de ses compétences institutionnelles, puis dans l'étape A qui consiste à sélectionner les sujets (domaines, acteurs ou secteurs...) plus précis qui seront étudiés au long de l'étude. Ces thèmes vont souvent configurer l'ensemble du processus.

Il s'agit de décomposer le domaine de travail dans lequel l'exercice évoluera de manière analytique : généralement, soit en respectant les découpages institutionnels ou administratifs en vigueur, soit en se basant sur une certaine conception du développement durable. Il semble en effet impossible d'aborder le développement durable sans définir les enjeux auxquels il répond. Quels sont les problèmes à traiter ? Comment les hiérarchiser pour être sûr à la fois d'embrasser l'ensemble des problèmes importants et de ne pas les multiplier *ad libitum* ? Il est donc important que les acteurs du processus formalisent à un moment donné les thèmes qui seront abordés prioritairement.

Pour un secteur classique en matière de prospective et de planification comme l'aménagement du territoire, ces différents thèmes peuvent p.ex. être les différentes fonctions de l'espace : travail, habitat, loisirs, etc. ; dans le cas d'un exercice relatif à la mobilité, on trouvera des thèmes de travail tel que les infrastructures, les besoins en termes de transports publics et individuels, etc.

Le choix de ces thèmes semble crucial dans la mesure où ils structurent souvent le cours de l'exercice, non seulement du point de vue du contenu (p.ex. les secteurs d'activités pris en compte lors des projections), mais encore au niveau des processus qui seront mobilisés par après (p.ex. le nombre d'ateliers de travail instaurés), et aussi la nature des acteurs sociétaux invités à s'impliquer dans le processus. Ce choix dépend des objectifs poursuivis, de l'envergure que l'on veut donner à l'étude, de la délimitation précise du champ de l'exercice, etc.

La sélection des thèmes peut se faire soit a priori, en début de processus sur base d'informations préexistantes au sein de l'organisation commanditaire (autres rapports déjà validés, habitudes, divisions existantes, etc.) ou d'autres institutions (document national, européen, international, fruit de négociations, etc.). Mais ces thèmes peuvent également être déduits d'une première phase d'analyse de la situation présente, d'une mise en évidence des enjeux et problématiques saillantes à prendre en main, etc., émergeant ainsi relativement tard dans le processus de prospective.

ETAPE B – ELABORATION D’UN DIAGNOSTIC

Si les exercices de prospective et de planification démarrent souvent sur le constat d’une transition majeure à gérer, et donc du constat d’une situation actuelle insatisfaisante ou menaçante, le simple constat intuitif ne semble pas suffisant. Quelle est la situation actuelle et objectivée à propos du cadre défini par l’étude ? À un moment donné du processus, il semble nécessaire de faire le diagnostic de la situation présente. Ce diagnostic, selon les données disponibles, peut porter uniquement sur la situation présente ou sur les transformations des dix ou vingt dernières années selon l’horizon temporel choisi. La démarche permet d’alimenter un exercice avec une plus grande connaissance du système à analyser, indépendamment des idées préconçues ou des intuitions qui peuvent exister sur l’état du système, ses points fort et points faibles, etc. L’élaboration d’un diagnostic permet également de mobiliser, ou inventorier, expertises et savoirs existants par rapport à la situation actuelle. Étant donné que les exercices de prospective sont très demandeurs d’informations tout au long de leurs processus, une première inventurisation lors d’un diagnostic peut s’avérer un élément facilitateur pour la suite.

ETAPE C - IDENTIFICATION DES VARIABLES ET DES TENDANCES

Quels sont les éléments qui constituent et structurent le système et quelles sont ses tendances ? Pour pouvoir aborder la question de l’anticipation des développements et des mutations, il est nécessaire d’identifier ces éléments.

L’identification des variables et tendances consiste à mettre en évidence ces éléments susceptibles d’influencer le futur, la forme que prendra le système étudié dans l’avenir (acteurs, facteurs, secteurs, etc.), et à comprendre comment se profilent à l’heure actuelle leurs tendances. Cette étape consiste surtout à mettre en évidence les relations qui unissent ces multiples variables, et qui se manifestent dans les tendances lourdes, notamment. C’est la compréhension de la configuration de ces relations qui permet de mieux déchiffrer le système et sa dynamique actuelle. Il existe différentes manières de classer des variables, notamment selon le fait qu’elles sont internes ou externes au système (endogène/exogène), selon leur plus ou moins grande influence sur les autres variables et/ou dépendance vis-à-vis des autres éléments, etc.

ETAPE D - CONSTRUCTION D’EVOLUTION(S)

Selon les conceptions, l’objectif central d’une étude de prospective sera de répondre à des questions comme "*Que peut-il advenir ?*" et/ou "*Que voulons-nous qu’il advienne ?*". Par conséquent, une telle étude se caractérise aussi par la construction d’un ou plusieurs cheminement(s) proposant une/des évolution(s) du système, *possible(s)*, *probable(s)* ou *souhaitable(s)*.

La construction d’*évolutions probables* consiste en la projection d’un développement "*Business As Usual*" (BAU) et de ses éventuelles variantes ; c’est-à-dire le prolongement des tendances existantes, sans "surprises", ni événements inattendus et à politique inchangée. Ces cheminements, ou projections de tendances, permettent de concevoir le développement du système si la structure et la finalité du système ne sont pas sujets à des variations fondamentales.

Mais il est également intéressant de travailler précisément sur l'irruption d'évènements inattendus, de "*wild cards*", afin de faire émerger un ensemble d'*évolutions possibles*. En mettant l'accent sur les incertitudes, les ruptures de tendances, les transformations technologiques, sociétales, culturelles, vraisemblables à un horizon plus ou moins éloigné dans le temps, il est possible de se préparer à toutes sortes d'éventualités.

Les *évolutions souhaitables* sont, elles, le fruit d'une réflexion sur le monde souhaité et désiré. À nouveau, un ou plusieurs cheminements peuvent être construits, selon les valeurs et perceptions du système que peuvent avoir les divers participants.

Ces évolutions peuvent être construites sur base d'outils qualitatifs tournant essentiellement autour de la discussion et de la mise en évidence des souhaits et attentes des personnes consultées (décideurs, acteurs, échantillon de la population, etc.).

Au niveau de la forme, ces constructions d'évolutions peuvent soit se présenter sous forme de tableaux et de graphiques, représentant les projections chiffrées, soit prendre la forme d'une narration, d'un récit cohérent où les variables et acteurs identifiés pour le système sont mis en scène pour présenter l'évolution imaginée. Entre ces deux genres, il existe une myriade de situations intermédiaires, à mi-chemin entre les deux, ou jouant sur les deux tableaux en même temps.

ETAPE E - CONSTRUCTION D'IMAGE(S) FINALE(S)

L'accent porte ici sur *l'état futur du système indépendamment de la manière d'y parvenir*, sur une représentation du système tel qu'il est souhaité par les acteurs de l'exercice. Il peut en exister plusieurs, mais, dans un exercice de prospective et de planification, il est souvent nécessaire de parvenir à construire une représentation unique et partagée par les acteurs impliqués dans l'exercice. Celle-ci sert alors, à la fois de base et de moyen pour l'élaboration d'un langage commun. C'est au travers de la construction d'une telle image générale de la société, que peut se mettre notamment en place le dialogue entre les différents acteurs et secteurs aux intérêts divergents à court ou moyen terme. Cette étape peut ainsi préparer les négociations nécessaires pour parvenir à la sélection d'objectifs précis et de mesures concrètes.

Tout comme pour la construction des cheminements souhaités, cette étape permet de mettre en évidence les valeurs, attentes et préférences des acteurs de l'exercice. Ce type d'image finale peut également être construit avec l'aide des techniques de scénarios et autres méthodes qualitatives de participation, de *brainstorming*, de discussion. L'image finale peut notamment être la projection dans la réalité de principes de durabilité, reflétant une société souhaitable où ces différents principes et valeurs seraient appliqués.

ETAPE F – IDENTIFICATION D'OBJECTIFS

Par nature dans un exercice de planification, mais parfois aussi dans un exercice de prospective, les réflexions ont pour but d'aboutir à des conclusions concrètes quant aux objectifs qu'il faudrait atteindre. Plus spécifiquement, cette étape vise à préciser les objectifs et à les rendre cohérents, entre eux, mais aussi par rapport aux principes structurants l'exercice.

Ces objectifs peuvent être établis pour un horizon temporel de long terme identique à celui choisi pour la phase prospective (entre 20 et 50 ans) ; mais ils peuvent également être déterminés pour un horizon temporel à plus court terme (par exemple 10 ans).

ETAPE G – DETERMINATION DE MESURES

Au-delà de l'identification des objectifs, l'exercice peut se prolonger par la conception de mesures. Remarquons que l'on peut concevoir l'élaboration de mesures sans que des objectifs précis aient été définis.

De même que pour l'étape d'identification des objectifs, le premier temps de la réponse peut se situer au niveau de la phase de prospective à proprement parler, les différents protagonistes proposant une série de pistes plus ou moins concrètes.

ETAPE H – CONSTRUCTION D'UN MONITORING

L'étape de monitoring comprend au premier plan l'ensemble des dispositifs de contrôle et d'évaluation de la mise en œuvre des mesures. Cette étape est particulièrement utile si l'exercice de prospective et de planification est réalisé selon un cycle institutionnel déterminé (comme dans le cas du *Plan fédéral pour un Développement Durable*). Au-delà du contrôle des mesures et de leur implémentation, le monitoring doit permettre de réviser les mesures, les objectifs, et même les thèmes selon les évolutions réelles du système au fur et à mesure des années qui s'écoulent et de la réalisation des objectifs fixés. En effet, petit à petit, le système se transforme, les priorités aussi se modifient, et le plan élaboré doit être adapté. L'évaluation peut être continue ou à échéances fixes, et repose le plus souvent sur des indicateurs ad hoc choisis ou construits en fonction des objectifs fixés.

B. DIVERS AGENCEMENTS POSSIBLES : EXEMPLES THEORIQUES

Si un enchaînement linéaire, partant de l'étape A pour aboutir à l'étape H, des étapes esquissées ci-dessus paraît logique et pourrait à première vue s'interpréter comme un cycle "normal" de prospective et de planification, il existe en fait une multitude de possibilités. D'abord, les objectifs spécifiques d'un exercice peuvent impliquer l'abandon de certaines étapes. Ensuite, les moyens alloués à l'exercice peuvent influencer l'ordre et l'importance des étapes.

Pour donner une image simple de différents agencements potentiels, nous en exposons ici un nombre limité tout en leur donnant une appellation précise. Les exemples ci-dessous sont donc des caricatures théoriques, loin de pouvoir rendre compte de la complexité des exercices réels, comme nous allons le constater tout au long de l'analyse de cas qui suit.

PROSPECTIVE PURE

Ce qui pourrait s'appeler *prospective pure* est un processus qui ne contient que les étapes "*définition des thèmes de travail*" (A) à "*construction d'image(s) finale(s)*" (E). Un tel processus n'a donc pas d'ambition relative à la réalisation d'objectifs : il sert avant tout à prendre conscience des enjeux actuels en imaginant les futurs possibles et souhaitables. Une prospective pure ne passe pas nécessairement par toutes les étapes ("*élaboration d'un diagnostic*" (B) peut par exemple être omis), ni dans un ordre strictement linéaire de (A) à (E).

Dans cette logique, une telle prospective pure, si elle est réalisée de manière périodique et inclut une étape "*construction d'un monitoring*" (H), pourrait être qualifiée de veille prospective, ou technologique si elle porte sur un secteur d'activités précis, p.ex. les télécommunications.

PLANIFICATION PURE

La planification pure n'est faite que des étapes "*identification d'objectifs*" (F) à "*élaboration d'un monitoring*" (H). Elle repose toutefois souvent implicitement (et même parfois explicitement) sur un diagnostic (B), voire sur une identification des variables et des tendances (C). Si les étapes "*identification d'objectifs*" (F) et "*détermination des mesures*" (G) semblent incontournables, le monitoring (H) semble être moins présent ou, du moins, souvent négligé.

FORECASTING ET BACKCASTING.

Lorsque l'étape "*construction d'évolution(s)*" (D) précède "*construction d'image(s) finale(s)*" (E), nous retrouvons un processus de *forecasting* (ou de type *forward-looking*) puisque l'on avance de la situation présente vers le futur. Mais si (E) vient avant (D), on obtient un schéma-type de *backcasting* (ou *backward-looking*), où l'on commence par fixer la représentation de l'état souhaité avant de tracer le cheminement, ou un corridor de chemins, qui pourra y mener. Dans ce contexte (D) devient la construction d'évolutions *souhaitées*.

De la même manière, un processus qui ferait précéder "*identification des objectifs*" (F) à "*construction d'évolution(s)*" (D) impose des contraintes à l'étape (D) qui doit notamment veiller à ce que la description de l'évolution soit compatible avec les objectifs fixés.

Un exercice de backcasting peut par exemple commencer par (E) ("*construction d'image(s) finale(s)*"), enchaîner sur (F) ("*identification d'objectifs*"), poursuivre par (D) ("*construction d'évolution(s)*") (avec une étape "*identification des variables et des tendances*" (C) implicite).

C. LES COMPOSANTS DE LA GRILLE D'ANALYSE

Pour réaliser les étapes présentées ci-dessus, différents types d'outils, instruments, procédures, techniques, etc. peuvent être mobilisés par les organisateurs et les participants. Nous regroupons ces éléments sous la dénomination « composants ».

COMPOSANT 1 - OUTILS QUANTITATIFS ET QUALITATIFS⁵⁷

Un des enjeux majeurs dans la réalisation d'exercices de prospective et de planification est la recherche, le traitement et la reproduction de l'information nécessaire aux exercices et à leurs étapes. Ces exercices sont nécessairement intensifs en information de natures très diverses, et impliquent donc l'utilisation de plusieurs instruments de traitement d'information, que nous avons présentés dans la partie *I.4 Outils et méthodes*. Les différents types d'outils sont départagés en deux grandes catégories, sachant qu'une telle simplification ne rend nullement compte de la diversité d'instruments existants.

La première catégorie, que nous labellisons, les *outils quantitatifs*, regroupe l'ensemble des outils, instruments, logiciels, traitements statistiques, etc. utilisés pour construire et traiter des données (quantitatives ou qualitatives). Les plus connus dans le champ de la prospective sont les outils de modélisation, mais il y a également de nombreux protocoles ou logiciels, autre type d'outils quantitatifs (programmes d'analyse multicritère, etc).

La seconde catégorie, les *outils qualitatifs*, regroupe les instruments basés sur des techniques discursives, mobilisant les connaissances communes et individuelles afin de faire émerger de nouvelles idées, ou sur des techniques de discussions et de brainstorming, contribuant à l'identification de variables, à la construction d'évolutions, etc., et inclut également les techniques de construction de scénarios et de participation.

⁵⁷ Voir partie I. point D.1

COMPOSANT 2 - TEXTES DE REFERENCE

Les exercices de prospective et de planification se basent sur des textes, rapports, documents pour réaliser certaines des étapes. Au-delà de la production de documents de travail (p.ex. comptes-rendus d'ateliers) et de leur utilisation pour les étapes successives d'un exercice, que nous reprenons le cas échéant sous le point 4 ci-dessous, les analystes peuvent se baser sur les normes ou les engagements nationaux ou internationaux, reprendre une extrapolation de tendance réalisée dans le cadre d'une autre étude, ou encore mobiliser un scénario existant comme point de départ d'une réflexion collective.

COMPOSANT 3 - PARTICIPATION⁵⁸

La réalisation d'une étape peut mobiliser plus ou moins de personnes selon les cas. Certaines étapes sont réalisées, entièrement ou pour partie, par des spécialistes de tel ou tel secteur (voire, de telle méthode), en équipe restreinte, soit par l'administration, soit par des experts extérieurs. Dans d'autres, une participation plus ou moins large des acteurs spécifiques concernés et/ou de la population au sens large sera recherchée.

COMPOSANT 4 - RESULTATS ET AUTEURS

Chaque étape, au travers d'un processus spécifique produit un « résultat » sous la houlette d'un coordinateur responsable.

Ce résultat peut prendre différentes formes : la rédaction d'un rapport, le compte-rendu d'une réunion, la traduction en image multimédia d'un scénario, un plan d'aménagement ou de mobilité, une charte, etc.

⁵⁸ Voir Partie I. Point D.4

CHAPITRE 2 : ANALYSES DE CAS

Ce chapitre présente donc une série d'analyses de cas existants de prospective et de planification, en décrivant les approches mobilisées.

La sélection de sept cas a été particulièrement difficile à réaliser et ne peut être justifiée entièrement de manière rationnelle. D'une part, évidemment, il est impossible de pouvoir juger pleinement de l'intérêt d'un exercice sans avoir réalisé son analyse détaillée. Ensuite, la sélection des cas analysés s'est faite sur base d'informations largement incomplètes : la recherche d'informations nécessaires à réaliser l'analyse faisant partie de la démarche de l'étude. Finalement, la sélection des cas analysés se faisant sur base d'informations aisément accessibles, la « politique » de communication des responsables des exercices influence directement ce qui a pu être recueilli pour opérer les sélections.

Pour mener à bien cette analyse de cas, nous avons d'abord rassemblé des exercices de prospective et/ou de planification, réalisés à divers niveaux géographiques et institutionnels, et appliqués à différents types de sujets. Face à la multitude de cas rencontrés, le critère de sélection principal a été de composer un panier d'exercices qui se caractérise par une forte diversité des cas à analyser. Nous avons ainsi rassemblé des exercices mis en œuvre dans le cadre de villes, de territoires sub-nationaux, de régions transnationales, ou encore dans un cadre mondial, et portant sur le développement (économique ou durable) ou sur un secteur particulier.

Pour réaliser l'analyse en elle-même, au-delà d'un décryptage attentif des cas pratiques, des contacts ont été pris avec des personnes-clés dans la mise en œuvre des exercices analysés (pour le *Transition Management*, le projet *VISIONS*, *Objectif 2020*, *Baltic 21*, avec l'expertise française, belge, des spécialistes en matière de *backcasting*, avec la Commission Européenne, etc.).

Ci-dessous, nous présentons très brièvement les sept cas analysés (a) et le "mode d'emploi" du chapitre (b); suivent ensuite les analyses des cas en tant que telles.

a) Les Sept cas sélectionnés

VISIONS - EUROPE & VISIONS - VENISE

VISIONS est un projet de recherche exploratoire ; il visait avant tout à tester un grand nombre de manières d'élaborer des scénarios de développement durable à long terme pour l'Europe et certaines de ces régions.

Il représente pour nous l'exemple-type en matière de démarche de prospective pure et de construction de scénarios. Si VISIONS n'est pas motivé par un objectif de planification et qu'il se situe en-dehors des enjeux de l'action publique, il nous a néanmoins offert une porte d'entrée dans le champ des études du futur. Dans le cadre des analyses de cas qui suivent, VISIONS apporte un éclairage propre sur les méthodes de construction de scénarios intégrés en termes de thématiques et de secteurs, correspondant aux objectifs du développement durable.

WORLD WATER VISION

L'exercice de la WWV est un exemple de pratique de prospective sectorielle, globale et participative à grande échelle qui a un objectif essentiellement d'alerte et de conscientisation en matière de problématique de l'eau.

Cet exercice ambitieux au niveau de ses objectifs premiers semble avoir atteint une partie de son objectif de mobilisation des acteurs de ce secteur, mais a surtout le mérite, du point de vue méthodologique, de montrer les éventuels problèmes que peuvent soulever l'organisation et le traitement des résultats d'un exercice participatif de grande ampleur.

PAYS BASQUE 2010

Le Pays Basque, région non administrative, est un des pionniers en France, voire en Europe, en matière de mise en œuvre d'un exercice de planification basé sur une démarche de prospective, notamment mue par une réelle motivation des acteurs locaux. Cet exemple, d'une part met en lumière la valeur et l'importance de démarches qui aujourd'hui nous semblent évidentes (comme le choix des thèmes de travail) ; et d'autre part, illustre la méthode de travail de l'école de prospective française, menée depuis les années septante par Michel Godet. Démarré en 1992, cet exemple n'intègre pas de référence au développement durable, mais se réfère plutôt à celle de développement territorial, qui se veut également intégrateur des diverses préoccupations touchant ce territoire.

OBJECTIF 2020

Près de dix ans après l'exercice basque, sur base des acquis de la France en matière d'incitants légaux à l'élaboration de plans régionaux et en matière de développement durable, le Nord – Pas de Calais se lance dans un exercice-type de prospective et de planification avec participation pour un développement durable. Cet exercice aboutit à la rédaction d'un plan d'aménagement et de développement du territoire tout à fait dans l'esprit du développement durable, tant en termes de procédures, participatives et consultatives, qu'en termes de thématiques abordées.

BALTIC 21

Cet exemple se situe à un niveau supranational et concerne un ensemble d'États ayant à prendre en compte la gestion d'un bien commun, la Mer Baltique. Onze pays, déjà rassemblés au sein d'une institution (CBSS) se sont donc fixés comme objectif, dans le cadre de la Conférence de Rio et de l'Agenda 21, d'élaborer un programme d'action pour le développement durable de la Région de la Mer Baltique. Pour réaliser ce plan d'action, encadrés par toute une structure créée spécialement à cet effet, ils ont mobilisé les différentes étapes d'un exercice de prospective et de planification, pour analyser les problèmes à résoudre et la manière d'y parvenir.

LE TRANSITION MANAGEMENT

Le Transition Management est un cas à part dans la mesure où nous abordons un des plus récents chapitres en matière de prospective/planification non pas avec un exercice concret mais en nous basant uniquement sur sa déclinaison théorique et conceptuelle. La raison étant la relative inaccessibilité de l'information nécessaire pour réaliser une analyse de la pratique ; il n'existe pas

encore de cas d'étude suffisamment abouti pour pouvoir en tirer des enseignements du même ordre que pour les autres exercices analysés. Vu l'intérêt actuel de nombreux acteurs pour le « Transition Management » (sous sa forme hollandaise), il nous a néanmoins semblé utile d'inclure l'approche dans la présente étude. Ainsi, le Transition Management a pour principal intérêt de renverser la démarche-type analysée dans les autres cas, en partant des objectifs à se fixer. Cette approche des transformations de la société mise essentiellement sur les décideurs et les acteurs de terrain pour influencer les transformations dans le sens souhaité, notamment le développement durable.

b) Mode d'emploi du chapitre

Ce chapitre présente ces sept cas et décrit les méthodes suivies pour réaliser ces exercices sur base de la grille de lecture définie dans le chapitre précédent, c'est-à-dire en reprenant cas par cas, l'enchaînement spécifique des différentes étapes, ainsi que les outils, références, participants et résultats obtenus pour chaque étape.

Pour chaque exercice :

- Le cas est brièvement présenté, et les caractéristiques principales de l'exercice – relatives au commanditaire, exécutants, durée, budget, thèmes du projet, etc. – sont reprises dans un tableau succinct ;
- La méthodologie suivie est présentée et les étapes sont décrites dans l'ordre dans lequel elles ont été mobilisées, accompagnées de détails concernant le contexte, les outils, personnes impliquées, etc.;
- Cette méthodologie est ensuite reprise de manière résumée dans un tableau qui permet d'avoir une vue plus globale et schématique de la démarche.

Il arrive que la documentation sur laquelle nous nous sommes basés ne permette pas de répondre à l'ensemble des questions posées pour chaque cas : nous indiquons ces cas de figure par un point d'interrogation.

- Enfin, pour chaque cas, des remarques sur la méthodologie suivie sont formulées, mettant en évidence les spécificités propres à chaque exercice, liées à leurs caractéristiques ou à leur contexte, et les premières conclusions sont ébauchées.

Lorsque cela s'avère nécessaire, certaines remarques sont insérées dans la description même des différentes étapes afin de clarifier l'un ou l'autre aspect de la démarche. Lorsque la démarche est menée au travers de plusieurs ateliers participatifs, nous insérons également des exemples relatifs à l'approche spécifique de certains groupes.

A. VISIONS

Le projet VISIONS est composé de cinq exercices de construction de scénarios portant sur une région des Pays-Bas (Groen Hart), la ville de Venise, la zone industrialisée de NorthWest-UK et l'Europe en tant que telle, ainsi qu'un niveau de scénarios intégrés, prenant en compte les différentes échelles spatiales.

Le but explicite du projet VISIONS est la recherche et l'exploration de nouvelles méthodes de construction de scénarios. Le projet a donc volontairement été construit pour expérimenter un large éventail de pratiques de construction de scénarios.

Mais, les méthodologies mobilisées dans ces cinq exercices se recourent plus ou moins selon les cas, nous avons donc choisi de ne présenter ici que le travail de l'équipe VISIONS-Europe, et le scénario de VISIONS-Venise.

En effet, ces deux cas sont fort différents en termes de méthodologie ; les autres cas régionaux (Manchester et Green Heart), ne sont pas fondamentalement différents des cas présentés dans ce rapport, et ils n'apportent pas d'éclairages supplémentaires pour le lecteur en termes de construction de scénarios, ni en termes d'exercice de prospective et de planification.

Commanditaire	Commission Européenne, DG RTD
Durée du projet	Du 1 ^{er} mars 1998 au 28 février 2001 (plus deux ans de préparation)
Budget	<i>Information non disponible</i>
Coordinateur	Prof. Jan Rotmans (Maastricht University, International Center for Integrative Study - ICIS)
Partenaires	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dr. Guus de Hollander (Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiene, Department for Environmental and Nature Assessment, RIVM.ENA, NL) ▪ Dr. Jerry Ravetz (The Research Method Consultancy Ltd., RMC, UK) ▪ Prof. Sylvie Faucheux (Université de Versailles Saint-Quentin en Yvelines, Centre d'Economie et d'éthique pour l'Environnement et le Développement) ▪ Dr. Guy Engelen (RIKS bv. – Research Institute for Knowledge Systems) ▪ Dr. Simon Shackley (Manchester School of Management UMIST, UK) ▪ Ângela Guimarães Pereira (European Commission, Joint Research Center, Institute for Systems, Informatics and Safety, IT)
Niveau territorial	Europe (à différents niveaux)
Thèmes	Équité, emploi, comportement de consommation, dégradation environnementale ; énergie, eau, transport, infrastructure
Horizon	2050
Méthodologie	Scénarios, intégration verticale et horizontale, participation
Sources d'information	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Documents techniques, publications ; ▪ Entretien avec René Kemp (MERIT, Université de Maastricht) ; ▪ Entretien avec Marjolein Van Asselt (ICIS, Université de Maastricht).

1. VISIONS-EUROPE

L'équipe de VISIONS pour l'Europe a pour but d'aboutir à la réalisation de scénarios pour l'Union Européenne. Elle est composée de chercheurs travaillant à l'époque à l'ICIS, *International Center for Integrative Study*, Université de Maastricht (NL). La méthode participative et de construction des évolutions est la même que celle utilisée pour la partie régionale néerlandaise du projet VISIONS, à savoir VISIONS-Groen Hart, réalisée par les mêmes auteurs.

A. DEFINITION DES THEMES DE TRAVAIL

L'équipe démarre le projet VISIONS avec une série de thèmes de travail fixés au préalable. Ces thèmes sont divisés en trois catégories :

- Les facteurs : équité, emploi, consommation et dégradation environnementale.
- Les secteurs : eau, énergie, transport et infrastructure.
- Les acteurs : entités gouvernementales, secteur privé et monde scientifique.

Il s'agit d'une matrice préexistante, élaborée par Jan Rotmans (ICIS) dans le cadre d'autres travaux (*Integrated Assessment Modelling*).

C. IDENTIFICATION DES VARIABLES ET DES TENDANCES

Un groupe de treize participants est rassemblé dans le cadre d'un atelier de deux jours (visant l'élaboration de *storylines* dans le cadre de la construction de scénarios). Ils sont issus de divers contextes : monde des affaires (1 personne), politiques (5), scientifiques (4), ONG (1), Medias (1), agence environnementale (1) et sont accompagnés de cinq facilitateurs de l'équipe ICIS de VISIONS.

Au cours des deux jours d'atelier, les participants sont successivement invités à suivre des présentations sur les thèmes spécifiques du projet, et à identifier les tendances et problématiques qu'ils considèrent comme importantes dans le contexte de la future Europe. Cet exercice de réflexion commun aboutit dans un premier temps à la mise en évidence de 220 problématiques. Durant une pause, l'équipe des facilitateurs de ICIS s'attelle alors à en déduire un nombre plus limité de variables pertinentes, et identifie onze variables : « *Cities, Human trends, Consumption patterns and life style, Technology, Natural resource use, Institutional change, Conflict and calamities, Policy response, Cultural trends, Work, Economic trends* ». ⁵⁹

⁵⁹ VISIONS identifie comme *variables* une série d'éléments dont les évolutions auront un impact immédiat sur l'évolution et l'état futur du système, par exemple: les villes, le style de vie, les ressources naturelles. Mais cela, sans identifier de manière précise, quels éléments précis vont influencer les trajectoires des villes, styles de vie et ressources naturelles. Plus que les éléments qui ont influencé l'état du système, il s'agit selon nos termes davantage ici des différents aspects du système appelés à se modifier, et dont l'évolution permettra de caractériser le monde de 2050, par exemple: des villes réhumanisées ou robotisées, des styles de vie "retour à la terre" ou "tout jetable", des ressources naturelles protégées ou épuisées, etc.

D. CONSTRUCTION DES EVOLUTIONS

Par la suite, les participants sont divisés en trois groupes. Dans chaque groupe, les variables sont classées par les participants selon leur degré d'importance et d'incertitudes. Les variables perçues dans le groupe comme les plus importantes et porteuses de davantage d'incertitude servent de point de départ à l'imagination d'évènements, à la base du développement des *storylines* (articulation d'évènements jugés cruciaux pour la direction des futures évolutions), pour chacun desquels une force motrice principale est identifiée.

Les différents groupes de participants construisent ainsi dix *storylines*,⁶⁰ regroupés au sein de quatre *clusters* (selon qu'ils sont caractérisés par les mêmes *driving forces*) afin de former un seul "récit" pour chaque thème. Ce processus d'agrégation débouche sur quatre ensembles de chaînes de causalité (*action-reaction chains*) qui constituent les ossatures pour quatre scénarios ; réduits à trois scénarios dans la suite de l'exercice⁶¹.

La suite du processus consiste à améliorer, compléter et enrichir ces squelettes de scénarios.

Des récits sont d'abord rédigés pour chacun des quatre *clusters* de *storylines* et évalués en termes de plausibilité, de cohérence, de trajectoire et de pertinence ; enrichis de données et d'informations sur les tendances socio-économiques ou démographiques globales, les conséquences d'évènements imaginés, ainsi que par des développements déduits de la littérature scientifique et statistique ou encore d'analogies historiques. Des données écartées préalablement sont réintroduites, des développements et des thématiques faibles sont développées plus avant.

Par ailleurs, un workshop d'experts en questions institutionnelles est organisé afin de compléter les connaissances de l'équipe en la matière. Et de nombreux moments d'évaluation sont organisés afin de permettre à l'équipe de corriger les biais et les manques, notamment au cours d'une deuxième *stakeholders workshop*, lors duquel quinze représentants de gouvernement, du monde des affaires et académique, rejoignent les membres de l'équipe de VISIONS pour réfléchir aux scénarios ainsi créés.

Les scénarios sont ensuite traités en profondeur afin de mettre en évidence les caractéristiques des évolutions construites, les variables clés et les liens entre ces variables clés afin de tenter de réaliser des récits intégrés et cohérents.

Le résultat final de cette étape se matérialise sous la forme de trois scénarios, trois récits (*narratives*). Chacun décrit sur une quinzaine de pages le déroulement des événements imaginés. Par ailleurs, l'ensemble des scénarios du projet VISIONS a été diffusé sous différentes formes

⁶⁰ Parmi ces 10 *storylines* on retrouve notamment :

- "*Survival of the weak*", dans le cluster socio-culturel, caractérisé par un ancrage au niveau local, un optimisme environnemental et une montée en puissance du travail non qualifié ;
- "*Tension and Release*" dans le cluster des tensions régionales, caractérisé par les relations entre les régions et l'UE, une agitation sociale, l'échec de l'élargissement européen pour des raisons financières, l'élargissement de l'Europe ;
- "*Economic Change*" dans le cluster de l'économie, caractérisé par des fusions, une diminution du pouvoir des gouvernements, des conflits sociaux et l'inégalité,
- "*Environmental Rupture*" dans le cluster environnement, caractérisé par le changement climatique, une migration de masse, des conflits sociaux, un effondrement de l'UE, *Doom Monger*, etc.

⁶¹ Les quatre clusters identifiés sont : Economie, technologie/socio-culturel, environnement, tensions régionales ; pour chacun d'eux un scénario est construit (sauf pour le cluster "tensions régionales" qui sera par la suite fondu dans les trois autres) : *Big is beautiful (economically driven scenario)*, *Convulsing Change (environmentally driven scenario)*, *Knowledge is King (Technology driven scenario)*.

plus ou moins résumées (dans des rapports internes ou des publications, dans des cd-rom) éventuellement accompagnés d'informations concernant leur lecture (*information boxes*, etc.), et présentant aussi les scénarios de manière succincte par tendances caractéristiques, etc.

A. DEFINITION DES THEMES DE TRAVAIL (à la fin du projet VISIONS)

Dans une optique de recherche scientifique et d'expérimentation de méthodes mobilisables dans le cadre du développement durable, l'équipe du projet VISIONS tire une série d'enseignements méthodologiques⁶². Mais ce type de recherche a également pour but, d'après leurs auteurs, de servir de base au développement de stratégies politiques ("*development of policy strategies*"). L'équipe met donc en évidence ce qu'ils nomment les *défis du développement durable* : importance du long terme, de la multi-causalité, des institutions, de l'innovation couplée (*coupled innovation*), du réalisme technologique, de la co-évolution de l'Europe et de ses régions ; la prise en considération des surprises comme symptômes de la complexité et quelques thèmes émergents du type changements climatiques, vieillissement, libéralisation, etc.

La question finale pour VISIONS en tant que projet de recherche ne se pose donc pas en termes d'objectifs ou de mesures, mais en termes d'apport de cette recherche à la politique européenne en la matière.

⁶² Des enseignements essentiellement liés à la participation, à la difficulté de mobiliser des participants de plus en plus souvent sollicités, à la nécessité d'expliquer le fonctionnement et les buts de chaque participation, de tenir les personnes informées entre deux rencontres et après, de ne pas créer des attentes qui ne seront pas remplies, etc.

VISIONS-EUROPE		
A. Définition des thèmes de travail	<i>Références</i>	Travail antérieur de J. Rotmans; Thèmes de la commission (?)
	<i>Résultats</i>	Matrice facteur-acteur-secteur; (Equipe VISIONS).
C. Identification des variables et des tendances	<i>Outils</i>	Méthode des post-it; Clustering.
	<i>Participation</i>	Workshop de stakeholders (1/2 jour); 13 participants.
	<i>Résultats</i>	11 variables (réinjectées dans le travail de storylines) (Equipe VISIONS-Europe + participants)
D. Construction des évolutions	<i>Outils</i>	Méthode des storylines; Travail de rédaction, d'enrichissement et d'affinage.
	<i>Références</i>	l'overview des scénarios existants et portant sur l'Europe.
	<i>Participation</i>	Workshop de stakeholder (1, 5 jours); 13 participants; Workshop d'experts en matière institutionnelle (1jour).
	<i>Résultats</i>	10 Storylines, puis 3 scénarios pour l'Europe
A. Définition des thèmes de travail (à la fin du projet VISIONS)	<i>Outils</i>	Synthèse et conclusions du travail réalisé.
	<i>Résultats</i>	Mise en évidence de 8 défis en matière de DD. (Equipe VISIONS)

Conclusions spécifiques à VISIONS-Europe :

- *Le projet VISIONS-Europe ne produit pas d'image finale en tant qu'étape ou récit distincts, mais des scénarios complets et intégrés qui se terminent en 2050 sur une situation finale ; celle-ci peut prendre la forme d'une description, d'un récit de l'état des choses en 2050, mais peut également se lire en filigrane des développements dans les divers aspects du système pris en compte dans les scénarios.*
- *Le travail participatif n'est pas divisé en ateliers thématiques ou sectoriels. VISIONS-Europe veut mettre en place une méthode de travail intégrée en adéquation avec les objectifs du développement durable. La réalité est donc appréhendée comme un tout, et non découpée en secteurs. Ce n'est qu'une fois le scénario construit que beaucoup d'attention est dévolue à mettre en évidence les différentes thématiques du récit (clusters), et les liens existants entre ces thématiques et entre les éléments qui les constituent.*
- *Le projet se base sur des « événements » imaginés à partir des éléments identifiés comme les plus incertains et donc déterminants pour les évolutions futures potentielles, afin de constituer un grand nombre de storylines, parfois très éloignés des « scénarios tendanciels » (ou scénarios Business As Usual). Les trois groupes de participants sont investis du même objectif, imaginer des storylines, mais sur base d'un classement des variables unique à chaque groupe.*
- *Une particularité de la démarche du projet VISIONS, dû à son caractère expérimental, est qu'elle aboutit à deux étapes de "Définition des thèmes de travail" (A), l'une au début, l'autre à la fin du processus. La première identifie les thèmes utilisés pour analyser le système dans le cadre du projet ; la deuxième vise à informer les projets à venir (voir infra: Conclusions générales sur le projet VISIONS).*

2. VISIONS-VENISE

L'équipe de VISIONS-Venise est composée de chercheurs du *Joint Research Center* de ISPRA (IT). Ils visent à réaliser des scénarios spécifiques à Venise. L'approche suivie est totalement différente de celle des autres équipes de VISIONS dans la mesure où elle part de l'élaboration d'images finales en interne, ensuite soumises à un échantillon d'acteurs et de citoyens.

A. DEFINITION DES THEMES DE TRAVAIL

Dans la mesure où le projet de recherche doit présenter un certain nombre de points d'ancrage communs, VISIONS utilise des thèmes de recherche prédéfinis et identiques pour l'ensemble du projet. Les thèmes sont donc les mêmes que pour l'exercice de VISIONS-Europe (voir supra).

C. IDENTIFICATION DES VARIABLES ET DES TENDANCES

Dans le rapport final du projet VISIONS, il est stipulé que l'équipe de VISIONS-Venise a identifié en interne les forces motrices locales qui influencent fortement l'orientation du cours de l'histoire de Venise vers différents types de futurs à partir d'informations disponibles.

