

CAHIER MÉTHODOLOGIQUE

de
**prospective
territoriale**

*Une proposition de méthode
à développer à l'échelon régional*



Carole DELGA,
présidente du Conseil régional d'Occitanie,
présidente de Régions de France

En confiant aux Conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER), en 2022, une compétence supplémentaire en matière de prospective territoriale régionale, le législateur reconnaissait la représentativité des Conseils comme un atout singulier dans l'analyse des projets de territoire et une richesse par leur capacité à éclairer, dans un large champ pluridisciplinaire, la vision politique.

Les Régions exercent, quant à elles, des compétences importantes en matière de planification territoriale, qui accompagnent les grandes transitions écologiques, numériques, énergétiques, dans le cadre notamment des SRADDET, mais également en matière de développement économique (SRDEII), d'enseignement supérieur et d'innovation (SRESRI) ou encore d'emploi et de formation professionnelle (CPRDFOP). Elles veillent notamment à rechercher la meilleure manière de concilier le développement des territoires et la préservation des ressources naturelles, le respect de l'équilibre entre la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers d'une part et le développement urbain d'autre part, les enjeux économiques et ceux de la décarbonation. Ces sujets sont au cœur du Congrès des Régions de Saint Malo du 27 et 28 septembre 2023.

La prospective territoriale vise à éclairer ces sujets dans une vision de plus long terme.

Lorsqu'elle est appliquée aux enjeux de développement des territoires dans un contexte de meilleure prise en compte de l'ensemble des facteurs humains, géographiques, économiques, sociaux, la prospective territoriale est une voie utile pour éclairer la décision publique et ses impacts sur le temps long.

Elle exige une meilleure appréhension de l'environnement et des interactions, en confrontant les points de vue, et une scénarisation des hypothèses issues d'une réflexion collective.

Cette démarche demande de s'émanciper des idées communément admises en formalisant différemment les discussions collectives, en recherchant une prise de hauteur à la fois temporelle, fonctionnelle et conceptuelle, nourrie par une veille approfondie pour comprendre les phénomènes et les enjeux. Le développement de l'intelligence artificielle contribue également à améliorer les modélisations et ainsi à relancer les initiatives de prospective de long terme.

Le numérique permet en effet l'intégration de volumes importants de données et l'automatisation des calculs, afin d'accroître la capacité d'élaboration des scénarios possibles.

Les CESER disposent d'atouts importants pour s'engager dans des démarches de prospective territoriale. Parce qu'ils réunissent des acteurs issus de toutes les composantes de la société civile, ils sont en mesure d'aborder les sujets de manière pluridisciplinaire et de concevoir des hypothèses en mobilisant des points de vue très complémentaires à tous égards.

La somme de ces réflexions est hautement utile pour éclairer les débats en vue de l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques régionales, soulignant ainsi la forte complémentarité entre les deux assemblées.

A cet égard, « L'anticipation et l'action entretiennent une relation dialectique permanente » (Hugues de Jouvenel), au service des territoires.

La loi 3DS¹ donne compétence aux CESER de produire des objets de prospective, nous y sommes prêts.

Est-il utile de rappeler que notre monde contemporain est incertain, changeant, mouvant. Notre quotidien est fait d'aléas ? A priori, la réponse relève du truisme, de l'évidence. Pour autant, répondre par un péremptoire « évidemment oui ! » accompagné d'un haussement d'épaule, ne suffit pas. Car, à part les compagnies d'assurances, qui par culture et par nécessité anticipent tous les risques possibles, à part les armées du monde qui imaginent les futurs conflits et anticipent les éventuelles techniques, tactiques et stratégies, force est de constater qu'envisager les aléas par la seule imagination ne suffit pas. Force est également de constater qu'imaginer l'avenir est impossible, alors qu'envisager des avenir possibles, des futuribles est possible à la condition, de posséder de la connaissance, de la méthode et d'y associer des gens, experts ou non, scientifiques ou néophyte, décideur politique, économique ou social, ou citoyens, habitants, usagers, bénéficiaires.

Car, ne nous y trompons pas concernant les enjeux : ils sont un peu techniques et fondamentalement politiques. Dès lors, l'objet prospectif dépasse la prospective elle-même. Pourquoi ? Concernant la prospective territoriale, elle dévoile l'intention politique, par conséquent la prise de risque de dévoiler des intentions que l'élu local ne désire pas mettre en valeur. Autre prise de risque, ou du moins d'exposition à la critique, conduire un travail prospectif suppose d'être en capacité de dire quoi en faire. La prospective est un outil d'anticipation et sa finalité ultime est celle de l'action.

Identifier les futurs possibles ne fait sens que dans la perspective de mener à bien un ou des projets répondant à un futur possible et jugé souhaitable. En ce sens, les travaux prospectifs des CESER visent à alerter et à susciter de nouveaux comportements et/ou actions – notamment publiques – qui induiraient des effets bénéfiques en termes d'aménagement et de développement régional et/ou local.

Ainsi, ce qui saute aux yeux, c'est que le premier métier et le principal encore aujourd'hui, qui consiste à administrer la collectivité, devient, non pas accessoire mais second en prospective. L'élu local doit alors acquérir de nouvelles compétences, pour exercer un nouveau métier, celui qui est d'animer le territoire de la collectivité, un territoire, c'est-à-dire des personnes qui vivent sur une aire géographique donnée. Sachant, pour complexifier le contexte, cette aire géographique a des contours variables en fonction de la nature du territoire vécu par chaque personne. Le territoire vécu pouvant être pour y habiter, pour y travailler, pour y consommer, etc.

En titre, nous déclarons que les CESER sont prêts. Ils sont d'autant prêts que les membres du groupe de travail ont produit un premier constat d'étonnement, positif, celui une unité de vue des CESER sur le sujet de la prospective, une connaissance commune et une approche mature et ceci sans travaux préalables.

Nous avons fini le travail de rédaction, le document est fini, nous l'avons voulu court, simple d'approche et nous l'espérons, simple d'appropriation. Nous avons fini le travail de réalisation du document, alors le travail de transmission commence.



Dominique VIENNE
Président du CESER de La Réunion,
Président de CESER de France



Jean-Luc LEGER
Président du CESER de Normandie,
Animateur du groupe de travail prospective territoriale

¹ Loi n°2022-217 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale



CAHIER MÉTHODOLOGIQUE

de prospective territoriale

*Une proposition de méthode
à développer à l'échelon régional*

SOMMAIRE

Préface	1
Edito	2
I Contexte, définitions, enjeux	4
A Contexte	4
B La prospective territoriale : de quoi parle-t-on ?	5
C Les enjeux d'une prospective régionale	7
II Points de méthode et conseils pratiques pour conduire des études de prospective territoriale	8
A La prospective : un état d'esprit	8
B Travail de préparation	8
C Méthodes de travail	10
D Travail de formalisation	13
III Partage et valorisation des travaux de prospective	15
IV Conclusion	17
V Annexes	18
1. Mots clefs	18
2. Recensement des travaux de prospective des CESER depuis 2017	19
3. Composition du groupe de travail CESER de France	21
4. Personnes auditionnées	22
5. Sources et documentation	22

I - CONTEXTE, DÉFINITIONS, ENJEUX

A. CONTEXTE

L'évolution des missions des CESER : la loi 3DS

Reconnaissant la richesse et l'expertise en méthode et en savoir faire des CESER, les parlementaires ont intégré la mission de conduite des études de prospective territoriale régionale dans la loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS) et 2022.

