

## 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.

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

## 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* ». <sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> 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*,<sup>60</sup> 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'exercice<sup>61</sup>.

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

---

<sup>60</sup> 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.

<sup>61</sup> 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 méthodologiques<sup>62</sup>. 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.

---

<sup>62</sup> 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.

<b>VISIONS-EUROPE</b>		
<b>A. Définition des thèmes de travail</b>	<i>Références</i>	Travail antérieur de J. Rotmans; Thèmes de la commission (?)
	<i>Résultats</i>	Matrice facteur-acteur-secteur; (Equipe VISIONS).
<b>C. Identification des variables et des tendances</b>	<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)
<b>D. Construction des évolutions</b>	<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
<b>A. Définition des thèmes de travail</b> (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 Gallopin<sup>63</sup>). 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.

---

<sup>63</sup> 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 principale<sup>64</sup>) 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.

---

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

<b>VISIONS-VENISE</b>		
<b>A. Définition des thèmes de travail</b>	<i>Références</i>	Travail antérieur de J. Rotmans Thème de travail de la commission?
	<i>Résultats</i>	Matrice facteur-acteur-secteur (Equipe VISIONS)
<b>C. Identification des variables et des tendances</b>	<i>Outils</i>	Discussions et brainstorming (?)
	<i>Résultats</i>	Les forces motrices locales (Equipe VISIONS-Venise)
<b>E. Construction des images finales</b>	<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)
<b>D. Construction des évolutions</b>	<i>Outils</i>	?
	<i>Résultats</i>	4 chaînes causales d'événements (Spécialiste en scénarios + équipe)
<b>C. Identification des variables et des tendances</b>	<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)
<b>D. Construction des évolutions</b>	<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'Eau<sup>65</sup>, 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.<sup>66</sup>

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.

<b>Commanditaire</b>	Le Conseil Mondial de l'Eau
<b>Durée du projet</b>	Août 1998 - Mars 2000
<b>Budget</b>	11 millions \$
<b>Coordinateur</b>	La Commission Mondiale de l'Eau
<b>Niveau territorial</b>	Mondial (par sous-continent)
<b>Thèmes</b>	L'eau (énergie, TIC, biotechnologie et institutions ; alimentation, population, environnement, etc.)
<b>Horizon</b>	2025
<b>Méthodologie</b>	Construction de scénarios, panels d'experts, stakeholders, approche sectorielle et régionale, modélisation
<b>Sources d'information</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Publications;</li> <li>▪ Site Internet du Conseil Mondial de l'Eau;</li> <li>▪ Mémoire de DEA de Ruud van der Helm<sup>67</sup>.</li> </ul>

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

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

<sup>67</sup> 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.<sup>68</sup>
- 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.

---

<sup>68</sup> *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.<sup>69</sup> 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 modèle<sup>70</sup>. 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

---

<sup>69</sup> 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.

<sup>70</sup> 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 monde<sup>71</sup>, 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 régionaux<sup>72</sup>, à des ministères nationaux, etc. ; mais surtout grâce au Partenariat Mondial de l'Eau<sup>73</sup> 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.

---

<sup>71</sup> 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.

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

<sup>73</sup> 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 »<sup>74</sup>, 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,

---

<sup>74</sup> 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.

<b>WORLD WATER VISION</b>		
<b>A. Définition des thèmes de travail</b>	<i>Outils</i>	?
	<i>Résultats</i>	Biotechnologie, énergie, TIC, institutions, société, économie + Alimentation, population, environnement, etc. (Commission Mondiale de l'Eau?)
<b>C. Identification des variables et des tendances</b>	<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).
<b>D. Construction des évolutions mondiales, régionales sectorielles et</b>	<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.
<b>E. Construction de l'image finale</b>	<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> ).
<b>D. Construction de l'évolution souhaitée</b>	<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
<b>F. Identification d'objectifs</b>	<i>Outils</i>	?
	<i>Références</i>	Idem E.
	<i>Résultats</i>	3 grands objectifs et 5 sous-objectifs.
<b>G. Détermination de mesures</b>	<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*<sup>75</sup>.