E. CONSTRUCTIONS DES IMAGES FINALES

Sur base de ces forces motrices, quatre images possibles de Venise dans le futur (*snapshots*) sont développées par l'équipe, assisté par un expert en construction de scénarios (Gilberto Gallopin⁶³). Les quatre images impliquent différents choix de valeurs pour la société à l'horizon 2050 : *Venise inc.* est le scénario BAU, *City Machine* est mu par des valeurs technocratiques, *Cyberia* par des valeurs humaines et *Gotham City* est le scénario de type "*Barbarisation*" selon la classification de Gallopin.

Ces quatre images sont des idéaux-types assez caricaturaux. Il s'agit d'une certaine manière d'une adaptation du travail de Gallopin pour le niveau mondial, mais adapté à la réalité spécifique de Venise, ville touristique et menacée dans son intégrité physique et historique à la fois par les éléments naturels et les comportements humains.

Ces grandes orientations typées, mais adaptées, ont pour fonction principale de susciter le débat avec les acteurs locaux, de les inciter à faire des remarques et commentaires sur les images proposées qui permettront d'élaborer des scénarios finaux correspondant d'autant plus à Venise et sa population.

⁶³ Gilberto Gallopin est un expert en matière de construction de scénarios, qui a notamment contribué à la construction de la *World Water Vision*. Lié au *Stockholm Environmental Institute*, il faut signaler également la contribution de ce Centre de recherche à Baltic 21, présenté plus loin dans le présent rapport.

D. CONSTRUCTION DES EVOLUTIONS

Dans le prolongement de la construction de l'image finale, l'équipe ébauche les cheminements entre la situation présente et ces images finales au travers des chaînes causales d'évènements (*causal chains of events*) ; dans un premier temps de manière très succincte (ils seront complétés après la phase participative).

C. IDENTIFICATION DES VARIABLES ET DES TENDANCES

Ces chaînes sont revues ensuite sur base d'un "processus de recherche sociale" avec des acteurs locaux et des citoyens au travers d'interviews en face-à-face et de *focus groups* sur base d'outils-papier originaux et d'outils multimédias, au sein de quatre groupes d'acteurs : les décideurs, les techniciens (en matière de problématiques environnementales), les citoyens et les entrepreneurs, de la tranche d'âge moyenne et de deux tranches d'âge ciblées (les plus de 65 ans et les enfants en âge de scolarité).

Les questions posées sont notamment liées à ce que l'interviewé ressent comme : le scénario le plus probable, le plus désirable, les tendances motrices, les actions à mener, les acteurs de changements, le futur démographique local, la reconnaissance des traditions, les métaphores liées au futur de Venise, les valeurs sous-tendues par le scénario le plus désirable, etc.

L'équipe mise également sur les discussions autour du thème des "contradictions de la durabilité" telles que : culture vs technologie, équité et vision à long terme vs décision au jour le jour, croissance économique vs limite de la croissance, etc.

D. CONSTRUCTION DES EVOLUTIONS

Suite à cette phase participative, la prise en compte des commentaires et remarques de la population donne lieu à une seconde étape de construction des évolutions. Les images finales sont légèrement modifiées, affinées et validées. Les chaînes causales d'évènements, qui relient le présent aux situations de 2050, sont intégrés dans le récit pour former des scénarios complets mais assez brefs (environ une page dans la publication principale⁶⁴) et représentés sous forme d'organigrammes (une page chacun) permettant de visualiser les enchaînements et les liens de cause à effet qui amènent la situation à se transformer du présent jusqu'à l'image finale de 2050.

⁶⁴ VAN ASSELT M.B.A., ROTMANS J., ROTHMAN D.S., *Scenario Innovation. Experience from European Experimental Garden*, UK, Taylor&Francis Group, 2005

VISIONS-VENISE		
A. Définition des thèmes de travail	<i>Références</i>	Travail antérieur de J. Rotmans Thème de travail de la commission?
	<i>Résultats</i>	Matrice facteur-acteur-secteur (Equipe VISIONS)
C. Identification des variables et des tendances	<i>Outils</i>	Discussions et brainstorming (?)
	<i>Résultats</i>	Les forces motrices locales (Equipe VISIONS-Venise)
E. Construction des images finales	<i>Outils</i>	?
	<i>Références</i>	Travail antérieur de G. Gallopin et du SEI
	<i>Résultats</i>	4 images du futur de Venise (Spécialiste en scénarios + équipe)
D. Construction des évolutions	<i>Outils</i>	?
	<i>Résultats</i>	4 chaînes causales d'événements (Spécialiste en scénarios + équipe)
C. Identification des variables et des tendances	<i>Outils</i>	*Présentation des 4 images -interview: sous forme papier (simple feuille, puis, articles fictifs avec illustrations) -Focus Group +60: PowerPoint -Focus Group Enfants: Construction d'un logiciel interactif *Questions visant à mettre en évidence : la perception locale des variables importantes et de l'évolution de la ville; et les préférences et attentes de la population.
	<i>Participation</i>	Population locale 2 vagues de 12 Interviews (âge moyen) 2x2,5h Focus Group (+60 ans et enfants en âge de scolarité, une vingtaine de pers. chaque fois)
	<i>Résultats</i>	Analyse des données récoltées Validation générale des images finales, et mise en évidence de quelques modifications à réaliser (Equipe VISIONS-Venise)
D. Construction des évolutions	<i>Outils</i>	Travail de rédaction, de développement des forces et interactions, et d'affinage
	<i>Résultats</i>	4 scénarios pour Venise + 4 organigrammes (spécialiste + Equipe VISIONS-Venise)

Conclusions spécifiques à VISIONS-Venise :

- *L'équipe de VISIONS-Venise fait appel à l'expertise d'un spécialiste en construction de scénarios qui s'est déjà forgé un certain modus operandi. Cela permet à l'équipe, d'investir moins d'énergie dans la partie construction d'images finales et de scénarios, et davantage dans la phase d'interaction sociétale.*
- *La démarche de VISIONS-Venise met davantage l'accent sur le "processus de recherche sociale". L'aspect important du travail réalisé par l'équipe est de soumettre aux acteurs locaux des images finales de Venise afin qu'ils puissent émettre des commentaires, des questionnements, des souhaits, qui sont ensuite transposés dans les scénarios finaux ; l'accent est autant mis sur le fait de nourrir les scénarios sur base des idées de la population, que de communiquer aux acteurs locaux les idées liées au développement durable au travers d'un outil de type scénarios.
L'équipe investit beaucoup dans les outils de présentations utilisés ; ils sont spécifiques à chaque moment et à chaque public, et améliorés en chemin si c'est possible (entre deux vagues d'interviews notamment).*
- *Les quatre images proposées étaient particulièrement extrêmes afin de baliser clairement les discussions sur les futures problématiques-clés pour la durabilité à Venise.
Ce cadre de discussion, constitué par les quatre images finales déjà construites, constitue à la fois un élément rigide qui limite les tournures que pourraient prendre les scénarios finaux ; mais ils sont malgré tout suffisamment généraux pour susciter une discussion et laisser assez d'espace pour la réflexion.*

Conclusions relatives à l'ensemble du projet VISIONS :

- *Dans l'idéal, la fonction finale des scénarios du projet VISIONS est de servir d'inspiration à d'autres réflexions liées notamment au développement durable et aux actions possibles pour y parvenir. Les scénarios intégrés sont sensés quant à eux présenter une réalité cohérente où les liens entre les développements et entre les variables sont clairement mis en exergue afin d'amener le lecteur à comprendre les interconnexions existantes entre les différents aspects du système.
Ces scénarios peuvent alors être diffusés selon des formes adéquates à des associations travaillant sur le développement durable, à des écoles, ou être utilisés dans des « policy exercises » avec des hommes politiques. Ce sont autant de cas de figure visant à susciter la réflexion et le débat sur l'avenir, en l'occurrence, de l'Europe, afin de mieux saisir le chemin qu'il y a à parcourir.*
- *C'est dans ce cadre aussi que le projet VISIONS conclut sa démarche sur la mise en évidence de thèmes incontournables à prendre en compte dans la gestion des sociétés vers un développement durable. En tant que projet de recherche, VISIONS ne pouvait prétendre à élaborer des objectifs ou des mesures concrètes, mais visait plutôt à mettre en évidence les enseignements de leur travail en matière de réflexion sur le développement durable, afin de fournir des pistes pour les acteurs de terrain en vue de réaliser ultérieurement des exercices institutionnalisés.*
- *Au plan méthodologique, chaque équipe a suivi des processus propres, malgré tout structurés par un minimum de critères communs (horizon temporel, exigence de méthodes participatives, cadre commun de facteurs-secteurs-acteurs). Cette minimisation du cadre commun à l'essentiel correspond fort bien aux impératifs du développement durable. En effet, il est bien plus facile de fournir une structure-guide afin de fournir au projet un minimum de cohérence, plutôt que d'imposer un mode opératoire rigide à de multiples équipes de recherche aux compétences différentes et appartenant à des régions aux spécificités distinctes.*
- *La méthodologie de VISIONS-Europe peut être catégorisée comme relevant du "forecasting" (ou d'une approche forward-looking), dans la mesure où les participants partent de la situation présente, imaginent des événements transformateurs, un enchaînement de ces événements et la situation qui en découle.
Au contraire, la méthodologie de VISIONS-Venise ressort davantage du "backcasting" (ou d'une approche backward-looking) dans la mesure où les situations finales sont fixées, et les cheminements qui y mènent, imaginés ensuite.
Il faut cependant rajouter que dans VISIONS-Europe, les événements transformateurs sont imaginés, et ensuite agencés dans l'ordre chronologique le plus cohérent et vraisemblable ; il peut en outre y avoir des va-et-vient entre futur proche, futur lointain et "situation finale" dans la construction des évolutions.
De même pour VISIONS-Venise, si la construction commence effectivement par l'image finale, l'élaboration de la chaîne causale, puis son enrichissement sur base des informations recueillies auprès de la population ne suivent pas un ordre simplement linéaire.*

B. WORLD WATER VISION

L'élaboration de la *World Water Vision* (WWV) est lancée en 1996 par le directeur exécutif du Conseil Mondial de l'Eau (*World Water Council*), organe créé en 1994 comme *think tank* pour le monde professionnel de l'eau.

Le coordinateur de la WWV est la Commission Mondiale de l'Eau⁶⁵, qui a pour but de communiquer et contrôler la qualité de la WWV. Créée à cet effet, elle se présente comme indépendante.

Ce projet est doté par divers bailleurs de fonds d'un montant de 11 millions de dollars.⁶⁶

Le but de la World Water Vision, en français "Vision Mondiale de l'eau", est d'aboutir à une « Vision globale de l'eau, de la Vie et de l'Environnement pour le siècle à venir », de lutter contre la crise imminente de l'eau par l'adoption d'une gestion appropriée qui ne peut se mettre en place que par l'intégration du monde professionnel de l'eau qui est pour l'instant hétérogène et fragmenté en raison des divers usages humains de l'eau, souvent conflictuels.

Commanditaire	Le Conseil Mondial de l'Eau
Durée du projet	Août 1998 - Mars 2000
Budget	11 millions \$
Coordinateur	La Commission Mondiale de l'Eau
Niveau territorial	Mondial (par sous-continent)
Thèmes	L'eau (énergie, TIC, biotechnologie et institutions ; alimentation, population, environnement, etc.)
Horizon	2025
Méthodologie	Construction de scénarios, panels d'experts, stakeholders, approche sectorielle et régionale, modélisation
Sources d'information	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Publications; ▪ Site Internet du Conseil Mondial de l'Eau; ▪ Mémoire de DEA de Ruud van der Helm⁶⁷.

⁶⁵ La Commission Mondiale de l'Eau est composée de 20 personnalités d'origine diverses, dont Ismail Serageldin, vice-président de la Banque Mondiale.

⁶⁶ Pays-Bas GEF, GWP, Suède, R-U CGIAR, Luxembourg, Canada, Japon, WSSCC, Suisse, UNESCO, World Bank. *Ibid*, p.48.

⁶⁷ VAN DER HELM, Ruud, *Comment faut-il apprécier la prospective. Vers une évaluation ex-post de la Vision Mondiale de l'Eau*, ENGREF, Mémoire de DEA, Paris, 2002.

La WWV se veut issue d'un travail de collaboration entre experts et acteurs de terrain, la combinaison d'une approche sectorielle et régionale, visant la construction d'un avenir au travers de l'élaboration de scénarios, d'expertise et de participation.

L'élaboration de la WWV est basée sur la rédaction initiale de scénarios de référence destinés à cadrer l'exercice et à fournir des bases communes à l'ensemble des participants en lançant les consultations régionales et sectorielles et en alimentant la WWV.

La WWV est une compilation du travail de différents groupes d'experts et de stakeholders à différents niveaux géographiques, et selon différentes approches :

- Quatre panels d'experts "extérieurs" débattent de quatre thématiques afin d'informer l'ensemble des exercices (énergies, informations et communication, biotechnologie et institutions).
- Le *Groupe chargé de l'élaboration des scénarios* travaille à l'élaboration de trois scénarios de référence.
- D'autres experts sont en charge de la "consultation sectorielle" (portant sur l'alimentation, la population, l'environnement, etc.).
- Au niveau régional, des consultations sont organisées un peu partout dans le monde.⁶⁸
- L'*Unité de gestion de la Vision* s'occupe de l'analyse centrale et rédige la WWV en se basant sur les documents issus des autres exercices.

Dans ce processus, l'ensemble des sous-exercices qui ont nourri la WWV se sont mis en place en parallèle. Le Groupe chargé de l'élaboration des scénarios, les panels thématiques et les responsables des exercices sectoriels et régionaux se sont réunis de nombreuses fois entre août 1998 et mars 2000. Il est donc difficile de structurer les opérations selon un ordre chronologique; l'enchaînement présenté ici est donc basé sur la circulation des informations : des discussions thématiques, vers la construction de scénarios, puis de "visions" régionales et sectorielles, vers la WWV.

A. DEFINITION DES THEMES DE TRAVAIL

Les différents thèmes de travail ont été choisis afin de fournir des informations de base pour les travaux des divers groupes de travail, et d'attirer l'attention des experts sur les tendances à l'extérieur du secteur de l'eau. Nous ne disposons pas d'informations sur la manière dont ils ont été sélectionnés, mais c'est probablement au cours d'une réunion préparatoire de la Commission Mondiale de l'Eau qu'ils l'ont été.

Ces thèmes de travail sont, d'une part ce que les rapports de la WWV nomment les "thèmes" de l'Energie, les TIC, la Biotechnologie, les Institutions, la société et l'économie ; et d'autre part ce qu'ils qualifient de "secteurs" liés à l'eau et la population, l'eau et l'alimentation, la nature, les cours d'eau, la souveraineté, les transferts d'eau inter-bassins, l'eau pour le tourisme et les loisirs, l'éducation et la formation.

⁶⁸ *Ibid.*, p.71 Afrique du Sud, Afrique de l'Ouest, Asie du Sud, Amérique du Sud, Bassin du Nil, Chine, Bassin de la Mer d'Aral, Pays Arabes, Asie Sud-est, Lac Biwa, Japon, Europe du Centre et de l'Est, Méditerranée, Bassin du Rhin, Amérique du Nord, Australie et Nouvelle-Zélande, coordination en Afrique et coordination des Amériques.

C. IDENTIFICATION DES VARIABLES ET DES TENDANCES

Chacun des quatre panels thématiques est composé de six à dix experts qualifiés d' "extérieurs" (31 en tout) issus de divers centres de recherche et bureaux d'études, d'universités, d'entreprises et d'organisations internationales, qui débattent et produisent quatre rapports de novembre 1998 à mars 1999 afin d'informer l'ensemble des exercices sur les tendances en matière d'énergie, de moyens de communication, de biotechnologie et d'institutions.

À titre d'exemple, le Groupe sur l'Energie est présidé par le directeur exécutif du Conseil Mondial de l'Eau, accompagné de personnes issues de la division énergie de l'UNESCO (chef), du *Ressources and Environment Group*, du Conseil Mondial de l'Energie (directeur de la section études et élaboration de politiques), de la *Shell International* (économiste en chef) et de la planification stratégique chez Hydro-Québec (vice-président).

D. CONSTRUCTION DES EVOLUTIONS

D.1 CONSTRUCTION DES "SCENARIOS MONDIAUX"

Le *Groupe chargé de l'élaboration des scénarios* est constitué de quatorze personnes issues d'organisations internationales (dont les Nations Unies), d'universités, d'académies des sciences et de centres de recherche, etc.⁶⁹ et présidé par Ismaïl Serageldin (Président de la Commission Mondiale de l'Eau), assisté du coprésident Frank R. Rijsberman, et du secrétaire Gilberto Gallopin.

Les scénarios « ont été construits par la recherche des variables motrices, leurs tendances et leurs influences sur le système » mises en évidence par un modèle⁷⁰. Mais dans ce cas-ci, nous ne distinguons pas les différentes étapes qui ont conduit à la construction de ces scénarios, d'une part, parce que nous ne disposons pas de détails sur la procédure suivie, et d'autre part, car il s'agit en quelque sorte d'une "sous-étape", qui a mobilisé le travail de 17 personnes, ponctuée de cinq réunions (ce qui est déjà considérable étant donné le travail fourni entre ces échéances), mais à l'intérieur d'un processus beaucoup plus vaste, qui a mobilisé des centaines de personnes et nécessité au moins 200 réunions.

Trois scénarios sont définis dans un premier temps : le scénario BAU, le scénario de crise et le scénario d'un monde durable. En mars 1999, les scénarios destinés à nourrir les autres exercices sont prêts. Ils sont transmis à toutes les personnes et groupes de travail participant à l'exercice de construction de la WWV afin d'une part de s'en inspirer, et d'autre part d'émettre des commentaires pour la suite de la construction de la WWV.

Suite aux commentaires, le scénario de crise est mis en cause : le scénario tendanciel (BAU) est déjà jugé suffisamment inacceptable pour pouvoir servir de scénario "catastrophe". Le scénario durable est alors scindé en deux variantes : un scénario durable "technologie, économie et secteur

⁶⁹ Notamment : PNUD, Université de Kassel (A), Académie des sciences de Russie, *Pacific Development Institute*, *World Resource Institute*, l'ex-secrétaire d'État à l'environnement de Sao Paulo, etc.

⁷⁰ VAN DER HELM, Ruud, op. cit, p.67.

privé", accentuant le marché et les innovations technologiques; et un scénario durable "valeur et style de vie", soulignant la gouvernance et le changement de comportements.

Ce choix est une déclaration explicite de l'orientation normative de l'exercice, posant que le scénario BAU n'est pas acceptable.

Par la suite, la disponibilité et l'utilisation (actuelles et) futures de l'eau et d'autres informations (concernant le stress hydrique, l'irrigation, les prélèvements, etc.) sont calculés à l'aide de modèles. Les personnes chargées de la modélisation sont issues de l'*International Water Management Institute* (Sri Lanka), de l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (Washington D.C.), du Centre de recherche sur les systèmes environnementaux de l'université de Kassel (Allemagne), du *Stockholm Environmental Institute* (Suède) et de l'Institut russe d'hydrologie.

Par ailleurs, les résultats de la modélisation ont été introduits très tard dans les scénarios et ne figurent donc pas dans le Rapport de la Commission (voir infra).

D.2 CONSTRUCTIONS DES "VISIONS REGIONALES"

Parallèlement, partout dans le monde⁷¹, dix-sept groupes de travail se mettent en place, sur base notamment des ressources liées au Programme des Nations Unies pour l'Environnement, pour l'Education, à des centres de recherche ou des projets locaux ou régionaux⁷², à des ministères nationaux, etc. ; mais surtout grâce au Partenariat Mondial de l'Eau⁷³ par l'intermédiaire de "Comités régionaux", qui sont devenus les coordinateurs et facilitateurs des séances de consultations régionales.

Tous ces groupes vont eux aussi se réunir dès janvier 1999, après la diffusion des scénarios. Leur objectif est de mener, notamment au travers de consultations nationales et régionales, une réflexion sur la question de l'eau et sa gestion à l'horizon 2025.

Si à ce niveau l'exercice a eu plus de mal à démarrer en raison de l'absence de réseaux, du manque de financement et de la difficulté à organiser la participation des stakeholders, l'approche régionale est finalement un succès avec la mise en place de ces dix-sept exercices (contre cinq à dix prévus au départ). Et, à la fin de l'année 1999, chacun des groupes a rédigé un document qui pourra nourrir l'élaboration de la "vision" mondiale.

⁷¹ Afrique du Sud, Afrique de l'Ouest, Asie du Sud, Amérique du Sud, Bassin du Nil, Chine, Bassin de la Mer d'Aral, Pays Arabes, Asie Sud-est, Lac Biwa, Japon, Europe du Centre et de l'Est, Méditerranée, Bassin du Rhin, Amérique du Nord, Australie et Nouvelle-Zélande, coordination en Afrique et coordination des Amériques.

⁷² Projet pour le bassin du Nil, *Water Center for the Humids Tropics of Latin America*,

⁷³ Le *Global Water Partnership* (GWP), créé en 1996, ce réseau international est ouvert à toutes les organisations impliquées dans la gestion des ressources en eau. Le GWP est ainsi la seule instance de concertation internationale qui regroupe tous les acteurs de l'eau et tous les secteurs de l'eau. Ce "réseau de réseaux" permet, sur une base informelle, une réelle coordination des actions de coopération dans le domaine de l'eau.

D.3 CONSTRUCTION DES "VISIONS SECTORIELLES"

La "consultation sectorielle" est menée auprès d'organisations spécialisées qui sont en charge de la rédaction des rapports et "visions" sectoriels. Ces 21 centres de recherche, réseaux, universités, ministères, etc. sont répartis de manière assez inégale pour prendre en charge les huit secteurs étudiés.

Par exemple, le Conseil de concertation pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement (Suisse) sont en charge de "*L'eau pour la population*"; la Croix verte internationale se charge de "*Eau et souveraineté*"; le Programme hydrologique international de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (France) s'occupent à la fois des "*Transfert d'eau inter-bassins*" et de "*L'eau, l'éducation et la formation*"; tandis que onze organisations différentes sont en charge de "L'eau pour l'alimentation", etc. Ils diffuseront tous leur rapport final au courant de l'année 1999.

Remarques :

- *Selon ses concepteurs, l'originalité de la méthodologie choisie consistait notamment dans la mise en place de mécanismes de feedback rapide sur la pertinence des scénarios, par le biais des exercices de consultations régionales et sectorielles. Cependant les interactions entre scénarios globaux et "visions" régionales et sectorielles ne se sont pas entièrement déroulées comme prévu faute de temps et d'une trop grande autonomie de travail du groupe chargé de l'élaboration des scénarios.*
- *Les réflexions des groupes de travail aux différents niveaux (mondial, régional, sectoriel et thématique), même si nous ne pouvons pas décrire une étape clairement distincte de diagnostic et d'identification de variables et tendances, vont fournir tous les éléments nécessaires à l'Unité de gestion de la vision, pour synthétiser dans le rapport final tous les résultats relatifs au diagnostic et aux tendances actuelles en matière de ressources, d'utilisation et de menaces dans le secteur de l'eau.*

E. CONSTRUCTION DE L'IMAGE FINALE

La mise en œuvre des activités débute par l'établissement d'un comité de gestion dans les locaux de l'UNESCO, dès juillet 1998. Mais la première réunion de *l'Unité de gestion de la vision* mentionnée, se déroule seulement fin mars 1999. Selon les informations contenues dans les annexes de la WWV, on ne note d'ailleurs que trois réunions en tout. Il est également précisé que « la Commission effectuera la plupart de ses travaux par correspondance », et ces membres « recevront diverses ébauches de documents à examiner et à commenter »⁷⁴, ce qui peut expliquer le nombre réduit de réunions. En tout état de cause, nous disposons de peu d'informations concernant le travail de construction du document final.

L'Unité de gestion de la Vision, qui est également le secrétariat de la Commission Mondiale de l'Eau, est composé de onze personnes, présentées comme agents de projet ou de réseau,

⁷⁴ COSGROVE, William J., RIJSBERMAN, Frank R., *World Water Vision. L'eau, l'affaire de tous*, R-U, Earthscan Publications, 2000, p.79

spécialistes ou experts, coordinateur, adjoint administratif, et issues de divers pays (Canada, Pays-Bas, France, Croatie, Algérie, Afrique du Sud, Inde, Etats-Unis, R-U, Japon).

Toutes ses personnes ont préparé le rapport final de la WWV en se fondant sur les "visions" et documents issus des exercices thématiques, sectoriels et régionaux, et les réactions et observations qui en ont découlé.

Ils rédigent, dans le chapitre IV du rapport, une image finale du monde en 2025 et de la situation qui prévaut dans le secteur de l'eau. En cinq pages, ponctuées d'encadrés concernant des cas régionaux particuliers, ils décrivent la situation pour la population et pour les écosystèmes : moins de maladie, meilleure alimentation, gestion plus avisée, davantage de pouvoir pour les collectivités, meilleurs rendements agricoles, meilleure gestion des ressources en eau, intensification de l'innovation, hausse des investissements en vue d'assainir l'eau et de réduire son utilisation.

D. CONSTRUCTION DE L'EVOLUTION SOUHAITEE

Les six pages suivantes, de ce même chapitre (intitulé "*La Vision pour l'Eau et la Vie en 2025*"), expliquent comment cette vision d'avenir s'est réalisée. Sous forme de récits, l'équipe insiste sur cinq changements qui ont permis de « faire autant de progrès en 25 ans » :

- La reconnaissance de la crise et de la nécessité d'agir ;
- La représentation des parties intéressées ;
- La tarification en fonction du coût total ;
- Davantage de fonds publics pour la recherche et l'innovation ;
- Le renforcement de la coopération dans les bassins internationaux.

F. IDENTIFICATION D'OBJECTIFS

Le chapitre cinq du rapport final, "*Investir dans l'avenir de l'eau*" présente trois larges objectifs et cinq sous-objectifs pour le secteur de l'eau, déduits de toute cette vaste démarche participative et d'expertise : *Donner aux femmes, aux hommes et aux collectivités la capacité :*

- *de décider comment utiliser l'eau,*
- *d'obtenir un rendement agricole accru et davantage d'emplois par gouttes d'eau, et*
- *de gérer l'utilisation d'eau de manière à préserver les écosystèmes terrestres et les réserves d'eaux douces.*

Pour ce faire, le Conseil Mondial de l'Eau déduit de l'image finale, cinq principes de gestion des ressources, qui sont en fait les cinq changements présentés dans l'évolution souhaitée, de nos jours à 2025 (réaliser une participation plus large de tous les intéressés à la gestion intégrée, passer à une tarification en fonction du coût total pour tous les services d'eau, augmenter le financement public pour soutenir la recherche et l'innovation, coopération à la gestion des bassins internationaux et accroître massivement les investissements dans le domaine de l'eau).

G. DETERMINATION DE MESURES

Dans la suite de ce chapitre, des pistes en matières d'*activités de mise en oeuvre de la Vision* sont présentées, selon quatre domaines : les politiques, les institutions, la recherche et le développement et les investissements ; et en fonctions des parties intéressées : Organisations internationales (dont fondations privées), gouvernements (dont organismes gouvernementaux et universités), secteur privé (niveau local et international) et Organisations non gouvernementales et collectivités.

Quarante-quatre pistes d'actions sont ainsi proposées, allant de "Favoriser l'application du principe de précaution dans la gestion des risques associés à l'eau", "Promouvoir la transparence, la reddition de compte et la primauté du droit dans toutes les institutions", à "Adopter une politique officielle de tarification des services d'eau en fonction du coût total" et "Collecte d'eau de pluie", en passant par "Programmes de micro-crédit pour les collectivités" et "Subventions visant les groupes à faibles revenus et désavantagés afin de satisfaire leurs besoins fondamentaux en matière d'eau, d'installations sanitaires et d'hygiène".

Parallèlement, le *Global Water Partnership*, qui a également contribué à l'élaboration de la WWV, a chargé une unité de produire un cadre d'action dans un futur proche, c'est-à-dire des plans d'actions et des conditions d'investissement, en travaillant avec les secteurs et les groupes régionaux.

WORLD WATER VISION		
A. Définition des thèmes de travail	<i>Outils</i>	?
	<i>Résultats</i>	Biotechnologie, énergie, TIC, institutions, société, économie + Alimentation, population, environnement, etc. (Commission Mondiale de l'Eau?)
C. Identification des variables et des tendances	<i>Outils</i>	?
	<i>Participation</i>	4 panels thématiques d'experts.
	<i>Résultats</i>	documents pour alimenter les divers exercices (sectoriel, régional et la construction de la vision).
D. Construction des évolutions mondiales, régionales sectorielles et	<i>Outils</i>	-Modélisation; -Informations passent du <i>Groupe chargé de l'élaboration des scénarios</i> , vers les consultations sectorielles et régionales, qui renvoient leur avis au niveau central pour nourrir la WWV.
	<i>Participation</i>	- <i>Groupe chargé de l'élaboration des scénarios</i> ; -Organisations spécialisées (experts sectoriel); -Acteurs divers régionaux ou non; + L'outil Internet permet à 200 personnes de donner leur avis et les forums mondiaux de l'eau permettent aussi aux acteurs de commenter.
	<i>Résultats</i>	3 scénarios (tendanciel, crise et durable) pour nourrir le processus sectoriel et régional; 17 "visions" régionales; 8 "visions" sectorielles.
E. Construction de l'image finale	<i>Outils</i>	?
	<i>Références</i>	L'ensemble des documents provisoires issus des exercices sectoriels et régionaux.
	<i>Résultats</i>	Description de la situation en 2025 sur 5 pages (<i>Unité de gestion de la vision</i>).
D. Construction de l'évolution souhaitée	<i>Outils</i>	?
	<i>Références</i>	Idem E.
	<i>Résultats</i>	Description des 5 changements principaux qui ont permis l'amélioration de la situation en 25 ans
F. Identification d'objectifs	<i>Outils</i>	?
	<i>Références</i>	Idem E.
	<i>Résultats</i>	3 grands objectifs et 5 sous-objectifs.
G. Détermination de mesures	<i>Outils</i>	?
	<i>Références</i>	Idem E.
	<i>Résultats</i>	Diverses pistes (44) d'activités de mise en œuvre de la "vision" par domaines et par acteurs. (<i>Unité de gestion de la vision</i>).

Conclusions spécifiques à la WWV:

- *Au niveau méthodologique, cet exercice est un exemple assez représentatif de « backcasting ». En effet, si le processus de la WWV passe, dès le début, par une première étape de construction d'évolutions (plurielles), il s'agit là, au final, uniquement des évolutions possibles. La construction de l'évolution souhaitée (unique), s'insérant à la suite de la construction de l'image finale, et débouchant sur la fixation d'objectifs et de pistes de mesures est typique d'une approche de type backward-looking.*
- *Théoriquement, les consultations devaient être mises en œuvre selon des cercles concentriques. Au centre, le secrétariat du projet ; autour de celui-ci, les experts organisés en secteurs ; puis les régions et les stakeholders ; et au-delà ; la "société civile" impliquée au niveau des réseaux et des médias.
Les consultations sont dans un premier temps de taille réduite ; puis étendues avec davantage d'interactions entre les exercices et les réseaux.
Par ailleurs, trois réunions de la Commission Mondiale de l'Eau et deux Forums Mondiaux de l'Eau ont rythmé le processus et fournit l'occasion aux différentes parties prenantes d'émettre des commentaires ou des critiques et aux acteurs et réseaux de se rencontrer.
Les organisateurs se prévalent de la participation de plus de 15 000 personnes à une ou plusieurs activités, et au travers des différents exercices régionaux notamment ; et Internet s'est révélé un outil incontournable pour la communication au sein du projet, qui permet de mener ces consultations dans un court laps de temps, principalement via e-mail.
Cependant, le "Vision Tool", outil Internet imaginé pour faciliter les interactions à grande échelle, n'a jamais pris le relais. Et si 200 réactions à la version provisoire diffusée ont été enregistrées, celles-ci ont été émises essentiellement par des personnes déjà impliquées dans le projet.
De plus Internet est assurément un outil utile, mais son accès était à l'époque et reste encore largement un frein à la participation.
Au final, le projet a peu permis la participation des citoyens ; le processus a été en partie dominé par les experts et les organisations internationales. Mais on peut réfléchir à la nécessité pour un exercice de cette ampleur, réunissant de nombreux experts, spécialistes et acteurs à l'échelle mondiale, d'aussi impliquer la population au sens large ; cela pourrait être davantage utile à des échelles spatiales plus réduites, précisément au travers de campagnes de sensibilisation et de conscientisation effectuées par les différents acteurs.*
- *Si l'objectif ambitieux en matière de participation n'a pas réellement été atteint ; l'objectif de mobilisation et de mise en réseaux de divers acteurs de l'eau semble avoir été accompli. Les acteurs de terrain ont trouvé là l'occasion de se rencontrer et de réfléchir ensemble, et de s'approprier un diagnostic et un objectif construit collectivement. Et il semble que la WWV a suscité la mise en place de nombreux projets et initiatives, orientés vers l'action et la mise en œuvre des recommandations contenues dans la WWV (notamment au travers du Global Water Partnership, ou encore au niveau européen où le secteur professionnel de l'eau a utilisé la WWV dans un exercice de foresight technologique sectoriel).*

- *En ce qui concerne les scénarios, ils avaient clairement pour but de mettre en évidence les risques encourus par la poursuite du mode actuelle de non-gestion des ressources en eau. Mais, malgré cet objectif de mise en garde classique, les trois scénarios finalement choisis ne se contentent pas du triptyque noir, rose et intermédiaire. Ils posent réellement la question en supprimant le scénario de crise et en dédoublant le scénario durable; construisant ainsi non pas un "bon" scénario, mais deux scénarios envisageables dont il est nécessaire de bien évaluer les conséquences propres. Cela permet de poser réellement le débat entre deux modes de vie différents, dont il est difficile de savoir a priori si l'un est préférable à l'autre. C'est d'ailleurs précisément à ce stade de la création de la WWV que sont apparues les dissensions entre la Commission et le reste de l'équipe. En effet, en ce qui concerne les rapports, il est important de préciser que, deux mois avant la fin du processus, la Commission Mondiale de l'Eau s'est détachée des résultats présentés comme "trop détaillés" et qui ne convenaient plus à ses attentes. Ainsi, sur base des mêmes analyses, mais avec une autre lecture, deux rapports ont été rédigés. Le Rapport de la Commission qui propose "une vision de l'eau comme bien économique (du marché)", et le Staff Report (issu en droite ligne de tout le processus et considéré comme LA Vision Mondiale de l'Eau par les stakeholders) qui propose une vision de l'eau comme bien social. Il est frappant de noter que La Vision Mondiale de l'Eau a favorisé la durabilité du scénario "valeur et style de vie", tandis que la Commission a penché davantage pour le scénario "technologie, économie et secteur privé". Cet épisode a le mérite de mettre en évidence plusieurs difficultés des exercices de prospective.*
- *Une démarche de recherche et d'analyse de données concernant la situation actuelle, les tendances et les évolutions probables pour le futur, une fois menée de manière la plus objective possible, ne permet pas d'exclure des interprétations différentes des mesures à prendre. En outre, cela montre que le processus s'est trop concentré sur la réalisation d'un consensus et que les différences n'ont pas suffisamment été mises en évidence; les accords se sont faits uniquement sur des déclarations incontournables, telle que la nécessité de l'intensification des actions.
Tout cet épisode est également représentatif de la problématique des rapports de force. Ceux-ci existent et il ne sert à rien de les cacher, sous peine de les voir ressurgir pour gâcher les efforts entrepris.
Dans ce cas de figure, le projet a été poussé par M. Ismail Serageldin, vice-président de la Banque Mondiale. Celui-ci a su dès le départ attirer pour le projet le soutien des institutions internationales, mais donc également leur influence. Il a contribué à la création de la Commission Mondiale de l'Eau, comme un organe fortement indépendant et composé de personnes influentes dans le milieu de l'eau, qui finalement ont imposé le point de vue des institutions internationales.
Nous pouvons ainsi constater à quel point il est important de maintenir un équilibre en termes d'appartenances et de points de vue, au sein des différents organes de travail et de décision. Il est important d'être capable de ne pas nier ces appartenances et ces perceptions du monde différentes et parfois opposées, et de choisir les personnes impliquées en connaissance de cause afin de parvenir à mettre en place un débat de fond réel et la création d'un horizon partagé.*

C. PAYS BASQUE 2010

En 1992, dans le contexte de revendications culturelles du Pays Basque français, est lancée la démarche de prospective territoriale intitulée "Pays Basque 2010". Pendant près de deux ans, élus, représentants de l'administration publique, et représentants du monde socioprofessionnel ont réalisé un diagnostic des besoins et des potentialités du Pays Basque, qui a abouti à la construction de six scénarios de développement ; mais aussi à la mise en place de nouvelles institutions spécifiques au Pays Basque français, qui prendront la relève en matière de démarche de prospective et de planification pour la région, jusqu'à la présentation, début 1997, d'un véritable projet de territoire pour le Pays Basque, *Lurraldea*⁷⁵.

Commanditaire	A l'initiative notamment du sous-préfet de Bayonne
Durée du projet	De septembre 1992 à mars 1997
Budget	?
Coordinateur	?
Partenaires	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cabinet Acadie
Niveau territorial	Régional (non administratif) (France)
Thèmes	Démographie; ouverture et complémentarité régionale; économie, emploi et technologie; culture et formation; aménagement du territoire et monde rural; institution/organisationnel
Horizon	2010
Méthodologie	Participation, logiciels de choix multicritères, etc
Sources d'information	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Publications, synthèses ▪ Site Internet

Suite à la mobilisation de divers hommes politiques, fonctionnaires, organisations socioprofessionnelles et autres, l'idée de l'élaboration d'un schéma d'aménagement précédé d'un projet de territoire, est mise en œuvre. Une "Charte pour mettre l'anticipation au service de l'action" est rédigée par Michel Godet⁷⁶, visant à expliquer la démarche de prospective et créer une certaine mobilisation.

⁷⁵ *Lurraldea* signifie territoire en basque et a été choisi pour dénommer le projet de territoire pour le pays basque.