Précisons qu'avant cette loi, certains CESER menaient déjà des études et travaux de prospective. Le code général des collectivités territoriales prévoit désormais à son article L4134-1 que tous les CESER conduisent des études de prospective territoriale régionale :

« Le conseil économique, social et environnemental régional est, auprès du conseil régional et du président du conseil régional, une assemblée consultative.

*Il a pour missions d'informer le conseil régional sur les enjeux et conséquences économiques, sociaux et environnementaux des politiques régionales, de participer aux consultations organisées à l'échelle régionale, **de conduire des études de prospective territoriale régionale** ainsi que de contribuer à des évaluations et à un suivi des politiques publiques régionales. »*

Les CESER ont donc non seulement pour mission de contribuer à l'évaluation des politiques publiques, d'informer des enjeux régionaux du présent, mais aussi désormais d'envisager l'avenir.

A noter également, les CESER sont ici pilotes : au-delà d'une contribution, ils conduisent des études de prospective au service des décideurs régionaux.

Accroître la participation à l'action publique par la réflexion...

La reconnaissance législative a permis de répondre institutionnellement à des attentes d'intérêt général.

1) A l'issue des récentes crises vécues en France (gilets jaunes, crise sanitaire, ...), vivant différentes transitions (démographiques, technologiques, environnementales, ...) la société civile aspire à participer de manière accrue à l'action publique collective ;

2) Cette participation vaut à tous les échelons de décisions et elle s'applique aussi bien à la gestion qu'à la réflexion sur des projets structurants de temps long des collectivités publiques (débat sur la « *fin du monde* » versus les « *fins de mois* », débats sur la réindustrialisation des activités stratégiques et de valorisation des ressources) ;

3) Enfin, si la participation appelle à trouver des modalités innovantes (référendum d'initiative populaire, démocratie directe), nos institutions permettent de déployer cette nouvelle participation dans un cadre démocratique : avec une organisation, un respect des minorités, une impartialité, un cadre délibératif.

Constatant une fracture plus accentuée entre les pans de la société actuelle, la prospective, dessinant les possibles, peut être un outil de dialogue par la construction collective d'un avenir commun. Société civile, participation à l'action publique, organisation et processus démocratique, intégration des différentes composantes de la société, collégialité, expertise, croisement des regards, légitimité et prise en compte du temps long : les CESER répondent en tout point aux attendus pour conduire des études de prospective territoriale. Ils sont pertinents et outillés pour mener les réflexions prospectives...

... et par l'action

La prospective n'est pas qu'anticipation : elle possède une dimension praxéologique², dans le sens où sa finalité ultime est celle de l'action. Identifier les futurs possibles ne fait sens que dans la perspective de mener à bien un ou des projets répondant à un futur possible et jugé souhaitable. Comme le dit Hugues de Jouvenel (2004, p. 5) : « *L'anticipation et l'action entretiennent une relation dialectique permanente* ». Gaston Berger (1958, p.275) ne dit pas autre chose lorsqu'il affirme : « *L'avenir n'est pas seulement ce qui peut arriver ou ce qui a le plus de chances de se produire. Il est aussi, dans une proportion qui ne cesse de croître, ce que nous aurons voulu qu'il fût* ».

En ce sens, les travaux prospectifs des CESER visent à alerter et à susciter de nouveaux comportements et/ou actions – notamment publiques – qui induiraient des effets bénéfiques en termes d'aménagement et de développement régional et/ou local. En lien avec les missions premières des CESER, les élus régionaux doivent pouvoir, dans leur fonction, s'appuyer sur les travaux structurants de prospective de l'assemblée consultative régionale.

² Praxéologique : relatif à la science ou théorie de l'action ; connaissance des lois de l'action humaine conduisant à des conclusions opératoires.





B. LA PROSPECTIVE TERRITORIALE : DE QUOI PARLE-T-ON ?

L'action publique territoriale ne peut s'envisager sans vision prospective, car comme le dit Hugues de Jouvenel (2014) : « *Sortir de l'esclavage du quotidien est indispensable pour gérer le changement dans le sens du souhaitable* ». Et cela s'applique pleinement à la question du développement régional. En effet, le développement territorial se pense par définition dans le temps long et ne peut se concevoir sans une démarche de prospective, au sens de Gaston Berger (1958).

La prospective territoriale, dès lors qu'elle concerne un territoire inscrit dans un périmètre donné, que celui-ci soit défini de façon institutionnelle ou non, croise par définition deux échelles : celle du territoire d'étude et celle du « global », sociétal et planétaire.

Mais pour aller plus avant dans la recherche d'une définition précise de la prospective, quelques rappels historiques ne sont pas sans utilité pour mieux apprécier l'intérêt de la démarche et en comprendre la portée.

La prospective, quelques mots des origines

Nombreux sont les acteurs publics et privés (élus, entrepreneurs, responsables associatifs, etc.) qui estiment faire de la prospective dès lors qu'ils s'interrogent sur le futur. Or, avoir pour interrogation le devenir d'une société ou d'un territoire ne suffit pas ! Il importe de souligner que la prospective ne relève ni de la divination ni de l'extrapolation et encore moins de la prophétie. Elle obéit à des principes et des méthodes qui s'appliquent à un objet dynamique et complexe, comme peut l'être le territoire local ou régional.

Les principes de la prospective ont pour double origine les travaux de la Rand Corporation³, aux Etats-Unis, et ceux de « l'école française » issue des apports de Gaston Berger, qui définissait l'avenir « *comme une chose à faire* » (Berger, 1958).

Au cours du XX^e siècle, aux Etats-Unis, lors des pires moments de la crise de 1929, le président Franklin Delano Roosevelt commanda un rapport sur « *Les tendances technologiques et la politique gouvernementale* » à une commission présidée par William Ogburn ayant pour mission la recherche de perspectives de sortie de crise. Ce

rapport, pionnier à bien des égards, préfigure ce que sera une démarche prospective combinant démarche exploratoire et réflexion stratégique et normative, à moyen et long terme.

Mais le « décollage » réel de la prospective intervint surtout aux lendemains de la Seconde guerre mondiale, en plein démarrage de la Guerre froide, à l'initiative des armées soucieuses d'anticiper les évolutions techniques pouvant modifier le cours des conflits futurs. La formalisation des méthodes, en particulier de la méthode Delphi⁴, et de la méthode des scénarios⁵, naquit de ces antécédents, et se précisa avec les travaux de trois grands pionniers que furent Olaf Helmer, Gordon et Herman Kahn au sein du Hudson Institute. Les années 1960 verront les réflexions américaines de caractère prospectif s'élargir à des préoccupations nouvelles, en particulier liées à la question de l'approvisionnement en ressources de la planète et aux conséquences de l'essor des sciences et techniques accompagnant les « *Trente glorieuses* ».

En France, à la fin des années 1950, lorsque le pays achève sa reconstruction, se développeront les études prospectives, principalement à l'initiative de Gaston Berger (1957) et de Bertrand de Jouvenel, à l'origine de la revue *Futuribles*. L'essor de la planification « à la française », à la fois centralisée (à l'échelle de la Nation) et indicative, n'est pas pour rien dans le succès des pionniers de la prospective qui feront ensuite école à travers le monde. C'est d'ailleurs le Commissariat Général au Plan, sous l'impulsion de Pierre Massé, qui lancera en 1962 le premier grand exercice de prospective nationale, avec pour horizon 1985.