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

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 Godet<sup>76</sup>, visant à expliquer la démarche de prospective et créer une certaine mobilisation.

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

<sup>76</sup> 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 GERPA<sup>77</sup>, 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 Godet<sup>78</sup> : 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).

---

<sup>77</sup> 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).

<sup>78</sup> 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".<sup>79</sup>

## 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.

---

<sup>79</sup> 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 Basque<sup>80</sup>, 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 »<sup>81</sup>.

---

<sup>80</sup> 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.

<sup>81</sup> 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-ensembles<sup>82</sup> 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.<sup>83</sup>

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 MICMAC<sup>84</sup>;
- 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 ;

---

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

<sup>83</sup> Voir la boîte à outils de Michel Godet : Godet, Michel, *op. cit.*

<sup>84</sup> 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. »<sup>85</sup>

#### 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 ;
- Tendanciels 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).<sup>86</sup>

<sup>85</sup> Michel Godet dénomme l'ensemble de cette analyse, "analyse structurelle".

<sup>86</sup> 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 collèges<sup>87</sup> 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.*

---

<sup>87</sup> 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 consultant<sup>88</sup> 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.<sup>89</sup>

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.

---

<sup>88</sup> Daniel Béhart, Acadie

<sup>89</sup> 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.

<b>PAYS BASQUE 2010</b>		
<b>C. Identification des variables et des tendances</b>	<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>B. Elaboration d'un diagnostic</b>	<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.
<b>E. Construction des images finales</b>	<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).
<b>F. Identification d'objectifs</b>	<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.
<b>G. Détermination de mesures</b>	<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).
<b>A. Définition des thèmes de travail</b>	<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>B. Elaboration d'un diagnostic</b>	<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.
<b>C. Identification des tendances et des variables</b>	<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
<b>D. Construction des évolutions</b>	<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)
<b>G. Détermination de mesures</b>	<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 technique<sup>90</sup> 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 pilotage<sup>91</sup>.

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 – CDPB<sup>92</sup>), 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.

<b><i>Commanditaire</i></b>	Conseil régional du Nord – Pas de Calais
<b><i>Durée du projet</i></b>	D'octobre 2001 à novembre 2006
<b><i>Budget</i></b>	2 millions d'euros
<b><i>Coordinateur</i></b>	?
<b><i>Partenaires</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bureaux d'études</li> </ul>
<b><i>Niveau territorial</i></b>	Régional (France)
<b><i>Thèmes</i></b>	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).
<b><i>Horizon</i></b>	2020 et 2010
<b><i>Méthodologie</i></b>	Participation
<b><i>Sources d'information</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Documents techniques, publications;</li> <li>▪ Compte rendu des ateliers;</li> <li>▪ Synthèses des travaux;</li> <li>▪ Contact avec M. Bouchez.</li> </ul>

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 prospective<sup>93</sup> 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.

---

<sup>93</sup> 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".

<b>OBJECTIF 2020 (NORD-PAS-DE-CALAIS)</b>		
<b>A. Définition des thèmes de travail</b>	<i>Outils</i>	?
	<i>Résultats</i>	6 (+ 2) thèmes de travail transversaux (En interne)
<b>B. Elaboration d'un diagnostic</b>	<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)
<b>C. Identification des variables et des tendances</b>	<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.
<b>D. Construction d'évolution(s)</b>	<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.
<b>F. Identification d'objectifs</b>	<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.
<b>G. Détermination de mesures</b>	<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.

<b>F. Identification d'objectifs</b>	<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).
<b>G. Détermination de mesures</b>	<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 (?)).
<b>H. Construction d'un monitoring</b>	<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 Alegre (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 CBSS<sup>94</sup> 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.