⁷⁶ Michel Godet, professeur au Conservatoire National des Arts et Métiers (titulaire de la Chaire de Prospective Industrielle) où il dirige aussi le LIPSOR (Laboratoire d'Investigation en Prospective, Stratégie et Organisation) est considéré par certains comme étant la figure de proue de la prospective et représentant actuel de l'« école française » de prospective.

À l'époque, la démarche lancée consistait essentiellement en un séminaire participatif ouvert à tous les acteurs du Pays Basque, mais nous présentons ici également les suites de ce séminaire jusqu'à la rédaction du schéma d'aménagement.

PHASE PARTICIPATIVE

En septembre 1992 est organisé en collaboration, avec le LIPSOR et le GERPA⁷⁷, un séminaire de deux jours qui réunit 152 invités issus de divers horizons : 35% de représentants du monde économique, 32% d'élus locaux et nationaux, 12% de représentants de l'enseignement et de la culture, 17% issus des services publics.

Les 115 participants effectifs sont répartis dans sept ateliers, dont les concepts sont issus notamment de la "boîte à outils" de Michel Godet⁷⁸ : 1)"Anticiper le changement et les inerties" (trois groupes) ; 2)"Chasse aux idées reçues" (un groupe) ; 3)"Les arbres de compétences" (trois groupes sous-régionaux). Nous allons présenter l'exercice de prospective participative réalisé au Pays Basque selon cette structure en trois types d'ateliers (1, 2 et 3). Chaque type d'atelier ne suit pas les mêmes étapes, mais il est néanmoins possible de reconstituer un fil logique de présentation sur base des étapes types que nous avons définies.

C. IDENTIFICATION DES TENDANCES ET DES VARIABLES

1) Dans les ateliers "Anticiper le changement et les inerties", les participants doivent identifier, chacun pour soi, puis collectivement les tendances lourdes d'une part, et les « germes de changement » d'autre part ; c'est-à-dire les différentes variables qu'ils jugent avoir une influence sur l'évolution de la situation, que ces variables tendent à l'inertie du système ou au contraire à sa transformation.

Les variables sont classées ensuite, d'une part en force et atouts du Pays Basque pour son développement à l'horizon 2010 (points de passage entre le Nord de l'Europe et la péninsule ibérique, services collectifs urbains de bonne qualité), et d'autre part en faiblesses et handicaps (suréquipements en centres commerciaux, universités sous-dimensionnées), tendances lourdes redoutées (déclin démographique, disparition progressives des activités liées à la pêche) et germes de changements (diversification industrielle en cours, recherche scientifique en gestation).

⁷⁷ GERPA (Groupe d'Etudes Ressources Prospective et Aménagement), société d'études et de conseil dans le domaine de l'environnement et de la prospective dirigée par Pierre Chapuy (directeur d'études et Associé).

⁷⁸ GODET, Michel, *Manuel de Prospective stratégique. Tome 1 Une Indiscipline intellectuelle. Tome 2 L'art et la méthode*, Paris, Dunod, 2004.

B. ELABORATION D'UN DIAGNOSTIC

2) Le diagnostic est réalisé d'une part sur base de l'atelier de "Chasse aux idées reçues" concernant la région (idées des Basques sur eux-mêmes et leur région, des Basques sur leur environnement et celles de l'environnement sur le Pays Basque). Cela permet de dresser le portrait de la région au travers de l'infirmité ou la confirmation de ces nombreuses idées reçues, l'identification de leur fondement.

3) Et d'autre part, pour réaliser le diagnostic des trois sous-régions considérées (Côte et Labourd, Soule et Basse Navarre et ensemble du Pays Basque), les animateurs vont mobiliser ce que Godet à dénommer des « arbres de compétence ». Il s'agit d'une simple métaphore destinée à stimuler la réflexion des participants en classant les éléments de la réflexion selon qu'il s'agit de données inhérentes à l'objet étudié, *les racines* (la situation géographique, la culture, etc.), d'éléments de base du fonctionnement du système, *le tronc* (les infrastructures de communication, les équipements collectifs, etc.) ou de ce que le système "produit", *les branches* (les produits et services basques, dont le Pays Basque lui-même). Une telle analyse est réalisée pour la situation passée et présente.

E. CONSTRUCTIONS D'IMAGES FINALES

3) Cette analyse peut aussi être réalisée pour le futur probable ou souhaité. En se basant sur les facteurs de changement déjà repérés, les participants imaginent quel profil pourrait avoir cet "arbre de compétence" dans 20 ans, et quelle partie de l'arbre sera la plus touchée. Cinq situations sont envisagées, représentatives des craintes et des espoirs des participants. Cela peut se résumer à deux images opposées du futur, l'une souhaitée et l'autre crainte et donc à éviter.

F. IDENTIFICATION D'OBJECTIFS

1) Dans le cadre de l'atelier "anticiper le changement et les inerties", les participants vont ensuite se pencher sur les facteurs de changements classés en facteurs externes (sur lesquels les acteurs locaux ont peu de prise) et internes (maîtrisés complètement ou partiellement, prise directe). Ils déduisent de ces facteurs de changement, et donc d'incertitudes, les grandes problématiques qui vont constituer des enjeux centraux, c'est-à-dire des problématiques dont la résolution est un objectif primordial (p.ex. crainte de la marginalisation, problème du recours à la violence et de l'extrémisme, demande croissante d'un environnement de qualité, etc.).

2) L'atelier de "Chasse aux idées reçues" concernant le Pays Basque permet également de stimuler l'identification des enjeux par la mise en évidence des idées négatives réellement fondées.

3) Le travail de réflexion issu de l'atelier des arbres de compétences est utilisé pour se poser quatre questions-clés représentatives des grands enjeux du Pays Basque dont les résolutions représentent des objectifs de premier ordre (par ex : quelle complémentarité/concurrence

économique entre les Pays Basque nord et sud ? Quelle complémentarité/équilibre entre le littoral et l'intérieur du Pays Basque ? etc.)

Pour structurer la réflexion qui vise à répondre à ces questions relatives au futur, les participants à cet atelier vont être vigilants à bien classer les différents éléments selon qu'il s'agit d'objectifs, de moyens ou d'actions ; Michel Godet à dénommer cette "méthode" de hiérarchisation les "arbres de pertinence".⁷⁹

G. DETERMINATION DE MESURES

2) Dans le cadre de l'atelier de "Chasse aux idées reçues", les participants identifient l'idée négative fondée la plus répandue ("pas de tradition industrielle"), et imaginent déjà neuf actions possibles pour développer l'industrie au Pays Basque.

3) Pour cet atelier, la réflexion concernant l'identification des objectifs et des mesures se fait en une fois et aboutit ici, en résumé, à trois propositions : mieux se connaître et se comprendre, développer le pouvoir de décision local ; mettre en place des instruments et organes spécifiques ; renforcer la spécificité basque.

A. DEFINITION DES THEMES DE TRAVAIL

Le rapport dont nous disposons et qui décrit les méthodes et les résultats du séminaire, présente, comme conclusion de celui-ci, "les questions-clés pour le futur", sorte de synthèse des objectifs et enjeux identifiés au long des deux jours de séminaire participatif et qui représentent les sujets important pour le Pays Basque, éventuellement à traiter dans la suite de la démarche. Ces enjeux prennent la forme de six domaines problématiques, déclinés en une ou plusieurs questions plus précises :

- *La démographie* : Comment rééquilibrer la démographie du Pays Basque et à quel horizon ?)
- *L'ouverture et la complémentarité régionale dans l'Europe de demain* : Le Pays Basque, une Euro-région ?)
- *L'économie, l'emploi et la technologie* : Comment renforcer le tissu des PME, développer l'esprit d'entreprise, aider les jeunes à rester au pays ? Les services doivent-ils se substituer aux emplois industriels et dans quelle proportion ? Quels peuvent être les créneaux porteurs pour l'économie basque (électronique, informatique, tourisme)? etc.
- *La culture, la formation* : Comment renforcer l'université ? Comment renforcer l'identité basque alors que les disparités linguistiques s'accroissent etc.
- *L'aménagement du territoire et le devenir du monde rural* : Comment valoriser le cadre de vie, atout du Pays Basque ? Comment résorber la coupure entre la Côte et l'intérieur, entre le Nord et le Sud ? Comment concilier les usages résidentiels et productifs du sol etc.

⁷⁹ Au moyen par exemple de post-it, les participants déterminent en commun les différents niveaux hiérarchiques. Pour construire l'arbre en lui-même, il faut veiller à ce qu'il n'y ait pas de liaison entre deux "nœuds" d'un même niveau, ni entre deux "nœuds" de niveaux non successifs.

- *L'organisationnel* : Comment réaliser l'intercommunalité, les réseaux de villes ? La création d'un département est-elle aussi efficace qu'un réseau de commune etc.

Remarque :

- *Il est important de savoir que dans la configuration de la phase de prospective participative telle qu'elle a été imaginée pour l'exercice Pays Basque 2010, les étapes ne se déroulent pas forcément de manière chronologique. Le séminaire s'étalant sur deux jours, de nombreux ateliers ont lieu en parallèle. La phase participative est structurée par ces étapes, mais également par les différents ateliers qui se déroulent en parallèle, et mobilisant des techniques différentes parfois pour obtenir le même type d'informations.*

PHASE DE CONSTRUCTION DU PROJET DE TERRITOIRE.

La phase de prospective participative, décrite ci-dessus, a permis d'élaborer collectivement les problématiques auxquelles le développement du Pays Basque doit faire face. La phase qui suit visera à valider les constats qui ont été tirés et à apporter des éléments factuels de réponse aux questions posées, et vérifier la valeur des idées et pistes proposées. Il s'agit de compléter et renforcer le tableau fidèle, mais pointilliste, réalisé par les participants du séminaire afin de constituer une base de connaissance large et solide.

B. ELABORATION D'UN DIAGNOSTIC

Quinze experts proches et connaisseurs du Pays Basque⁸⁰, accompagnés de trois consultants, en se basant sur les ressources de leur propre organisation et celles du service public, vont mener un travail d'état des lieux (en partie entamé avant le séminaire notamment par le GERPA). En se basant sur les thèmes mis en exergue lors du séminaire, ils vont réaliser un diagnostic très complet de la région en plus de quatre cents pages ; en tentant de conserver le lien avec les préoccupations issues du séminaire.

Ce travail a permis de compléter, de peaufiner et de renforcer la question de base, la problématisation de départ, afin de disposer par la suite d'une base de données commune permettant de réaliser un travail plus approfondi au niveau de la recherche des réponses aux questionnements, et d'éviter « de confondre des rêves chimériques et des objectifs, même ambitieux »⁸¹.

⁸⁰ Parmi ceux-ci on retrouve : six universitaires, quatre représentants d'organismes consulaires, un directeur d'organisme HLM, un ingénieur des Ponts et Chaussées, un dirigeant de centre de formation d'adultes et deux responsables d'association culturelles ; un tiers d'entre eux avait participé au séminaire.

⁸¹ MOUSLI, Marc, Pays Basque 2010. La prospective participative dans un territoire d'exception, Cahier du Lipsor, Lipsor Working Papers, n°15, 2004, p.46.

C. IDENTIFICATION DES TENDANCES ET DES VARIABLES

Un "groupe transverse" est créé sur proposition du consultant du Bureau d'étude Acadie ; il est composé de 34 personnes, de manière à réunir un maximum de compétences dans les champs couverts par les travaux, et à prendre en compte l'ensemble des sensibilités de la société civile basque. On y retrouve 8 élus (députés, maires, président du Conseil général, etc.), 5 représentants de l'administration (sous-préfet de Bayonne, directeurs départementaux de l'agriculture, de l'équipement, et de l'ANPE), 16 "personnalités qualifiées" (universitaires, fonctionnaires territoriaux, entrepreneurs, membres d'association culturelles, etc.).

Sur base des travaux du séminaire, complétés par des entretiens avec des experts, le groupe recense les variables descriptives du "système Pays Basque" et les définit. D'une première liste comportant 130 variables, c'est une liste de 55 variables qui servira à l'analyse, afin d'éviter les éventuelles redondances (avec un nombre trop élevé de variables) et de ne pas être confronté à des imprécisions et des confusions (si trop peu de variables sont conservées).

Les 55 variables sont regroupées en sous-ensembles⁸² afin de faciliter le travail de définition et la distinction entre variables internes (éléments du système) et les variables externes (environnement du système).

Le groupe transverse repère ensuite les relations entre les 55 variables et en apprécie l'intensité sur une échelle de 4 niveaux (0 à 3).

Pour ce faire, deux matrices sont remplies :

- Une matrice structurelle simple repérant l'existence et l'intensité des relations d'influence présentes,
- Une matrice "potentielle" évaluant les relations vraisemblables à l'horizon 2010.⁸³

À la fin de cette étape (six demi-journées), le groupe transverse dispose de quatre classements :

- Un classement direct : relations décrites par les participants ;
- Un classement indirect : relations actuelles lues par le logiciel MICMAC⁸⁴;
- Un classement potentiel : relations futures déduites par MICMAC ;
- Un classement potentiel-décisionnel : relations futures supposant une action volontariste.

La comparaison entre ces différents classements aide à mettre en évidence, d'une part, les "variables d'entrée", très influentes et peu dépendantes, les variables explicatives qui structurent le "système" ; et d'autre part, les "variables relais", à la fois très influentes et très dépendantes.

Très instables, ces "variables-relais" constituent un terrain d'action de première importance, puisque toute action sur celle-ci aura un impact sur le reste du "système" et une rétroaction sur elle-même ; elles fournissent donc des enseignements concernant les enjeux du "système". Ces variables sont ici identifiées comme :

- « L'attractivité de l'agglomération bayonnaise ;

⁸² Ces sous-groupes sont notamment : variables d'environnement, Aménagement et dynamiques territoriales, Population et société civile, Institutions et régulation, etc.

⁸³ Voir la boîte à outils de Michel Godet : Godet, Michel, *op. cit.*

⁸⁴ Le logiciel MicMac, créé par le LIPSOR facilite le classement des variables et l'identification des variables-clés en décrivant un système à l'aide d'une matrice mettant en relation tous les éléments constitutifs de ce système.

- Les sentiments d'appartenance ;
- Une connaissance et une vision partagées du Pays Basque français. »⁸⁵

D. CONSTRUCTION DES EVOLUTIONS

Sur base des résultats de l'analyse structurelle, le groupe transverse va sélectionner quinze composantes pour la construction de scénarios.

Certains sont classiques dans ce genre d'exercice appliqué à un territoire comme p.ex. le contexte économique, l'environnement, la démographie, l'économie. D'autres sont plus spécifiques au Pays Basque et découlent donc directement de l'analyse structurelle. Pour ces derniers, on peut mentionner p.ex. les composantes suivantes : agglomération bayonnaise urbanisme, pression foncière, développement inégal des différentes parties du territoire par type de zone (Côte basque, arrière-pays côtier, coteaux et montagne) et par type d'activité posant problème (agriculture, tourisme, industrie), le sentiment d'appartenance, les territoires de proximité, et le développement de l'enseignement supérieur.

Six scénarios d'évolution du Pays Basque sont ensuite réalisés :

- Tendanciel 2000 : un scénario tendanciel mettant en cohérence les tendances lourdes à un horizon rapproché ;
- Tendanciel 2010 : trois cheminements possibles, dans le prolongement du tendanciel 2000, les variables évoluant principalement sous l'effet de l'environnement, des actions déjà lancées ou programmées et des réactions prévisibles aux changements externes ;
- Volontaristes 2010 : deux scénarios intitulés « Développement intégré » et « Euro-région » dans lesquels le caractère proactif des actions est prépondérant.

En complément à ce travail, trois scénarios ont été réalisés qui se focalisent sur les évolutions possibles du Pays Basque sud, sans travail préparatoire particulier. Ces scénarios annexes, quelque peu décalés du point de vue de la méthodologie utilisée à leur réalisation, ont essentiellement servi à alimenter les débats.

G. DETERMINATION DE MESURES

PREMIERE VAGUE DE MESURES ISSUES DE LA DEMARCHE DE PROSPECTIVE INITIEE LORS DU SEMINAIRE

Parallèlement au travail de construction de scénarios, est mis en place un groupe ad hoc (composé notamment d'élus) pour élaborer des propositions concernant l'une des variables placée en tête de classement de l'analyse sectorielle "l'évolution du rôle des institutions existantes".

En 1994, huit solutions possibles sont présentées, une seule est retenue : la création d'un *Conseil de développement du Pays Basque* (CDPB) et d'un *Conseil des élus du Pays Basque* (CEPB).⁸⁶

⁸⁵ Michel Godet dénomme l'ensemble de cette analyse, "analyse structurelle".

⁸⁶ Cette idée n'est pas neuve, elle avait été proposée, sous une forme un peu différente, en 1982 à l'issue de la "Mission Ravail", mais n'avait pas abouti en raison des oppositions de certains hommes politiques au découpage de Pyrénées-Atlantiques. MOUSLI, Marc, *op. cit.*, p.64.

Ces deux organes sont d'une importance centrale, dans la mesure où ce sont eux qui prennent le relais en matière d'orientation du développement du territoire, de réflexion et de recherche.

Le Conseil de développement, installé officiellement le 9 juillet 1994, est composé de 108 membres, dont 35 membres du Collège de direction, désignés par les six collèges⁸⁷ de l'Assemblée plénière et de commissions et groupe de travail, non statutaires, et constitue une arène de débat.

Le Conseil des élus, installé le 9 février 1995, rassemble 76 élus choisis pour assurer une entrée à tous les niveaux des institutions républicaines (communauté d'agglomération et autres communes, conseillers généraux, régionaux, parlementaires et un membre du gouvernement), et est destiné à être le lieu du choix stratégique.

Ces instances ont pour première tâche de bâtir un vrai projet de territoire sur base de l'exercice de prospective.

DEUXIEME VAGUE DE MESURES ISSUES DU TRAVAIL DES NOUVELLES INSTITUTIONS

Les premières ébauches de ce schéma sont présentées début 1994, et approfondies par des groupes de travail composés d'experts en mars et avril, et débattues avec la population au cours d'une série de réunions sur le terrain en mai-juin ; puis, après sa création, le Conseil de développement prend le relais et anime les travaux qui débouchent sur un court document (de six pages). Par celui-ci, le Conseil des élus donne en quelque sorte un mandat au Conseil de Développement pour la construction d'un schéma d'aménagement et de développement qui se baserait sur la combinaison des deux scénarios volontaristes issus de la phase de prospective.

Le premier rôle de ce document est "d'assurer la transition entre la phase de prospective et la phase de construction". C'est la deuxième partie de Pays Basque 2010, on passe des constats et de l'analyse partagée à l'action, avec l'élaboration d'un schéma d'aménagement et de développement. On passe aussi d'une approche purement thématique à une approche également spatiale.

⁸⁷ Les six collèges composant l'assemblée plénière sont :

- Le collège des élus (désignés par le CEPB),
- Le collège des membres de droit (5 membres représentant les trois chambres consulaires, l'Université de Pau et des Pays de l'Adour et l'Institut culturel basque),
- Le collège des activités économiques et sociales (29 à 35 membres, représentant des syndicats, des associations de défense de l'environnement, des coopératives de production, de sociétés de gestion du logement social, etc.);
- Le collège formation, enseignement et culture (29 à 35 membres, représentant de l'enseignement catholique, des parents d'élèves, des associations d'enseignement de la langue basque aux enfants et aux adultes, etc.);
- Le collège des administrations (15 représentants des services des collectivités publiques : État, Région, Départements, communauté d'agglomération et communes) ;
- Le collège des personnalités qualifiées (12 à 14 experts pourvus de compétences dans des domaines variés : chant et culture basque, développement agricole et rural, finance et développement économique, patrimoine, etc.).

Pour le consultant⁸⁸ qui a accompagné l'élaboration du schéma, il s'agissait avant tout de changer de registre. « *L'opération de prospective territoriale [...] était une démarche fondatrice par le "consensus mobilisateur" qu'elle avait su créer ; consensuelle au travers du séminaire de Saint-Palais et des étapes qui ont suivi ; et mobilisatrice grâce aux scénarios, qui avaient mis en lumière les risques encourus par la région. »*

Mais le consensus empêchait la mobilisation d'aller plus avant, et l'étape suivante selon le consultant consistait à se décaler des évidences par une relecture des constats et des réponses alternatives.⁸⁹

C'est ainsi que, sur la base de l'acquis de Pays Basque 2010, tant en termes de contenu, que de manière de faire, de réfléchir et de collaborer, quatre cents personnes seront mobilisées dans la construction du schéma au travers de groupes thématiques et transversaux.

Il y a d'une part une déclinaison territoriale avec un traitement différencié des trois espaces (zones littorale, intermédiaire et intérieure) ; et d'autre part il y a des déclinaisons thématiques (infrastructure et déplacement, formation et enseignement supérieur, etc.)

Au final, le Schéma d'aménagement et de développement du Pays Basque est un programme opérationnel constitué de 7 chapitres, 22 programmes, et 94 opérations sous forme de fiches-actions validées par le Conseil des élus.

⁸⁸ Daniel Béhart, Acadie

⁸⁹ Un exemple de ce type de "relectures décalées" qui peuvent sembler un peu abstraites :

- Question de "l'attractivité bayonnaise" et des "disparités du développement infraterritorial", du "désenclavement du Pays Basque intérieur", c'est-à-dire le problème d'une dualité littoral/Pays Basque intérieur
- Solution "évidente" : réduire la fracture entre le littoral et le Pays Basque intérieur.
- Relecture du constat : Il n'y a pas fracture entre deux zones, mais à la fois découplage et interdépendance croissante entre littoral et intérieur ; et cette imbrication croissante entre pôle urbain et intérieur fait émerger une troisième "zone intermédiaire" où se jouent les tensions.
- Orientations stratégiques : fonder le devenir du Pays Basque sur ses trois composantes territoriales et construire cette troisième composante.

PAYS BASQUE 2010		
C. Identification des variables et des tendances	<i>Outils</i>	-Identification chacun pour soi, puis collectivement des tendances lourdes et germes de changement; -Classement en atouts et faiblesses, tendances lourdes redoutées et germes de changement (internes et externes).
	<i>Participation</i>	Une quinzaine de personnes (au total 115 personnes réparties dans sept ateliers) (+ bureau d'étude)
	<i>Résultats</i>	Facteurs de changement et inerties.
B. Elaboration d'un diagnostic	<i>Outils</i>	-Chasse aux idées reçues: identification, compilation et vérification du fondement réel ou pas; -Arbre de compétence: identification de la situation de départ en classant les différents éléments en "donné", infrastructures ou "produits".
	<i>Participation</i>	Idem C.
	<i>Résultats</i>	Un portrait du territoire basé sur les idées reçues confirmées et sur ce qui constitue la région, ce dont elle dispose et ce qu'elle offre.
E. Construction des images finales	<i>Outils</i>	Arbres de compétence: projection des facteurs de changement
	<i>Participation</i>	Idem C.
	<i>Résultats</i>	Deux images du futur (crainte/souhaitée).
F. Identification d'objectifs	<i>Outils</i>	-Dédution à partir des facteurs de changement, des incertitudes et des problématiques centrales à résoudre; -Prise en compte des idées reçues négatives réellement fondées et à résoudre; -Questions clés issues des arbres de compétence.
	<i>Participation</i>	Idem C.
	<i>Résultats</i>	-Identification de sept problèmes à résoudre; -Une idée reçue principale et fort répandue à travailler ("pas de tradition industrielle"); -Quatre questions stratégiques.
G. Détermination de mesures	<i>Outils</i>	-Hiérarchisation par pondération (modélisation); -Discussion sur base de l'idée reçue négative la plus répandue; -Arbre de pertinence: aide à la sélection et au classement des (objectifs) moyens et actions.
	<i>Participation</i>	Idem C.
	<i>Résultats</i>	Neuf idées de relance pour l'industrie du Pays Basque; Trois propositions (en résumé).
A. Définition des thèmes de travail	<i>Outils</i>	Synthèse des résultats des deux jours de séminaires (?)
	<i>Participation</i>	?
	<i>Résultats</i>	Six domaines problématiques déclinés en questions plus précises.

B. Elaboration d'un diagnostic	<i>Outils</i>	?
	<i>Références</i>	-Thème de travail mis en exergue lors du séminaire; -Ressources de leurs organisations, du service public; -Travail mené avant le séminaire.
	<i>Participation</i>	15 experts + trois consultants
	<i>Résultats</i>	Création d'une base de données commune concernant l'état des lieux, base de travail pour la suite.
C. Identification des tendances et des variables	<i>Outils</i>	-Logiciel MICMAC; -Analyse structurelle: identification, sélection et classement des variables du système.
	<i>Références</i>	Sur base des variables de l'atelier "anticiper le changement et les inerties" du séminaire + entretiens avec des experts.
	<i>Participation</i>	34 personnes (+ bureau d'étude)
	<i>Résultats</i>	55 variables et 4 classements
D. Construction des évolutions	<i>Outils</i>	Technique de scénarios
	<i>Participation</i>	Idem C (?)
	<i>Résultats</i>	6 scénarios (quatre tendanciels à 2000 et 2010 et deux volontaristes)
G. Détermination de mesures	<i>Outils</i>	-Relecture des constats et solutions décalées; -Déclinaisons spatiales; -Options stratégiques.
	<i>Participation</i>	400 personnes (CDPB et CEPB?) Groupes thématiques et transversaux.
	<i>Résultats</i>	94 propositions sous formes de fiches – actions.

SUITE DE PAYS BASQUE 2010 ET MISE EN PLACE DE PAYS BASQUE 2020

La première évaluation en juin 2000 ne se base pas sur la réalisation des objectifs fixés (qui ne sont pas le monopole du schéma, et quand bien même on observerait une plus grande cohésion sociale, pourrait-on, trois ans après, en imputer la cause au schéma ?) mais sur deux axes complémentaires : la mise en œuvre du volet opérationnel du schéma (état des lieux précis de la mise en œuvre et appréciation de cette mise en œuvre dans le cadre d'atelier d'évaluation regroupant 81 personnes) et les effets du schéma sur l'action locale (valeur ajoutée apportée par le schéma dans la mobilisation des acteurs sociaux et institutionnels).

Suite à la publication du schéma d'aménagement et de développement en 1997, prend place une phase de négociation et de contractualisation, visant à récolter les financements nécessaires à la réalisation des diverses opérations dans le cadre tout d'abord du Comité interministériel d'Aménagement du territoire (CIADT), avec la signature d'une convention de développement pour initier et soutenir les actions susceptibles d'être immédiatement réalisées ; puis le Contrat de Plan État Région (CPER) prend le relais pour 2000-2006 et prévoit de financer un certain nombre d'opérations importantes au travers d'une convention spécifique. En 2001, se met donc en place une sorte de processus de réactualisation du projet Pays Basque, au travers de la signature de la "convention spécifique".

En effet, le comité technique⁹⁰ se base sur le schéma d'aménagement et de développement de 1997 et son évaluation en 2000 pour élaborer un plan très concret de financement pour la mise en œuvre de 57 opérations, celles-ci allant au-delà du schéma de développement en incluant d'autres aspects non abordés (la pêche, relations transfrontalières, etc.) ; cette convention spécifique sera réactualisée à mi-parcours en fonction du réel avancement des projets et de l'utilisation des fonds.

"En 2005, à deux ans de la fin de la Convention et au terme d'un travail d'évaluation, une nouvelle phase de réflexion est engagée pour préparer l'acte II du projet de territoire", Pays Basque 2020.

L'idée est de s'inscrire dans la continuité de la démarche engagée en 1992. La démarche se base sur trois axes (concrétiser la réciprocité territoriale, développer une coopération transfrontalière ambitieuse et opérationnelle, promouvoir un développement durable au Pays Basque) et sur huit thèmes à approfondir (Economie-Emploi-Formation, Enseignement supérieur-Recherche, Infrastructures-Déplacements, Santé-Social) et, en cours de traitement, à intégrer (Habitat-Foncier, Langue-culture, Technologie d'information et de communication, environnement).

90 *Composition du Comité Technique :*

- État : Sous-Préfet de Bayonne ;
- Département : Directrice de la délégation du Conseil général à Bayonne ;
- Région : Directeur général adjoint chargé du développement territorial au Conseil régional ;
- Pays : Chef de projet du Conseil des élus du Pays Basque.

Mission :

- arrête les opérations de programmation à soumettre à la délibération des partenaires signataires de la Convention ;
- veille à la cohérence entre les opérations proposées et les axes de la Convention spécifique ;
- réunit les conditions nécessaires à la mise en œuvre et à l'évaluation de la Convention.

Cette démarche est structurée en plusieurs phases dont une phase de concertation et une phase d'élaboration de projet.

Au premier semestre 2005, le conseil des élus et le conseil de développement fixe les trois axes et les modalités d'élaboration du projet au cours d'une phase préparatoire ; axes confirmés par le comité de pilotage⁹¹.

Durant un an (juin 2005 – juillet 2006) se déroule la phase de concertation.

Quatre ateliers participatifs thématiques sont organisés autour du Développement Economique, de l'Enseignement Supérieur, des Infrastructures et des thèmes Santé-Social, ainsi qu'un "chantier jeune", visant l'actualisation du diagnostic, la validation des enjeux, l'élaboration des orientations et des propositions d'actions ; le tout ponctué par un forum de lancement, la validation du comité de pilotage du projet, un forum intermédiaire de bilan des travaux de la première phase, une seconde validation des travaux, et un forum de clôture présentant les conclusions des travaux.

Cette phase a abouti à la rédaction de divers travaux de synthèse, mais surtout à la mise en évidence de 5 défis (thèmes de travail) pour lesquels les ateliers ont fait différentes propositions d'orientations : *Maîtriser et gérer l'attractivité du Pays Basque ; Renforcer la compétitivité du territoire ; Assurer la cohésion sociale et le bien-être des populations ; Valoriser et transmettre le capital "Pays Basque" ; Engager les acteurs dans des pratiques éco-responsables.*

Actuellement ces 32 propositions ont été examinées et complétées par l'assemblée plénière (CEPB – CDPB⁹²), qui a ajouté deux propositions et émit quelques suggestions d'approfondissements ; elles sont rassemblées dans un document de travail susceptible de nourrir le volet opérationnel de Pays Basque 2020.

Reste encore à venir pour la concrétisation du projet Pays Basque 2020, l'adoption du projet territorial et du programme d'action par le Conseil des élus ; ainsi qu'une phase de négociation et de contractualisation du projet.

91 *Composition du Comité de Pilotage :*

- État : le Préfet de Région et le Préfet des Pyrénées Atlantiques ou leurs représentants ;
- Région : le Président du Conseil régional ou son représentant ;
- Département : le Président du Conseil général ou son représentant ;
- Pays : le Président du Conseil des élus ou son représentant – Agglomération : le Président de la Communauté d'agglomération BAB ou son représentant.

Missions :

- prépare les dossiers présentés au Comité de pilotage ;
- valide le contenu technique et les plans de financement de chaque opération ;
- propose des modalités d'application des opérations.

Conclusions relatives à Pays-Basque 2010:

- *Parallèlement à l'ensemble de la démarche, les différentes autorités responsables ont veillé à assurer la communication vers le grand public au travers d'une couverture médiatique assez importante (aussi bien au niveau régional que national), de publications présentant la synthèse des résultats et des réalisations de la démarche, etc. ; mais aussi, plus tard, au travers d'un site Internet (présentation du projet, des missions des différents organismes et des membres ; PV des réunions statutaires, rapports de groupes, etc.).
Le but de cette communication est de permettre l'appropriation de la démarche par un maximum de citoyens, ce qui est, selon Marc Mousli (LIPSOR-GERPA), auteur du rapport Pays Basque 2010, un des facteurs clé du succès d'une opération de prospective. En commençant bien sûr par les participants impliqués de près qui ne doivent pas perdre l'intérêt créé de manière concrète pour le projet, mais en touchant également un plus large public, qui doit pouvoir se sentir concerné par la démarche.*
- *Il faut également souligner que le contexte particulier du Pays Basque français de revendications pour davantage de reconnaissance et d'actions en matière culturelle, dans un cadre institutionnel non spécifique au Pays Basque, a permis une grande mobilisation et notamment un soutien du monde politique. Cela a permis de débloquer les fonds nécessaires à une telle démarche d'envergure et de longue haleine. Ainsi, par exemple, la mise en place de nouvelles institutions, le CEPB et le CDPB, n'a été possible que parce que l'idée de créer de telles instances de réflexion et de choix stratégique propres au Pays Basque avait déjà été émise et adoptée par les acteurs locaux, mais n'avait pas encore trouvé le soutien nécessaire au niveau national. Soutien extérieur qui s'est développé au fur et à mesure de la concrétisation de la démarche, et notamment suite aux premiers financements issus de l'Europe pour la mise en œuvre d'une partie du programme d'action.*
- *Une remarque importante pour l'analyse de l'exercice Pays Basque 2010 et d'éventuelles comparaisons avec les autres exercices, est que, au niveau des outils utilisés dans la phase de prospective participative on retrouve davantage de méthodes ayant une appellation précise, alors que dans les autres exercices il est essentiellement question de brainstorming et de discussion. C'est que l'exercice du Pays Basque se base essentiellement sur la « boîte à outils de Godet », recueil d'une série de méthodes de bon sens que Godet a su "masteriser" en les nommant et en les structurant sous forme de "techniques", et en y associant des logiciels de type multicritère, simplifiés et adaptés pour un usage aisé, à l'origine dans le cadre d'exercices de prospective d'entreprises.*

- *Il faut malgré tout relever que Pays Basque 2010 est le seul cas présenté où des outils quantitatifs (autre que des modèles de projections de tendances) sont mobilisés pour soutenir la démarche de réflexion. Nous avons pu noter, au cours de nos recherches et en nous penchant sur d'autres exercices non présentés ici, que les approches de choix multicritères peuvent avoir un intérêt certain dans une démarche où les participants sont appelés à identifier une série d'enjeux et d'objectifs, ou de scénarios et d'images finales, et à les départager pour choisir l'avenir qu'ils souhaitent mettre en œuvre. Ces méthodes permettent de départager plusieurs options possibles en structurant les différents critères de choix et en aidant les différents acteurs à les hiérarchiser.*
- *Dans Pays Basque 2010, la construction d'évolution est un élément mobilisateur, car les deux scénarios volontaristes sont ensuite adoptés par le CEPB et le CDPB comme base pour l'élaboration du projet de territoire. Les scénarios sont un vecteur simple pour diffuser les résultats de la démarche de prospective et les potentialités de la région.*
- *Démarré en 1992, Pays Basque 2010 est un exercice de prospective déjà ancien. Nous pouvons notamment le remarquer dans l'ordre des étapes, qui dénote avec les autres cas plus récents présentés. Le fait que la définition des thèmes de travail découle d'une première étape d'identification des variables et des tendances et de diagnostic, signale un autre contexte culturel et institutionnel par rapport à l'aménagement du territoire (et du développement durable encore peu discuté à l'époque).
Aujourd'hui, par opposition, les "thèmes" du développement durable sont relativement bien fixés et reconnus, et parfois même institutionnalisés (p.ex. via la Stratégie Européenne de développement durable). Il peut ainsi rester fort intéressant d'initier une véritable réflexion, même succincte sur la pertinence des thèmes envisagés. On constate donc qu'une étape de détermination d'objectifs (F) et de mesures (G) précède celle de la définition des thèmes (A), aboutissant ainsi à l'identification d'enjeux pour le territoire, et donc de thèmes de travail. Mais ces étapes constituent également une phase participative de grande ampleur qui a pour autre finalité de mettre en évidence les points de vue des acteurs rassemblés durant ces deux jours, en ce qui concerne le futur souhaité pour la région et les moyens d'y parvenir.*

D. OBJECTIF 2020 (NORD-PAS DE CALAIS)

Dans le cadre de l'application de la *loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire* (Loi Voynet), les régions françaises sont chargées d'élaborer un Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire (SRADT).

La loi stipule que les régions sont tenues de mener une *étude prospective à 20 ans*, de rédiger une *charte à 10 ans* et de réaliser des *documents cartographiques*, mais sans autres précisions sur la forme et les moyens à y consacrer. Cela signifie que les autorités régionales ont la liberté de choisir de mener une étude de 20 pages en trois semaines au sein de son administration, de faire appel à un bureau d'étude qui réalise ces différents documents de A à Z, ou encore d'impliquer les acteurs locaux, voire la population pour construire un projet de territoire plus ambitieux.

La région Nord - Pas de Calais a choisi d'élaborer "*un projet de territoire régional issu d'une démarche de réflexion approfondie et participative*" démarrée en Octobre 2001, la phase finale de consultation et de validation est désormais achevée, et le projet de territoire a été approuvé le 22 novembre 2006.

<i>Commanditaire</i>	Conseil régional du Nord – Pas de Calais
<i>Durée du projet</i>	D'octobre 2001 à novembre 2006
<i>Budget</i>	2 millions d'euros
<i>Coordinateur</i>	?
<i>Partenaires</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bureaux d'études
<i>Niveau territorial</i>	Régional (France)
<i>Thèmes</i>	Europe ; environnement et ressources ; économie et développement ; mode de vie, individus et société ; région urbaine ; institutions, associations et participation ; (mobilité des personnes ; déplacement des marchandises).
<i>Horizon</i>	2020 et 2010
<i>Méthodologie</i>	Participation
<i>Sources d'information</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Documents techniques, publications; ▪ Compte rendu des ateliers; ▪ Synthèses des travaux; ▪ Contact avec M. Bouchez.

La démarche de la Région Nord-Pas-de-Calais se structure en plusieurs phases : principalement une phase participative suivie d'une phase de travail approfondi en interne, qui débouche sur l'élaboration du SRADT en tant que tel, et qui s'apparente donc à une phase de planification.

PHASE PARTICIPATIVE

Suite à la séance de lancement (24 novembre 2001), huit ateliers consacrés à des thématiques transversales se mettent en place : *Europe, Environnement et Ressources, Economie et Développement, Mode de vie, Individus et Société, Région Urbaine, Institutions, associations et participation, Mobilité des personnes, Déplacement des marchandises* (les deux derniers ateliers étant plus explicitement liés à un exercice complémentaire et parallèle, soit l'élaboration d'un schéma régional des transports ; dont les résultats n'en sont pas présentés).

Chaque atelier est animé par une ou deux personnes issues d'un bureau d'études et des services administratifs de la Région. Ces ateliers seront convoqués six fois, de façon simultanée tout au long d'un semestre (premier semestre 2002).