La conjonction des expériences américaine et française favorisera l'organisation de nombreuses conférences internationales et suscitera l'émergence de nombreuses structures dédiées à cette démarche comme le Club de Rome.

Depuis ces travaux pionniers, les échelles territoriales comme les thèmes d'étude ont fortement évolué. En particulier, nombreuses sont les Régions, en France comme ailleurs, à s'être engagées dans des travaux de prospective territoriale et/ou sectorielle, en essayant d'anticiper leurs évolutions à long terme ; de nombreux CESER, forts de leur diversité et de leur représentativité de la société civile organisée, prennent alors l'initiative de conduire des réflexions en profondeur sur des thèmes variés mais aux fortes implications sur le devenir de leur région.

³ La Rand (acronyme de « Rand and Development») Corporation est une institution américaine de conseil et de recherche appliquée et d'analyse stratégique notamment en matière d'économie industrielle. Fondée en 1945 à l'initiative de l'US Air Force, elle est par la suite devenue une organisation indépendante à but non lucratif, financée par des fonds publics et privés (notamment d'universités et des dotations privées). La RAND Corporation publie le RAND Journal of Economics, une revue à comité de lecture d'économie industrielle.



La prospective, une démarche interdisciplinaire et systémique d'anticipation

Au vu de ces expériences multiples, nous pouvons aujourd'hui définir l'approche de la prospective par un ensemble de caractéristiques complémentaires les unes des autres. Faire face à l'incertitude par le recours à la prospective implique, par définition, de s'affranchir d'une attitude passive où le changement est subi, ou simplement réactive, pour au contraire anticiper et préparer les transitions et transformations par une attitude « pré-active », tout en agissant de façon pro-active, dans le sens le plus souhaitable (Godet, 2001).

Ainsi pensée, la prospective relève nécessairement d'une démarche interdisciplinaire et d'inspiration systémique pour pouvoir analyser tous les facteurs de changement, mais aussi leurs interdépendances et interactions. Elle ne peut s'accommoder d'une posture aristotélicienne de découpage en tranches des phénomènes qu'elle étudie. Elle intègre le temps long du changement structurel, et nécessite une projection à des horizons temporels éloignés, mais elle ne peut non plus ignorer le poids de l'Histoire et d'un passé qui peut, lui-même, s'avérer lointain ; ne serait-ce que pour tenir compte de l'inertie de certaines variables, alors que d'autres peuvent connaître des variations erratiques. Elle se doit également de porter une attention particulière à tous les phénomènes de rupture, de discontinuité et de bifurcation, en particulier ceux induits par l'irruption d'innovations et par la volonté humaine de modifier les règles du jeu, ou encore par des situations asymptotiques ou des effets de seuil.

Une démarche non réductible à de la prévision pour envisager des futurs possibles (au pluriel)

En prospective, le souci de pouvoir prendre en compte la multi-dimensionnalité et le contexte global des phénomènes étudiés prévaut sur la recherche d'une finesse de prévision propre aux statisticiens et économètres, qui de ce fait font souvent l'impasse sur des variables « perturbatrices », sources des discontinuités et des ruptures évoquées plus haut. Autrement dit, le développement régional nécessite de dépasser les approches purement prédictives et déterministes de la prévision, fréquemment développées par les économistes, les économètres et les statisticiens, qui ne nous fournissent généralement qu'une vision unique et réductrice du futur. Leurs approches ont certes leur utilité, ne serait-ce que pour anticiper les

conséquences d'une simple projection du présent. Mais, comment pourrait-on préparer la décision publique locale et régionale dans une perspective de durabilité sans donner des « coups de projecteur » sur les avenir possibles, au pluriel ?

Partir du principe de la pluralité des avenir, c'est bien ce qui conduit à sortir du cadre étroit de la prévision pour s'engager dans la voie de la prospective. Les sociétés (et leurs territoires) font toujours face à plusieurs futurs possibles et plausibles, que Hugues de Jouvanel (2014) désigne par le néologisme de « *futuribles* », terme utilisé aussi comme appellation de la revue de prospective créée en 1974. L'approche prospective découle de la conviction qu'il ne peut y avoir de déterminisme universel, qui placerait les territoires sur des trajectoires de développement immuables et prédéterminées, que ce soit par le jeu des forces marchandes ou d'une planification stricte et impérative.

Toute approche prospective se doit d'intégrer la possibilité de changements multiples et de « changements de trajectoire » sous l'effet d'évolutions globales et planétaires, comme le dérèglement climatique, mais aussi de facteurs formels, tels que des innovations technologiques et organisationnelles, ou encore informels et idéels comme les idéologies, les changements de paradigmes, les évolutions de mode de vie, de comportements, les transformations de société, etc. C'est bien pourquoi, il faut se départir de l'idée d'un avenir unique et prédéterminé et admettre la plausibilité de scénarios contrastés.

L'avenir est tout à la fois le fruit du hasard, de la nécessité et de la volonté comme l'a montré à maintes reprises Jacques Lesourne, notamment dans les mille sentiers de l'avenir (1981)⁶, et c'est bien pourquoi le devenir d'un territoire ne peut être pensé de façon unique. Dès lors, seule une démarche prospective, si elle implique de ne pas s'en tenir aux prévisions quantifiées, permet d'élargir le spectre des variables et des hypothèses permettant d'anticiper les évolutions et transformations à venir d'un territoire.

Toutefois, rien n'exclut d'incorporer dans une réflexion prospective des résultats statistiques et de prévision concernant telle ou telle des variables quantifiables, et c'est pourquoi il ne s'agit pas a priori de rejeter l'apport des méthodes quantitatives et/ou probabilistes. Et lorsque cela est possible, il convient de retenir des indicateurs quantifiés pour spécifier les hypothèses de variation des variables retenues, comme la démographie d'un territoire, par exemple.

⁴ La méthode Delphi, ou méthode de Delphes, vise à organiser la consultation d'experts sur un sujet précis souvent avec un caractère prospectif important. Il faut entendre par « expert » toute personne ayant une bonne connaissance pratique, politique, légale ou administrative du sujet en question et ayant une légitimité suffisante pour exprimer un avis représentatif du groupe d'acteurs auquel elle appartient. Il s'agit de faire ressortir des convergences et des consensus en soumettant ces experts à des vagues successives de questionnements, de façon à éclairer les décideurs sur l'opportunité et la faisabilité d'un projet (ORSAS Lorraine : Méthode Delphi, dossier documentaire, 2009).

⁵ Cette méthode sera explicitée un peu plus en détail dans la suite du texte. Le lecteur peut aussi se reporter à la présentation qu'en donnent H. de Jouvanel et M.A. Roque (1994) et qui fut expérimentée par les auteurs dans une étude « pionnière » menée à la fin des années 1980, sur le devenir de la Catalogne en 2010.

⁶ Voir sur ce sujet et à propos de l'œuvre de J. Lesourne l'article de J. Thépot (2005)

C. LES ENJEUX D'UNE PROSPECTIVE RÉGIONALE

Pourquoi mener des études de prospective à l'échelle régionale ?