<b><i>Commanditaire</i></b>	<i>Council of the Baltic Sea States</i> (CBSS)
<b><i>Durée du projet</i></b>	Lancé officiellement en octobre 1996 ; Agenda 21 rédigé de janvier 1997 à juin 1998 ; Processus Baltic 21 actuellement toujours en cours.
<b><i>Budget</i></b>	<i>Information non disponible.</i>
<b><i>Coordinateur</i></b>	<i>Senior Officials Group</i> (SOG, présidence tournante, actuellement occupée par la Suède).
<b><i>Niveau territorial</i></b>	Région de la Mer Baltique ( <i>Baltic Sea Region</i> , BSR).
<b><i>Thèmes</i></b>	Industrie, Tourisme, Transports, Pêche, Forêts, Energie, Agriculture.
<b><i>Horizon</i></b>	2030
<b><i>Méthodologie</i></b>	Recherche, Analyse, Stakeholder.
<b><i>Sources d'information</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rapports et publications;</li> <li>▪ Site Internet officiel.</li> </ul>
<b><i>Contexte du projet</i></b>	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.

<sup>94</sup> 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 SOG<sup>95</sup>. 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.

---

<sup>95</sup> *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.

<b>BALTIC 21</b>		
<b>F. Identification de l'objectif global</b>	<i>Outils</i>	Discussion, négociation.
	<i>Références</i>	?
	<i>Résultats</i>	Une définition succincte. (SOG(?))
<b>A. Définition des thèmes de travail</b> (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>B. Elaboration d'un diagnostic</b>	<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).
<b>C. Identification des variables et des tendances</b> (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.
<b>E. Construction d'Image(s) finale(s)</b>	<i>Outils</i>	?
	<i>Références</i>	Idem B.
	<i>Résultats</i>	Paragraphe succinct de cinq à dix lignes.
<b>F. Identification d'objectifs</b> (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).
<b>D. Construction</b>	<i>Outils</i>	Modélisation, projection de tendances (Ex "Agriculture": effets

<b>d'évolution(s)</b>		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).
	<b>Références</b>	Idem B + études existantes, littérature.
	<b>Résultats</b>	Un "scénario" durable + pour certains un "scénario" BAU sous forme de paragraphes, de points successifs (pas de grands textes narratifs).
<b>G. Détermination de mesures</b>	<b>Outils</b>	Enseignements des scénarios point de vue pistes à suivre; Analyse des conséquences des changements proposés, Identifications des obstacles et des incitants.
	<b>Références</b>	Idem B.
	<b>Participation</b>	Workshops de stakeholders.
	<b>Résultats</b>	Un certain nombre de programmes d'action, contenant des sous-actions, acteurs, financement, calendrier, indicateurs; Les rapports sectoriels finaux.
<b>D. Construction de l'évolution (pour la BSR)</b>	<b>Outils</b>	Travail de synthèse.
	<b>Références</b>	Les rapport sectoriels.
	<b>Participation</b>	?
	<b>Résultats</b>	SOG(?)
<b>H. Construction d'un monitoring</b>	<b>Outils</b>	-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.
	<b>Participation</b>	?
	<b>Résultats</b>	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 applications<sup>96</sup> 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*<sup>97</sup> (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.

---

<sup>96</sup> Principalement aux Pays-Bas dans le domaine de l'énergie ([www.senternovem.nl](http://www.senternovem.nl)), de la mobilité ([www.transumo.nl](http://www.transumo.nl)) et de l'agriculture ([www9.minlnv.nl](http://www9.minlnv.nl)).

<sup>97</sup> 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 ?).

<b>TRANSITION MANAGEMENT (NL)</b>		
<b>F. Identification d'objectifs</b>	<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.
<b>E. Construction des images finales</b>	<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.
<b>D. Construction des évolutions</b>	<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.
<b>F. Identification d'objectifs intermédiaires</b>	<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.
<b>G. Détermination de mesures</b>	<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.
<b>H. construction d'un monitoring</b>	<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-Bas<sup>98</sup>, 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.*

---

<sup>98</sup> Interview avec René Kemp.