Le processus rassemblera ainsi en tout entre 500 et 600 personnes ; chaque atelier comptant entre 60 et 80 personnes. Le type de personnes prenant part aux groupes de travail est très varié. Par exemple au sein de l'atelier "Economie et Développement", la première séance réunit 77 personnes issues des collectivités territoriales, de l'État, des entreprises, du monde syndical, de l'économie solidaire, de l'environnement, etc.

Le but de ces ateliers est de parvenir à définir un projet à 20 ans. Pour cela, chaque groupe va suivre un déroulement standard, aménagé selon les particularités des facilitateurs et des participants. Ces tâches et travaux sont labellisés par les auteurs du projet par : « *Présentation du diagnostic de la situation actuelle, Identification des tendances et des enjeux, des évolutions et phénomènes émergents, Identifications des ruptures souhaitées et des régulations, Définition d'un projet* ».

Par rapport à notre canevas pour la présente étude, nous redéfinissons ces travaux selon les étapes suivantes :

A. DEFINITION DES THEMES DE TRAVAIL

Les huit thèmes structurant la réflexion prospective participative ont vraisemblablement été fixés par avance, par l'autorité régionale ou un bureau d'étude.

B. ELABORATION D'UN DIAGNOSTIC

Le bureau d'étude ou le service de la Région réalise en interne un état des lieux dont les résultats sont présentés au groupe lors de la première séance de l'atelier.

Le but est de démarrer la démarche sur base d'une perception commune de la situation, de faire en sorte que toutes les personnes présentes entament leur réflexion à partir d'une compréhension partagée de l'existant.

Dans certain cas, cette présentation donne lieu à des réactions visant à nuancer certains constats, et dans tous les cas cette étape de diagnostic permet d'enchaîner assez facilement sur l'étape suivante.

C. IDENTIFICATION DES VARIABLES ET DES TENDANCES

Les différents ateliers cherchent alors à faire émerger au travers de la discussion et du débat, les tendances lourdes qui caractérisent la situation à l'heure actuelle ; mais aussi les phénomènes émergents et signaux faibles qui sont aujourd'hui à peine en train de poindre ou encore à l'état de germes, mais dont on perçoit qu'ils sont susceptibles d'influencer fortement la situation à long terme.

Dans certain cas, les résultats sont classés en groupes ou systèmes (par exemple : "demande sociale", "territoire, transport et urbanisme" et "activités et ressources"), et/ou hiérarchisés.

- L'atelier "Environnement et Ressources" passe, avant l'identification des variables-clés et des variables-relais, par une projection des tendances à l'horizon 2020, afin de mieux préciser la dimension de long terme, l'image du futur à l'horizon 2020.

Pour mieux comprendre les relations unissant ces variables et tendances et les liens existants entre les différents faisceaux de tendances identifiés, ce même atelier thématique identifie les "variables-clés" (celles qui développent le plus de relations avec les autres tendances et présentent donc une importance stratégique), et les "variables-relais" (celles qui se situent à l'interface des systèmes). L'atelier a représenté la nature et l'intensité entre tendances sur un schéma (cartographie des problématiques du thème "environnement et ressources").

Le groupe réalise ensuite une représentation graphique de la hiérarchisation des tendances (en situant celles-ci dans une matrice "importance X maîtrise").

D. CONSTRUCTION D'EVOLUTION(S)

Sur base des "variables- et tendances-clés", les groupes vont réfléchir en termes d'avenir souhaitables, admissibles ou possibles.

Selon les cas, cette réflexion prospective part d'un "dissensus", de l'opposition entre deux conceptions différentes de ce qui est préférable pour le territoire ; dans d'autres, les discussions des participants parviennent, sur le mode du consensus, à construire une image du territoire à 2020 par le prolongement ou au contraire l'opposition à certaines tendances à l'œuvre à l'heure actuelle, c'est-à-dire sur base des variables-clés.

Certains ateliers partent de la mise en évidence de phénomènes émergents, des tensions et blocages et surtout d'événements potentiels permettant l'inflexion ou la rupture des tendances ; et d'autres se posent la question "Comment rapprocher la représentation tendancielle du futur souhaitable ?".

- L'atelier "Région Urbaine" passe par l'ébauche de scénarios tendanciels du territoire à 2020 caractérisée par tel ou tel type d'évolution, avant de se pencher sur le souhaitable et vérifier si les "visions" différentes sont vraiment opposées ou au contraire combinables.

Remarque :

Les frontières ne sont pas vraiment nettes au sein des différents ateliers entre la construction d'une image finale de la région en 2020 ou d'une évolution du territoire vers 2020, ou encore de la fixation d'objectifs pour 2020. Certains ateliers sont à mi-chemin entre plusieurs manières de faire et de réfléchir. Quoi qu'il en soit, il n'y a pas de constructions abouties de l'avenir du territoire en 2020 ou de scénarios développés de l'évolution qui y mène. Il y a essentiellement un rassemblement de points de vue et de débats qui permettent, dans de nombreux ateliers, au-delà des dissensions, de parvenir à l'énumération de points essentiels pour composer un avenir souhaité.

F. IDENTIFICATION D'OBJECTIFS

Sur base de l'identification des variables-clés pour l'évolution du territoire et de la réflexion menée en matière de souhaitable, de vision de la région à l'horizon 2020, les ateliers se penchent sur la définition d'objectifs. En partant des germes et phénomènes émergents à encourager ou à freiner, des tensions et blocages à lever, les ateliers vont imaginer un nombre restreint d'objectifs (autour de la dizaine) notamment en termes de résultats à atteindre, et/ou de moyens opérationnels à mobiliser.

- L'atelier "Environnement et Ressources" ne passe pas par cette étape de fixation d'objectifs plus ou moins précis, et enchaîne directement de l'ébauche du futur souhaité aux régulations possibles. Mais surtout, la frontière n'est pas nette entre l'ébauche d'un futur souhaité pour 2020 sous forme d'image finale, et en termes d'objectifs.

G. DETERMINATION DE MESURES

Dans un deuxième temps, voire sur la lancée de l'identification des objectifs, les ateliers vont imaginer une série de régulations possibles pour atteindre ces objectifs. Notamment en travaillant par sous-groupes, les participants vont imaginer un grand nombre de mesures à moyen terme. L'horizon 2010 permet de réfléchir de manière plus concrète et de proposer des mesures applicables à court terme.

Certains groupes mettent également l'accent sur le rôle des acteurs principaux appelés à jouer un rôle important dans la mise en œuvre de ces régulations.

- Dans l'atelier "Mode de vie, individu et société", 118 propositions sont imaginées au sein de 4 sous-groupes travaillant chacun sur deux (des huit) objectifs identifiés. Ces nombreuses propositions sont ensuite classées selon leur pertinence/non-pertinence.

À la fin de cette phase participative, les synthèses des travaux de chaque atelier sont rédigées afin de présenter les résultats de chacun des ateliers de prospective de manière cohérente, et théoriquement sous forme de projet. Ces rapports sont présentés aux participants, amendés si nécessaire, puis votés au sein de l'atelier. Sur base de ce travail prospectif participatif, pourra

être construit le premier document obligatoire du Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire (SRADT), la prospective à 20 ans.

PHASE DE REDACTION DU SRADT

F. IDENTIFICATION D'OBJECTIFS

La deuxième tâche obligatoire du SRADT est la rédaction d'une charte à 10 ans, c'est-à-dire, une liste des engagements de la région pour les dix prochaines années (et la troisième tâche est l'élaboration de documents cartographiques).

Les principaux enjeux de cette charte sont construits sur base des projets issus des ateliers et de leurs interrelations et définis après une phase d'expertise et d'étude destinée à vérifier, justifier, approfondir, les pistes issues des groupes de travail et ateliers.

Les participants aux ateliers de prospective sont ensuite rappelés afin de donner leur avis sur les six enjeux identifiés, puis lors d'une séance publique, afin de débattre des enjeux, de leur hiérarchisation et de leur contenu. Suite à cette séance publique et à l'interaction avec les participants des ateliers de prospective, un enjeu est supprimé, un autre est rajouté.

C'est seulement par la suite que ces six enjeux, après avoir été encore enrichis sur base de documents internes et avec l'aide des bureaux d'études, sont déclinés en objectifs et font l'objet de représentations cartographiques.

Dans le SRADT, on pourra ainsi trouver une hiérarchisation en objectifs premiers, c'est-à-dire les six enjeux, qui se déclinent en trois ou quatre sous-objectifs, par exemple :

- **I. Investir la société de la connaissance et de la communication :**
 1. Donner à chacun l'accès aux savoirs fondamentaux et aux langages de communication moderne,
 2. Faire de l'éducation et de la formation tout au long de la vie une réalité pour tous,
 3. Identité et ouverture : engager et unir la population dans une démarche régionale de développement durable ;

- **V. Reconquérir l'environnement et améliorer le cadre de vie :**
 1. Gérer autrement l'espace et les ressources,
 2. Responsabiliser chacun,
 3. Décliner régionalement les engagements pris vis-à-vis du changement climatique,
 4. Promouvoir de nouvelles conceptions du développement urbain ; etc.

G. DETERMINATION DE MESURES

Chacun de ces objectifs premiers et leurs déclinaisons en sous-objectifs sont alors à nouveau déclinés en mesures plus précises, entre deux et cinq mesures par sous objectifs, par exemple :

- **Investir la société de la connaissance et de la communication :**
 1. Donner à chacun l'accès aux savoirs fondamentaux et aux langages de communication moderne :

- Investir le temps de l'enfant pour soutenir et accompagner la formation scolaire ;
- Favoriser l'utilisation pédagogique des technologies de l'information et de la communication éducative ;
- Prévenir la marginalisation des jeunes et des adultes par un accompagnement éducatif et des modes d'apprentissages adaptés ;
- Promouvoir l'enseignement des langues de l'Eurorégion et en développer la pratique.

En 2005-2006, le catalogue de mesures et objectifs, i.e. le SRADT, est soumis aux consultations et avis de l'État, des Régions voisines et du public, en attendant son vote par l'Assemblée Régionale. Le SRADT contient plus précisément : les enseignements de la prospective à 20 ans et des cartes d'aménagement du territoire (projeté) ; quatre principes directeurs pour une action collective à long terme ; les enjeux et priorités à 10 ans pour le Nord-Pas-de-Calais ; des pistes pour le suivi et l'évaluation du SRADT ; et la déclinaison du SRADT en trois directives régionales d'aménagement.

H. CONSTRUCTION D'UN MONITORING

Une fois les enjeux posés, les acteurs institutionnels ont la responsabilité des politiques publiques qui permettront d'atteindre les objectifs fixés. Ces autorités doivent donc mettre en place des outils permettant d'orienter et de piloter les actions pour qu'elles soient en cohérence avec le SRADT, tels que :

*"-une approche nouvelle de suivi et de l'analyse du développement appuyée sur des méthodes d'observation appropriées,
-une évaluation régulière des politiques,
-une organisation intelligente du débat public, qui permette de mobiliser au-delà des acteurs institutionnels."*

Et cela passe également par un cadre méthodologique en cohérence avec le développement durable, et donc par le choix et l'élaboration d'indicateurs adéquats.

Le Conseil Régional s'engage à vérifier chaque année dans le cadre de son programme d'évaluation, la cohérence de ses politiques publiques avec le SRADT, tant du point de vue de la conception théorique de ces politiques, que de leur mise en œuvre.

Les indicateurs, combinés à l'évaluation du Conseil Régional, couplés aux travaux du tout nouveau Collège de prospective⁹³ devraient permettre d'adapter au fur et à mesure le SRADT.

Par ailleurs, pour rendre compte des actions de l'autorité publique et mesurer leur cohérence avec le SRADT, ainsi que pour organiser les échanges institutionnels et le débat public, la création d'une "instance d'échange, d'analyse et d'orientation partenariale" est prévue dans le SARDT.

⁹³ Organe mis en place dans la perspective de rendre pérenne la réflexion collective, engagée autour de l'exercice de prospective régionale, avec la mise en place d'un collège de prospective régionale "destiné à rassembler celles et ceux, collectivités, associations, entreprises, universités qui souhaitent continuer à mieux apprécier le futur".

OBJECTIF 2020 (NORD-PAS-DE-CALAIS)		
A. Définition des thèmes de travail	<i>Outils</i>	?
	<i>Résultats</i>	6 (+ 2) thèmes de travail transversaux (En interne)
B. Elaboration d'un diagnostic	<i>Outils</i>	? Partage de la perception de l'existant.
	<i>Références</i>	?
	<i>Participation</i>	8 ateliers d'environ 50 personnes, issues de tous horizons.
	<i>Résultats</i>	Un état des lieux; Présentation du diagnostic au groupe; (Équipe restreinte)
C. Identification des variables et des tendances	<i>Outils</i>	Préparation éventuelle par écrit et/ou brainstorming; Mise en commun, agrégation et classification; Mise en évidence des variables-clés; etc.
	<i>Participation</i>	Idem B + certains travaillent par sous-groupes.
	<i>Résultats</i>	Identification des tendances lourdes, des germes et des phénomènes émergents, signaux faibles, etc.
D. Construction d'évolution(s)	<i>Outils</i>	Projection des tendances pour 2020 ("Environnement et Ressources"); Développement de deux positions opposées pour le territoire, d'une évolution souhaitée consensuelle (groupe "Economie et développement"); développement d'événements potentiels de rupture, etc.
	<i>Participation</i>	Idem C.
	<i>Résultats</i>	Énumération de tendances-clé + intensité de leur évolution ; descriptions très succinctes de l'évolution de la situation jusqu'à 2020 dans différents domaines; tableaux reprenant l'avenir souhaité, la tendance actuelle, les phénomènes émergents et ruptures possibles en la matière et les tensions et blocages; etc.
F. Identification d'objectifs	<i>Outils</i>	Questionnements : quels germes et phénomènes émergents encourager ou freiner, quelles tensions et blocages tenter de lever, etc.
	<i>Participation</i>	Idem C.
	<i>Résultats</i>	Pour certains groupes une petite dizaine d'objectifs bien définis; pour d'autres une série de mots d'ordre pour le territoire en 2020; etc.
G. Détermination de mesures	<i>Outils</i>	Préparation éventuelle par écrit et/ou brainstorming; Mise en commun, regroupement et hiérarchisation; Mise en évidence des incontournables; etc.
	<i>Participation</i>	Idem C.
	<i>Résultats</i>	Pour certains, un grand nombre de propositions très précises, pour d'autres quelques phrases pour les différents objectifs; etc.

F. Identification d'objectifs	<i>Outils</i>	Sur base du travail prospectif, travail de recherche et de validation des pistes.
	<i>Participation</i>	Validation des enjeux par les participants de la phase prospective.
	<i>Résultats</i>	6 enjeux, pour chaque enjeux, 3 ou 4 objectifs; (élaboré en équipe restreinte et soumis à la validation des participants).
G. Détermination de mesures	<i>Outils</i>	Idem F.
	<i>Participation</i>	Document final soumis à consultation et avis auprès des autorités de l'État, des régions voisines et de la population.
	<i>Résultats</i>	Chaque objectif est décliné en quelques pistes de mesures plus précises (entre 2 et 6 par objectifs). Le document final est le SRADT (Conseil Régional (?)).
H. Construction d'un monitoring	<i>Outils</i>	- Indicateurs de DD; - Instance de communication entre institutions et de débat public.
	<i>Participation</i>	Conseil régional et partenaires institutionnels et de la société civile.
	<i>Résultats</i>	Evaluation annuelle des politiques publiques par le conseil général, les partenaires et la société.

Conclusions spécifiques à Objectif 2020:

- *La démarche participative a été organisée de manière ouverte en laissant la possibilité à toute personne de s'investir dans ce projet régional, des milliers d'invitations ont été envoyées aux partenaires culturels, aux associations, etc.; mais la procédure est également fermée, dans la mesure où le processus ne s'est déroulé qu'avec les personnes présentes dès le départ afin de permettre un déroulement continu de la réflexion, sans retour en arrière sur des sujets et des problématiques déjà abordés.*
- *Comme déjà précisé, les produits des différents groupes ne sont pas facilement classables en images finales ou évolution. La démarche vise avant tout la mise en évidence des phénomènes existants ou émergents à encourager ou à freiner, les ruptures souhaitées et régulations nécessaires. Cela se concrétise davantage par une énumération des points forts sur lesquels investir et des obstacles à éviter. Dans certains ateliers, une évolution/image plus aboutie du cheminement et/ou de la destination souhaitée se profile au travers d'une opposition entre valeurs [Par ex. dans Economie et Développement, cinquième atelier : libéral (baisse des coûts, secteur privé, quantitatif) vs Porto Allegre (qualité, participation, initiative)] ; au fur et à mesure des débats, les participants parviennent à une position commune sur le type de région qu'ils veulent (renouvelée, active, ouverte aux échanges, qui base son développement sur la culture du Nord – Pas de Calais, etc.), puis sur les moyens d'y parvenir.*
- *Mais dans cet exercice, il ne fait pas partie des conditions de base de la démarche, d'aboutir à la construction d'images finales complètes et cohérentes ou d'évolutions détaillées et abouties. Mais ce cas illustre bien qu'il ne s'agit pas là d'une faiblesse, puisque l'objectif fixé est atteint et que des propositions de mesures sont rédigées. Le plus important est peut-être de mettre à plat les oppositions, pour pouvoir au travers de celles-ci, dessiner les contours de sociétés futures, puis d'aller petit à petit vers un consensus, point par point (le rôle des acteurs, puis la régulation, etc.).
La synthèse finale de toutes ces réflexions et propositions se retrouve dans le SARDT. Celui-ci n'est pas une image finale, ni un scénario, mais un programme d'action concret qui a forcément dû être basé sur un certain consensus pour la région à l'horizon 2020 ou 2010.*
- *L'élaboration de ce SRADT pour le Nord-Pas de Calais a suivi un processus très complet, mais très long et relativement coûteux en ressources. L'accent a notamment été mis sur la communication avec les acteurs locaux, la population, les entités infrarégionales, les régions voisines, pour informer, mais aussi entretenir l'intérêt créé chez les participants, via la publication de synthèse et de résultats intermédiaires.
La possibilité d'un tel processus, et l'importance de la participation, est probablement liée à l'enjeu de l'affirmation des régions dans le paysage institutionnel français ; par ailleurs il s'agit là d'un plan d'aménagement, qui, s'il n'a pas force de loi, est guide pour les administrations, un élément régional majeur qui a des impacts sur les décisions régionales et est cité comme référence dans d'autres documents, par exemple au niveau municipal, qui eux ont force de loi.*

E. BALTIC 21

Le projet *Baltic 21* est le fruit de l'initiative du CBSS, *Council of the Baltic Sea States*. Les chefs de gouvernements et ministres des affaires étrangères de onze états qui composent le CBSS⁹⁴ ont ensemble décidé de construire un Agenda 21 pour la région de la mer baltique. Cette initiative s'inscrit dans la droite ligne de la conférence de Rio de 1992 et de l'appel à la réalisation de programmes d'action pour le développement durable à différentes échelles territoriales et institutionnelles.

Baltic 21 met l'accent sur la coopération régionale, ainsi que sur l'environnement et ses impacts sur les aspects économiques et sociaux du développement durable.

<i>Commanditaire</i>	<i>Council of the Baltic Sea States</i> (CBSS)
<i>Durée du projet</i>	Lancé officiellement en octobre 1996 ; Agenda 21 rédigé de janvier 1997 à juin 1998 ; Processus Baltic 21 actuellement toujours en cours.
<i>Budget</i>	<i>Information non disponible.</i>
<i>Coordinateur</i>	<i>Senior Officials Group</i> (SOG, présidence tournante, actuellement occupée par la Suède).
<i>Niveau territorial</i>	Région de la Mer Baltique (<i>Baltic Sea Region, BSR</i>).
<i>Thèmes</i>	Industrie, Tourisme, Transports, Pêche, Forêts, Energie, Agriculture.
<i>Horizon</i>	2030
<i>Méthodologie</i>	Recherche, Analyse, Stakeholder.
<i>Sources d'information</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rapports et publications; ▪ Site Internet officiel.
<i>Contexte du projet</i>	Situation géographique où différents pays partagent un bien naturel et ont des problématiques environnementales similaires (dans un contexte de renouveau politique et économique d'après la Chute du Mur).

La démarche de *Baltic 21* qui se veut démocratique et transparente, est dirigée par le SOG, *Senior Officials Group*, composé des membres des gouvernements du CBSS, de la Commission Européenne, d'ONG et d'organisations intergouvernementales spécifiques à la région, et dont la présidence tournante est actuellement occupée par la ministre suédoise du développement durable, Anne-Cerise Nilsson.

⁹⁴ Allemagne, Danemark, Estonie, Finlande, Islande, Lettonie, Lituanie, Norvège, Pologne, Russie, Suède, et la Commission Européenne.

Un rapport initial est rédigé par le *Stockholm Environmental Institute*, afin de préciser le canevas de l'Agenda 21 pour la BSR notamment au niveau des thématiques abordées. *Baltic 21* porte sur sept secteurs cruciaux pour l'économie régionale : *industrie, transport, pêche, forêts, tourisme, énergie et agriculture*. Le canevas méthodologique de base consiste à réaliser ou identifier, pour chaque secteur, les *objectifs* et les *scénarios* en matière de développement durable, ainsi qu'un *programme d'action* comprenant un *cadre temporel*, les *acteurs* et le *financement*. Les responsabilités pour les différents secteurs sont réparties parmi les membres du SOG⁹⁵. Les différents rapports sectoriels et autres documents de travail (notamment les travaux issus de VASAB 2010, *Vision and Strategies around the Baltic Sea 2010*) ont servi à l'élaboration d'un Agenda 21 complet et intégré pour la Région de la Mer Baltique.

L'Agenda 21 en lui-même, publié en 1998, semble essentiellement le fruit d'un travail de synthèse des résultats issus des groupes sectoriels, à tout le moins au niveau des objectifs et des actions présentées. Davantage de travail spécifique a sans doute été fourni pour la rédaction de l'image finale globale pour *Baltic 21*, mais nous ne disposons pas d'informations supplémentaires à ce niveau.

Ces différents exercices sectoriels se sont déroulés selon des canevas fort différents. Nous présentons ici un enchaînement des étapes sur base des rapports sectoriels finaux. Nous ne disposons pas de documents de travail ou intermédiaires qui nous donneraient davantage de détails concernant les méthodes utilisées. Nous nous basons donc sur l'enchaînement des étapes tel qu'il est repris dans les différents rapports (même s'il est possible que pour des raisons de présentation, celui-ci soit différent de l'ordre de réalisations des étapes). Nous indiquons dans la description des étapes et dans le tableau les autres cheminements suivis.

F. IDENTIFICATION DE L'OBJECTIF GLOBAL

Une définition succincte et générale de l'objectif poursuivis au travers de la construction de *Baltic 21* a été adoptée, vraisemblablement par le SOG, afin de fournir un cadre de référence aux exercices sectoriels. Il est rédigé comme suit:

"The essential objective of Baltic Sea Region co-operation is the constant improvement of the living and working conditions of their peoples within the framework of sustainable development, sustainable management of natural resources, and protection of the environment."

Cette définition est complétée par huit points supplémentaires liés aux trois dimensions du développement durable (économique, sociale et environnementale) et concernant les futures générations, la prospérité économique, les écosystèmes, la pollution, les ressources renouvelables et non renouvelables et les acteurs.

⁹⁵ *Energie*: Danemark et Estonie; *Pêche*: International Baltic Sea Fishery Commission (IBSFC), *Forêts*: Finlande et Lituanie; *Industrie* Russie et Suède, *Tourisme*: Estonie, Finland Baltic Sea Tourism Commission; *Transport*: Allemagne et Lituanie; *Agriculture*: Suède et HELCOM (The Helsinki Commission, or HELCOM, works to protect the marine environment of the Baltic Sea from all sources of pollution through intergovernmental co-operation between Denmark, Estonia, the European Community, Finland, Germany, Latvia, Lithuania, Poland, Russia and Sweden).

A. DEFINITION DES THEMES DE TRAVAIL

Cette étape est mobilisée pour deux secteurs sur sept (Industrie et Forêt), mais pas au même moment dans l'enchaînement des étapes.

Pour "Industrie", l'identification des thèmes se fait dans le prolongement du diagnostic de la situation. Tandis que dans le cas du secteur "Forêts", d'une part, les thèmes de travail sont identifiés lors d'un workshop préliminaire, et d'autre part, différents domaines de travail sont identifiés à la suite de la construction de l'évolution souhaitable.

- Dans le cas du secteur "Forêts", une réunion préparatoire entre experts nationaux débouche sur une liste de domaines-clés à traiter dans le rapport sectoriel.

Par ailleurs, dans cette même phase préparatoire, une réunion avec les pays en transition permet de discuter des objectifs et besoins du processus Baltic 21 du point de vue spécifique de ces pays.

Il est également demandé aux pays membres du CBSS de rédiger un rapport national traitant des thèmes-clés identifiés, en termes de défis majeurs pour une gestion durable des forêts, et de faire des propositions en termes de projets, d'études, etc. qui pourraient être intégrées au programme d'action. Dans ce cadre, les ONG ont fait parvenir leurs propres contributions et positions sur la question.

B. ELABORATION D'UN DIAGNOSTIC

Pour chacun des secteurs (sauf pour "transport"), la démarche démarre (ou se poursuit) par un état des lieux de la situation, le plus souvent d'abord d'un point de vue régional, puis par pays ou groupe de pays (partageant les mêmes caractéristiques du point de vue du secteur en question).

Pour cette étape, et de manière générale dans tout le processus, l'optique de Baltic 21 est de faire l'état de l'ensemble du cadre législatif national et international existant et pertinent pour le secteur en question, et de prendre en compte les analyses et projets déjà menés dans l'un ou l'autre secteur, les programmes et activités en cours. Afin de se baser sur les informations et les acquis, les définitions et critères de durabilité pour des secteurs spécifiques, les négociations et accords déjà réalisés, comme base pour construire les rapports sectoriels et l'Agenda 21.

Une démarche importante en lien avec la structure sectorielle du projet, réside dans la mise en évidence des problématiques trans-sectorielles, qui nécessiteront l'élaboration d'actions communes (voir dans les programmes d'action présentés dans l'agenda 21, la section *Joint Actions*).

- Pour le secteur "Forêts", par exemple, parmi les nombreux documents utilisés pour définir l'état de la situation en termes législatifs (tels que le chapitre 11 de l'Agenda 21, le panel intergouvernemental sur les forêts, la convention pour la protection de l'environnement marin de la Mer Baltique), un des acquis législatifs les plus importants qui a pu être utilisé est lié au *Processus Pan Européen pour la protection des forêts*.

Celui-ci inclut des définitions, des critères, des indicateurs, des lignes directrices opérationnelles pour la gestion durable des forêts, des informations en matière de biodiversité, de coopération entre des pays en transition, et un réseau de scientifiques et d'autres organisations impliquées dans le processus.

C. IDENTIFICATION DES VARIABLES ET DES TENDANCES

Cette étape n'apparaît de manière distincte que pour les secteurs Energie et Agriculture, et de manière assez succincte.

- Pour "Energie", ce sont surtout les différences de tendances entre les pays et les effets des accords internationaux, ainsi que les incertitudes importantes concernant le futur de l'environnement et de l'approvisionnement qui sont mis en évidence.
- Pour "Agriculture", ce sont les différents types de production (animales, céréalières, etc.) qui sont analysés.

E. CONSTRUCTION D'IMAGE(S) FINALE(S)

Les secteurs "Agriculture", "Energie" et "Forêts" sont passés par la construction assez schématique des contours de la situation idéale pour 2030. Selon les cas, cette image finale nourrit ou découle de l'identification des objectifs.

Il s'agit d'une sorte de description de l'état idéal du secteur et de ses implications en matière économique, sociale et environnementale. Cette "vision d'avenir" se distingue d'une énumération d'objectifs par le caractère très général de ses souhaits, éventuellement présentés sous forme d'affirmation du type, *"en 2030, toutes les conventions internationales relatives au secteur X auront été signées et mises en œuvre sans retard, [...]"* ou *"Les différences économiques entre les régions seront réduites, toute la population pourra s'offrir les services énergétiques de base, [...]"*.

Il s'agit le plus souvent d'un paragraphe succinct de cinq à dix lignes.

F. IDENTIFICATION D'OBJECTIFS

Selon les cas, les objectifs sont décrits avant la formulation d'une image finale ou après.

Les objectifs prennent d'une part la forme de critères de durabilité spécifiques à chaque secteur, sorte de grands objectifs stratégiques. D'autre part dans certains cas, ils sont déclinés en sous-objectifs dans une étape qui précède l'identification des actions à mener.

Le plus souvent, c'est à ce stade que sont également définis les indicateurs correspondants, cruciaux pour l'étape de monitoring.

- Dans le cas du secteur "forêts", les six objectifs choisis sont les six objectifs du processus pan européen, qui sert de référence de base au groupe Forêts.

- Dans le cas du secteur "transports", la définition d'un transport durable et des objectifs correspondants est réalisée en tout début de processus.

D. CONSTRUCTION D'EVOLUTION(S)

Un ou plusieurs "scénarios" sont construits pour chaque secteur, à l'exception du secteur "Pêche". Selon les cas, un scénario durable est construit, la plupart du temps sur base des objectifs fixés, accompagné éventuellement d'un scénario BAU (Business As Usual).

Certains secteurs ont fait appel à la modélisation, notamment "Agriculture" et "Energie" ; le plus souvent uniquement pour une série de domaines limités.

Cette étape de construction des évolutions est systématiquement caractérisée par la mise en évidence des conséquences et implications des scénarios construits, des obstacles et décalages entre situation existante et scénario durable, ainsi que de quelques pistes de mesures pour résoudre ces problèmes.

- Pour le secteur "Agriculture", l'équipe d'experts a construit un scénario BAU et un scénario durable. Ils ont réalisé un résumé du savoir et des études existantes, de la littérature et de l'expérience professionnelle des membres. Et, dans une moindre mesure, l'équipe a utilisé un modèle explicatif partiel, donnant des informations uniquement concernant les dérivés de l'azote et du phosphore et les implications à l'horizon 2010 et 2030 pour trois pays représentatifs de structures agricoles spécifiques (Danemark, Suède, Lituanie).
- Pour le secteur "Energie", deux scénarios ont également été construits sur base d'une méthode de backcasting et d'un modèle. Ce dernier a permis de réaliser des projections des activités énergétiques dans divers domaines (offre/demande de fuel/gaz, etc.) à l'horizon 2030 et d'en tirer des résultats en termes d'émissions de CO2 et de coûts.
- Les *lead parties* en charge du secteur "Industrie", dans leur rapport de 203 pages, présentent un scénario BAU et ce qu'ils présentent comme un/des scénario(s) durable(s), c'est-à-dire, une page et demie de commentaires sur les évolutions souhaitables à l'horizon 2030. Mais, pour ce faire, ils sont passés par la rédaction pour chaque sous-secteur (charbon, alimentaire, textile, chimie, etc.) d'un rapport comprenant un état de la situation, les aspects environnementaux, les projections de tendances pour le futur et un scénario durable d'une demie à deux pages et demie.

G. DETERMINATION DE MESURES

Après avoir tiré les enseignements des scénarios en termes d'implications politiques et pour les différents sous-secteurs, et pris acte des décalages existants entre la situation souhaitée en 2030 et la situation actuelle, les *lead parties* en charge de chaque secteur vont analyser les conséquences des changements proposés dans les scénarios, identifier les pistes à suivre, les obstacles à contourner et des incitants à mobiliser pour pouvoir mener à bien ces idées.

Eventuellement sur base des objectifs et sous-objectifs identifiés au travers (ou avant même) la construction des évolutions possibles et souhaitables, un certain nombre d'actions sont imaginées, notamment au cours de workshops de *stakeholders*. Les actions nécessaires et envisageables, éventuellement classées par ordre de priorités, sont réunies au sein d'un programme d'action.

Pour chaque action ou groupe d'action, sont précisés les acteurs concernés, le financement nécessaire, le cadre temporel, et les indicateurs ou méthodes de monitoring adaptées.

- Le secteur "Forêts" produit neuf programmes *pour renforcer et promouvoir un secteur agricole durable* (accompagnés de la présentation des programmes existant et de propositions de nouveaux éléments à y insérer) ; ainsi que sept domaines d'actions (du type Education et formation, Etablir une fonction de coordination pour une agriculture durable dans le bassin hydrographique de la mer baltique, etc.) et trois actions trans-sectorielles.
- Pour le secteur "Industrie", suite aux cinq objectifs fixés précédemment, l'équipe élabore donc cinq programmes d'actions (contenant chacun environ trois actions) du type :
Action V : Réduction de la pollution en fonction de la capacité d'absorption de la nature : A. Développement de charge critique correspondant à la capacité de charge, B. Promotion d'investissement dans les "*Best Available Technology*", C. Développement et mise en œuvre d'un monitoring environnemental, et développement d'indicateurs pour le développement durable".

Chaque action est accompagnée d'informations concernant les acteurs, le financement, etc. (développées sur 4 à 8 pages).

D. CONSTRUCTION DE L'EVOLUTION POUR BALTIC 21

Pour parvenir, à partir des rapports sectoriels, à l'élaboration de l'Agenda 21 pour la Région de la Mer Baltique, il a fallu vraisemblablement passer par une phase de mise en cohérence des objectifs, scénarios et mesures identifiées au niveau sectoriel pour en faire un plan d'action intégré.

Dans l'Agenda 21 on retrouve les objectifs et mesures proposés par les secteurs ; ainsi qu'une "vision globale" pour la région à l'horizon 2030 décrivant les moyens mis en œuvre pour y parvenir.

Malheureusement, nous ne disposons pas des informations détaillées concernant la méthode suivie pour réaliser cette phase finale.

L'Agenda 21 pour la région de la Mer Baltique est approuvé par le SOG, puis par les ministres des affaires étrangères du CBSS en juin 1998.

H. CONSTRUCTION D'UN MONITORING

Dans ce programme d'action commun et intégré pour Baltic 21, sont donc systématiquement mentionnés les acteurs, le financement nécessaire et les indicateurs mesurables qui permettront d'évaluer les avancées dans les différents domaines.

Tous les deux ou trois ans, l'état d'avancement de la situation dans les différents secteurs est acté lors de réunions ministérielles rassemblant les pays et organisations concernés, ainsi que les ministres de l'environnement et des affaires étrangères.

De manière générale, le SOG est chargé de suivre le processus et de gérer les affaires courantes. Les ministres de l'environnement des onze pays concernés sont chargés de la coordination du projet. Et tous les cinq ans, les chefs de gouvernement de la Région de la Mer Baltique doivent recevoir un rapport d'avancement, notamment en termes d'accomplissement des sous-objectifs, afin de pouvoir discuter et décider de toute action supplémentaire nécessaire.

BALTIC 21		
F. Identification de l'objectif global	<i>Outils</i>	Discussion, négociation.
	<i>Références</i>	?
	<i>Résultats</i>	Une définition succincte. (SOG(?))
A. Définition des thèmes de travail (L'étape A se situe après B ou après D; ou n'est pas mentionnée)	<i>Outils</i>	Discussion.
	<i>Références</i>	?
	<i>Résultats</i>	Ex. "Forêts": liste de domaines clés à traiter dans le rapport; les deux groupes nationaux d'experts; Experts.
B. Elaboration d'un diagnostic	<i>Outils</i>	-Recherche et analyse; -Données chiffrées, tableaux, graphiques; -Cadre légal et accords nationaux et internationaux existants; -Identification des enjeux trans-sectoriels; (Ex "Energie": travail par sous-secteurs).
	<i>Références</i>	De manière générale, prise en compte de tous les principes et conventions adoptées par les Etats du CBSS, des études et analyses déjà réalisées; mobilisation de ces références par pertinence selon les secteurs concernés. (Ex transport: enquête par questionnaire).
	<i>Résultats</i>	Etats des lieux pour la région et par (groupe de) pays; Equipes responsable par secteur; (un ou plusieurs pays et/ou organisations).
C. Identification des variables et des tendances (L'étape C est mobilisée par "Energie" et "Agriculture")	<i>Outils</i>	Données chiffrées, tableaux, graphiques; Différences de tendances entre les pays, effets des accords internationaux, approvisionnement, les différents types de production agricoles.
	<i>Références</i>	Idem B.
	<i>Résultats</i>	Idem B.
E. Construction d'Image(s) finale(s)	<i>Outils</i>	?
	<i>Références</i>	Idem B.
	<i>Résultats</i>	Paragraphe succinct de cinq à dix lignes.
F. Identification d'objectifs (L'étape F se situe avant ou après E, ou alors il n'y a que E ou F; dans un cas F se situe en première étape)	<i>Outils</i>	-Construction d'indicateurs de type quantitatif; -Discussion, négociation; -Définition des critères de durabilité par secteur; -Construction d'indicateurs descriptifs.
	<i>Références</i>	Idem B + Rapport Brundtland et la définition.
	<i>Participation</i>	Selon les cas, des workshops de stakeholders ont été organisés pour discuter les objectifs (et les mesures) possibles.
	<i>Résultats</i>	Liste d'objectifs plus ou moins généraux, le plus souvent entre 3 et 6 et liste d'indicateurs associés (entre 10 et 100).
D. Construction	<i>Outils</i>	Modélisation, projection de tendances (Ex "Agriculture": effets

d'évolution(s)		des changement en terme d'émission de drivés d'azote et de phosphore); Backcasting ("Energie"); Identification des forces de changements, décalages entre présent et objectif à atteindre; parfois scénarios par groupe de pays ou par sous-secteurs (énergie).
	<i>Références</i>	Idem B + études existantes, littérature.
	<i>Résultats</i>	Un "scénario" durable + pour certains un "scénario" BAU sous forme de paragraphes, de points successifs (pas de grands textes narratifs).
G. Détermination de mesures	<i>Outils</i>	Enseignements des scénarios point de vue pistes à suivre; Analyse des conséquences des changements proposés, Identifications des obstacles et des incitants.
	<i>Références</i>	Idem B.
	<i>Participation</i>	Workshops de stakeholders.
	<i>Résultats</i>	Un certain nombre de programmes d'action, contenant des sous-actions, acteurs, financement, calendrier, indicateurs; Les rapports sectoriels finaux.
D. Construction de l'évolution (pour la BSR)	<i>Outils</i>	Travail de synthèse.
	<i>Références</i>	Les rapport sectoriels.
	<i>Participation</i>	?
	<i>Résultats</i>	SOG(?)
H. Construction d'un monitoring	<i>Outils</i>	-Indicateurs définis en fonction des objectifs fixés et des actions à mener; -Indicateurs descriptifs; -Processus d'évaluation tous les 2-3 ans par secteurs, tous les 5 ans globalement.
	<i>Participation</i>	?
	<i>Résultats</i>	Le SOG, les ministres de l'environnement, les chefs de gouvernements, les ministres compétents.