Les politiques régionales, et leurs effets, s'inscrivent dans un temps long qui dépasse celui du mandat politique, et c'est déjà en soi une raison nécessaire et suffisante pour les décideurs régionaux de prendre conscience des impacts à long terme de leurs décisions présentes. À ce titre, les CESER ont pleine légitimité pour jouer un rôle « d'éveilleur de conscience » sinon de « lanceur d'alerte » en direction des acteurs régionaux pour anticiper les conséquences futures de l'action publique.

Un deuxième enjeu consiste dans l'appréhension des conséquences de telles ou telles politiques de court terme, afin de cerner des réorientations possibles pour les décideurs. La prospective peut ainsi les aider à concevoir des alternatives ou des bifurcations aux trajectoires en cours. Le rôle de la prospective est de détecter, à partir de signaux faibles, les changements majeurs, économiques et sociaux, sociétaux, environnementaux, politiques et géopolitiques, etc. qui se dessinent et pourront amener à des changements radicaux de paradigmes, entraînant la nécessité de réorienter de manière importante (voire totalement) les politiques mises en œuvre aux différentes échelles territoriales, à s'engager dans de « nouvelles histoires ».

Ainsi la prospective doit pouvoir, tout à la fois :

- Faire prendre conscience de la multiplicité des avenir possibles via des scénarios et aider à décrypter les changements à l'œuvre.
- Comprendre les principales dynamiques en cours et anticiper leurs évolutions à venir. La prospective ne

propose pas des « photographies de l'avenir » mais des clefs de compréhension des transformations sociales, économiques, environnementales, etc.

- Faire ressortir des tendances lourdes, tout en intégrant la possibilité de ruptures et de bifurcations. Elle doit permettre d'envisager de façon cohérente des enchaînements et des séquences temporelles modifiant en profondeur le contexte actuel du territoire d'étude, afin que les décideurs des échelons régionaux et infra-régionaux les appréhendent mieux encore.

- Permettre de construire, et de coconstruire en les partageant avec l'ensemble des acteurs régionaux des représentations des futurs possibles mais également plausibles, car la prospective ne relève pas de la futurologie, et encore moins de la science-fiction ! Elle nécessite un effort de rigueur et de cohérence dans l'énoncé de « ce qui pourrait advenir », en dépit du « festival d'incertitudes » devant lequel on se trouve. Ce qui n'exclut pas pour autant l'intérêt, bien au contraire, de scénarios de rupture laissant entrevoir des évolutions que l'on peine ou l'on n'ose pas imaginer aujourd'hui, y compris dans l'ordre de « ce qui peut faire rêver » comme avenir de nos territoires (par exemple en termes de cohésion régionale et de réduction des disparités socio-territoriales aux échelles intra et infrarégionales).

- Dépasser le fatalisme des idées reçues et des stéréotypes en prenant en compte la survenance de facteurs imprévisibles.

- Conduire au changement de regard et à la mobilisation des acteurs, pour mieux construire ensemble la future collectivité régionale, dans la perspective d'un développement plus durable et plus cohésif. Elle peut aussi déboucher sur des propositions de coopérations inter-régionales.



II. POINTS DE MÉTHODE ET CONSEILS PRATIQUES POUR CONDUIRE DES ÉTUDES DE PROSPECTIVE TERRITORIALE

On peut organiser le travail de prospective territoriale régionale selon 4 temps.

A. LA PROSPECTIVE : UN ÉTAT D'ESPRIT

Comme toute étude, la réflexion prospective repose sur des auditions et une exploration documentaire liminaires. Les membres se nourrissent et contribuent à la veille permanente sur le sujet traité. Ces informations constituent les points d'appui objectifs pour imaginer et décrire l'avenir.

Il est néanmoins important de prendre les reculs nécessaires.

> Prise de recul temporel

L'exercice de prospective permet de se libérer de la « dictature de l'instant » et permet de rompre avec des politiques publiques décidées parfois de manière instantanée et en silo. Il permet de distinguer les projections des intérêts de court terme.

La prospective doit permettre d'envisager les évolutions structurantes de la société, de l'économie, de l'environnement, des technologies et des modes de productions, et modes de vie et se projeter à un horizon temporel d'une génération (environ 30 ans).

> Prise de recul fonctionnel

L'un des enjeux de la prospective consiste à pouvoir s'ex-tirper des rapports de force en présence qui peuvent s'exprimer (légitimement) à travers les groupes constituant le CESER. Également, l'exercice de prospective doit éviter de laisser la place aux plaidoyers (qui diffèrent des « convictions »).

Travailler sur la prospective nécessite d'accueillir l'ensemble équilibré des points de vue. En cela, les CESER, structurés collégialement, représentatifs des forces économiques, sociales, associatives et environnementales des régions, sont identifiés comme pertinents pour conduire ce travail.

Des experts auditionnés dans le cadre d'un travail de prospective permettent de compléter, de diversifier et d'étayer les points de vue.

> Prise de recul conceptuel

La prospective doit pouvoir servir de réceptacle aux idées et aux concepts qui n'ont pas de sens dans le passé ou dans le présent, mais qui peuvent en avoir dans une société à venir. La prospective doit s'ouvrir aux concepts émergents, issus de la recherche, de la philosophie, de la création ou des pratiques innovantes issues de la société civile. À ce titre, il est possible de s'ouvrir à la fiction.

B. TRAVAIL DE PRÉPARATION

Avant de procéder à la prospective, il est fondamental de préparer le cadre de travail.

> **Définir en début de mandature, et en cohérence avec le règlement intérieur, l'instance en charge de la prospective** : une section prospective, une commission, ou un groupe de travail spécialisé, et toute forme qui réponde à une organisation de nature transversale. Cette instance aura pour première mission de construire le cahier des charges des études prospectives. Quelle que soit leurs formes les modalités d'organisation sont décrites dans le règlement intérieur.

> **Composer un groupe de travail représentatif de l'ensemble des forces vives du CESER** : plus que toute autre instance, le groupe de travail prospective produit un regard transversal sur les éléments d'analyse qui concourent à son état des lieux, sur les « futurs possibles ». L'équilibre dans la composition des membres (entre collègues, entre commissions) est un objectif souhaitable car il concourt à l'enrichissement de la construction prospective et des enseignements de la prospective pour les politiques publiques de la Région.

> **Former les techniciens, les membres du CESER et les participants à la réalisation d'une étude de prospective** : la formation doit intervenir a minima en début de mandature au cours de journées dédiées.

> **Associer des personnalités extérieures expertes.** Elles permettent d'ouvrir les débats et favorisent une dynamique du groupe au long cours. Sur ce point de préparation, plusieurs modalités peuvent être déployées : nommer des personnalités dans la section prospective, intégrer des experts dans les groupes de travail spécialisés, solliciter des étudiants. Il est nécessaire d'identifier les sujets ou thèmes pour lesquels il manquerait des expertises. Les personnalités extérieures permettent de combler ce « défaut » thématique. Il faut ensuite, et tout au long des travaux, veiller à ce que les personnalités extérieures s'inscrivent dans l'exercice de prospective et non celui de plaidoyer. Le groupe de travail relève également que la sollicitation d'étudiants est pertinente. Pour les étudiants, cette collaboration peut se faire en tant que stagiaire, ou en tant que prestataire avec une convention. Les étudiants permettent à la fois d'enrichir la méthode et en même temps de faciliter l'apport d'un œil neuf, libre de tout *a priori*. Enfin, il faut veiller à organiser et conserver la dynamique d'animation du travail, qui associe tous les participants tout au long de l'exercice qui peut durer plus de 12 mois.



> **Rédiger une note d'opportunité préalablement au travail de prospective** est conseillé afin de définir le sujet, d'exposer la problématique et de présenter l'intérêt du travail pour le CESER. Selon les modalités d'organisation en place, cette note permet également de partager le projet de prospective auprès de la gouvernance du CESER (pour validation par exemple).

Le groupe de travail insiste sur l'explicitation de la problématique de l'étude. En effet, cette étape est nécessaire afin de délimiter le champ de la réflexion, tout en précisant, pour ce qui concerne la prospective territoriale, les délimitations du territoire d'étude envisagé comme un système ouvert, de même que l'horizon temporel de l'étude. Les trois éléments « objet », « territoire » et « horizon temporel » sont interdépendants. Le choix de l'horizon, s'il est, par la force des choses, réalisé par approximation, doit être suffisamment éloigné pour permettre de prendre en compte des évolutions de variables et/ou des transformations structurelles fortes, et suffisamment proche pour appréhender de façon plausible les possibles dynamiques futures. En matière de prospective territoriale, de nombreuses études examinent généralement les trajectoires de développement sur des horizons allant de 20 à 30 ans, soit un terme permettant d'intégrer les grandes mutations structurelles.

> **Rédiger un cahier des charges qui, reprenant la note d'opportunité, précise le sujet, fixe une méthode, planifie un calendrier et définit l'objectif du travail de prospective engagé.** Il constitue le cadre de contrat moral dans lequel le groupe de travail va projeter sa réflexion en précisant les principaux termes de la réflexion et le contexte régional pour lequel une réflexion sur les futurs possibles a toute son importance. Il permet de clarifier le cadre et le parti

pris du travail prospectif dans lesquels la section / groupe de travail spécialisé / commission souhaite s'engager.

> **Préciser l'approche envisagée** parmi les deux approches distinctes (mais complémentaires) classiquement retenues : prospective exploratoire et prospective stratégique.

Les explorations des avenir possibles permettront de proposer des stratégies d'action pour susciter une dynamique territoriale jugée comme préférable. Autrement dit, des travaux de prospective régionale peuvent avoir pour objectif d'éclairer l'avenir en laissant le soin au décideur, en l'occurrence la collectivité régionale et son exécutif, d'en tirer par lui-même toutes les conclusions en termes d'orientations et de politiques à mettre en œuvre. On parlera alors d'une prospective de caractère purement exploratoire.

La démarche adoptée peut aussi aller, à l'instar des travaux menés par de nombreux CESER, jusqu'à formuler des préconisations d'ordre stratégique en direction des instances de décision régionales, et l'on parlera alors de prospective stratégique.

Mais il convient d'être clair : quelle que soit la démarche suivie, la prospective est un cadre d'aide à la décision, mais elle n'est pas la décision, qui revient toujours aux acteurs.

> **Il est enfin conseillé de constituer une bibliographie solide.**

Tous les éléments de préparation sont déterminants pour la suite du travail de prospective et à ne pas négliger : cahier des charges, sélection des personnalités d'un groupe de travail, animation des auditions, etc. Il s'agit de rester dans le cadre mais également d'entretenir l'intérêt et une dynamique tout au long des travaux de prospective.

La figure 1 ci-dessous illustre l'enchaînement des étapes, une fois l'objet, le périmètre géographique et le terme temporel de l'étude adoptés :

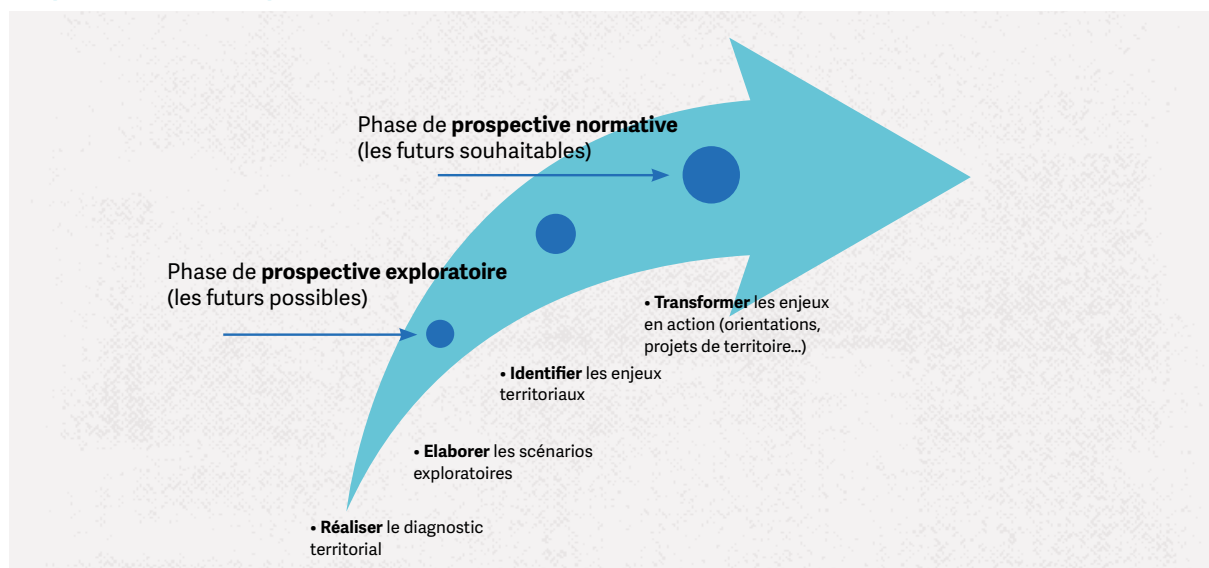


Figure 1. Les 2 phases et les étapes intermédiaires d'une démarche-type de prospective territoriale, une fois le périmètre du territoire et l'horizon de l'étude définis.

Source : d'après Philippe Durance, CNAM, support de formation.

C. MÉTHODES DE TRAVAIL

La réflexion prospective nécessite une méthode, structurante et sécurisante pour le groupe de travail, dans la mesure où elle inscrit le travail dans des étapes successives de réflexion et de délibération collective. Les CESER recourent en général à la méthode des scénarios selon plusieurs modalités.

La méthode des scénarios se traduit au travers de la construction d'une grille morphologique. Elle cherche à donner la pleine expression à l'exploration des futurs possibles, sans idées préconçues.

1) Identification de variables

Une étape est dédiée à l'identification des éléments qui influencent le sujet principal, autrement dit, des variables dont la combinaison déterminera des futurs possibles. Les variables constituent les éléments qui évoluent objectivement en influençant le thème.

Après une collecte large où chaque membre s'exprime, offrant un large panel de variables, il est nécessaire de passer par un tri, réalisé en groupe restreint, permettant de sélectionner les variables à considérer et réaliser une matrice (« aiguillage ») et la rédaction d'une « fiche variable ».

Cette sélection peut être opérée en prenant en compte les degrés d'importance par rapport au thème et degrés d'incertitude de la variable.