SUITE DE LA PUBLICATION DE L'AGENDA 21 ET MONITORING

Dans la foulée de l'adoption de l'Agenda, une série de rapports complémentaire est publiée. Un rapport sur les modes de financement des actions est rédigé ; il se penche en particulier sur le rôle des institutions financières, les mécanismes de financement existants et l'évolution de la situation par secteurs ; un court rapport sur le rôle des Agendas 21 Locaux ; les points de vue des organisations citoyennes sur cet agenda 21 sur ces apports et ses limites et les besoins ; une réflexion sur les indicateurs de développement durable et une autre sur l'usage des scénarios pour mettre en évidence les développements alternatifs ; enfin un rapport plus concret concernant la mise en œuvre des "joint policy" et de la prise de décision en général.

En 2000, un secteur supplémentaire est intégré à l'Agenda 21, l'éducation, un rapport sectoriel et un plan d'action sont élaborés et adoptés par les ministres de l'éducation des pays du CBSS en janvier 2002.

Depuis l'adoption de l'Agenda 21, la mise en œuvre des programmes d'actions s'est mise en marche ainsi que les processus d'évaluation des progrès vers le développement durable, notamment au travers de rapports périodiques.

En 2000, 2003, 2004 et 2006 sont publiés des rapports d'avancement (relativement bref) :

- le premier fait état de l'avancement général et par programme d'action ;
- le second portant sur la période 2000-2002, détaille les avancées par secteur et tire les conclusions en termes de futurs défis ;
- le troisième, portant sur les progrès régionaux des cinq années écoulées, fait état des avancées par secteur et par "action conjointe" et tire des conclusions en termes de profil de tendances pour la région ;
- le quatrième rapport fait état des tendances actuelles pour la région, met en évidence les exemples à suivre parmi les projets les plus avancés, mais émet aussi des recommandations relatives à divers secteurs (développement urbain et rural et intégration spatiale, Bio-énergie, Consommation durable et modèles de production, etc.)

Conclusions spécifiques à Baltic 21:

- *Dans la plupart des cas, les analyses ont été réalisées par une équipe d'experts au sein de chaque pays ou organisations responsables, ainsi que par la mise en place pour chaque secteur d'un réseau de stakeholders (composés de représentants des autorités nationales, d'ONG et autres organisations) mobilisés durant l'un ou l'autre atelier de présentation ou de discussion des objectifs, besoins et actions envisageables.*
 - *Par exemple, pour le secteur "Forêts", ce sont les ministres finlandais et lituanien qui sont responsables de la préparation du programme d'actions. Pour ce faire, un réseau international foresterie Baltic 21 a été mis en place, reliant des experts en matières de foresterie et d'environnement, des représentants du secteur public et diverses organisations, de protection de l'environnement et autres groupes d'intérêt. Dans les différents pays, un groupe national d'experts est mis sur pied pour guider la préparation nationale et internationale du rapport.*

Une réunion préparatoire entre experts nationaux débouche sur une liste de domaines-clés à traiter dans le rapport sectoriel.

Par ailleurs, il est demandé aux pays membres du CBSS de rédiger un rapport national traitant des thèmes-clés identifiés, en termes de défis majeurs pour une gestion durable des forêts, et de faire des propositions en termes de projets, d'études, etc. qui pourraient être intégrées au programme d'action. Dans ce cadre, les ONG ont fait parvenir leurs propres contributions et positions sur la question.

- *Dans le cas de l' "Agriculture", ce sont HELCOM (Helsinki Commission) et la Suède qui sont les parties responsables. Deux groupes d'experts sont mis en place : l'un mené par un chef de projet international assisté d'un secrétariat technique chargé de produire les documents, l'autre est créé au sein de l'Université suédoise des sciences agricoles pour produire les analyses de fond et développer les scénarios. Un réseau international Baltic 21 pour l'agriculture est également mobilisé pour préparer le rapport sectoriel au cours de trois workshops concernant différents thèmes du processus, au cours desquels le contenu va être discuté et négocié.*
- *Contrairement aux autres cas étudiés, Baltic 21 fait explicitement référence à nombre de textes de références. En effet, un principe de base de Baltic 21, est la volonté de se baser systématiquement sur les principes et accords internationaux ayant déjà été discutés et adoptés ; ceux-ci devant être pris activement en compte lors de l'élaboration de l'Agenda 21 pour la BSR (Baltic Sea Region). Parmi ceux-ci on peut trouver d'une part des principes tels que le principe de précaution, du pollueur-payeur, de subsidiarité, et d'autre part, notamment, la convention cadre sur le changement climatique, la convention sur la biodiversité, sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance et protocoles associés, le traité d'Amsterdam, etc. Étant donné le caractère international du projet (avec des pays de l'UE et hors UE), il est indispensable que les différentes parties s'accordent sur les textes de référence. Dans ce contexte, il faut également constater que le processus imite en quelque sorte les formes d'interaction et les processus de rédaction tels qu'ils sont institués entre pays-membres de l'UE lors de la mise en place de réglementations européennes. Le processus est donc très largement technocratique et se base sur une forte mobilisation des administrations nationales.*
- *Les secteurs identifiés, qui vont ensuite structurer l'ensemble du travail relatif au projet, montrent que Baltic 21 découle aussi d'une volonté d'harmonisation et de coordination des politiques économiques des différents partenaires. Ce découpage constitue, en quelque sorte, le plus petit commun dénominateur en termes de structures administratives et institutionnelles. Tout comme l'identification de texte de référence, ce découpage permet de travailler ensemble sur des bases communes.*
- *Comme dans Objectif 2020, les images finales sont assez succinctes et peu structurées. Elles sont assez vagues et générales, reprenant essentiellement des principes déjà ratifiés par l'une ou l'autre convention internationale. De même pour la "vision globale" pour Baltic 21, qui est malgré tout plus structurée et plus longue (deux pages et demie, au lieu de quelques lignes au niveau des secteurs).*

F. LE TRANSITION MANAGEMENT (NL)

Remarque préliminaire :

Nous incluons ici une section relative au Transition Management, mais sans entrer dans le détail d'une des applications. Plusieurs raisons motivent cette demi-mesure.

D'une part, les informations relatives aux exercices de Transition Management ne sont que très difficilement accessibles, étant donné que les applications⁹⁶ ne font pas état d'un rapportage soutenu et que même les premières évaluations internes n'ont pas encore été réalisées. D'autre part, le Transition Management n'est pas à proprement parler une forme de prospective planificatrice. Il s'agit beaucoup plus d'une structuration ad hoc d'une interaction sectorielle qui se veut continue et orientée vers l'action.

Enfin, il est aussi important de relever qu'à côté de la conceptualisation hollandaise des transitions et de leur gestion telles qu'étudiées et appliquées plus particulièrement par les membres de DRIFT, ICIS et MERIT, il existe d'autres initiatives ou auteurs qui traitent de la thématique et du concept avec parfois des interprétations assez éloignées. Nous soutenons que malgré la pratique courante qui semble s'installer, il reste abusif d'une part de ne comprendre comme Transition Management que la version « hollandaise », et d'autre part d'ériger le Transition Management en une sorte de procédure spécifique et unique.

Le *Transition Management*⁹⁷ (TM), la "gestion des transitions", se base sur le concept de "transition", c'est-à-dire un processus de changement structurel graduel et continu au sein d'une société ou d'une culture, comme cadre normatif pour l'élaboration d'une politique. La dynamique de ces transitions étant loin d'être prédéfinie, elles peuvent toujours être influencées par une politique au niveau de leur vitesse, envergure et durée.

Le TM se présente comme une nouvelle perspective de l'action. C'est une approche "*doing-by-learning*" et "*learning-by-doing*"; une philosophie de gestion qui met l'accent sur les notions-clés d'incertitude, de complexité et de cohérence.

Le TM ne vise pas forcément la réalisation d'une transition spécifique : il se peut qu'une amélioration de la situation apporte, chemin faisant, des résultats suffisants, et que les problèmes se résolvent d'eux-mêmes ; ce mode de gestion vise la "co-conduite" qui permettra une meilleure compréhension de la complexité d'une problématique, et la mise en évidence des liens existants avec les autres thématiques.

Le TM trouve son utilité dans le cadre de problématiques qui ne se résolvent pas sur base d'adaptation et d'amélioration, mais qui exigent une transformation structurelle du système, telle que la problématique énergétique.

⁹⁶ Principalement aux Pays-Bas dans le domaine de l'énergie (www.senternovem.nl), de la mobilité (www.transumo.nl) et de l'agriculture (www9.minlnv.nl).

⁹⁷ Pour cette présentation théorique du TM, nous nous sommes basés notamment sur : Rotmans, Jan, et al., *Transities en transitiemanagement: de casus van een emissiearme energievoorziening*, Maastricht, ICIS BV, 2000. Rotmans, J., R. Kemp, and M.B.A. van Asselt, *More evolution than revolution: transition management in public policy*. *Foresight*, 2001. 3(1): p. 15-32.

Le TM vise à initier, soutenir et (co-)orienter un processus de transformation de la société à long terme, et développe une politique interactive, par le choix collectif d'objectifs de transition. Ceux-ci, définis en termes qualitatifs, ne constituent pas des points finaux à atteindre, mais un intervalle (un corridor) incluant différentes options et permettant à chaque acteur de conserver une certaine marge de manœuvre, en n'imposant pas une option, mais en visant à conserver, dans un intervalle délimité, le plus grand nombre d'options ouvertes afin de ne pas se fermer des voies potentiellement intéressantes pour l'avenir.

L'ambition du TM est de fournir un cadre commun aux politiques existantes, et de réconcilier les différents horizons temporels en fournissant aux actions à court terme un cadre structuré qui incorpore des objectifs à plus long terme.

Le processus de TM se compose de différentes étapes qui s'agencent dans un processus cyclique, où l'enchaînement des étapes est en grande partie déterminé par les interactions entre les acteurs de la société, au sein de processus d'apprentissage commun (*ontwikkelingsronden*). Ces étapes sont cycliques, et se déroulent soit successivement, soit en parallèle :

F. IDENTIFICATION D'OBJECTIFS

Il s'agit de définir des objectifs de transition (*transition goals*), afin de pouvoir fixer des objectifs partagés, qui reflètent les aspirations sociales de l'ensemble des parties impliquées dans l'action.

E. CONSTRUCTION DES IMAGES FINALES

Ces objectifs devront être traduits en horizons de transitions : un système d'images dotées d'une composante technologique et comportementale, à la fois attrayantes, originales et réalistes. Il peut y en avoir plusieurs, liées à différentes options possibles, chacune devant être explorée ; elles peuvent être thématiques ou sectorielles, mais surtout fournir une image inspirée du futur état de ce thème ou secteur (aspects institutionnel, écologique, économique, socio-culturel de cette image finale). Elles ont pour but notamment de mobiliser les acteurs de la société.

Ces images seront par ailleurs réajustées sur base de ce qui aura été appris par les participants à la suite des diverses expériences menées.

D. CONSTRUCTION DES EVOLUTIONS

Une fois les objectifs et images finales fixés, il faut tracer les chemins de transition.

Les chemins de transition (*transition paths*) sont des chemins possibles vers l'image finale ; ces chemins ne doivent pas forcément être cohérents entre eux, mais uniquement avec l'image finale ; on peut développer de nombreux chemins pour une image.

F. IDENTIFICATION D'OBJECTIFS INTERMEDIAIRES

Il est ensuite nécessaire d'élaborer des buts intermédiaires et des objectifs au sein de chemins de transition (*interim objectives*), ceux-ci devenant plus concrets au fur et à mesure qu'ils sont proches du présent.

G. DETERMINATION DE MESURES

Puis, des expériences pratiques (programmes) déduites des images sont mises en place pour l'exploration des différents chemins.

Il s'agit d'un programme de recherche visant à apprendre de la pratique, et qui doit être élaboré dès le départ dans cette optique d'apprentissage. Ces expériences doivent faciliter l'adaptation mutuelle et la construction institutionnelle, et devraient être limitées dans le temps et flexibles.

H. CONSTRUCTION D'UN MONITORING

Les cycles de développement (*ontwikkelingsronden*) sont l'occasion pour les acteurs de s'interroger systématiquement sur le processus de TM : "Qu'avons-nous appris, atteint et comment aller de l'avant ?"

Ils doivent évaluer :

- les objectifs intermédiaires de transition (sont-ils atteints, si non pourquoi ? Développements inattendus, éléments externes, non-respect de leurs engagements par les acteurs ?),
- le processus de transition lui-même (comment le processus est-il vécu par les acteurs ? Comment se passe le processus de communication ? D'autres acteurs devraient-ils être impliqués, d'autres formes de participation pourraient-elles être testées ?), et
- les expériences de transition menées (évaluation de l'apprentissage : les expériences ont-elles été enrichissantes ? Quels sont les moments importants d'apprentissage ? Cela a-t-il débouché sur de nouveaux savoirs, de nouvelles circonstances ?).

TRANSITION MANAGEMENT (NL)		
F. Identification d'objectifs	<i>Outils</i>	Mise en œuvre d'un nouveau type d'interaction entre les acteurs; Discussion et confrontation des perspectives, attentes et agendas.
	<i>Participation</i>	Acteurs stratégiques : innovateurs et penseurs appartenant à des sphères de compétence différentes.
	<i>Résultats</i>	Fixation d'objectifs partagés reflétant les aspirations sociales des acteurs impliqués; Construction d'un réseau dynamique d'acteurs.
E. Construction des images finales	<i>Outils</i>	Idem F.
	<i>Participation</i>	Idem F.
	<i>Résultats</i>	Des perspectives de transition : Différentes images finales des états sociotechniques potentiels du système après la transition; Mobilisation des acteurs.
D. Construction des évolutions	<i>Outils</i>	?
	<i>Participation</i>	Public élargi (moins stratégique) : acteurs de la problématique.
	<i>Résultats</i>	Divers chemins de transition potentiels pour chacune des images finales élaborées.
F. Identification d'objectifs intermédiaires	<i>Outils</i>	?
	<i>Participation</i>	Idem D. (?)
	<i>Résultats</i>	Des objectifs intermédiaires (au sein de ces chemins de transition), plus concrets au fur et à mesure qu'on s'approche du présent.
G. Détermination de mesures	<i>Outils</i>	?
	<i>Participation</i>	Tous les acteurs et organisations de terrain.
	<i>Résultats</i>	-Programmes de recherche composés d'expériences à mener dans le cadre de l'un ou l'autre chemin de transition prometteur; -Soutien particulier aux innovateurs et stimulation des niches potentielles.
H. construction d'un monitoring	<i>Outils</i>	Après un certain nombre d'apprentissages tirés des expériences, retour et évaluation : - des programmes de recherche; - des objectifs intermédiaires; - du processus de transition lui-même.
	<i>Participation</i>	?
	<i>Résultats</i>	Caractère cyclique du processus : Suite à l'évaluation des différentes étapes, retour sur la perception du processus de transition, les images élaborées, les chemins et objectifs intermédiaires, et les programmes de recherche.

Conclusions spécifiques au Transition Management:

- *De manière transversale, l'ensemble des étapes qui constituent le processus de gestion de la transition est caractérisé par une approche spécifique de la participation des acteurs concernés. En théorie, le TM entend :*
 - *créer et maintenir un soutien auprès du public afin d'éviter les déceptions qui peuvent se produire lorsque les résultats ne se concrétisent pas, d'où, le rôle et l'intérêt de la codécision et de l'élaboration de buts via la participation ; mais aussi de l'éducation, et surtout des approches bottom-up d'aide aux initiatives innovantes là où la motivation et la confiance dans le projet existent déjà.*
 - *mettre en œuvre un nouveau type d'interaction avec les acteurs sociaux qui découlerait de la participation, de l'implication d'un public plus large, du choix collectif des objectifs et des discussions communes.*
 - *mettre l'accent sur un soutien particulier aux innovateurs, plus enclins à proposer des solutions radicales, plutôt qu'aux intérêts déjà en place. Le TM veut se baser sur les changements et évolutions endogènes et sur les innovations existantes aux niveaux micro (individus et organisations).*

Pour ce faire, le TM propose la mise en place de forums de la transition (transition-arenas). Il s'agit d'une sorte de méta-instrument pour le TM, permettant la mise en place de l'interaction décrite ci-dessus entre les acteurs. Il s'agit d'une arène virtuelle, un réseau dynamique et ouvert au sein duquel différentes perspectives, attentes et stratégies sont confrontés, discutés et alignés lorsque cela s'avère possible.

Dans une première phase, il s'agira d'un réseau relativement restreint d'innovateurs et de penseurs de différentes compétences qui discuteront du problème de transition dans son intégralité et traceront les grandes lignes des objectifs originaux et intégrés. Plus tard, le réseau s'étendra à des acteurs moins stratégiques pour développer les chemins de transitions et les relier aux politiques existantes. Enfin, au stade des actions et expérimentations, les acteurs et organisations seront impliqués.

- *Côté institutionnel, le rôle de l'autorité n'est pas le même lors des différentes phases de la transition :*
 - *Dans la phase de pré-développement, il est important de garder le champ d'action le plus largement ouvert, organiser et encourager les discussions avec les différents acteurs de la société et stimuler stratégiquement les niches potentielles (technologique, de style de vie, ...). Mobiliser les acteurs dans le sens des objectifs communément fixés, stimuler les processus d'apprentissages.*
 - *Dans la phase de démarrage, il faut veiller à utiliser au mieux les potentialités de l'instant. Des actions de petite envergure mais bien orientées peuvent à ce moment-là mener à des conséquences de taille, qui pourront alors servir de levier.*
 - *Dans la phase d'accélération, il est beaucoup plus difficile de tenter d'orienter les choses car le processus est surtout déterminé par les effets de feedback se renforçant les uns les autres (ou au contraire se freinant).*
 - *Dans la phase de re-stabilisation, le rôle se limite stimuler et consolider le nouvel équilibre.*

- *Les limites du rôle de l'autorité se situent également au niveau des facteurs externes, des développements sociétaux aux niveaux micro et macro, aux barrières socioculturelles et de la structure de la politique internationale.*
- *Le TM est utile en tant qu'instrument de vision ; c'est un outil d'optique qui tente de nous offrir une perception globale de la réalité. Cette approche propose une image parlante des évolutions de la société, en mettant l'accent sur la complexité des transformations (multi-domaines, multi-niveaux, multi-acteurs), tout en structurant cette réalité (niveau micro, méso, macro; quatre phases de développement). Le TM donne l'occasion d'aborder un problème, un système sur base d'une même représentation de la réalité, ce qui permet à tout le moins aux différents protagonistes d'aborder les phases ultérieures d'élaboration d'objectifs communs avec davantage de facilités.*
- *Le TM se veut une nouvelle perspective de l'action. Cette approche prend à revers la plupart des projets basés sur les scénarios en commençant par la fixation des objectifs, et en en déduisant les images finales et les différents scénarios possibles pour chaque image (cf. séquence F-E-D plutôt que D-E-F).
Par ailleurs, la démarche est construite sur base de l'idée que le savoir est situé dans la pratique des personnes qui viennent discuter : pas besoin de diagnostic ou d'identification des variables (B ou C). Cela correspond d'ailleurs aux références théoriques des auteurs du TM, et notamment à la « gouvernance réflexive ».*
- *La ressource principale nécessaire à la démarche se situe au niveau des personnalités qui vont y participer. Il s'agit clairement de réunir des groupes d'acteurs qui se côtoient déjà, mais dont il s'agit de réorganiser la coopération dans un but de réflexion à long terme. D'où la nécessité pour que le TM fonctionne, d'avoir autour de la table des personnages influents, qui pourront créer l'impulsion dans leur secteur respectif. De cette nécessité découlent un certain nombre de dangers réels, comme par exemple la "dérive" qui est observée pour le moment aux Pays-Bas⁹⁸, où l'on s'aperçoit que finalement ce sont essentiellement les grands chefs d'entreprises et les grands groupes de pression (y compris environnementales) qui discutent ensemble, et partiellement dans une sorte de « huis clos légalisé », des orientations pour leur secteur et la société.*

⁹⁸ Interview avec René Kemp.

CHAPITRE 3 : CONCLUSIONS DE L'ANALYSE DE CAS

Nous tirons les conclusions générales qui suivent à partir d'un nombre assez limité d'exercices analysés. Dès lors, ces conclusions ne sont pas forcément généralisables, mais, dans la mesure où nous avons choisi des exercices de prospectives et de planification hétérogènes, la portée de ces conclusions est de l'ordre de l'*inférence* : elles doivent permettre de réfléchir aux étapes à mettre en œuvre pour un processus participatif de prospective et de planification. Il ne s'agit pas non plus ici d'un travail d'évaluation de l'efficacité ni de l'efficacité des exercices étudiés. Nous analysons ces exemples, sans vouloir les comparer ou les évaluer par rapport à leurs propres objectifs, mais en dégagant des informations spécifiques à divers aspects, grâce à la diversité en termes de contexte institutionnel, formalisation, étendue, etc. Dans le présent chapitre, nous tentons à partir de l'ensemble des cas analysés d'extrapoler une série d'enseignements qui nous semblent pouvoir structurer, ou du moins informer, un éventuel exercice belge de prospective et/ou de planification.

A. ANALYSE DES ETAPES

Nous pouvons tirer des conclusions spécifiques relatives à chacune des étapes envisagées pour la construction d'un exercice de prospective et de planification, leur place dans le processus, les modes de participation possibles, etc., en les illustrant si nécessaire par des références aux différents cas étudiés.

Ci-dessous, un tableau de synthèse reprend l'enchaînement des étapes suivies dans les sept cas analysés, afin d'offrir une vue d'ensemble sur la diversité des processus possibles.

Il n'y a pas deux exercices identiques, mais il est possible de tirer des informations intéressantes de cette diversité.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	...
VISIONS-Europe	A	C	D	F							
VISIONS-Venise	A	C	E	D	C	D					
World Water Vision	A	D	C	H	E	F					
Pays Basque 2010	C	B	E	F	G	A	B	C	D	G	
Objectifs 2020	A	B	C	D	F	G	F	G	H		
Baltic 21	F	A	B	C	E	F	D	G	D	H	
TM	A	F	E	D	F	G	H				

A. DEFINITION DES THEMES DE TRAVAIL.

Les thèmes sont généralement basés, soit sur un découpage institutionnel (ministères, administrations, etc.) comme dans Baltic 21 (transport, tourisme, agriculture, etc.) ; soit sur un agenda plus ou moins typique lié au développement durable (mode de vie, équité, environnement et ressources, énergie, etc.) comme dans VISIONS et Objectif 2020 ; soit enfin, selon des problématiques spécifiques au sujet ou à la zone traitée comme dans Pays Basque 2010 (PB2010) (ouverture et complémentarité régionale, culture et formation, etc.).

La question des thèmes de travail est centrale lorsqu'il est question de développement durable dans la mesure où, idéalement, une approche tridimensionnelle implique de prendre en compte l'ensemble des problèmes économiques, sociaux et environnementaux dont la résolution permettra d'avancer vers une société plus durable. Mais il est peu efficace d'essayer de traiter tous les nœuds problématiques en même temps, et, dans le cadre du développement durable comme dans d'autres cas, il est incontournable d'effectuer des choix concernant les thématiques à traiter.

Cette étape vient presque toujours en premier lieu, sauf dans le cas de PB2010 et de Baltic 21 (B21). Dans ce dernier cas, l'étape A est simplement précédée de la *détermination des objectifs globaux du projet* (F).

En revanche pour PB2010, l'identification des thèmes de travail survient à la fin de la phase participative, juste avant ce que nous avons appelé la phase descriptive. Comme nous l'avons déjà indiqué plus haut, ce projet est déjà ancien du point de vue de l'histoire institutionnelle du développement durable. Il est donc intéressant de noter que les thèmes qui aujourd'hui semblent évidents ne l'étaient pas forcément il y a quinze ans.

Pour la plupart des exercices, nous manquons d'informations sur la manière dont les thèmes de travail ont été choisis. Mais cette étape est généralement peu participative, et vient vraisemblablement s'encadrer dans la manière dont le commanditaire (ou l'équipe en charge du projet) définit l'objet du projet. Il faut garder à l'esprit que la manière dont on pose le problème influence forcément la manière dont on imaginera les solutions. La prise en compte a priori de découpages institutionnels classiques, voire des thèmes relativement stabilisés du développement durable, peut s'avérer inadéquate. Une réflexion sur ce point est selon nous loin d'être superflue.

B. ELABORATION D'UN DIAGNOSTIC

Cette étape n'est pas toujours présente, mais lorsqu'elle l'est, elle se situe en amont dans le processus.

L'étape de diagnostic semble être davantage mobilisée lorsque la participation est bien intégrée au processus (PB2010, OBJECTIF 2020, B21). Lorsque la participation est plutôt du type expérimental (VISIONS, WWV) ou guidé par des experts (TM, WWV), le diagnostic semble aller de soi.

Ce constat peut découler de la nécessité de partir d'une base commune pour permettre la réflexion collective. Dans le cadre d'une démarche essentiellement menée et/ou dirigée par des experts, on peut supposer que les protagonistes partagent un certain nombre d'idées communes sur l'état et le fonctionnement du monde (même s'ils appartiennent à des disciplines différentes).

Alors que dans le cas d'exercices participatifs, avec des dizaines de personnes de qualifications multiples et variées, porteuses de compréhensions spécifiques et partielles de la réalité, la

nécessité de créer un socle commun, que tout le monde accepte comme tel, semble plus évidente pour pouvoir ensuite aller de l'avant dans le processus.

Il est à noter également, que cette étape de diagnostic est systématiquement présente dans les exercices visant dès le départ à créer un plan d'action concret ; ces projets semblent davantage ancrés dans la réalité du système étudié.

C. IDENTIFICATIONS DES VARIABLES ET DES TENDANCES

Cette étape est présente dans tous les cas étudiés, sauf dans TM (et dans certains ateliers d'OBJECTIF 2020 et de B21).

Dans le TM, le processus de gouvernance considéré implique que les variables sont immanentes au processus de prospective : il semble qu'on puisse dire que les principales variables prises en compte sont, en quelque sorte, les participants eux-mêmes, leur perception des variables centrales et leurs comportements au sein du système en transition qui va influencer la direction des transformations dans un sens ou dans l'autre.

L'étape C vient toujours après A ("*élaboration des thèmes*") et B ("*élaboration d'un diagnostic*") (sauf pour PB2010), et se trouve logiquement dans la première partie de l'exercice, relative à la compréhension du système.

Cette étape peut tout autant être réalisée en interne par un groupe d'experts, que sous forme d'ateliers thématiques ou sectoriels ouverts aux stakeholders et à la population. Il semble que pour cette étape, l'expérience des acteurs de terrain soit aussi utile que l'expertise des spécialistes pour mettre en évidence les éléments susceptibles d'influencer le système.

D. CONSTRUCTION D'EVOLUTION(S)

Cette étape est toujours présente, mais à des endroits différents du processus. Elle vient au plus tôt en troisième place, après la phase de description du système. En effet, cette étape consiste à envisager la dynamique du système étudié, ce qui est un élément incontournable dans un projet de prospective, mais ne peut être abordé que si les éléments du cadre du système ont été mis en place.

La plupart du temps, plusieurs évolutions sont construites : une évolution probable de type *Business As Usual* (BAU), éventuellement un scénario de crise, et généralement une ou deux évolutions souhaitables.

Les *projections de tendances* et scénarios BAU servent en général à mettre en évidence les risques qu'engendre le maintien du statu quo au niveau de l'interaction et de l'organisation des variables, et donc à rendre compte de la nécessité d'infléchir ces tendances ; ils servent également de données de référence par rapport à la construction des évolutions souhaitables.

En ce qui concerne la construction *d'évolutions souhaitées*, quelles que soient les personnes qui contribuent à cette étape, l'important est de générer une certaine créativité. Il peut s'agir d'une opération en interne, mais la participation permet de puiser des informations sur les attentes et craintes des personnes auxquelles ces "scénarios" vont s'adresser ; tout dépend donc aussi de l'objectif poursuivi.

E. CONSTRUCTION D'IMAGE(S) FINALE(S)

Cette étape est tantôt très succincte, tantôt beaucoup plus élaborée. Elle se confond parfois avec l'étape D ("*construction d'évolution(s)*"), dont elle est alors l'aboutissement logique.

Quand l'image finale est succincte, elle peut être unique, car elle est alors générale et vague. En revanche, quand la construction de l'image finale est plus élaborée, on a généralement affaire à plusieurs images finales possibles ou souhaitables.

La pluralité d'images finales ne doit pas surprendre, car une image finale est principalement une hiérarchisation de principes ou de valeurs. Or, tant qu'on s'en tient aux principes généraux et à leur juxtaposition, il est possible d'avoir une image finale succincte, mais dont la cohérence n'est pas testée. En revanche, dès que l'on cherche à obtenir une image finale plus précise, les discussions tournent rapidement autour des différentes valeurs des participants.

Précisément, la construction participative d'une image finale est sensée idéalement contribuer à la mise en place d'un horizon et d'un langage commun permettant aux différents acteurs de partir d'un socle de valeurs et de principes partagés, pour pouvoir ensuite construire une action comprise et acceptée par la majorité.

La WWV est à la fois un exemple et un contre-exemple. Ce processus n'a pas su résoudre une opposition forte entre deux conceptions polarisées, donnant lieu à la rédaction de deux rapports différents. Mais par ailleurs, la WWV (le "*staff report*") est aujourd'hui à la base de nombreuses initiatives menées par des acteurs qui ont adhéré à cette vision d'avenir.

F. IDENTIFICATION DES OBJECTIFS

Généralement l'étape des objectifs initie la phase de planification, et se trouve dès lors parmi les étapes ultérieures du processus. Ce passage entre phase de prospective et phase de planification est une charnière centrale dans l'exercice, où souvent les étapes se chevauchent et se confondent, rendant l'analyse des différentes étapes moins facile.

A contrario, le TM et B21 débutent par cette étape, ce qui confère une signification légèrement différente à "objectifs", et le rapproche plus de ce qu'on entend par "enjeux" (ou "objectifs généraux"), qui indiquent davantage la direction à prendre, que la destination exacte.

La participation à cette étape est très variable : soit en continuité avec ce qui précède, soit reprise en main par l'équipe de base du projet, ou éventuellement par des instances ad hoc, pour synthétiser les résultats de la phase participative et amorcer un nouveau processus de réflexion en interne sur base des idées proposées, mais en prenant davantage en compte les conditions et limites de la décision publique.

G. IDENTIFICATIONS DES MESURES

Cette étape vient nécessairement vers la fin du processus. Même dans le cas de PB2010, où l'on retrouve une identification de mesures dans la première partie de l'exercice (qui débouche sur les thèmes de travail), cette étape s'insère déjà après des étapes de diagnostic et de construction de l'image finale et des objectifs.

Dans le cas de projets purement prospectifs, comme VISIONS, cette étape n'existe pas, car il n'y a alors pas de volonté d'élaborer un programme d'action concret, mais seulement d'informer sur les probables ou les possibles pour susciter la réflexion sur l'action.

De la même manière que pour l'étape F ("*identification d'objectifs*"), cette étape est le plus souvent à cheval entre une démarche participative et un travail en interne. Ce dernier a alors pour fonction, sur base des résultats des étapes précédentes, de fournir un catalogue cohérent, rigoureux et réaliste d'actions envisageables pour la réalisation des objectifs fixés, de préférence accompagnés d'informations précises concernant les acteurs concernés, les financements nécessaires, les horizons temporels visés, etc. La charnière entre prospective et planification est d'autant plus nette à ce niveau, qu'il s'agit de prendre des décisions qui ont des implications en termes de financement et de conséquences sur le système étudié. Souvent, ce sont donc les instances de décision du système qui prennent le relais sur les participants et experts.

Les étapes F et G peuvent parfois ne former qu'une seule et même étape prise en charge par les mêmes institutions, les mêmes personnes. Mais dans d'autres cas, il s'agit de deux étapes bien distinctes en termes de personnes mobilisées, et séparées par des périodes de consultation et de validation, interne à l'institution commanditaire et/ou ouverte aux participants, ou à la population. Les techniques mobilisées pour ces étapes relèvent principalement des méthodes qualitatives de discussion, de négociation et de brainstorming. Ces étapes impliquent une connaissance approfondie des réponses possibles, des instruments publics ou privés mobilisables, des contraintes légales et économiques de base, et sont donc réalisées avec une implication souvent directe des bureaux d'étude et des administrations, et demandent éventuellement déjà des négociations au niveau politique.

H. MONITORING ET SUIVI DES MESURES

Cette étape n'est présente que dans les projets les plus "aboutis" (OBJECTIF 2020, B21, TM). Elle est pourtant importante si un nouveau cycle de prospective et/ou de planification est prévu, afin que les participants puissent tirer les enseignements du cycle précédent et construire un nouveau programme d'actions correspondant aux avancées réalisées et au nouvel état du système.

B. CONCLUSIONS GENERALES

Comme nous l'avons vu tout au long de cette étude, les champs de la prospective et de la planification ne sont pas caractérisés par l'existence de méthodologies claires et précises, facilement reproductibles. Des auteurs s'efforcent de créer un certain ordre en recensant les différents outils et instruments existants et en les assemblant afin de composer des approches et méthodes-types, des boîtes à outils mobilisables en toute occasion moyennant un minimum d'adaptation, mais la diversité demeure irréductible.

Dans le champ de la prospective, il n'y a, à l'heure actuelle, pas de méthodologie-type, et il semblerait qu'on ne se dirige pas vers une standardisation de ce champ. Chaque étude est unique et part d'une analyse et de valeurs propres, d'un contexte et d'objectifs spécifiques. Chaque étude, par ses spécificités et ses expérimentations, constitue une source d'inspiration pour les suivantes.

Il reste possible de faire un recensement et un classement des méthodes, outils, approches et instruments fréquemment utilisés dans le cadre d'études sur le futur, mais ces classifications sont pour le moins fragiles face à la pratique. En effet, chaque nouvel exercice de prospective, en raison des besoins induits par le contexte, va puiser dans les expériences existantes et tenter de nouvelles combinaisons, conduisant au passage à réviser ces classements.

1. OUTILS ET APPROCHES

Tout d'abord, on constate que la plupart des exercices analysés n'accordent pas une grande part à la recherche et l'utilisation d'outils et de méthodes spécifiques.

Les outils qualitatifs, pourtant incontournables dans des situations où le cadre de l'exercice relève de la complexité et nécessite l'intégration de nombreuses perspectives, sont en général mal définis en amont des exercices, et l'on utilise peu de moyens formels (tels que des analyses multicritères participatives) qui pourraient structurer les débats ou participeraient à une hiérarchisation formelle des enjeux, objectifs ou tendances.

De même, on a comparativement peu recours à des exercices de modélisations : les données ne sont généralement pas produites pour l'exercice de prospective ou de planification, mais on utilise volontiers des données et projections existantes (par exemple, issues de rapports du GIEC). Cette frilosité vis-à-vis de l'utilisation et de la mobilisation des outils quantitatifs et qualitatifs spécifiques s'explique probablement dans certains cas par un manque de ressources et de capacités. Plus directement, on observe que les moyens disponibles sont plus volontairement investis dans une démarche de participation. Il semble également probable que les auteurs des exercices estiment que ces outils ne contribuent pas ou peu à la gestion de processus de coopération. Ce double constat en défaveur d'une utilisation plus formelle, mais surtout structurée et consciente, des outils qualitatifs/quantitatifs montre peut-être aussi que les auteurs des exercices analysés tendent à privilégier la gestion des caractères fortement « négociateur » et politique de ces exercices de prospective et de planification.

Backcasting et forecasting

Au niveau du classement des approches et des outils, on voit qu'une catégorisation fortement utilisée, qui oppose *forecasting* et *backcasting* est finalement assez superficielle, car nous n'avons pas identifié d'exercices strictement basés sur du *forecasting* ou du *backcasting*. Les deux approches finissent toujours par se mêler à un stade ou l'autre de l'étude. En effet, les études de *forecasting* ont été utilisées historiquement en premier lieu, dans des études abordant le futur en termes de projections des tendances passées et présentes afin de dessiner les contours probables de l'avenir dans le prolongement de ces tendances, et ce le plus souvent de manière quantitative. Par la suite, cette approche va être fortement reléguée au second plan, discréditée entre autres par la non-réalisation des ces "prédictions". Se développent alors les approches de *backcasting*, abordant le futur sous l'angle normatif : « comment voyons-nous le futur idéal à (très) long terme », et « comment y parvenir », sont les questions qui fondent une recherche dès lors plus qualitative, car nécessairement discursive.

Une définition simplifiée présente ces approches comme une démarche allant du présent vers le futur pour le *forecasting*, et du futur vers le présent pour le *backcasting*. Or de l'analyse des exercices, dont certains se revendiquent d'une démarche de *backcasting*, on observe qu'il s'agit davantage pour la réflexion d'un va-et-vient entre les deux démarches, entre deux manières d'observer un même problème, des approches de type *backward-* et *forward-looking*.

Dans notre étude, nous avons aussi constaté que ces deux approches cohabitent et sont tout à fait complémentaires. Les projections ne sont valables qu'à relativement court, voire moyen terme, et il est plus adéquat de se baser sur des hypothèses concernant les valeurs et les principes pour des analyses à long terme.

Sectoriel et intégré

Il n'existe pas non plus de nette différenciation entre une étude sectorielle ou intégrée. Une étude "intégrée", peut très bien à un stade de son élaboration nécessiter de mener une analyse sectorielle d'un domaine en particulier afin d'obtenir davantage de données dans cette matière pour les introduire ensuite dans un scénario intégré.

De même, une étude à la base menée de manière sectorielle peut, dans les étapes ultérieures, mettre en évidence les liens, interconnexions et influences existant entre ces différents domaines, entre ceux-ci et le reste du système réel, et ainsi poursuivre une approche intégratrice.