Cette étape présuppose une approche interdisciplinaire avec un croisement des visions entre chercheurs, « experts techniques », acteurs de terrain et citoyens à travers des auditions, des regards croisés avec des étudiants,

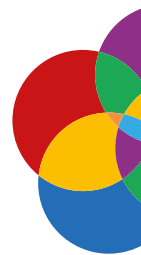
des enquêtes, des tables rondes, etc. Cette étape peut se réaliser sous la forme d'une réunion de groupe « brainstorming » puis par un travail de synthèse. À partir de ces réunions vont être identifiées des tendances lourdes, des signaux faibles et des éléments de ruptures : à intégrer dans chacune des variables (8 à 25 variables).

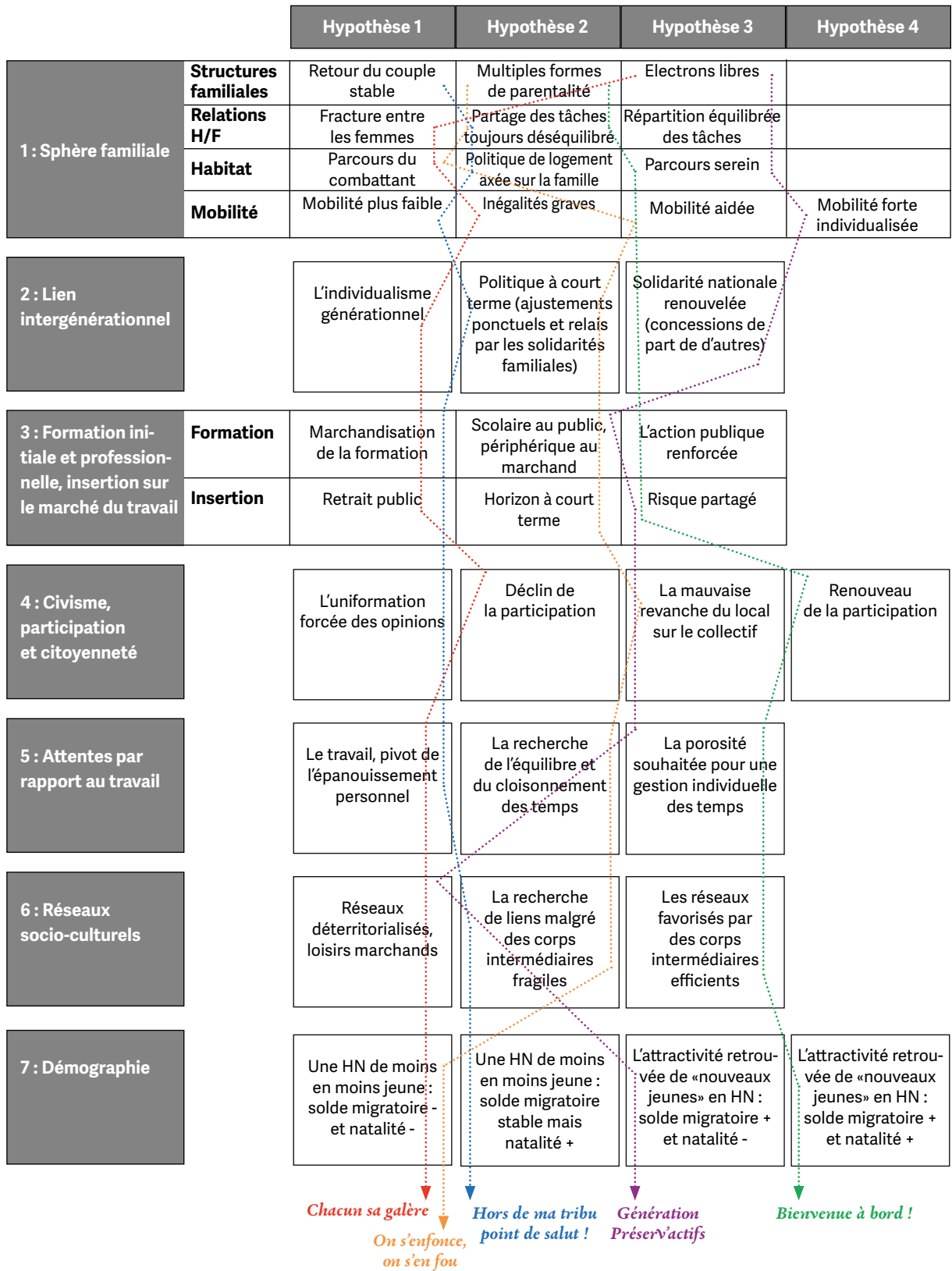
Il est pertinent de collecter les données permettant de déterminer des faisceaux d'hypothèses d'évolution des variables et de leurs relations, relatives aussi bien aux tendances lourdes (passées et futures) qu'aux ruptures ou bifurcations possibles. Au préalable, il faut choisir des indicateurs, quantitatifs ou qualitatifs, pertinents et permettant de rendre compte des évolutions des variables concernées. Cette étape a pour objectif de se conclure par l'énoncé pour chaque variable de son évolution passée et d'hypothèses raisonnées, contrastées et plurielles, de son évolution à venir.

Parmi tous ces facteurs se trouve nécessairement inclus le jeu des acteurs lui-même, qui constitue une (ou des) variable(s) à part entière. Comme l'indique Hugues de Jouvenel (2014, p.37), s'inspirant des analyses de Michel Crozier (Crozier et Frydberg, 1977) : « toute réflexion prospective doit intégrer non seulement l'ensemble des facteurs du changement, mais aussi le jeu des acteurs ».

2) Formulations d'hypothèses

À partir de la matrice (voir ci-dessous), l'examen des combinaisons possibles entre les hypothèses relatives aux différentes variables permet alors d'engager l'étape de la construction de scénarios. La difficulté à ce stade est de ne retenir que les combinaisons les plus plausibles, car le risque serait de noyer le décideur sous une profusion de scénarios.





Exemple de matrice

Commentaire de la matrice : les variables et les hypothèses sont présentées dans un tableau à double entrée. Pour chaque variable on choisit une des hypothèses contrastées. En associant les hypothèses de manière cohérente, on obtient un scénario, une image d'un futur possible que l'on identifie en le qualifiant. NB : on ne cherche pas le probable, mais l'éventail des possibles. C'est d'ailleurs ce qui rend aussi décisif à l'échelle régionale l'apport des CESER, en tant qu'instance de rencontre et d'échange des acteurs de la société civile, qui par leur intelligence collective sont bien armés pour identifier les facteurs multiples induisant des changements dans l'organisation du territoire régional et sa dynamique. Sur la base de ces futurs possibles, les CESER élaborent quelques scénarios contrastés.

3) Construction de scénarios

À partir de la matrice (voir supra), plusieurs schémas sont concevables.

a. Option des scénarios multiples

L'instance assurant la prospective identifie plusieurs scénarios d'avenir du territoire.

Une première approche méthodologique consiste à associer de façon cohérente les nuances de variables réunies dans des hypothèses contrastées. Chaque scénario peut comprendre des éléments qui pourront être jugés comme positifs ou négatifs. Cette approche s'écarte en cela du triptyque des scénarios « tendanciel », « catastrophe » et « souhaitable ».