Il s'agit à nouveau davantage d'une coexistence des différentes manières de procéder et d'observer la réalité, que d'un choix ferme et définitif pour l'un ou l'autre.

Il faut parallèlement malgré tout garder à l'esprit que l'essence même du concept de développement durable est précisément la recherche d'une meilleure compréhension des liens entre les différents secteurs de la société en vue de la mise en œuvre d'une action trans-sectorielle ; en se basant sur une compréhension transversale des problématiques à résoudre, il devient possible de penser l'action sous différents angles à la fois, en tenant compte des conséquences positives et négatives dans les différents champs.

Niveau spatial et degré d'intégration

En définitive, il semble difficile de réaliser un exercice de prospective et de planification qui essaierait de gérer identiquement les multiples « complications » que l'on attache habituellement à la référence au développement durable, et qui p.ex. porterait à la fois sur un territoire hétérogène (intégration spatiale du niveau global/mondial, national, etc.), et qui soit aussi multisectoriel et transversal. On se rend compte qu'en pratique les analyses se spécialisent en conduisant des études à la fois mondiales ou nationales et portant sur un secteur ou problème unique (WWV), ou des études territoriales (une région, une ville, etc.) visant une analyse générale de la situation et de l'avenir de ce territoire (Objectif 2020, Pays Basque 2010).

A contrario, seul Baltic 21 tente timidement de relever le défi de l'intégration en mettant en évidence les problématiques trans-sectorielles, afin de construire des *Joint Actions*, ces programmes d'actions communs à plusieurs secteurs. Il reste qu'il s'agit là aussi d'une approche peu ambitieuse du développement durable et de l'intégration des problématiques, basée sur une conception sectorielle classique de la réalité. Baltic 21 illustre ainsi la difficulté de réaliser à la fois un exercice à un niveau territorial hétérogène et selon une approche intégrée.

De même, VISIONS s'est précisément fixé comme but de parvenir à réaliser des scénarios totalement intégrés, horizontalement (entre secteurs), mais aussi verticalement (entre niveaux spatiaux). Le prix à payer pour parvenir à un tel niveau d'intégration des problématiques, semble avoir été de demeurer à un niveau élevé de généralités, ne permettant que difficilement d'entrevoir les manœuvres nécessaires pour déboucher sur une planification plus concrète.

Par opposition, nous constatons sur base des démarches Objectifs 2020 et Pays Basque 2010 que le degré d'intégration augmente, si l'on se situe face à un niveau spatial relativement réduit et homogène (en occurrence des régions françaises). Si le cas de Pays Basque 2010 est plus classique, Objectifs 2020 mobilise en effet des thèmes de travail transversaux cohérents avec les principes de développement durable.

2. TEXTES DE REFERENCES

Les textes de référence utilisés ne sont généralement pas explicités : la plupart du temps, ces références sont implicites et perçues comme allant de soi.

C'est dans le cas d'un exercice rassemblant une série de pays hétérogènes (Baltic 21), que nous avons observé le plus l'explicitation des textes de références (traités internationaux). Cela est dû au fait que ces différents pays n'ont pas en commun de contexte légal et institutionnel "évident". Ils sont forcés de choisir de manière claire les références qu'ils vont partager, pour ensuite pouvoir construire sur une base commune.

Il nous semble que, dans un processus participatif rassemblant de nombreuses personnes d'origine diverses, il serait tout à fait pertinent de rendre explicites les références sur lesquelles on s'appuie.

3. PARTICIPATION

La phase participative de ces exercices, semble avoir pour fonction principale d'informer le processus de planification, les résultats de celui-ci pouvant encore être par la suite éventuellement soumis à validation.

De manière générale, la participation a souvent pour but de créer une certaine légitimité relative au programme d'actions proposé en bout de course et un soutien de la part des acteurs qui ont pu participer et faire entendre leur voix. Mais, au niveau du contenu, la participation permet aussi de se baser sur l'expérience et la créativité des acteurs concernés, et d'injecter dans le processus les attentes et souhaits des acteurs et de la population. Ainsi, deux aspects semblent importants dans une étude participative de prospective et de planification : les résultats obtenus, que ce soit sous forme de scénarios, de programme d'action ou autre, mais aussi le processus suivi pour parvenir à ces résultats.

Double apport

En effet, principalement au travers de la participation, deux mécanismes essentiels vont contribuer à nourrir et construire l'analyse du futur.

D'une part, les personnes présentes ont différentes qualifications et apportent avec elles non seulement leurs compétences et expériences spécialisées, mais également leurs valeurs et conceptions du monde spécifiques. Cela permet de prendre en compte différents aspects de la réalité sans se confiner à un système de pensée ou de valeur.

D'autre part, la participation permet, à tout le moins, une expérience de réflexion sur le futur, les incertitudes, les défis à relever et les actions à entreprendre, et au mieux une compréhension transversale des problématiques de nos sociétés face au développement durable et une analyse partagée du futur avec les autres acteurs, la construction de réseaux entre les personnes présentes. Cela peut être particulièrement intéressant si ces personnes font par exemple partie d'un même secteur particulièrement fragmenté (ex. du secteur de l'eau au niveau global : WWV) ; ou si ces personnes sont vouées à devoir discuter, décider et agir ensemble par la suite. Un des objectifs de la construction d'évolution(s) souhaitée(s), ou d'image(s) finale(s), est de parvenir à la co-production d'un horizon partagé. Cette construction pourra par la suite constituer le point de départ pour d'autres projets (associatifs, politiques...), en contribuant, comme point commun entre les acteurs, à faciliter la communication et la compréhension, et donc à permettre une action plus efficace. Cependant, il est nécessaire de rester prudent par rapport aux supposés effets tentaculaires et structurels que pourraient induire des processus de participation. L'expérience montre en effet que la multiplication des sollicitations pour un ensemble assez limité d'acteurs sociétaux (voire de citoyens disponibles et volontaires), induit la mise en place d'une diplomatie relativement professionnelle de la représentation au sein de ces types de processus, où l'implication et la responsabilisation des participants sont souvent peu développées.

Diversité des valeurs.

Pour que la démarche soit "efficace", il faut si possible choisir les participants, d'une part parmi des individus qui contribuent aux choix politiques, et d'autre part parmi des personnes susceptibles de se mobiliser, de transmettre leurs nouveaux savoirs et d'agir en ce sens. Le choix de ces "participants" est également crucial en termes de diversité des valeurs, conceptions du monde, attentes, normes et croyances.

"Stakeholder-driven" ou "stakeholder-oriented"

Au-delà de l'option pour la participation, il faut choisir entre un processus qui prend comme point de départ le travail et la réflexion des participants (*stakeholder-driven* : le cas de construction de *storylines* dans VISIONS-Europe montre que cela demande du temps) et un processus qui implique les participants à l'un ou l'autre stade (*stakeholder-oriented* : faire contribuer les *stakeholders* sur base d'un travail existant, en récoltant leurs impressions par rapport aux valeurs, aux attentes, à la perception du système étudié, etc.). Les deux démarches sont également valables, mais ont des avantages et inconvénients spécifiques.

Organisation de la participation.

Un détail pratique important, trivial mais crucial, est la nécessité de clarifier, pour les concepteurs eux-mêmes, et surtout pour les participants, le but et les attentes liées au projet sous peine de démotivation et d'échec de la démarche. Et il ne faut jamais susciter des attentes qui ne seront pas satisfaites.

Par ailleurs, certains contextes spécifiques sont propices à l'engagement des acteurs concernés (renouveau économique, revendications culturelles, etc.).

Rapports de force et oppositions

Pour construire une vision de l'avenir ou un projet partagé, il est tout aussi indispensable de mettre en évidence les points communs que les divergences. Si l'on vise à atteindre un consensus sur ce vers quoi nous voulons nous diriger, il est impossible de faire l'impasse sur les rapports de force, sous peine de les voir par la suite remonter à la surface, souvent trop tard pour permettre la discussion, et ainsi briser en partie les efforts accomplis (WWV). Au lieu de les dissimuler, il faut les mettre en lumière lors des débats, et avec eux l'ensemble des thèmes essentiels et des véritables enjeux afin de parvenir à des discussions sur le fond et non sur des lieux communs.

PARTIE III : PISTES POUR LA MISE EN PLACE D'UN PROCESSUS DE PROSPECTIVE ET/OU DE PLANIFICATION A LONG TERME

À l'origine, l'objectif de la présente étude était de fournir une liste de méthodes possibles pour la construction d'un plan à long terme pour un développement durable, en mettant en évidence leurs forces et faiblesses intrinsèques, ainsi que les opportunités et éventuels risques d'une mise en œuvre dans le contexte belge.

Comme nous l'avons vu, une des conclusions de ce rapport est qu'il n'existe pas de telles méthodes standards prêtes à l'emploi parmi lesquelles on pourrait choisir la plus adaptée à la Belgique et aux objectifs du développement durable.

En revanche, nous avons pu mettre en évidence une structure-type, constituée d'étapes spécifiques. Cette grille d'analyse est une manière de schématiser a posteriori la réalité complexe de processus plus ou moins structurés, aux contours tantôt définis à l'avance tantôt improvisés, mais selon des logiques à chaque fois différentes et dépendantes des objectifs poursuivis, des contextes et des acteurs spécifiques. Face à l'analyse de ces cas diversifiés, notre grille d'analyse s'est avérée robuste. Nous nous basons donc sur celle-ci, et sur les enseignements de cette étude pour formuler une série de pistes qui permettraient d'initier un processus de prospective et/ou de planification à long terme pour la Belgique. Par conséquent, cette troisième partie du rapport ne fournit pas de propositions "clé sur porte", mais présente différentes logiques permettant d'envisager la construction d'un plan à long terme. Ces différentes logiques ouvrent la porte à un large ensemble de possibles dont nous n'explorons ici que quelques brefs exemples.

A. DEUX PRINCIPES DE RESPONSABILITE

Deux principes du développement durable ont été mobilisés tout au long de ce rapport : la nécessité de concevoir les actions du présent à l'aune 1) de leurs conséquences à long terme, et 2) de leurs effets pour les différentes composantes de la société (présentes et à venir). L'articulation de ces deux principes pour la société belge revient à formuler l'hypothèse suivante : l'intégration des aspects hétérogènes du développement durable (économie, environnement, social, culturel, institutionnel) est indissociable d'une réflexion et d'un débat à l'aune du temps long, autour des incertitudes, des contraintes et des souhaits pour la Belgique. Changement climatique, solidarité intergénérationnelle, biotechnologies, gestion de l'eau douce, production d'énergie, aménagement du territoire, etc. sont autant de thématiques ayant des implications sur des dizaines d'années, voire sur plusieurs générations et qui relèvent de domaines et compétences très différents.

Nous allons reprendre les deux principes de responsabilité à long terme et de diversité des domaines pour les mettre au travail afin d'élaborer quelques propositions de processus participatifs de prospective et de planification que pourraient initier les institutions belges. Des principes à leur mise en œuvre, le chemin est long et tortueux, semé d'embûches qu'il s'agit de ne pas sous-estimer. Penser à long terme implique de prendre du recul vis-à-vis des évidences et de

nos représentations partielles du monde, afin de tenter d'en appréhender les différents aspects et d'en redessiner les contours à l'aune du possible et du souhaitable. Cela implique non pas de nier les rapports de force, ni de dissoudre les conflits qui opposent les différents groupes de la société, mais de les entendre et de créer des espaces de dialogue et de négociation.

Comme l'analyse des cas (cf. partie II) nous l'a montré, la mise en place d'un processus de prospective ou de planification représente une démarche d'envergure, exigeante en termes de ressources, financières, bien sûr, mais surtout en temps, en qualification et en volonté politique. En outre, nous avons pu constater que le choix d'une échelle spatiale non homogène rend l'opérationnalisation d'une démarche de ce type plus difficile : plus le niveau spatial est hétérogène (qu'il s'agisse de l'Europe, de la France ou de la Belgique), plus la construction d'une démarche intégrée (du point de vue sectoriel, spatial, temporel, etc.) et d'un produit détaillé est difficile. Il faut également remarquer que, contrairement aux attentes, la participation ne mène pas forcément au consensus, mais elle peut y contribuer (d'autant plus lorsque l'on prend en compte les dynamiques à long terme).

B. PRODUIT ET PROCESSUS

La construction d'un plan à long terme pour la Belgique en matière de développement durable, au-delà de la tentative de définir, structurer et échelonner des objectifs et des mesures, est aussi l'occasion de redistribuer les connaissances parmi les acteurs concernés et de construire de nouvelles relations entre ces acteurs.

En effet, une démarche participative de prospective et de planification à long terme produit deux types de résultats. D'une part, l'objectif de la démarche est de produire un plan à long terme. D'autre part, la démarche produit une série d'effets non programmables, insaisissables : de nouvelles relations interpersonnelles, de nouveaux réseaux, de nouveaux savoirs, de nouvelles représentations de la réalité, etc. Les personnes qui ont œuvré à de tels exercices insistent sur l'idée que les effets non programmables ne doivent pas être considérés comme des « sous-produits », comme des « effets secondaires ». De ce point de vue, le plan n'est pas uniquement une fin en soi, mais aussi un moyen, une aide pour se projeter au-delà du court terme et pour générer de nouvelles dynamiques. Comme c'est le cas pour beaucoup de plans et de programmes, la mise en œuvre du plan à long terme peut ne pas se dérouler comme prévu. Ce seront alors les effets générés tout au long du processus sur les acteurs et leurs relations qui prendront le relais face à des situations non prévues par le plan. Dans la mesure où les acteurs auront acquis de nouvelles connaissances sur le système, sur les autres stakeholders, qu'ils auront pris l'habitude de dialoguer, ils pourront facilement remobiliser des balises communes et prendre ensemble les décisions face aux lacunes qui apparaîtraient. .

C. DEUX LOGIQUES

Les deux principes (responsabilité à long terme, diversité des acteurs) se traduisent dans l'élaboration d'un plan selon deux axes :

- la nécessité de penser l'évolution sociétale à long terme;
- la mobilisation d'acteurs divers aux intérêts et compétences multiples.

Le processus de traduction lui-même implique que la construction des idées et des réseaux solidifie les liens entre les conceptions et les actions et renforce la capacité des acteurs à faire face à des situations imprévues lors de la mise en œuvre du plan.

Différentes logiques peuvent bien entendu présider à la conception d'une démarche de prospective et de planification à long terme. Par souci de cohérence, nous emprunterons ici deux portes d'entrée :

1. la participation des diverses catégories d'acteurs : en partant de l'importance de la participation des différentes catégories d'acteurs, nous allons chercher à répartir leurs diverses contributions et à utiliser au mieux leurs compétences spécifiques.
2. la structuration du processus au travers d'étapes-clés : chaque étape produit des résultats spécifiques et peut à ce titre être au centre du processus politique de planification.

Nous développons ces deux logiques dans la suite de ce chapitre. Elles se distinguent l'une de l'autre tant par la forme (présentation d'une logique théorique/présentation d'exemples) que par le fond (approches différentes de la participation, des catégories d'acteurs et des besoins éventuels liés aux différentes étapes, etc).

Avec ces deux logiques nous ne prétendons pas épuiser l'ensemble des exercices possibles de prospective et de planification. Elles découlent toutefois de la structuration de nos résultats. Et surtout elles doivent être envisagées comme des pistes, de différentes natures, visant à susciter la réflexion et l'appétit pour de tels exercices.

1. Le processus de participation comme expertise distribuée

L'appel à la participation peut se justifier sous deux angles, celui de la légitimité démocratique et de la « bonne gouvernance » et celui de son efficacité pragmatique. Nous adoptons ici cette deuxième approche, en reprenant les conclusions de l'analyse de cas (Partie II.3) qui montre qu'un exercice participatif apporte à la fois un produit et un processus. En effet, la mobilisation d'approches participatives permet de générer un double apport, à la fois en enrichissant le contenu de l'exercice des savoirs et expériences spécifiques des participants, mais aussi en permettant à ces participants d'acquérir de nouvelles connaissances, de développer de nouvelles relations, etc. Dans une perspective pragmatique, il est très important d'être attentif aux dispositifs à mettre en place afin de donner toute son ampleur aux effets recherchés en fonction du contexte que l'on s'est fixé. Il est donc nécessaire d'adapter pour chaque cas un espace où pourront s'exprimer divers systèmes de valeurs, diverses conceptions du monde, et bien sûr, différents intérêts. Ce qui implique également la prise en compte des rapports de force existants. Même si un des objectifs finaux est la construction d'un plan unique partagé, la recherche du consensus ne doit pas faire l'économie de l'identification des intérêts en présence et de la compréhension des dissensus, afin de se diriger ensuite, au mieux vers un consensus, ou à défaut vers un dialogue constructif. Pour ce faire, le choix des approches participatives devra être étudié avec soin : par exemple, que ce soit pour le processus général ou pour telle ou telle étape, on adoptera une démarche *stakeholder-driven* (où ce sont les participants qui mènent l'exercice du début à la fin) ou *stakeholder-oriented* (où les participants interviennent à un stade ou un autre de la réflexion), etc.

Nous proposons ici comme définition de travail, la participation comme *la représentation de groupes hétérogènes aux compétences et intérêts variés, dans le but de faire émerger un certain type de représentativité*. La question de la représentativité est abordée ici sous son angle pragmatique : comment les compétences sont-elles distribuées au sein de la société ? quelles sont les catégories d'acteurs qui représentent une diversité d'intérêts ? à quel stade d'un processus de planification une catégorie d'acteurs donnée est-elle la plus adéquate pour intervenir ?

Sur base de cette approche, nous avons identifié quatre catégories d'acteurs susceptibles de s'approprier à un stade ou l'autre la construction d'un plan de développement durable à long terme et de participer ainsi au processus de décision publique : **Les acteurs politiques**, **Les administrations**, **La société civile**, **Les citoyens**. Ces quatre catégories de participants constituent quatre catégories d'acteurs de la décision publique, chaque fois sous un angle spécifique : le choix politique, la mise en œuvre, l'influence exercée sur le processus de décision, la vaste catégorie de ceux au nom de qui et pour qui la décision est prise. Les trois premières catégories ont l'avantage d'être organisées et de posséder des structures à différents niveaux (national, régional, local). Quant aux « citoyens », s'ils représentent la légitimité démocratique, des dispositifs spécifiques sont requis pour que leurs points de vue puissent être articulés.

Parallèlement, une catégorie d'acteurs incontournables dans une démarche de compréhension d'un système complexe et des interrelations entre les différents sous-systèmes qui le constituent restent les experts, scientifiques et spécialistes divers. Dans cette configuration, ces experts "classiques" (académiques, consultants, etc.) sont en retrait, dans un rôle de facilitateur du processus. Au cours des différentes étapes, ceux-ci pourront seconder, éclairer les participants, voire prendre le relais,

afin d'apporter leur expertise spécifique tant comme spécialistes d'un secteur ou de la construction de scénarios par exemple, que comme porteurs d'une connaissance multidisciplinaire.

Pour structurer la démarche, nous nous sommes fixés une question-clé : *Quelle peut être la contribution spécifique de ces différents acteurs aux huit étapes du processus de prospective et de planification ?* Que peut-on attendre de chacun d'eux ?⁹⁹

La catégorisation des acteurs présentée correspond aux besoins d'un exercice participatif de construction d'un plan de développement durable à long terme. Les quatre catégories d'acteurs que nous avons retenues sont basées essentiellement sur des repères liés au niveau fédéral. Il va de soi que celles-ci peuvent, selon l'échelle du projet, inclure, pour les acteurs politiques par exemple, les membres des Parlements régionaux et communautaires, voire les mandataires provinciaux et communaux. Une détermination plus poussée de ces catégories en fonction des objectifs, devrait faire l'objet d'une grande attention, notamment en termes d'équilibres communautaires, de pertinence, etc.

Chacune des catégories d'acteurs pourrait en fait contribuer à chacune des étapes. Cependant l'apport engendré par le travail d'une certaine catégorie d'acteurs sera plus adéquat pour certaines étapes. Cette adéquation est évaluée sur base des critères de compétence, d'expérience et de perception que possèdent les acteurs. Pour certaines étapes, il est en revanche difficile de trouver une configuration efficace, et la démarche peut éventuellement s'avérer contre-productive. Nous allons donc développer cette logique d'"expertise distribuée", en fonction des compétences requises par les étapes et des caractéristiques des différents acteurs en présence.

1. *Acteurs politiques*

Cette catégorie d'acteurs inclut d'abord l'ensemble des députés et sénateurs fédéraux. Selon que l'accent est mis, par exemple sur la légitimité démocratique des élections ou sur une large représentativité, elle peut éventuellement être élargie aux partis politiques et aux autres mandataires politiques. Mais, nous n'incluons pas dans cette catégorie les membres du gouvernement et des cabinets. En effet, l'exigence de réflexion à long terme est peu compatible avec la mobilisation du pouvoir politique exécutif, dont la tâche est davantage axée sur les politiques concrètes à mettre en œuvre endéans la législature.

Bien que les représentants élus soient également tributaires d'échéances à court terme, ils peuvent, notamment au travers des commissions parlementaires et du Sénat, aborder des questions de fond sur la gestion du pays. Le Parlement est typiquement un espace de négociation où se débattent des points de vue variés et qui prend des résolutions engageant la nation. C'est pourquoi cette institution semble particulièrement adaptée pour identifier les objectifs intermédiaires détaillés

⁹⁹ Les étapes auxquelles nous faisons référence sont celles de notre grille d'analyse (présentée dans la partie II, chapitre 1 de ce rapport). Pour rappel, nous avons identifié et explicité huit étapes d'un processus-type de prospective et de planification qui couvre différentes fonctions: A. Définition des thèmes de travail, B. Elaboration d'un diagnostic, C. Identification des variables et tendances, D. Construction d'évolution(s), E. Construction d'image(s) finale(s), F. Identification de mesure(s), G. Détermination d'objectif(s), H. Construction d'un monitoring.

(**étape F**) à se fixer pour faire face à ces enjeux de société. Une autre étape est également particulièrement politique dans le sens où elle détermine le cadre de l'action publique : la définition des thèmes de travail (**étape A**) transversaux, reliés aux problèmes structurels et aux questions récurrentes qu'il faudra prendre en compte dans le processus.

Les élus sont des acteurs politisés, mais il nous semble qu'il est possible d'éviter le piège des clivages politiques classiques en leur attribuant ces deux étapes. En effet, dans un premier temps, les représentants belges seront amenés à collaborer pour désigner les problèmes à traiter ; ce qui est une tâche moins susceptible de générer des blocages, et permettant éventuellement de créer une dynamique qui permettrait d'aborder plus sereinement la phase d'identification des objectifs. Mais les risques de blocage sont réels. Il sera sans doute nécessaire de traiter cette étape dans une approche *stakeholder-oriented*, où les informations issues de la participation seraient reprises et traitées par une équipe ayant pour mission de synthétiser les différentes positions.

2. *L'administration*

Les fonctionnaires sont à la fois susceptibles d'enrichir le processus de par leurs compétences de spécialistes, et de par leur position dans l'appareil de gestion de la société qu'est l'Etat. Il est important de leur permettre de s'approprier une démarche, qui, pour qu'elle porte ses fruits, devra par la suite être soutenue à différents niveaux de la société et notamment au niveau de la mise en œuvre des décisions politiques.

Ce groupe d'acteurs pourrait apporter une contribution intéressante à la plupart des étapes. Par exemple, l'administration est porteuse d'une grande expertise qui pourrait contribuer à l'établissement d'un diagnostic de la situation (étape B) ; cependant, les fonctionnaires seraient dans ce cas de figure, à la fois juge et partie, le diagnostic portant en quelque sorte, de manière directe ou non, sur les réalisations de l'administration et leurs effets.

Les étapes de détermination de mesure(s) (**étape G**) et de construction d'un monitoring (**étape H**) sont comparativement les plus adaptées et les plus en phase avec la fonction première de l'administration d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi des politiques. Leur expertise en la matière permettra l'élaboration d'un plan solide et réaliste. Mais pour que celui-ci forme un tout cohérent, il faudra concevoir une organisation non sectorielle et amener les différentes administrations à collaborer, afin de produire non pas une addition de mesures sectorielles, mais un plan transversal, où chaque mesure doit, autant que faire se peut, tenir compte des éventuelles conséquences pour les autres domaines. De même, la mise en place d'un système de contrôle implique de pérenniser ce système de travail en réseaux afin que l'évaluation des réalisations puisse obéir à ce même critère de transversalité.

3. *La société civile*

La société civile est un raccourci pour désigner les organisations de la société civile : les organisations syndicales et patronales (les « partenaires sociaux »), les organisations non gouvernementales, les associations professionnelles, les organisations de base, etc. Cette catégorie d'acteurs rassemble des organisations extrêmement diverses, grandes ou petites, qui agissent à des niveaux et dans des secteurs différents. Comme les institutions politiques et les

administrations, les organisations sont également souvent structurées en différents niveaux, du local au fédéral. Une manière d'opérer une sélection pragmatique des organisations participant à l'exercice serait d'élargir le Conseil Fédéral de Développement Durable à de nouvelles organisations.

Le grand intérêt des organisations de la société civile réside dans leur connaissance approfondie d'une multitude de « terrains ». Grâce à leurs compétences spécialisées et à leur expérience de terrain, les organisations de la société civile apparaissent comparativement les plus aptes pour prendre en main l'élaboration d'un diagnostic (**étape B**) et l'identification des variables et tendances (**étape C**). Cependant, il sera éventuellement utile de faire une différenciation entre les petites associations (qui pourraient contribuer principalement à l'étape B), et les plus grandes organisations ayant en main les outils conceptuels et techniques, ainsi que le personnel et les qualifications nécessaires pour dresser un tableau à la fois exhaustif et détaillé des variables et tendances-clés du paysage économique, social et environnemental belge (étape C).

Le risque d'un dialogue entre ces organisations est de ne parvenir à générer qu'un catalogue de constats spécifiques à leurs "chevaux de bataille", sans prendre en compte les thématiques couvertes par les autres groupes, voire des thématiques non prises en charge par ce type d'associations.

Pour éviter une juxtaposition de revendication, il sera nécessaire de concevoir une configuration dans laquelle les associations sont amenées à travailler de manière transversale, éventuellement en partant d'une base de réflexion fournie par des experts "classiques" ; ou au contraire, une configuration dans laquelle les constats tirés par les organisations servent de base de travail à un groupe d'experts, chargé d'élaborer le diagnostic en tant que tel. L'important est principalement d'inclure dans le processus les points de vue des organisations (comme des autres acteurs), qui, sinon, peuvent faire entendre leur voix à un autre stade, voire remettre en cause les résultats obtenus.

4. *Les citoyens*

Cette catégorie englobe en fait l'ensemble de la population belge. Par opposition à la catégorie des *organisations*, la contribution des "simples" citoyens dans ce processus est abordée sur base de leurs perceptions personnelles du monde et de la société belge, de l'expérience que chacun a de la vie au quotidien, et surtout, en termes de désirs et d'attentes pour le futur.

En effet, c'est à ce groupe que nous proposons de poser la question : *Que voulons-nous pour demain ?* Et ce, au travers de la construction d'une image finale (**étape E**), ainsi qu'au travers de l'identification de grands objectifs (**étape F**, mais de manière moins détaillée que ce qui est demandé aux *acteurs politiques*).

S'il est très difficile d'être pleinement représentatif (en dehors des élections ou d'un référendum), il est possible d'atteindre un certain degré de représentativité en visant un maximum de diversité. Comme il n'est matériellement pas possible de faire participer tout le monde, une étape importante dans la mise en œuvre de ce processus sera le choix d'une méthode de sélection des participants ; celle-ci, une fois encore sera fonction de l'objectif poursuivi et des moyens à disposition : tirage au sort, base volontaire, forums délocalisés, etc. Le consensus, s'il est souhaitable dans le cadre de l'élaboration d'un plan, n'est pas un passage obligé. Par ailleurs, en ce qui concerne le nombre d'images produites dans l'étape E, mieux vaut plusieurs images à l'issue

d'un processus où l'on a pu s'entendre et se comprendre, plutôt qu'une image unique extirpée aux forceps au cours d'un processus marqué par le dialogue de sourd.

Notons que l'**étape D**. Construction d'évolution(s) n'a pas été attribuée. Cela est dû, notamment, à la multiplicité des configurations possibles. Les caractéristiques requises pour cette étape pourront être différentes selon que l'étape D précède ou suit l'étape E (construction d'image(s) finale(s)), selon que cette étape E débouche sur une ou plusieurs images finales et selon que pour chaque image finale, une ou plusieurs évolutions possibles sont construites. Une possibilité parmi d'autres serait que la construction d'évolution(s) soit attribuée aux organisations de la société civile car cette tâche nécessite de disposer à la fois d'une certaine expertise afin de proposer des développements plausibles et d'une ouverture d'esprit permettant, par exemple, de prendre en compte des options innovantes.

Rappelons de plus qu'il n'est en rien obligatoire de mobiliser l'ensemble des huit étapes de la grille d'analyse, tout comme leur agencement n'est en rien fixé par l'ordre choisi pour les présenter (A-H), comme cela a été illustré dans l'analyse de cas (II.2).

Cette répartition des tâches est synthétisée dans le tableau ci-dessous.

	<i>Politique</i>	<i>Administration</i>	<i>Société Civile</i>	<i>Citoyens</i>
A Définition des thèmes de travail	X			
B Elaboration d'un diagnostic			X	
C Identification des variables et des tendances			X	
D Construction d'évolution(s)				
E Construction d'image(s) finale(s)				X
F Identification d'objectif(s)	X			X
G Détermination de mesure(s)		X		
H Construction d'un monitoring		X		

Figure 3: Répartition des contributions des différentes catégories d'acteurs aux étapes d'un processus de prospective et de planification à long terme

De cette répartition des compétences, il est possible d'imaginer une multitude de configurations possibles. Pour chacune il faudra définir les différentes phases du processus :

- Sélection des participants;
- Approche participative mobilisée (focus group, Delphi, interviews, etc);
- Eléments catalyseurs/ support (documents existants, envisionning, etc);
- Objectifs intermédiaires et finaux de la démarche;
- Valorisation des résultats (dans quoi vont s'intégrer les résultats, ...);
- Etc.

Cette répartition n'implique pas pour autant que les différents groupes d'acteurs doivent se limiter à contribuer uniquement aux étapes que nous avons désignées comme "optimales" pour eux : si selon cette logique, les mieux placés, par exemple, pour définir les mesures concrètes sont les fonctionnaires, cela n'empêche pas de permettre à d'autres catégories de s'exprimer sur cette thématique également.

Par ailleurs, nous avons proposé ici des "moments optimaux" en termes d'acteurs et de compétences. Mais cela n'implique pas forcément que la somme de ceux-ci constitue une configuration optimale. En fonction des objectifs poursuivis, les acteurs et les étapes mobilisées peuvent varier ; l'enchaînement des étapes et les conditions pratiques peuvent favoriser l'une ou l'autre configuration.

Cette répartition des tâches en fonction des compétences fait écho à l'idée séduisante de "l'intelligence distribuée". Cependant, il n'est pas possible de justifier cette distribution des compétences de manière analytique. Elle est le fruit d'une logique parmi d'autres, dont nous avons suivi le fil pour parvenir à ce résultat. Pour illustrer la diversité des possibles, nous présentons dans le chapitre suivant une tout autre logique de structuration du processus.

2. Sélection d'une étape comme singularité du processus

La proposition suivante est articulée autour des différentes étapes constitutives d'un processus de prospective et de planification (cf. II.1). Au lieu de considérer la participation sous la modalité des différentes catégories d'acteurs, nous allons nous intéresser à la spécificité de chaque étape. Jusqu'à présent nous avons surtout évoqué la succession des étapes et l'articulation des étapes entre elles. Or chaque étape est un exercice intéressant en soi et peut être vue comme le centre de gravité d'un processus particulier de prospective et planification. Nous allons donc regarder de près quelles sont les étapes qui mériteraient une attention particulière, et construire à partir de leur singularité un processus participatif.

Si l'*identification des thèmes de travail* (étape A) est cruciale, en particulier dans le cadre du développement durable, pour définir les limites précises du système étudié et assurer une approche transversale des problématiques, elle est avant tout une étape préliminaire à l'exercice en lui-même. De même, l'*identification des variables et tendances* (étape C) consiste à identifier les éléments clés du système et leurs interrelations, autant de repères pour analyser l'état actuel du système ou en extrapoler les évolutions possibles. La *détermination des mesures* (étape G) est centrale dans un processus de planification, mais constitue avant tout la traduction des enseignements recueillis au cours de l'exercice et principalement des objectifs, en tenant compte de critères de faisabilité technique et politique, de cohérence, etc. Enfin, la *construction d'un monitoring* (étape H) consiste essentiellement à s'assurer du bon fonctionnement des mesures à l'aide d'indicateurs choisis au cours du processus et d'un système de veille qui permette de redémarrer un processus de prospective et/ou de planification quand l'état du système se sera modifié.

Au contraire, d'autres étapes peuvent fournir l'occasion de mobiliser une réflexion plus singulière et de générer un certain type de résultats pouvant alimenter les processus de gestion politique. Ainsi le fait de poser un *diagnostic* (étape B) approfondi sur le passé et le présent s'avère une étape incontournable dans une démarche visant à élaborer des mesures concrètes, utiles et efficaces ; le fait d'envisager les *évolutions* futures (étape D), soutient également l'élaboration de politiques en dégagant des enjeux et des contraintes sur lesquels concentrer les efforts. La construction collective d'une *image unique du futur* (étape E) fournit un cadre de valeurs pour les politiques à court terme et la construction d'une *évolution souhaitable* (étape D) précise la manière dont ces valeurs pourraient être mises en pratique. La définition d'*objectifs* à long terme (étape F) constitue une feuille de route à suivre ou à consulter pour l'élaboration des politiques à court terme.

Selon les objectifs poursuivis par la mise en place d'un tel processus, l'accent peut être davantage mis sur l'une ou l'autre étape. Par exemple : la construction d'une vision partagée sous forme de récit pourra plus facilement être largement communiquée, tandis que la construction d'un diagnostic chiffré parlera davantage aux gestionnaires et aux décideurs.

Nous avons combiné ces différents éléments pour dessiner les contours de trois approches mettant l'accent à chaque fois sur un aspect spécifique des processus de prospective et de planification à long terme. Bien évidemment, le champ des possibles ne se limite pas à ces trois approches

uniquement. Celles-ci ont été sélectionnées et configurées afin de présenter quelques exemples-types.

1°] Diagnostic et enjeux	<i>Construction d'une analyse solide de la situation présente et identification des enjeux cadrés sur un horizon éloigné, sur lequel pourraient se baser les réflexions en matière de DD.</i>
2°] Image Partagée du Futur	<i>Construction d'une "vision" à LT, caractérisée par un ensemble de valeurs et de principes promus par la société, à l'horizon desquels, pourraient se penser des politiques durables.</i>
3°] Objectifs à long terme	<i>Définition par un groupe transverse d'un ensemble d'objectifs plus ou moins détaillés à atteindre à LT qui pourra inspirer les stratégies de DD.</i>

Ces pistes peuvent être combinées les unes aux autres, afin de réaliser un processus plus ou moins complexe, pouvant mettre l'accent sur plusieurs étapes. Mais bien sûr, il faut garder à l'esprit que plus la démarche est large et complète, plus elle est exigeante en temps et en moyens.

Par rapport au point C.1 de cette troisième partie, nous développons des exemples plus précis de configurations afin d'illustrer nos propos. Il ne faut cependant en retenir que l'esprit, les détails étant plus ou moins arbitraires, et nombreux étant les choix à poser par les commanditaires et développeurs. Par ailleurs, la logique qui prévaut en matière de participation dans cette section s'éloigne complètement de la logique développée dans la première. Ici, l'entrée "étape" nous conduit, non pas à cloisonner les différents types d'acteurs, mais davantage à les mélanger, chaque approche générant en fait sa propre logique.

1. Diagnostic et enjeux

Le recul et la connaissance essentielle pour une réflexion transversale sur la situation de la Belgique et son évolution vers un développement plus durable passe par une base de réflexion commune et solide, au travers d'un diagnostic et de l'identification des enjeux principaux à long terme pour la Belgique.

Un diagnostic approfondi permet l'identification des contraintes et des défis à relever et constitue un cadre structurant pour l'élaboration des politiques de développement durable. Il existe aujourd'hui, dans le cadre de problématiques relevant du développement durable, de bons exemples de processus politiques qui ont été, soit initiés, soit soutenus par des diagnostics "scientifiques". Les cas de la couche d'ozone et du protocole de Montréal, ou encore de l'IPCC et des négociations de Kyoto sont bien connus. Il est donc vraisemblable de penser que si les processus de constitution et de formulation de l'expertise sont suffisamment larges et englobants du point de vue des acteurs et des thèmes, et les résultats consensuels et transparents, alors les acteurs politiques seront plus enclins à en tenir compte.

Tout en sachant que des exercices existants poursuivent le même type d'objectif, la présente approche, en se référant à des processus internationaux qui ont prouvé leur impact, propose de

construire un diagnostic objectif de la situation présente (et passée) de la société belge, et d'en déduire une série d'enjeux cruciaux pour l'avenir du pays (voire les évolutions futures possibles), ce diagnostic reposant sur les connaissances et les compétences du monde scientifique belge (voire européen).