Une deuxième approche méthodologique peut aboutir dans l'élaboration de ces scénarios à la formulation d'un « scénario non soutenable » ou « scénario pessimiste » (qui peuvent aux yeux de certains apparaître comme « scénario du pire »). Cette méthode n'est pas une nécessité absolue, mais elle peut être utilisée pour mettre clairement en évidence des écueils. Le groupe de travail de CESER de France recense des CESER dont le fruit des réflexions prospective a abouti à ce scénario non soutenable qui a permis de mettre en exergue les effets dramatiques de comportements ou d'orientations sociétales.

Une troisième approche peut mettre en jeu des gradations vers le souhaitable ou le non souhaitable autour d'un scénario tendanciel.

Avec une approche pragmatique recommandée, il est ad-

mis que le nombre de scénario peut évoluer tout au long du travail.

b. Option binaire

Une autre option consiste à dessiner des scénarios de manière binaire avec :

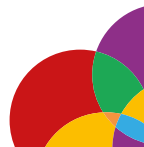
1) Un scénario tendanciel qui suit les évolutions, sans y appliquer de volontarisme exprimé en termes de politique publique.

2) Un scénario vertueux. Cette option facilite l'esquisse d'avenirs désirables. L'avantage tient à ce que les scénarios sont exprimés assez rapidement. En revanche, ce scénario réduit le spectre d'étude et limite les alertes.

Quelle que soit l'option choisie, chaque scénario est construit sur trois composantes majeures :

- L'état des lieux ou la « base » qui correspond à la lecture que l'on fait de la réalité actuelle du territoire et de sa trajectoire passée de développement.
- Le spectre des processus dessinant des futurs possibles et plausibles, à partir d'une approche déductive du croisement des hypothèses d'évolution des variables.
- Les « visions » ou images finales des territoires qui résultent des processus évoqués ci-dessus.

Au total, il s'agit bien de rendre compte des évolutions douces comme des changements radicaux au fil du temps et de dynamiques territoriales à venir, et pas seulement d'un état final, figé à un moment du temps. La prospective a pour objet de donner à voir des processus de transformation dans le temps long, et pas seulement des situations finales.



BONNES PRATIQUES

Circonscrire le sujet.

Partir d'un diagnostic approfondi de la situation.

Se baser sur des données factuelles et des connaissances éprouvées scientifiquement.

Partir d'une base solide de caractéristiques structurelles (géographie physique, histoire, démographie, écologie), culturelles (sociologie, économie).

Prendre en compte les signaux faibles et les tendances et possibilités de ruptures.

Présenter le travail de prospective selon 3 grandes étapes :

- le diagnostic de la situation présente du sujet abordé,
- l'analyse des futurs possibles et plausibles (au pluriel- avec ou sans scénarios),
- la formulation non pas de prescriptions mais de préconisations.

Fixer l'horizon temporel de l'exercice.

Sourcer les informations ainsi que les travaux repris et utilisés.

Parangoner avec d'autres travaux institutions CESER, CESE, INSEE, études sectorielles régionales.

Privilégier le bon sens, sans toutefois s'interdire l'imagination.

Emettre des préconisations non comminatoires.

Prendre des temps de réunion en groupe pendant la plénière de la section, commission, GT spécialisé, pour favoriser l'expression de toutes les parties et favoriser l'identification d'arguments contrastés.

Veiller à la cohérence entre les travaux du CESER sur un même sujet.

Réaliser le juste équilibre entre le doute et la certitude, entre la prudence et la résolution.

Accepter la complexité.



PIÈGES À ÉVITER

Ne pas avoir problématisé le sujet.

Avoir un périmètre mal défini.

Segmenter les problèmes et raisonner en silo.

Omettre un inventaire sur un sujet donné et méconnaître les travaux antérieurs du CESER.

Réduire le spectre des points de vue. Le travail au long cours de prospective peut engendrer une perte de dynamique du groupe de travail et ainsi une réduction du spectre d'expertise. Cet écueil est à éviter pour garder un panel large de points de vue.

Ne pas croiser l'analyse des faits et les opinions des acteurs.

Ne pas prendre en compte les discontinuités et les ruptures (exemple : la rupture que présente la crise COVID 19).

Réévaluer indéfiniment les possibles en intégrant de manière non raisonnée les faits nouveaux (actualisation des informations, des données, etc.).

Confondre prospective et perspective. La prospective ne consiste pas à prédire l'avenir. De même, il ne faut pas chercher à prédire ce qui est prévisible et chercher à prévoir ce qui est imprévisible.

Avoir des a priori qui empêchent l'ouverture d'esprit nécessaire. Il faut entretenir un doute méthodologique permanent.

Enfoncer des portes ouvertes, et tomber dans le « il n'y a qu'à ... ».

Rester dans sa posture de représentation ou de plaidoyer.

Se perdre dans les détails.

Considérer que l'avenir ne se construit qu'uniquement sur le prolongement de tendances passées.

Manquer d'humilité dans l'exercice.

De tous les scénarios proposés dans un exercice de prospective, aucun ne se réalise parfaitement. Il ne faut pas penser devenir des prospectivistes experts.



III. PARTAGE ET VALORISATION DES TRAVAUX DE PROSPECTIVE

Parmi les conseils méthodologiques, le groupe de travail de CESER de France a jugé utile de dédier un focus sur le partage et la valorisation de ces travaux de prospective tant la discipline est ouverte, longue, et parfois mal définie ou mal comprise.

Le groupe de travail conseille de partager les connaissances et production au sein et entre CESER. Il préconise également de porter une attention particulière à valoriser le travail auprès des Conseils régionaux et à travailler et promouvoir les travaux de prospective auprès des partenaires institutionnels.

PARTAGE DANS LES CESER

D'une manière générale, à chaque renouvellement de mandature, il est conseillé d'intégrer un module d'acculturation à la prospective auprès des conseillers économiques, sociaux et environnementaux régionaux pour initier à la prospective. Ce module est nécessaire pour faire de la prospective et, à tout le moins, pour savoir la lire.

Par ailleurs, les membres des CESER sont invités à intégrer une vision prospective dans les travaux de commission. Cette « vision prospective » peut se formaliser par un focus d'ouverture et d'avenir dans le cadre d'une contribution.

VALORISATION AUPRÈS DU CONSEIL RÉGIONAL

Pour mémoire, le conseil économique, social et environnemental régional est, auprès du Conseil régional et du président du conseil régional, une assemblée consultative. Dans chaque région, le CESER concourt à l'administration de la collectivité. Dans le cadre des missions définies par le code général des collectivités territoriales et enrichies par les dispositions de la loi 3DS, notamment en matière de prospective, le Conseil régional constitue un partenaire incontournable. Dans l'esprit comme dans les formats et supports, il est conseillé de valoriser les travaux de prospective en prenant en compte les remarques suivantes :

- Il est judicieux d'offrir des orientations stratégiques. L'idée est, au-delà du travail propre de prospective, d'apporter

des éléments de réflexions que les élus peuvent se réapproprier.

- Il s'agit ensuite de faire des préconisations cohérentes et concrètes aux élus pour une mise en œuvre de l'orientation en distinguant deux niveaux de temporalité :

- le long terme, qui dépasse le temps d'action du « politique » (c'est à dire la durée du mandat, le moment de l'arbitrage, la pression sociétale) ;
- le court terme, qui s'inscrit dans le temps d'action du politique.

- Le CESER peut s'appuyer sur les modalités de diffusion éprouvées :

- rencontres bilatérales avec les élus et les services du Conseil régional ;
- présentation des travaux devant le Conseil régional en assemblée plénière, en commissions, etc.