Exemple de Configuration

1. Choix des thèmes et sélection des scientifiques et experts participants au processus.
 2. Synthèse des connaissances au sein des réseaux thématiques.
 3. Mise en commun des synthèses par un groupe coordinateur afin de construire un diagnostic intégré.
 4. Commentaires et validation de ce diagnostic intégré, et, sur base de celui-ci, discussion visant à identifier les enjeux et contraintes incontournables pour la Belgique.
-
1. L'idée est donc de constituer des groupes de travail thématiques qui fonctionneraient en réseaux, en faisant appel aux experts et spécialistes belges de chaque thème.
Ces groupes peuvent être relativement sectoriels (ou même disciplinaires) au départ, et ensuite déboucher sur des thèmes de travail plus transversaux et en lien avec les problématiques existantes. Pour compenser cette approche sectorielle, des espaces transversaux de discussion (réels ou virtuels) entre réseaux thématiques devront être aménagés.
Pour constituer ces groupes thématiques de recherche, il faudra rassembler l'expertise des différentes universités, centres de recherche, institutions, bureaux d'étude, etc. du pays ; il faudra aussi essayer d'identifier l'expertise non traditionnelle, forgée par des associations ou des ONG travaillant sur des problématiques spécifiques, dans le cadre desquelles sont également relevées un grand nombre de données scientifiques (biodiversité, précarité sociale, consommation, etc).
 2. Les participants travailleront à confronter et intégrer leurs acquis au sein d'une thématique. Ils devront notamment mettre en évidence les variables-clés qui ont influencé les évolutions passées, et susceptibles de jouer un rôle à l'avenir, les « germes de changements » déjà semés et les « signaux faibles » de la société non encore perçus, les tendances lourdes et les ruptures possibles, etc.
 3. Un groupe restreint, par exemple sous forme d'un secrétariat général, se chargera de coordonner les différents réseaux et leurs interactions internes et externes. Il devra ensuite rassembler les différents rapports thématiques afin de construire un diagnostic intégré et cohérent. Les différentes variables-clés et tendances lourdes communes à plusieurs thématiques seront mises en évidence, les signaux faibles et ruptures potentielles susceptibles de changer la donne dans différents secteurs également, etc.
 4. Une phase de validation de ce diagnostic intégré par les chercheurs participants, devraient leur permettre de réfléchir ensemble pour déduire une série d'enjeux centraux pour la Belgique à plus ou moins long terme. Différentes options sont imaginables, parmi celles-ci :

- Cette phase de réflexion pourrait se dérouler sous la forme d'une assemblée plénière et de commissions chargées de nouvelles thématiques plus transversales (issues de la réflexion du groupe coordinateur). Mais ce type de rassemblements, tenus sur un laps de temps relativement court, peut ne pas permettre la mise en place de synergies et de dynamiques fructueuses de réflexion, par manque de temps, d'espace ou de liberté de parole.
- Une autre option, laissant plus de place à la réflexion de chacun tout en restant un exercice collectif, serait de recourir à une procédure de consultation itérative, p.ex. la méthode Delphi.
L'envoi du diagnostic intégré, éventuellement déjà accompagné des premières réflexions du groupe coordinateur initierait l'exercice. Une première vague de commentaires seraient synthétisée par les coordinateurs, puis renvoyée, et ainsi de suite jusqu'à ce qu'un consensus se dégage sur les contraintes incontournables et les grands enjeux auxquels la Belgique devra faire face dans les prochaines décennies.

Variante:

Une variante de cette approche, au-delà du diagnostic du passé et du présent, mais tout en restant dans une démarche objective, serait d'élargir ce diagnostic au futur. C'est-à-dire de faire construire par des spécialistes, sur base des variables, tendances lourdes et germes de changement identifiés, une série de tendances ou encore de scénarios vraisemblables pour le futur de la société belge. L'analyse des évolutions possibles de l'environnement extérieur de la Belgique, des principaux acteurs et secteurs, pourra mettre en évidence les éléments invariables et récurrents, quel que soit la tendance ou le scénario identifié, et donc déterminer les contraintes incontournables qui devront être prises en compte.

Un tel exercice demandera d'importantes ressources en termes d'expertises, de temps et de ressources (recours probable à la modélisation et à la participation pour la construction de *storylines* qualitatifs). Cette étape devrait s'intercaler entre le point 3 (diagnostic intégré) et le point 4 (validation et identification des enjeux), afin que ces scénarios soient également communiqués aux participants (scientifiques) comme base de réflexion sur les enjeux et contraintes.

Remarque :

Cette approche a l'avantage de ne pas impliquer, a priori, un grand potentiel de blocages politiques, même si une évaluation critique pourrait être douloureuse pour les institutions. Le point faible se situe du côté de l'adhésion du politique et de la possibilité réelle pour un tel produit de servir de cadre de référence pour les futures politiques de développement durable.

Pour répondre à cet obstacle, un moyen est de miser sur la médiatisation du processus et de ces résultats. Dans ce cas-ci, les informations concernant la démarche auront déjà été diffusées au sein du monde scientifique belge. Il pourrait être intéressant d'essayer d'exploiter cet aspect, par exemple en utilisant les réseaux existants des centres de recherches ou des associations pour communiquer vers l'extérieur, ou au travers de conférences au sein des universités participantes, etc.

2. Image partagée du futur

Se développer de manière soutenable, fixer des objectifs, des moyens et des actions pour aller dans ce sens, nécessitent de savoir vers *quel monde durable* nous désirons nous diriger. Inclure une optique de long terme dans les processus politiques peut notamment passer par la définition d'une "vision d'avenir", d'un horizon vers lequel on veut tendre. Cette image du futur, de par son contenu et son processus d'élaboration, devra rassembler et intégrer les sensibilités et les opinions afin de constituer une référence commune pour la société. Pour ce faire, il semble incontournable de passer par une démarche forte de participation, d'une part, dans un but de légitimation large de la démarche, et d'autre part, afin d'amorcer une dynamique parmi les acteurs impliqués, voire de susciter un débat de société. Cette "vision d'avenir" peut éventuellement déboucher, au-delà d'une image guide pour les politiques, sur la définition d'enjeux plus précis, ou encore sur la configuration d'un faisceau de cheminements souhaitables.

Exemple de configuration

1. Construction de la structure de base d'une image de la société belge, par exemple, dans 40 ans par un groupe restreint.
 2. Présentation pour commentaires et amendements à un groupe plus large afin de déboucher sur une version brute de la vision.
 3. Affinage et opérationnalisation de cette version brute.
 4. Identification d'une série d'enjeux saillants à un horizon de 40 ans.
-
1. L'image est donc construite en plusieurs temps, tout d'abord au sein d'un groupe restreint de type *Vision Unit*¹⁰⁰. Celle-ci est pensée comme un groupe de personnes, composé de spécialistes de la construction de scénarios d'une part, et de la Belgique d'autre part : chercheurs, fonctionnaires, mais aussi chefs d'entreprises, leaders d'ONG, personnalités du monde culturel et artistique belge. Ce groupe devrait aboutir donc, dans un premier temps, à une ou plusieurs (voir infra) images du futur. Le travail de construction de l'image par la Vision Unit (et le lancement des discussions au sein du groupe de stakeholders [voir infra]), pourra se référer, par exemple à un diagnostic réalisé à l'avance par une institution scientifique, ou à des présentations de spécialistes dans différents domaines, sur base d'expertises externes ou internes au groupe (exposés prévus à l'avance, ou organisés sur demande des participants pour les sujets à clarifier).
 2. Les ébauches d'image du futur sont présentées à un groupe plus large afin de préciser les choix de valeurs et de principes, de les modifier en fonction des attentes des participants. Le groupe de stakeholders est constitué de personnes issues du monde politique et de l'administration, du monde universitaire et de la recherche, du secteur privé, des entreprises, du secteur "social" et des ONG, et du secteur culturel et de l'enseignement. Ces personnes doivent, comme les membres de la Vision Unit, être choisies pour leur expertise et leur

¹⁰⁰ Voir la méthodologie de la World Water Vision (Partie II, Chap. 2, point B.)

capacité à voir au-delà des blocages actuels, pour leur volonté d'action et leur capacité à refléter les valeurs sociétales.

Encore une fois, la question du nombre d'images finales que devront imaginer la Vision Unit et le groupe de stakeholders reste partiellement ouverte, même s'il est établi que pour aller vers un objectif de type planification, il est nécessaire, à un moment donné, de fermer le champ des possibles pour se limiter à une vision souhaitée unique. Plusieurs options se présentent :

- La Vision Unit ne construit l'ébauche que d'une image, ce qui permet d'y consacrer beaucoup plus d'attention. Mais il faut alors être vigilant, au sein de la Vision Unit, puis dans le groupe de stakeholders, à ne pas étouffer les oppositions en recherchant à tout prix le consensus. Il est donc préférable de ménager une roue de secours au cas où la dynamique de groupe n'entraînerait pas les participants vers le consensus. On se redirigerait alors vers une des options ci-dessous.
 - La Vision Unit construit, dès le départ, plusieurs ossatures d'images du futur. Dans ce cas, il faut éviter de construire des ébauches de visions qui reproduiraient les clivages politiques classiques. Cela n'apporterait rien aux débats politiques existants et empêcherait de progresser vers une vision commune. Il est indispensable de construire des images plus nuancées.
 - Dès lors, il est possible de miser sur le dialogue et la communication, pour amener petit à petit les participants à combiner les éléments de l'une et de l'autre pour composer une vision partagée¹⁰¹. Il faut alors miser sur la présence d'animateurs extrêmement expérimentés et habiles pour parvenir à encadrer les discussions, à prévenir les blocages, à ménager les susceptibilités tout en écartant les carcans traditionnels.
 - Ou bien le groupe de stakeholders ne parvient pas à s'entendre sur un profil de vision et débouche sur une série d'images brutes ; il peut alors être nécessaire de *poser un choix* (choix qui peut éventuellement encore par la suite être soumis aux stakeholders, etc.), selon les objectifs poursuivis par le processus et l'utilité envisagée pour les produits de la démarche.
3. Une fois la (ou les) vision d'avenir identifiée, la Vision Unit aura pour tâche de l'enrichir en éléments et informations supplémentaires, de l'affiner et de la détailler. Pour cet exercice, la Vision Unit pourrait être aidée par des "gestionnaires" issus de l'administration et du secteur privé, à même de traduire un projet en objectifs concrets.
 4. En partant de l'image construite, et sur base des premières réflexions de la Vision Unit, le groupe de stakeholders s'attelle à identifier une série d'enjeux incontournables, qui pourront, par exemple, être réinjectés dans d'autres démarches de développement durable comme thèmes de travail.

Variante:

Dans une optique de type *backcasting*, cette image partagée du futur souhaitable pour la Belgique pourrait être suivie ou englobée par la construction d'une *évolution souhaitable*, et

¹⁰¹ Comme cela s'est produit dans certains des groupes de travail du projet Objectif 2020.

ainsi baliser plus précisément le chemin à suivre. Cette variante nécessiterait un surcroît en ressources, mais également en expertise d'animation, dans la mesure où l'on entre à ce stade-là, dans une réflexion potentiellement plus conflictuelle. Nous penchons encore davantage dans ce cas vers une approche de type "*stakeholder oriented*", par exemple, les participants complètent ou amendent un support qui leur est présenté (par exemple sous forme de scénarios existants, adaptés au contexte belge).

Remarque:

La sélection des participants du groupe de stakeholders et encore plus de la Vision Unit est cruciale. Il faut éviter d'enfermer l'exercice dans une approche "scientifique" ou "administrative", mais tenter de l'ouvrir à différentes catégories de participants, notamment à des "innovateurs" afin de générer la créativité nécessaire à la construction d'une vision d'avenir.

3. Objectifs à long terme

Une autre manière de préciser l'horizon à atteindre dans un processus de développement durable est de définir des objectifs pour le long terme. Si la construction d'une vision d'avenir, telle qu'esquissée sous l'approche précédente, est un exercice collectif d'identification des valeurs partagées, la fixation d'objectifs est davantage un exercice politique¹⁰². Dans cette approche, nous proposons de confier la tâche d'identification d'objectifs de développement durable à long terme à un groupe transverse réunissant différents types de compétences et de sensibilités, mais indépendamment des groupes idéologiques classiques, afin de tenter d'échapper aux blocages liés aux oppositions politiques traditionnelles.

Exemple de Configuration

1. Sélection des individus invités à participer à la démarche.
 2. Préparation du support de la discussion qui devra jouer le rôle de catalyseur.
 3. Groupe de discussion : identification des objectifs à long terme et des enjeux.
 4. Eventuellement, validation des résultats par une instance ad hoc.
-
1. Le groupe transversal devrait être composé de chefs d'entreprise, spécialistes par exemple du secteur de l'énergie, de l'eau, de l'industrie chimique ou de l'acier, du secteur des services ou des TIC; de responsables des transports publics, des infrastructures ferroviaires, routières ; de dirigeants d'ONG de protection de l'environnement, des droits de l'homme, du commerce équitable, etc. ; de représentants du monde scientifique, du monde culturel et de l'enseignement, etc.
La sélection de ces participants sera une étape en soi dans la mise en place du processus. Cette étape est réellement cruciale pour le succès du processus car tout repose sur la capacité de ces personnes, d'une part à ne pas rester bloquées dans des oppositions, mais à parvenir à

¹⁰² Comme cela ressort également du tableau de répartition des étapes dans la partie III.1 (acteurs politiques et citoyens se partagent l'étape F d'identification des objectifs).

entendre la diversité des points de vue, et d'autre part à disposer d'une expertise sur leur secteur, permettant de réfléchir en connaissance de cause, voire d'informer les autres participants, tout en restant ouvertes sur les diverses problématiques de la société, afin d'avoir une vue cohérente des solutions potentielles.

2. La démarche pourra se baser sur différents supports pour entamer les discussions au sein du groupe, par exemple :
 - En partant d'un diagnostic, composé de données objectives existantes en matières de tendances économiques, sociales, de moyens technologiques, etc. afin d'avoir toutes les cartes en main pour fixer des objectifs réalistes. Cela demanderait de réserver un minimum de temps à la récolte d'informations et à leur synthèse, et permettrait de débiter sur une base commune, ou du moins sur une base de discussion maîtrisée.
 - En partant de questionnements du type « mise en évidence des germes de changement » et des « signaux faibles » déjà présents dans la société, ou encore via « l'identification des variables-clés » ou des « idées préconçues ». Cette porte d'entrée nécessitera de faire appel aux bureaux d'études spécialisés dans ce type d'approches, qui maîtrisent à la fois l'animation au sein du groupe et le traitement des informations recueillies pour les utiliser comme matière première à la réflexion sur les enjeux et les objectifs.
 - Sur base des réactions et commentaires suscités par la présentation de scénarios potentiels pour la Belgique. Cela permettra à des personnes ancrées dans la réalité concrète de leur secteur, de prendre de la distance et d'observer la société dans son ensemble, ainsi que l'horizon des possibles. L'obstacle ici, est d'une part qu'il faut, si pas construire, du moins adapter des scénarios existants au contexte belge, et d'autre part, le manque de réceptivité éventuelle des participants à ce type de stimulant qui peut être perçu comme fantaisiste.
3. Le but de cette approche est d'amener le groupe à discuter afin de définir des objectifs à long terme pour la Belgique, réalistes et susceptibles de mobiliser les volontés politiques. Le processus d'identification des objectifs passera d'abord par l'identification d'enjeux afin de structurer les discussions, mais en essayant de ne pas rester bloqué à ce stade-là. La fixation d'objectifs relativement précis, voire de pistes d'action à long terme, constituera un cadre indicatif fort pour la construction de politiques de développement durable pour la Belgique.
4. L'élaboration d'un ensemble d'objectifs cohérents et réalistes qui servirait de référence nécessite de mobiliser à la fois de l'expertise et de la légitimité. En mobilisant des participants indépendamment des organes traditionnels politiques (contrairement à ce qui est présenté dans la partie III.1), les possibilités de freins et de blocages sont réduites, mais il peut alors sembler manquer une légitimité pour poser des choix opposables. Une manière de valider les résultats de ce processus d'un point de vue politique, si nécessaire, serait de passer éventuellement par le Conseil Fédéral du Développement Durable (CFDD) et la Commission Interdépartementale du Développement Durable (CIDD) pour commentaires, et ensuite par exemple par le potentiel futur Comité d'avis pour le développement durable du Sénat, pour une validation.

D. REMARQUES ET CONCLUSIONS

La construction d'un plan à long terme, d'une vision d'avenir ou d'un diagnostic approfondi exige de s'appuyer sur des individus pourvus de différentes qualités, telles qu'une créativité forte, une capacité à se détacher des contingences du présent, et une expertise solide qui permet de garder en vue les contraintes du réel. Pour trouver ces personnalités, il est nécessaire de se tourner vers les lieux traditionnels de connaissance et d'expertise, qui restent incontournables, mais également de parvenir à identifier et mobiliser des forces non conventionnelles, de rechercher, dans et au-delà des administrations et cénacles académiques classiques, des personnalités d'avant-garde, des innovateurs, etc.

Dans tous les cas de figure, si l'on vise la mise en place d'un processus d'envergure susceptible d'avoir un retentissement au sein de la société, il est indispensable que le processus soit porteur de sens au-delà des personnes directement impliquées. Entre autres manières pour y parvenir, des campagnes d'information et de communication sur les différents mécanismes mis en place, par le biais de procédures de consultations, via un organe démocratique comme le Sénat (ou tout organe représentatif) et/ou via les médias sont incontournables. La question ici est de savoir si l'exigence de long terme sera perçue comme totalement abstrait et peu mobilisateur, ou si cela permettra de conférer au processus un certain crédit en tant que véritable "projet de société", touchant à divers enjeux, y compris socio-économiques, et non pas réduit à une conception environnementale du développement durable, qui contribue à sa relégation comme politique de second plan.

Dans l'idéal, ce type d'exercice doit prendre en compte les autres niveaux institutionnels, voire les impliquer (cela vaut bien évidemment pour les régions, mais pourquoi pas également pour l'UE). Les différentes pistes n'étant pas structurées sur base d'organes institutionnels existants, mais sur la construction de groupes ad hoc et le choix des participants les plus qualifiés, l'inclusion d'un critère de diversité ou de parité en termes d'appartenances régionales ou communautaires est tout à fait aménageable, et les organes éventuels de validation devront alors être adaptés.

De telles démarches à l'aune du long terme doivent être abordées comme des processus itératifs destinés à encadrer les politiques et la planification du développement durable à plus court terme. De manière cyclique, il faudrait redéfinir le plan, la vision, les objectifs, le diagnostic, mais à un rythme moins élevé que la planification à court terme : par exemple, si l'on imagine une vision ou des objectifs à quarante ans, ils pourraient être renouvelés tous les dix ou quinze ans. L'important est de fournir un cadre cohérent et stable, qui ne soit pas déconstruit et réorienté à trop court terme. De plus, lorsque ces visions, plans ou diagnostics sont révisés, cela doit être en fonction des avancées réalisées (ou non), et pas en fonction de la majorité politique du moment. Si cette condition n'est pas respectée, la mise en place d'un processus à long terme n'a tout simplement aucun sens.

Comme nous avons déjà pu l'expliquer à plusieurs reprises dans ce rapport, il est important de laisser la place aux dissensus et aux oppositions et de ne pas forcer d'emblée une dynamique consensuelle. Cela pourrait entraîner des effets contre-productifs, menant soit à étouffer la

discussion dès le départ, soit à des prises de positions en porte à faux une fois l'exercice en voie d'achèvement. C'est pourquoi il est important de faire appel à des spécialistes de l'animation de groupe de discussion et, par exemple, de construction de scénario, pour amener les participants de l'identification des points de vue de chacun et de leur compréhension vers un ajustement de la manière de concevoir les oppositions et leurs solutions. Encore une fois, l'important est moins l'objectif immédiat de construction d'un plan, que la dynamique initiée pouvant à terme contribuer à la construction d'un consensus.

L'idée-clé pour configurer un exercice participatif de prospective et de planification à long terme est de prendre en compte à la fois les variables liées à la qualité du contenu et à la qualité du processus. Il s'agit à la fois de s'assurer que :

- les personnes compétentes sont en charge des matières adéquates, afin que chaque étape soit menée efficacement et que l'exercice débouche sur un produit solide et créatif ;
- les acteurs indispensables à la génération de dynamiques nouvelles et au maintien de ces dynamiques soient mobilisés, afin que les nouveaux savoirs produits lors de la démarche ne dorment pas au fond d'un tiroir, mais soient portés par des individus et des réseaux qui auront pu se les approprier et transformer leurs modes de fonctionnement et de pensée dans le sens des principes d'un développement durable.

BIBLIOGRAPHIE

- AYONG LE KAMA, Alain, *Horizon 2020 : L'État face aux enjeux du Développement Durable*, Paris, Commissariat Général du Plan, novembre 2005
- BAILLY, Jean-Paul, "Prospectives territoriale et action publique", *Futuribles*, 2005, n°314, pp.53-67
- BARBIERI MASINI Eleonora, *Penser le futur. L'essentiel de la prospective et de ses méthodes*, Paris, Dunod, 2000
- BARRE, Raymond, "Le foresight britannique. Un nouvel instrument de gouvernance?", *Futuribles*, 2000, n°249, pp. 5-24
- BERKHOUT Frans, HERTIN Julia, "Foresight futures scenarios. Developping and applying a participative strategic planning tool", *Greener Management International*, n°37, 2002, pp.37-52
- BERNHEIM T., *Toekomstverkenning voor duurzame ontwikkeling*, Working paper 1-04, Federaal Planbureau, Bruxelles, janvier 2004
- BÖRJESON , Lena, (et al.), "Scenario types and techniques : a user's guide", *Futures*, n°36, 2006, pp.723-739
- BOUVIER, Yves, *Une histoire de la prospective*, Séminaire sur la prospective, Paris IV-Sorbonne CRHI, www.paris4.sorbonne.fr
- BRADFIELD, Ron, WRIGHT, George, BURT, George, CAIRNS, George, VAN DER HEIJDEN, Kees, "The origins and evolutions of scenario techniques in long range planning", *Futures*, vol.37, 2005, p.798.
- COLLET, Benoît, WINNEN, Eric, "La province de Liège à l'horizon 2020. Un exercice de prospective régionale pour choisir son avenir", *Futuribles*, 2005, n°313, pp. 55-71
- COUSENS Ruth, STEINBERG Tom, WHITE Ben, WALTON Suzy, *Generic scenarios. A strategic Futures paper*, Cabinet Office. Strategic Unit, London, December 2002
- DREBORG Karl H, "Essence of backcasting", *Futures*, vol.28, n°9, 1996, pp.813-828
- GALLOPIN Gilberto, HAMMOND Al, RASKIN Paul, SWART Rob, *Branch Points: Global Scenarios and Human choices*, Global Scenario Group (GSG) / Stockholm Environment Institute (SEI), PoleStar Series Report n°7, 1997 (www.gsg.org)
- GODET, Michel, "Prospective stratégique. Problèmes et méthodes", *Cahier du Lipsor*, n°20, 2006
- GODET, Michel, *Manuel de la prospective stratégique. Tome 2 : L'art et la méthode*, Paris, Dunod, 2004,
- GODET, Michel, *Manuel de Prospective stratégique. Tome 1 : Une indiscipline intellectuelle*, Paris, Dunod, 2004
- GONOD Pierre F., GURTLER Jean-Luc, "Evolution de la prospective", *Revue OCL*, vol.9, n°5, 2002
- GONOD, Pierre F., GURTLER, Jean-Luc, *Evolution de la prospective*, texte reproduisant l'article paru dans la *Revue OCL*, vol.9, septembre-octobre 2002

GREEUW S.C.H., VAN HASSELT M.B.A. (et al), *Cloudy crystal balls: An assessment of recent european and global scenarios studies and models. Experts' corner report:Prospect and scenarios*, Copenhagen, European Environment Agency, 2000

HERAULT, Bruno, "La prospective publique: thèmes et variations", *Futuribles*, 2005, n°312, pp.65-84

HÖJER M., MATTSON L.G., "Determinism and backcasting in future studies", *Futures*, n°32, 2000

Le Plan, *Regards prospectifs sur l'Etat stratège n°2*, Commissariat Général du Plan, 2004

LENEY, Tom (et al), *Trousses d'outils pour la construction de scénarios*, Luxembourg, Cedefop, Dossiers series n°10, 2004

MARIEN, Michael, "Futures studies in the 21st Century : a reality-based view", *Futures*, n°34, 2002, pp.261-281

MERMET, Laurent, (dir.), *Prospectives pour l'environnement, Quelles recherches? Quelles ressources ? Quelles méthodes?*, Paris, La documentation Française, 2003

MERMET, Laurent, *Etudier des écologies futures. Un chantier ouvert pour les recherches prospectives environnementales*, Bruxelles, PIE-Pieter Lang, 2005

MINTZBERG, Henry, *The rise and fall of strategic planning*, Great Britain, Prentice Hall, 1994

NICOL, Paul W., *Scenario planning as an organisational change agent*, Thesis for the degree of Doctor of Philosophy, Curtin University of Technology, November 2005

RASKIN Paul, BANURI Tariq, GALLOPIN Gilberto, GUTMAN Pablo, HAMMOND Al, KATES Robert, SWART Rob, *Great Transition. The promise and Lure of the Times Ahead*, Global Scenario Group (GSG) / Stockholm Environment Institute (SEI), PoleStar Series Report n°10, 2002 (www.gsg.org)

RASKIN Paul, GALLOPIN Gilberto, GUTMAN Pablo, HAMMOND Al, SWART Rob, *Bending the curve: Toward Global Sustainability*, Global Scenario Group (GSG) / Stockholm Environment Institute (SEI), PoleStar Series Report n°8, 1998 (www.gsg.org)

RISSE, Nathalie, *Evaluation Environnementale Stratégique et processus de décision publics: contributions méthodologiques*, Bruxelles, ULB – IGEAT, 2004, pp.30-31.

ROBINSON, J., "Unlearning and backcasting: rethinking some of the questions we ask about the future", *Technological Forecasting and Social Change*, n°33/4, 1988, pp. 325–338.

ROTMANS, J., *Integrated Assessment: A bird's-eye view*, Maastricht, ICIS, 1999

SLOCUM, Nikki (et al), *Méthodes participatives. Un guide pour l'utilisateur*, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, 2006

VAN ASSELT M.B.A., ROTMANS J., ROTHMAN D.S., *Scenario Innovation. Experience from European Experimental Garden*, UK, Taylor&Francis Group, 2005

VAN ASSELT, M.B.A., et al., *Towards Visions for a Sustainable Europe: An overview and assessment of the last decade of European scenario-studies*, ICIS, Maastricht, 1998

VAN DE KERKHOF Marleen, HISSCHEMÖLLER Matthijs, SPANJESBERG Marijke, "Shaping diversity in participatory foresight studies", *Greener Management International*, n°37, 2002, pp.85-99

VAN NOTTEN, Philip W.F., ROTMANS, Jan, VAN ASSELT, Marjolein B. A., ROTHMAN, Dale S., "An updated scenario typology", *Futures*, 35, 2003, pp.423-443

VERBEIREN S., HESELMANS F., BERLOZNIK R., DOUTRELEPONT R, "Priorities in sustainable development planning: Foresight study in support of Federal Science Policy", *Greener Management International*, n°37, 2002, pp.71-84

ANNEXE 1: SAMENVATTING

Het hoofddoel van dit rapport, als antwoord op een vraag van de Programmatorische federale overheidsdienst Duurzame Ontwikkeling, is mogelijke benaderingen en methoden voor te stellen voor de constructie van een duurzaam ontwikkelingsplan op lange termijn (DO) in België. Deze vraag legt de nadruk op de lange termijn. Ze leidt ons in eerste instantie naar methoden van overleg en van voorspelling van een verre toekomst, dit wil zeggen in het domein van toekomstverkenning. Deze is onontbeerlijk in een benadering waarbij de lange termijn in rekening gebracht moet worden. Aangezien de vraag ook de uitwerking van doelstellingen betreft, desgevallend van een plan, zijn wij eveneens geïnteresseerd in de planningsprocessen.

Aanvankelijk hebben wij het domein van de toekomstverkenning en de planning gherdefinieerd. Hierdoor kunnen we over theoretische elementen beschikken, die nuttig zijn voor het vervolg van onze studie, nl de links en raakpunten tussen de twee benaderingen (Deel I). Deze studie heeft als doel concrete inlichtingen te verstrekken met het oog op een eventuele toepassing. Daarom vertrekt zij vanuit een analyse en een interpretatie van de geobserveerde gevallen. De voornaamste conclusies worden in dit verslag voorgesteld. De analyse van de gevallen, die volgens een criterium van verscheidenheid worden geselecteerd, wordt - om de verschillende oefeningen van toekomstverkenning en planning te bestuderen en te ontleden - op basis van een analyserooster ontwikkeld (Deel II). In het derde deel van dit verslag behandelen wij, aan de hand van de besluiten van het geheel van onze studie, enkele pistes die kunnen gekozen worden om een toekomstverkenning- en/of planningsoefening op lange termijn voor een duurzame ontwikkeling in België te ontwikkelen (Deel III).

DEEL I: TOEKOMSTVERKENNING EN PLANNING

Toekomstverkenning, synoniem van *Futures Studies* (en in het Frans *prospective*), kent geen algemeen aanvaarde definitie. Het wordt in dit verslag gedefinieerd als “*onderzoek betreffende de toekomst en de evolutie van systemen die op discussie, prognose en anticipatie gebaseerd zijn. Dit onderzoek beoogt lopende ontwikkelingen, komende ontwikkelingen en mogelijke vormen van systeemorganisatie in een verre toekomst te identificeren en te begrijpen, teneinde de beslissingen en acties van het heden toe te lichten.*”

Als onderzoekdiscipline voor arbeid en zelfs openbaar beleid, ontstonden na de tweede wereldoorlog *Futures studies*, binnen de militaire administratie van de Verenigde Staten. Door de onzekerheidscontext naar aanleiding van het invoeren van “het ijzeren gordijn” en de ontwikkeling van nieuwe soorten wapens, werden verschillende behoeften gecreëerd. Om hieraan te beantwoorden, werden in de jaren '50 twee soorten technieken ontwikkeld in de *RAND Corporation* (een private onderneming in consultancy en R&D, die bijna uitsluitend voor de *US Airforce* werkt) : de raadplegingsmethode Delphi en de bouw van scenario's; deze laatstgenoemde werd met name door Herman Kahn ontwikkeld, een belangrijk figuur in de *RAND Corporation*. Tegelijkertijd ontstond in Frankrijk de toekomstverkenning, als ondersteuning van de planning en in een context van wederopbouw en modernisering van de economie. Ten gevolge van de herhaalde mislukkingen van de klassieke techniek van “*forecasting*” (prognoses), vond Gaston

Berger het concept “prospective” uit, en in 1957 creëerde hij het *Centre d'Etudes Prospectives*. Bertrand de Jouvenel, stichter van de *Groep Futuribles*, volgde hem op, en deze werd op zijn beurt in de jaren '70 opgevolgd door Michel Godet.

Naast de discussies over de waarschijnlijke toekomst op lange termijn, bleek het eveneens nodig de mechanismen te bestuderen die de ontwikkeling naar deze mogelijke en wenselijke toekomst helpen beheren: m.a.w. de *planning*. Hiervoor bestaat er evenmin een algemeen aanvaarde definitie. Deze wordt namelijk door de ideologische context verklaard, wat de ontwikkeling ervan en de kritiek ten aanzien van deze benadering heeft gestimuleerd. Planning is één van de functies van een „beleidsproces“ (*management process*), naast organisatorische, directie- en controlefuncties. In deze studie is planning gedefinieerd als een *besluitvormings- en beleidsproces bepaald door de politiek, eventueel geïnformeerd door deskundigen, en steeds meer bepaald door sociale actoren. Dit proces beoogt een wenselijke toestand van de maatschappij te bereiken, binnen een welbepaalde tijdshorizon, en definieert hiervoor de vereiste te volgen stappen en middelen om hierin te slagen.*

Planning berust niet op een samenhangend theoretisch geheel, maar ontwikkelt zich sinds de jaren vijftig via verschillende stromingen. Het is interessant op te merken dat planning evolueert, vanuit de context van “Ford-isme” (1950-1960), naar wat men „rationele planning” noemt. De basis hiervan is een doorgedreven wil om het planningproces meer “wetenschappelijk” te maken. Aan het einde van de tweede wereldoorlog werden planningsorganen opgesteld, hoofdzakelijk om de opeenvolgende plannen uit te werken die een referentiekader zouden vormen voor het economische beleid. Rationele planning werd razendsnel het onderwerp van verschillende kritieken en verschillende stromingen zouden zich vormen teneinde deze kritiek te pareren. Als één van deze stromingen, probeert *strategische planning* te beantwoorden aan de behoeften van openbare bewustwording, van uitgebreide en gediversifieerde openbare participatie, rekening houdend met de buitenwereld, acties te bepalen, enz (namelijk dmv het SWOT model).

Toekomstverkenning en *planning* worden nauw aan hun denkonderwerp gebonden (de “vervroeging” van de toekomst), maar zij blijven niet minder divers door de aard van de overwegingen. Sommigen specialisten verzekeren dat toekomstverkenning een *positief* onderzoek van “mogelijkheden” vormt, terwijl planning een *normatieve* keuze oplegt voor de toekomst van de maatschappij. Maar deze bewering moet a.h.v. eenvoudige waarnemingen genuanceerd worden: talrijke studies en ernstige oefeningen die zich prospectief wanen, overschrijden de zuiver voorbereidende benadering van “mogelijkheden” door zich over het normatieve en de constructie van wenselijke scenario's te buigen. Een fundamenteel punt in de zoektocht naar een “methode” voor de opbouw van een duurzaam ontwikkelingsplan op lange termijn bevindt zich bijgevolg op het raakpunt van deze twee benaderingen.

DEEL II: GEVALANALYSE

De analyse van de methodologie van verschillende oefeningen heeft ons tot een eerste belangrijke conclusie geleid: er bestaan geen „methoden“ als zodanig voor de opbouw van doelstellingen op lange termijn. Daarentegen bestaat er een gemeenschappelijke structuur in de verschillende bestudeerde oefeningen. De observatie heeft ons toegelaten om, door deconstructie-wederopbouw, een analyserooster uit te werken toepasbaar op participatieve oefeningen van toekomstverkenning en/of planning. Dit rooster lost eveneens (zeer gedeeltelijk) de vraag op over de raakpunten van toekomstverkenning en planning. Het **analyserooster**, verder voorgesteld in het verslag, bestaat uit acht *etappes*, die bijdragen tot de opbouw van „een typeproces van

toekomstverkenning en planning“. Verder bestaat het uit vier *componenten*, dat wil zeggen werktuigen, benaderingen en andere elementen die eventueel in de verschillende etappes worden gemobiliseerd.

Etappes:

- A. Bepaling van de werkthema's
- B. Uitwerking van een diagnose
- C. Bepaling van variabelen en trends
- D. Evolutieopbouw
- E. Bouw van (een) fina(a)l(e) beeld(en)
- F. Vaststelling van de doelen
- G. Bepaling van maatregelen
- H. Bouw van een monitoringsproces

Componenten:

- 1. Werktuigen
- 2. Deelname
- 3. Referenties
- 4. Resultaten en auteurs

Op basis van dit rooster hebben we een reeks concrete gevallen bestudeerd: zeven toekomstverkenning- en/of planningsoefeningen die we o.a. op basis van een verscheidenheids criterium hebben geselecteerd (ruimtelijke schaal, thematiek, graad van integratie, opdrachtgever, enz). Het blijkt dat bepaalde etappes in verschillende oefeningen voorkomen. Hierdoor wordt het mogelijk om de gevolgde methoden te ontleden. De acht etappes hoeven niet allemaal in elke oefening doorlopen te worden, evenmin zijn hun volgorde en indeling voorbestemd. Het is precies deze verscheidenheid die de verschillende gevolgde methoden kenmerkt. Bijvoorbeeld als de etappe D *Bouw van evolutie(s)* aan de etappe E *Bouw van (een) fina(a)l(e) beeld(en)* voorafgaat, is de oefening meer een soort „forecasting“ (of forward-looking benadering); terwijl wanneer de volgorde omgekeerd wordt (E vervolgens D), men zich meer in een schema van „backcasting“ bevindt (of backward-looking benadering).

In het verslag, wordt elk geval eerst voorgesteld (opdrachtgever, lengte, ontwikkelaars, eventueel begroting, enz), de gevolgde methodologie wordt dan geanalyseerd om de verschillende etappes te tonen en daarna samengevat in een synoptische tabel.

Wij presenteren hieronder voor elk geanalyseerd geval, de structuur van de gevolgde etappes en de voornaamste lessen uit de methodologieën en specifieke experimenten.

VISIONS-EUROPA

- A. Bepaling van de werkthema's
- C. Bepaling van variabelen en trends
- D. Evolutieopbouw
- A. Bepaling van de werkthema's

VISIONS-VENETIË

- A. Bepaling van de werkthema's
- C. Bepaling van variabelen en trends
- E. Bouw van finale beelden
- D. Evolutieopbouw
- C. Bepaling van variabelen en trends
- D. Evolutieopbouw

Het project **Visions**, dat door de Europese Commissie wordt gefinancierd, toont ons de typische structuur van een oefening van „zuivere“ toekomstverkenning, met het oog op de participatieve bouw van lange termijn scenario's. Het project is uit verschillende deeloefeningen samengesteld, waarvan we *VISIONS-EUROPA* en *VISIONS-VENETIË* voorstellen. Deze verduidelijken twee vrij verschillende benaderingen van de bouw van mogelijke en/of wenselijke evoluties, en het verschil tussen een benadering van forward-looking (of forecasting) en van backward-looking (of backcasting), met het oog op DO en een geïntegreerde werkelijkheidsbenadering.

WORLD WATER VISION

- A. Bepaling van de werkthema's
- C. Bepaling van variabelen en trends
- D. Evolutieopbouw
- D.1 bouw van „ wereldscenario's “*
- D.2 bouw van „ regionale visies “*
- D.3 bouw van „ sectorale visies “*
- E. Bouw van het finale beeld
- D. Bouw van de gewenste evolutie
- F. Identificatie van doelstellingen
- G. Vaststelling van maatregelen

World Water Vision (WWV) is een internationaal project van brede omvang met als doel de bewustwording van de waterproblematiek. Een ingewikkelde oefening van participatieve toekomstverkenning op verschillende ruimtelijke en thematische niveaus is opgesteld. Deze ambitieuze methode heeft als doel het in een netwerk integreren van de verschillende actoren uit de watersector. Maar mislukkingen van deze methode tonen ons eveneens het belang van weerstanden en machtsverhoudingen, zelfs in oefeningen die hoofdzakelijk een consensus nastreven.

PAYS BASQUE 2010

- C. Bepaling van variabelen en trends
- B. Uitwerking van een diagnose
- E. Bouw van de definitieve beelden
- F. Identificatie van doelstellingen
- G. Vaststelling van maatregelen
- A. Bepaling van de werkthema's
- B. Uitwerking van een diagnose
- C. Bepaling van variabelen en trends
- D. Evolutieopbouw
- G. Vaststelling van maatregelen

Pays Basque 2010 is een pioniersoefening van strategische toekomstverkenning, die in de jaren negentig werd uitgevoerd volgens de benadering van Michel Godet. De oefening is atypisch want in tegenstelling tot het merendeel van de geanalyseerde oefeningen, worden werkthema's afgeleid uit een hele oefening van diagnoses, identificatie van de variabelen, enz. Dit betekent dat het interessant kan zijn om werkthema's te herzien die vandaag soms als vanzelfsprekend worden waargenomen (namelijk inzake DO). Zelfs als er in het begin van de studie geen sprake was van DO, behandelt deze studie verschillende gebieden van de ontwikkelingsproblematiek op transversale wijze door verschillende stakeholders te betrekken.

OBJECTIF 2020

- A. Bepaling van de werkthema's
- B. Uitwerking van een diagnose
- C. Bepaling van variabelen en trends
- D. Evolutieopbouw
- F. Identificatie van doelstellingen
- G. Vaststelling van maatregelen
- F. Identificatie van doelstellingen
- G. Vaststelling van maatregelen
- H. Bouw van een monitoringsproces

Objectif 2020 is een oefening van toekomstverkenning én planning verwezenlijkt door de Regionale Raad van het Nord-Pas de Calais. De constructie van een Regionaal Schema van Ruimtelijke Ordening en Ontwikkeling van het Gebied is gebaseerd op een benadering van participatieve toekomstverkenning. Het leidt tot een reeks inzetten en belangrijke informatie (voorwaarden, trends, veranderingssporen). De resultaten van de toekomstverkenningfase worden opgenomen in het vervolg van de methode die eerder een soort klassieke „administratieve planning“ is. Objectif 2020 volgt een geïntegreerde en transversale benadering (met thema's zoals „levensstijl, personen en maatschappij“, „stadsgebied“, enz.), en lijkt het meest op de bouw van een lange termijn DO plan (20 jaar voor de toekomstverkenningfase en 10 jaar voor het plan).

BALTIC 21

- F. Identificatie van het globale doel
- A. Bepaling van de werkthema's
- B. Uitwerking van een diagnose
- C. Bepaling van variabelen en trends
- E. Bouw van de finale beelden
- F. Identificatie van doelstellingen
- D. Evolutieopbouw
- G. Vaststelling van maatregelen
- D. Evolutieopbouw (voor BSR)
- H. Bouw van een monitoringsproces

TRANSITIE MANAGEMENT

- F. Identificatie van doelstellingen
- E. Bouw van de definitieve beelden
- D. Evolutieopbouw
- F. Bepaling van intermediaire doelstellingen
- G. Vaststelling van maatregelen
- H. Bouw van een monitoringsproces

Baltic 21 is een internationale oefening die elf landen impliceert, en die de uitwerking van Agenda 21 nastreeft in het Oostzeegebied (BSR). Deze oefening is eerder gebaseerd op een klassieke werkverdeling volgens sectoren. Om de samenwerking tussen verschillende landen toe te laten, was het gemakkelijker zich op een gemeenschappelijk element te baseren, in dit geval de institutionele structuur. Om dezelfde reden zijn hier uitdrukkelijk - als gemeenschappelijke verwijzing - talrijke teksten en internationale verdragen opgenomen.

Transitiemanagement (NL) is een benadering voor de toepassing van nieuwe *governance* processen die verband houden met „het transitiebeleid“, bv. naar een meer duurzame maatschappij. De benadering, een soort backcasting, heeft als doel intermediaire evoluties en doelstellingen op te bouwen, uitgaande van grote doelstellingen en finale beelden. Verder moeten doelen verwezenlijkt worden door onderzoekprogramma's en concrete experimenten (*socio-technical innovation*). De nadruk wordt gelegd op de nood om het potentiële tussenveld zo open mogelijk te houden. Hierdoor moet voorkomen worden dat men zich in *lock-in* situaties opsluit, en moet het ook mogelijk zijn baanbrekers en invloedrijk personen te laten deelnemen.

Conclusies van de gevalanalyse

Er is geen enkel terugkerend schema te vinden; elke oefening hergroepeert verschillende etappes, telkens in een specifieke volgorde volgens doelstellingen, context, gemobiliseerde middelen, enz. Toekomstverkenning en planning worden niet gekenmerkt door het bestaan van duidelijke en nauwkeurige *methodologieën* die gemakkelijk reproduceerbaar zijn, zelfs wanneer bepaalde auteurs een zekere orde trachten te creëren door benaderingen en methodetypes samen te stellen („toolboxes”).

Backcasting en forecasting zijn geen „methodes“ maar een wijze om een probleem aan te pakken. Als het mogelijk is om een typisch schema in een oefening terug te vinden, ervaart de constructie eerder een vermenging tussen de beide benaderingshoeken die *backward-* of *forward-looking* zijn.

In het kader van duurzame ontwikkeling is het eveneens belangrijk geïntegreerde studies uit te voeren rekening houdend met de verschillende aspecten van onze maatschappij (sociale, economische, milieu, institutionele, culturele, enz) en hun interrelaties; opnieuw betreft het echter een coëxistentie tussen verschillende werkwijzen om een probleem aan te pakken. Vandaar het belang om werkthema's te bepalen om enkel de complexiteit van de relaties tussen een beperkt aantal transversale problematieken, te beheren.

Verder volgt een belangrijke conclusie uit dit werk: *het is moeilijker een geïntegreerde oefening op te bouwen in een meer heterogeen gebied*. Het is ingewikkeld verschillende heterogene dimensies in overweging te nemen, in dit geval zowel op ruimtelijk vlak als op het niveau van de behandelde thematieken.

DO vereist een geïntegreerde benadering van de verschillende maatschappelijke aspecten. Het is echter moeilijk op nationale schaal een oefening uit te bouwen over de talrijke maatschappelijke dimensies - die tegelijkertijd zeer gedetailleerd zijn - heen.

Deze toekomstverkenning- en/of planningsoefeningen omvatten beide participatieve benaderingen. Ze laten ons toe enkele klassieke, maar interessante lessen uit deze vaststelling te trekken.

Participatie betekent minstens een dubbele inbreng. Enerzijds dragen de deelnemers bij tot de inhoud van de oefening door hun bevoegdheden en specifieke ervaringen. Het is daarom belangrijk om mensen van verschillende horizonten bijeen te brengen, teneinde een verscheidenheid van waarden binnen de oefening in acht te nemen. Aan de deelnemers kan het proces anderzijds zelf nieuwe kennis en wereldbeschouwingen bijbrengen en hen in nieuwe netwerken opnemen. Vandaar het belang van de selectie van de deelnemers met als doel de sleutelpersonen te mobiliseren. Dankzij de nieuwe gecreëerde betrekkingen wordt nieuwe kennis in concrete te realiseren projecten ingebracht.

Maar opdat deze deelname, met verscheidene gevoeligheden, zo goed mogelijk plaats heeft en kwaliteitsvolle resultaten genereert, is het noodzakelijk tegenstellingen en machtsverhoudingen te beheren. Het uitwerken van een verdeeld beeld impliceert niet alleen punten van overeenkomst, het moet ook de aandacht vestigen op de verschillen. Als deze verschillen ontkend worden, zullen ze later toch weer aan de oppervlakte komen.

DEEL III: DE MOGELIJKHEDEN

Op basis van de besluiten uit de gevalanalyse, ontwikkelen wij enkele pistes en opmerkingen waar rekening mee gehouden moet worden bij de uitwerking van een toekomstverkenning- en/of planningsproces voor een DO in België. Wij vertrekken vanuit twee principes van DO: de noodzaak om een duurzame maatschappij op te bouwen die nu acties in het heden kan ontwikkelen in relatie met hun gevolgen op lange termijn en dit ook voor de verschillende lagen van de maatschappij (huidige en toekomstige). Deze beweringen kunnen evident lijken nu de duurzame ontwikkelingsgedachte in ruime mate aanvaard wordt. Toch is een participatieve toekomstverkenning- en planningsmethode op lange termijn geen gemakkelijke opdracht. Het is onmogelijk een lange termijnvisie op de problematiek van onze maatschappij op te bouwen die transversaal en geïntegreerd is, zowel op sectoraal als op ruimtelijk vlak, en die tegelijkertijd precieze en gedetailleerde antwoorden levert. Keuzes en arbitrages zijn noodzakelijk. Om de verscheidenheid van de mogelijke benaderingen te verduidelijken, ontwikkelen wij twee redeneringen vertrekkende van twee sleutelementen: de deelname van verschillende categorieën van actoren en de structurering van het proces in etappes.

De eerste benadering ontwikkelt een logica van "optimale herverdeling" op basis van de verschillende categorieën van actoren; de tweede ontwikkelt drie voorbeelden van mogelijke configuraties voor een toekomstverkenning- en/of planningsoefening gestoeld op de hoofdinbreng van de verschillende etappes voor bestaande politieke processen.

Het participatieproces als verdeelde expertise

In de eerste logica, identificeren wij vier categorieën van actoren met verschillende expertise: *de politieke actoren*, de *administraties*, de *burgerlijke gemeenschap* en de *burgers* (de traditionele deskundigen spelen hier een raadgevende rol). Vervolgens stellen we de volgende vraag: *wat kan de specifieke bijdrage van deze verschillende actoren zijn tot de acht etappes van het toekomstverkenning- en planningsproces?* Hieruit resulteert dan „een optimale verdeling“ van de etappes in functie van de vereiste bevoegdheden en kenmerken van de verschillende categorieën van actoren. Dit wordt in detail in het verslag ontwikkeld, en hieronder wordt het resultaat gepresenteerd:

A. Bepaling van de werkthema's	→ Politieke Actoren
B. Uitwerking van een diagnose	→ Burgerlijke Gemeenschap
C. Bepaling van variabelen en trends	→ Burgerlijke Gemeenschap
D. Evolutieopbouw	→ /
E. Bouw van finale beeld(en)	→ Burgers
F. Bepaling van maatregelen	→ Administraties
G. Vaststelling van doel (S)	→ Politieke Actoren en/of Burgers
H. Opzetten van controle	→ Administraties

Het betreft een mogelijke rolverdeling gebaseerd op een herverdeling van de expertise. Dit resulteert niet noodzakelijkerwijs in de “optimale” configuratie. Deze hangt af van de nagestreefde doelstellingen en een geheel aan keuzes.

Selectie van een etappe als specifiek kenmerk van het proces

De tweede logica identificeert onder de acht etappes van het analyserooster een aantal sleuteletappes a.h.v. hun inbreng in bestaande politieke processen. Daaruit ontwikkelen we drie mogelijke configuratievoorbeelden, waarvan hieronder een beknopte beschrijving wordt gegeven.

1. *Diagnose en inzet*: opbouw van een stevige analyse van de huidige situatie en identificatie van de opties die op lange termijn bepaald werden. Discussies inzake DO zouden hierop gebaseerd kunnen zijn.
2. *Gedeeld Toekomstbeeld*: opbouw van „een lange termijnvisie“, gekenmerkt door een geheel van waarden en principes die steun vinden in de maatschappij, en van waaruit duurzame beleidsmaatregelen denkbaar zijn.
3. *Doelstellingen op lange termijn*: definitie door een transversale groep van een geheel van min of meer uitvoerige doelstellingen die op lange termijn moeten verwezenlijkt worden, en die de DO-strategieën kunnen inspireren.

Conclusies

Natuurlijk worden hier alleen maar enkele mogelijkheden voorgesteld volgens twee logica. We beweren niet dat we alle mogelijkheden hebben uitgeput om toekomstverkenning- en planningsoefeningen op te zetten. Deze voorbeelden gaan uit van de structurering van onze resultaten. Het zijn voorbeelden om de discussie voort te zetten. Men moet vooral de onderliggende ideeën ervan onthouden.

Ongeacht de categorieën van actoren die verzocht werden om deel te nemen, is het immers noodzakelijk om rekening te houden met de verschillende soorten beoogde expertises en de verschillende mogelijke bronnen, traditionele of niet. Het is tevens nodig innovatieve personen die hun wereldbeeld in vraag durven te stellen, te mobiliseren. Om succesvol te zijn, moet een dergelijk proces minstens zin hebben voor de betrokken personen.

Dit houdt in dat nagestreefde doelstellingen moeten verduidelijkt worden, dat uit te voeren mechanismen en verwachte resultaten moeten worden meegedeeld, en dat alle „stakeholders“ moeten verenigd worden, evenals de infra-nationale entiteiten. Aldus worden de verschillende belangen verenigd voor de uitwerking van een gedeelde toekomstvisie of een duurzaam ontwikkelingsplan. Het meest belangrijke is niet zozeer de snelle verwezenlijking van dit of dat product, dan wel het erop toezien dat een dynamica van dialoog en begrip wordt geïnitieerd, hetgeen eventueel resultaat op langere termijn oplevert. Uiteindelijk mag men niet uit het oog verliezen dat de uitwerking van een dergelijke oefening het mogelijk maakt een concreet en specifiek eindresultaat zoals een toekomstplan of „visies“, te produceren. Tijdens het uitwerkingsproces veroorzaakt zulke oefening eveneens een reeks indirecte gevolgen op het vlak van het genereren van nieuwe kennis, van nieuwe relaties en netwerken. Deze laatste zullen bij de deelnemers een verandering van werkwijze en van gedachten teweegbrengen, ditmaal conform met de principes van duurzame ontwikkeling.

ANNEXE 2: SUMMARY

In answer to a request from the Belgian Federal Public Office of Sustainable Development, the main objective of this report is to present approaches and methods that could be used for the construction of a long term sustainable development plan in Belgium. This request stresses the long term dimension and leads us first towards reflection and anticipation methods of a far off future, i.e. the Futures studies (in French, la prospective). In addition, we addressed the planning field because the request also points to the elaboration of SD objectives or plan.

We first define and contextualize the Futures Studies and planning field in order to highlight the next steps of the report with theoretical elements, notably about the articulation between those two fields (Part I). In order to get practical insight, we extract information out of the observation of concrete cases. Those cases are selected in order to gather a wide diversity of examples. They are examined through an analysis grid that we develop to decompose the different Futures Studies and planning exercises (Part II). Finally, based on the insight of the report, we present a few tracks that could be followed to construct a Belgian SD Futures Studies and/or planning exercise (Part III).

PART I : FUTURES STUDIES AND PLANNING

Futures studies are not settled with a consensual definition. In this report, we define a Futures Studies exercise as *a research about the future and the system evolution, based on reflection, prevision and anticipation, and aiming at identifying and understanding the current and future mutations, and the possible forms of organization of a system in a far off future, in order to inform the decisions and actions of the present"*

As a research, work, or even public management field, *Futures Studies* emerge after the Second World War inside the US military administration. The uncertainty context linked to the "iron curtain" and the development of new types of weapons, generate new needs. To answer them, diverse techniques were developed in the 1950's, at the *RAND Corporation*, a Research and Development private enterprise, working almost exclusively for the US Airforce: notably the Delphi method and scenario construction; this last field prospered among others around Herman Kahn.

In parallel, in France, in a context of reconstruction and economy modernization, the Futures Studies begin to be used as a support to planning. After the repeated failures of classical forecasting techniques, Gaston Berger creates, in 1957, the *Centre d'Etudes Prospectives*, after having invented the word itself. Then he will be relayed by Bertrand de Jouvenel, founder of "*Futuribles*", then in the 1970's, by Michel Godet.

Beyond the wide reflection on plausible long term futures, it appeared necessary for this report to study the process that can lead the evolution towards those possible and preferable futures: planning. Planning neither knows a consensual definition. This could be partly explained through the ideological context which nurtured the development and critics against this field. In this report we define planning as *a process of decision and management, led by the political field, possibly informed by experts, or even more and more by social actors, in order to define, at a determined*

time horizon, a desirable state of society, the steps to follow to attain it, and the needed means to achieve the way.

Planning does not rely on a coherent theoretical corpus. It has been evolving since the 1950's around diverse trends. Interesting to note is that planning evolves, in a *fordist* context, towards "rationale planning", based on the volition of a more "scientific" planning process. At the end of WWII, planning institutions are created in order to elaborate successive plans and a reference framework for economic policy. But quickly, rationale planning is criticized. Various trends emerge to face these critics. Among those, strategic planning attempt to answer the needs for rising public awareness and enlarged and diversified participation, taking account of the external environment (through the SWOT analysis model).

If Futures Studies and planning are clearly linked through their reflection subject, they are nevertheless clearly distinct through the nature of this reflection. Some specialists affirm "prospective" is a *positive* research of the possibles, and planning take *normative* choices for the future of society. But this affirmation has to be nuanced by simple observation: a lot of serious studies and exercises calling themselves Futures Studies or prospective go beyond exploratory approaches of possibles to look for normative and construction of preferable scenarios. A crucial analysis point in the research of a method for the construction of a SD LT plan lies among other around the articulation of these two approaches.

PART II : CASES ANALYSIS

The analysis of the methodology of diverse exercises led us to a first important conclusion: there is no such thing as a "method", a blueprint to construct LT objectives. But, it seems that there is a kind of common structure in the analyzed exercises. After having observed the different cases, we develop, in a deconstruction-reconstruction way, an analysis grid applicable to participative Futures Studies and/or planning exercises and (partially) resolving the question of the articulation between Futures Studies and planning.

This analysis grid, further presented in the report, is constituted of eight steps, contributing to the construction of a so called "typical Futures Studies and planning exercise", and of four components, i.e. tools, approaches and other elements possibly mobilized through the different steps.

The Steps:

- A. Definition of work themes
- B. Elaboration of a diagnosis
- C. Identification of variables and trends
- D. Construction of (an) evolution(s)
- E. Construction of (a) final image(s)
- F. Identification of objectives
- G. Identification of measures
- H. Elaboration of a monitoring process

The Components:

1. Quantitative and qualitative tools
2. Reference source
3. Participation
4. Outcomes and authors

Based on this grid, we analyze a range of concrete cases: seven Futures Studies and/or planning exercises selected on a criteria of diversity (spatial scales, themes, integration level, etc.). We could find back the different steps of the analysis grid in all the exercises, and so, a posteriori, decompose the followed methods. We must stress that, all eight steps are not necessarily occurring in each exercise; moreover the order and the sequence of the steps is not predetermined. It is precisely these variations that characterized the followed methods. For example, if step D *Construction of evolution(s)* precede step E *Construction of final image(s)*, the exercise is more a kind of forecasting (or forward looking), but when the sequence is inverse (E than D), we are more in a backcasting-like scheme (or backward looking)

In the report, each case is first presented (funding agency, duration, budget, etc). the followed methodology is then decomposed to show the different steps, and then synthesized in a synoptic board.

Below, we present for each case, the framework of the followed steps and the main learning acquired out of the specific methodologies and experiences.

VISIONS-EUROPE

- A. Definition of work themes
- C. Identification of variables and trends
- D. Construction of evolutions
- A. Definition of work themes

VISIONS-VENICE

- A. Definition of work themes
- C. Identification of variables and trends
- E. Construction of final images
- D. Construction of evolutions
- C. Identification of variables and trends
- D. Construction of evolutions

The **VISIONS project**, financed by the European Commission, shows us a typical structure of a "purely" Futures Studies exercise aiming at participative LT scenario construction. The project is constituted by different sub-exercises, among which *VISIONS-Europe* and *VISIONS-Venise*. They illustrate two rather different approaches of possible and/or desirable evolution constructions, and evoke the difference between a forward-looking approach (or forecasting), and a backward-looking approach (or backcasting), in an integrated way and aiming at understanding SD.

WORLD WATER VISION

- A. Definition of work themes
- C. Identification of variables and trends
- D. Construction of evolutions
- D.1 Construction of the "World scenarios"*
- D.2 Constructions of the "Regional Visions"*
- D.3 Construction of the "Sectorial Visions"*
- E. Construction of the final image
- D. Construction of the desirable evolution
- F. Identification of objectives
- G. Identification of measures

The **World Water Vision** (WWV) is a wide international project aiming at raising awareness about water problems. It is a complex participative Futures Studies exercise with several spatial and thematic levels. The ambitious project will succeed in his objective of connecting the actors of the water sector. But the failures also show us the importance of discussing oppositions and stakes, even in exercises aiming at constructing a consensus.

PAYS BASQUE 2010

- C. Identification of variables and trends
- B. Elaboration of a diagnosis
- E. Construction of final images
- F. Identification of objectives
- G. Identification of measures
- A. Definition of work themes
- B. Elaboration of a diagnosis
- C. Identification of variables and trends
- D. Construction of the evolutions
- G. Identification of measures

OBJECTIF 2020

- A. Definition of work themes
- B. Elaboration of a diagnosis
- C. Identification of variables and trends
- D. Construction of evolution(s)
- F. Identification of objectives
- G. Identification of measures
- F. Identification of objectives
- G. Identification of measures
- H. Elaboration of a monitoring process

Pays Basque 2010 is a pioneer strategic Futures Studies exercise, realized in the nineties, following Michel Godet's approach. The exercise is quite atypical, because, contrary to others, it deduces working themes out of a whole process. It reminds us that it can be interesting to re-think work themes which are sometimes perceived as obvious (notably in SD matters). Even if at that time, SD wasn't already in the minds, the exercise treats the different issues of territorial development in a transversal way and hearing the different types of stakeholders.

Objectif 2020 is a Futures Studies and planning exercise realized by the Regional Council of Nord-Pas de Calais. The construction of a regional scheme of territorial spatial planning and development is based on a participative process. The outcome is first a range of issues and interesting information's (constraints, trends, weak signals, etc), which will be the base for the second phase of the process, a more "administrative planning" approach. Objectif 2020 follows an integrated and transversal approach (with work themes like "lifestyle, individuals and society", "urban region", etc.), and is close of what could be the construction of a LT SD plan (here, 20 years for the "prospective" phase and 10 years for the plan).

BALTIC 21

- F. Identification of global objectives
- A. Definition of work themes
- B. Elaboration of a diagnosis
- C. Identification of variables and trends
- E. Construction of final image(s)
- F. Identification of objectives
- D. Construction of evolution(s)
- G. Identification of measures
- D. Construction of the evolution (for the BSR)
- H. Elaboration of a monitoring process

Baltic 21 is an international exercise between eleven states, aiming at constructing an Agenda 21 for the Baltic Sea Region. It is based on a classical division of work according to sectors. Indeed, to allow collaboration between different countries, it is easier to use a common structure, namely the institutional structure. That is for the same reason that a lot of international agreements are taken as explicit common references.

THE TRANSITION MANAGEMENT

- F. Identification of objectives
- E. Construction of final images
- D. Construction of evolutions
- F. Identification of intermediary objectives
- G. Identification of measures
- H. Elaboration of a monitoring process

Transition Management (NI) is an approach aiming at developing new types of governance process in the context of "the management of the transitions", e.g. towards a more sustainable society. The backcasting-like approach aims, starting from wide objectives and final images, at constructing evolutions and intermediary goals, and beyond to operationalize them through research programs and concrete experimentation (socio-technical innovation). It stresses the necessity to keep the range of possibilities open, in order not to get trapped in *lock-in* situations, and to gather open-minded innovators but also influential individuals.

Cases analysis conclusions

There is no recurrent scheme; each exercise uses different steps, in an order specific to its objectives, context, means, etc.

Futures Studies and planning fields are not characterized by clear and precise methodologies, which would be reproducible; even if some authors try to create an order through "tool box", etc. It is clear for us that backcasting and forecasting are no "methods", but ways to look at a problematic; there are some typical schemes, but the construction is more a work of way and back between these *backward-* et *forward-looking* points of view on the subject.

There is no recurrent scheme; each exercise uses different steps, in an order specific to its objectives, context, means, etc.

Futures Studies and planning fields are not characterized by clear and precise methodologies, which would be reproducible; even if some authors try to create an order through "tool box", etc. It is clear for us that backcasting and forecasting are no "methods", but ways to look at a problematic; there are some typical schemes, but the construction is more a work of way and back between these *backward-* et *forward-looking* points of view on the subject.

In the same way, when working towards SD, it is important to perform integrated studies, taking into account the different aspects of our societies (social, economical, environmental, institutional, cultural, etc.) and their interrelations, but it is also a matter of coexistence between different ways of looking at a problem. That is also why it is important to define work themes within SD, so that we "only" have to manage the complexity of a limited number of transversal issues.

An important conclusion out of this work is that *the more you are working on a heterogeneous territory, the more it is difficult to construct an integrated exercise*. Considering several heterogeneous dimensions is not easy, here the spatial level and the studied thematics.

SD demands an integrated approach of the different society fields, but it is difficult, at national scale, to construct an exercise that would treat those different dimensions and produce a highly detailed outcome.

Those Futures Studies and/or planning exercises all include participative approaches and also show us some classic but interesting insight on that subject.

Participation generates a "double win". On one hand, participants contribute to the content of the exercise by bringing into it their specific competences and experiences, that is also why it is important to gather people from various horizons, in order to take into account a variety of values; on the other hand, the process itself can bring to the participants new insights, new representations of the world, connect them in new networks, etc., that is why it is also important to select key persons, susceptible to use their new knowledge in concrete projects, etc.

But for this participation, gathering diverse sensibilities, to generate quality results, it is necessary to manage oppositions and stakes. To elaborate a shared vision implies not only to highlight shared conceptions, but also divergences; if they are ignored, they will come up later.

PART III : THE TRACKS

Based on these insights, we develop some tracks and remarks to keep in mind when conceiving a Futures Studies and/or planning process for SD in Belgium. We depart from two SD principles: if one wants to construct a sustainable society, it is necessary to conceive actions of the present considering, on the one hand, their consequences on the long term, and on the other hand, their effects on the different components of society (present and to come). Those affirmations can seem obvious when hearing a largely accepted discourse on SD, but a long term participative Futures Studies and planning process is no easy task: a long term transversal and integrated vision of the different problematic of our societies, from various spatial and thematic points of view, and that would at the same time generate precise and detailed answers, is an object as ideal as unreachable. Choices have to be made. To illustrate the variety of possible approaches, we develop two logics, based on two key elements: participation of diverse actor's categories and the structuration of the process in several steps

The first one expose the ins and outs of an optimal redistribution of the tasks based on the different categories of actors; the second develops three examples of possible configuration for a Futures Studies and/or planning exercise based on the main insights that the different steps can bring to existing political process.

Participation process as distributed knowledge

In the first logic, we identify four categories of actors, among which the expertise is distributed: *political actors, administrations, civil society, citizens* (the traditional experts are here kept in a role of facilitator). And we ask the following question: *What could be the specific contribution of those different actors to the eight steps of a Futures Studies and planning process?* It shows out an "optimal distribution" of the steps regarding the requested qualifications and the characteristics of each category, which we longer develop in the report. Here under we present the result of this logic of distribution.

A. Definition of work themes	→ Political actors
B. Elaboration of a diagnosis	→ Civil Society
C. Identification of variables and trends	→ Civil Society
D. Construction of evolution(s)	→ /
E. Construction of final image(s)	→ Citizens
F. Identification of objectives	→ Administrations
G. Identification of measures	→ Political actors and/or Citizens
H. Elaboration of a monitoring process	→ Administrations

It is a possible distribution of roles, but it does not obligatory generate *the* optimal configuration, which will depend on the objectives followed, etc.

Selection of key-steps

In the second logic, we identify within the eight steps of the analysis grid, certain key-steps regarding their contribution to existing political process. Based on this, we develop three examples of possible configuration:

1. *Diagnosis and main stakes* : Construction of a solid analysis of the present situation and identification of issues regarding a far off future, on which further reflections on SD could be based.
2. *Shared vision of the future* : Construction of a long term vision, characterized by a bulk of values and principles promoted by the society, and which could help conceive sustainable policies.
3. *Long term objectives* : Definition by a transversal group of a set of objectives more or less detailed, to be attained at long term, which could inspire strategies for SD

Conclusions

Those are a few possibilities. With these two logics we do not pretend having taken in consideration all the possibilities. But those rise out of the structuration of our results. Those are tracks to follow the reflection. First and foremost we need to keep the meaning of it.

Indeed, whatever the categories of actors invited, it is necessary to think to the needed types of expertise and to the various possible sources of it, traditional or not, and also to target innovators who can question their representations.

To be fruitful, such a process needs to have a meaning for those implied, or even beyond. This implies to communicate on the objectives and the awaited results, to associate all the "stake holders", within which also the infra-national entities. So that the different interests would be gathered to elaborate a shared vision of the future or a plan towards SD; nevertheless what is important is not much the immediate realization of this or that product, but to take care that a dynamic of dialogue and comprehension is initiated, that could possibly lead to consensus on a longer term.

Finally, what has to be kept in mind is that the construction of such an exercise allows at the same time to produce a concrete final result, such as a plan or a vision of the future, but through the process it also generates, a range of side effect such as the production of new knowledge, new relations and networks which will induce, for the one involved, a transformation of the functioning and thinking modes, here in the sense of the principles of sustainable development.

ANNEXE 3: PUBLICATIONS RELATIVES AUX ANALYSES DE CAS

VISIONS

ANASTASI, C., ROTMANS J., Van Asselt, M.B.A., GREEUW, S., MELLORS, J., PETERS, S., ROTHMAN, D., *Global Format: Position Paper*, Maastricht, ICIS, Maastricht University, 1999

DE NIET, R., NIJS, ACM de, HOLLANDER, AEM de, *Visions for the Green Heart – Methodology report*, Maastricht, RIVM/ICIS, 2001

ROTMANS, J., et al., *Integrated visions for a sustainable Europe: change mental maps*, Maastricht, ICIS, 2001

ROTMANS, J., et al., *The European scenarios*, Maastricht, ICIS, 2001

ROTMANS, J., et al., *VISIONS for Europe*, Maastricht, ICIS, 1999

ROTMANS, J., et al., *VISIONS the European scenario methodology*, Maastricht, ICIS/VISIONS, 2001

VAN ASSELT M.B.A., ROTMANS J., ROTHMAN D.S., *Scenario Innovation. Experience from European Experimental Garden*, UK, Taylor&Francis Group, 2005

VAN ASSELT, M.B.A., et al., *VISIONS. The Visions Methodology*, Maastricht, ICIS/VISIONS, 2001

WORLD WATER VISION

Conseil Mondial de l'Eau : www.worldwatercouncil.org

COSGROVE, William J., RIJSBERMAN, Frank R., *World Water Vision. L'eau, l'affaire de tous*, R-U, Earthscan Publications, 2000, p.79

COSGROVE, William J., RIJSBERMAN, Frank R., *World Water Vision: Making Water Everybody's Business*, London, World Water Council, 2000 (L'eau: l'affaire de tout le monde Conseil Mondial de l'Eau)

VAN DER HELM, Ruud, *Comment faut-il apprécier la prospective. Vers une évaluation ex-post de la Vision Mondiale de l'Eau*, ENGREF, Mémoire de DEA, Paris, 2002.

PAYS BASQUE 2010

Conseil de développement du Pays Basque, *Evaluation du Schéma d'Aménagement et de développement du Pays Basque*, 27 juin 2000

Conseil de développement du Pays Basque, *Lurraldea. Projet stratégique du territoire*, 3 février 1996

Conseil de développement du Pays Basque, *Schéma d'Aménagement et de développement du Pays Basque. Orientations générales*, 26 octobre 1996

Conseil des Elus du Pays Basque, *Schéma d'Aménagement et de développement du Pays Basque. Programmes opérationnels*, 22 mars 1997

Le Pays Basque en perspective, juin 1994 (Synthèse de la phase prospective participative de Pays Basque 2010)

Lurraldea : Conseil des élus et Conseil de développement du Pays Basque : www.lurraldea.net

MOUSLI, Marc, Pays Basque 2010. *La prospective participative dans un territoire d'exception*, Cahier du Lipsor, Lipsor Working Papers, n°15, 2004

OBJECTIF 2020

Comptes-rendus des groupes de travail (ayant participé à la phase prospective du SARDT), séances 1 à 6, du 19 février au 9 juillet 2002

Conseil Régional du Nord Pas de Calais : www.nordpasdecalais.fr/sradt/dyn/index.htm

Conseil Régional du Nord Pas de Calais, *Objectifs 2020. Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire. Projet soumis aux consultations et avis*, Région Nord Pas de Calais, décembre 2005

Objectif 2020, *Synthèses des réunions des groupes de prospective. Institutions, association et participation*, Région Nord Pas de Calais, 9 juillet 2002

Objectif 2020, *Synthèses des réunions des groupes de prospective. Région Urbaine*, Région Nord Pas de Calais, 9 juillet 2002

Objectif 2020, *Synthèses des réunions des groupes de prospective. Economie et développement*, Région Nord Pas de Calais, 9 juillet 2002

Objectif 2020, *Synthèses des réunions des groupes de prospective. La région et l'Europe*, Région Nord Pas de Calais, 9 juillet 2002

BALTIC 21

Agenda 21 for the Baltic Sea Region : www.baltic21.org

Baltic Sea Agenda 21 Sector Report: Agriculture - Baltic 21 Series n°2/98

Sustainable Energy Development in the Baltic Sea Region - Baltic 21 Series n°3/98

Sector Report on Fisheries, Contribution to Baltic 21 - Baltic 21 Series n°4/98

Baltic 21 Action Programme for Sustainable Development of the Baltic Sea Region - Sector Report on Forests - Baltic 21 Series n°5/98

Sustainable Development of the Industrial Sector in the Baltic Sea Region - Baltic 21 Series n°6/98

Agenda 21 for the Baltic Sea Region Sector Report - Education (Baltic 21E) - Baltic 21 Series n°1/2002

Five Years of Regional Progress Towards Sustainable Development - Baltic 21 Series n°1/2004

Action Plan for the Baltic 21 Forests Sector 2005-2008 - Baltic 21 Series n°1/2005

An Agenda 21 for the Baltic Sea Region - Baltic 21 Series n° 1/98,

Agenda 21 - Baltic Sea Region Tourism - Baltic 21 Series n°7/98

Baltic 21 Transport Sector Report - Baltic 21 Series n°8/98

TRANSITION MANAGEMENT

ROTMANS, J.(et al.), *Transities en transitie management: de casus van een emissiearme energievoorziening*, Maastricht, ICIS, 2000

ROTMANS, J., KEMP R., VAN ASSELT, M.B.A, "More evolution than revolution: transition management in public policy", *Foresight*, 2001. 3(1), pp. 15-32.

ROTMANS, J., LOORBACH, D., "Transitiemanagement: een nieuw sturingsmodel", *Arena*, 2001, n°6, pp. 5-9

www.drift.eur.nl

ANNEXE 4 : INVITATION AU SEMINAIRE



SERVICE PUBLIC FEDERAL DE PROGRAMMATION
DEVELOPPEMENT DURABLE

Séminaire **Faisabilité et Usage d'études de prospective pour une planification à long terme du Développement Durable**

07 Décembre 2006

SPF Personnel et Organisation
Salle Atrium
Rue de la loi 51 – 1040 Etterbeek - Bruxelles

Invitation

La planification de l'action publique apparaît de plus en plus fondamentale aujourd'hui : les développements technologiques, culturels, économiques et sociétaux s'accroissent alors que les schémas de comportement individuels et les mécanismes institutionnels ne disposent que d'une capacité d'adaptation relativement lente.

Les exercices de planification tentent de concilier ces évolutions différentes en les intégrant dans une dimension prospective et de planification à long terme. On constate aujourd'hui un intérêt croissant pour ces exercices en faveur des domaines transversaux de l'action publique, tels que le développement durable.

Une étude exploratoire est actuellement en cours à ce sujet. Elle est réalisée par l'ULB - IGEAT (www.ulb.ac.be/igeat; sous la direction d'Edwin Zaccari) et financée par la Politique Scientifique fédérale (www.belspo.be). Cette étude analyse des exemples de prospective ou de planification à long terme contenant des mécanismes participatifs.

Afin de compléter cette étude, le SPP Développement Durable (www.sppdd.be) vous invite à un séminaire. Son objectif est de discuter de l'utilité et de la faisabilité, pour l'Etat fédéral, d'un tel exercice de prospective globale, intégrée et participative. Cette représentation de l'avenir à long terme servirait notamment à mieux articuler les Plans fédéraux de développement durable, réalisés tous les quatre ans, à une vision à long-terme.

La journée se déroulera en deux phases :

- Le matin, un séminaire proposera les interventions d'experts impliqués dans un exercice de planification à long terme. Cette matinée est accessible à toute personne intéressée.
- Le midi, un « *Midi du Développement durable* » sera consacré à une présentation relative aux concepts et aux réalisations de *Transition Management* par M. Derk Loorbach, DRIFT-NL.

Les langues de travail seront le français, le néerlandais et l'anglais.

Si ce séminaire vous intéresse, pouvez-vous confirmer votre participation avant le 29/11/2006 et envoyer à cedric.vandewalle@poddoo.be le formulaire ci-dessous :

Inscription

Nom : _____ Prénom : _____

Organisation : _____

Adresse : _____

Tél. : _____ E-mail : _____

Participera à la matinée la matinée, au buffet, au midi du développement durable

Nous espérons avoir le plaisir de vous rencontrer à ce séminaire et de recueillir vos avis et réflexions sur ce sujet important.

Hadelin de Beer
Président du Service Public fédéral de Programmation Développement durable

Programme

SEMINAIRE	
8h30 - 9h00	Accueil des participants et café
9h00 - 9h15	Mot de bienvenue, <i>Hadelin de Beer</i> (SPP - Développement Durable, BE)
9h15 - 9h30	Contexte et objectifs du séminaire (ULB - IGEAT, BE)
9h30 - 10h00	<i>Alain Ayong le Kama</i> , Service Économie, Statistiques et Prospective, Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer (F)
10h 00- 10h30	<i>Philippe Bouchez</i> , Direction de la Prospective, du Plan et de l'Évaluation, Conseil Régional Nord-Pas de Calais (F)
10h30 - 11h00	Pause
11h 00- 11h30	<i>Friedrich Hinterberger</i> Sustainable Europe Research Institute - SERI (AT)
11h30 - 12h00	<i>M. Elie Faroult</i> DG Recherche, unité 'Analyse économique et prospective' Commission Européenne
MIDI DU DEVELOPPEMENT DURABLE	
12h00 - 12h30	Buffet froid
12h30 - 13h30	<i>M. Derk Loorbach</i> , <i>Transition Management in the Netherlands: concepts, initiatives and outlook</i> Dutch Research Institute For Transitions (DRIFT), Erasmus University, Rotterdam (NL)

Lieu : SPF Personnel et Organisation : rue de la loi 51 - 1040 Etterbeek - Bruxelles