- Il est enfin conseillé d'identifier un Conseiller régional relais au sein de l'exécutif régional sur la thématique de la prospective.

PARTAGE ENTRE LES CESER

Le groupe de travail invite à adopter un esprit d'ouverture. En effet, la portée des événements et phénomènes régionaux à venir peuvent s'étendre et/ou être en interdépendance avec d'autres régions. Il est donc intéressant d'échanger voire de collaborer avec des CESER territorialement voisins ou portant des caractéristiques similaires (mêmes sujets d'études, mêmes méthodes, même données).

Au-delà de la proximité géographique, le réseau entre CESER peut constituer une plateforme/laboratoire méthodologique d'échanges et de bonnes pratiques dédié à la prospective.

VALORISATION AUPRÈS DES PARTENAIRES INSTITUTIONNELS ET DES CITOYENS

Le groupe de travail insiste sur la pertinence de valoriser et partager le travail de prospective avec les partenaires institutionnels et les citoyens de la région. Cet exercice permet aux entités de faire connaître les grandes orientations et les défis à relever collectivement, à s'approprier la prospective commune, et il favorise le partage pour construire l'avenir de la collectivité. Plusieurs cibles, plusieurs modalités éprouvées.

> Cibles

- Personnes auditionnées dans le cadre du travail de prospective ;
- Collectivités locales : conseils départementaux, conseils municipaux, conseils intercommunaux ;
- Conseils consultatifs auprès des exécutifs locaux : conseils de développement, conseils de quartier ;
- Agents et services déconcentrés de l'Etat ;
- Réseaux d'acteurs locaux (corps intermédiaires, acteurs économiques concernés ou impliqués par le sujet) ;
- Les habitants de la région.

> Modalités

- Lorsque le sujet s'y prête, il est possible d'émettre des préconisations vers les collectivités territoriales et les acteurs locaux dans le respect de leur domaine de compétence ;
- Il est conseillé d'utiliser des modalités innovantes en lien et « en langue » avec le public visé ;
- Sur la dimension financière : le groupe de travail souligne que le temps long se conjugue mal avec la planification budgétaire annuelle. Par ailleurs, dans la collectivité territoriale régionale la planification budgétaire est potentiellement remise en question à chaque mandat de 6 ans. Le rôle de la prospective est essentiellement de dessiner des avènements, et moins de préciser des coûts/bénéfice en termes financiers. Pour autant les CESER ne sont pas hors sol, et des chiffrages peuvent être évoqués ;
- Enfin, quelques modalités de restitutions éprouvées sont proposées : colloque, webinaire, journée « théma », présentation, restitution.



IV - CONCLUSION

Ce travail, réalisé par un groupe de CESER à la fois expérimentés et en apprentissage collectif, dans le cadre de CESER de France, confirme l'idée que la prospective territoriale régionale révèle les enjeux majeurs de cet espace et répond à plusieurs objectifs stratégiques.

C'est à la fois un outil pour dessiner l'avenir d'une région, en même temps qu'un projet mobilisateur et fédérateur pour se rassembler dans un temps présent qui peut paraître complexe. La prospective nous apprend à nous confronter à l'inédit et aux aléas, et à dépasser l'état de sidération dans lequel les crises successives pourraient nous confiner.

Elle permet de dépasser le quotidien et les positions d'acteurs, figurer et caractériser rationnellement les évolutions non souhaitables pour mieux les éviter et émettre des alertes, et dans le même temps valoriser les perspectives favorables et vertueuses.

Elle est enfin, en tant qu'apport de connaissance, un moyen d'affronter des temporalités multiples face auxquelles les décideurs, dont les mandats sont inscrits dans un temps court, ne sont pas forcément armés

Pour cela, le présent cahier méthodologique conseille un travail minutieux de préparation pour établir le cahier des charges et pour définir la problématique. Il est judicieux d'adopter une méthode robuste avec un groupe formé à la prospective, conduit par une animation dynamique tout au long de ce travail de construction collective d'avenir. Des variables permettent de faire émerger des hypothèses qui sont à la base des scénarios. Ces scénarios offrent des possibles avenir cohérents pour la région.

Parallèlement, les personnes qui co-construisent la prospective, témoignent d'un plaisir de sortir des sentiers battus et imaginer ensemble l'avenir collectif régional possible. Si la prospective revêt l'apparence d'un exercice de pure imagination, elle s'inscrit dans une méthodologie rigoureuse et s'inspire de bonnes pratiques éprouvées en évitant les pièges.

Le groupe de travail qui a mené ce cahier insiste in fine sur la nécessaire promotion de la méthode et des travaux de prospective auprès de tous les membres du CESER, des membres du Conseil régional, et des acteurs concernés à l'extérieur de la collectivité.

En conclusion, les CESER constituent les organes régionaux adaptés pour conduire des études prospectives et assumer les responsabilités confiées par la loi 3DS. En effet les CESER répondent aux exigences de pluralité, de collégialité, d'organisation démocratique, de larges champs de vision, d'intelligence collective, de regard transversal et multi-horizonal, d'éloignement des postures doctrinales. Le travail de prospective lui-même, conforte le CESER dans ses fonctions structurantes premières d'informer des enjeux économiques, sociaux environnementaux régionaux.

Au final les études prospectives constituent le cadre propice d'aide à la décision.

1. Mots clefs

> **Hypothèse** : *ll. c) 2)*

> **Prospective exploratoire** : *cf. ll. b)*

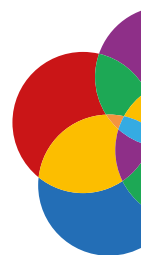
> **Prospective stratégique** : *cf. ll. b)*

> **Rupture** (*cf. l c)* : par définition, elle s'énonce comme un phénomène de discontinuité impliquant une forte bifurcation ou une inversion de tendance, subie ou voulue. Elle peut être provoquée par des innovations majeures, ou des chocs non prévisibles (occurrence d'un risque naturel majeur, conflit armé, etc.). La rupture n'est pas nécessairement soudaine et peut être la résultante d'un enchaînement de micro événements, contrariant la prolongation des tendances lourdes et conduisant à la formation d'une dynamique nouvelle.

> **Scénarios tendanciel, souhaitable, catastrophe** :
ll. c) 3)

> **Signal faible** (*cf. ll c) 1)*) : renvoie à un ou à un ensemble de phénomènes émergents qui paraissent pouvoir se généraliser et impliquer des évolutions en profondeur. Par exemple, l'exode urbain (tout relatif) constaté à la suite de la pandémie peut être envisagé comme le signal faible de transformations plus importantes à long terme de notre mode d'occupation de l'espace, en faveur des petites villes et des ruralités, ... Le signal faible est un événement de faible intensité, qui permet d'anticiper des évolutions plus profondes, voire plus radicales. Symptôme d'émergence de tendances nouvelles, le signal faible est annonciateur et précède les transformations à venir. C'est à ce titre qu'il peut légitimer le choix d'hypothèses ou de scénarios alternatifs aux tendanciel. Il est par lui-même une incitation à anticiper le changement, alors que le « signal fort » témoigne directement du changement qui s'opère. Une forte remontée des taux de natalité, observée à un moment donné (ce qui n'est pas d'actualité) pourrait jouer le rôle de signal faible d'un rajeunissement à terme d'une population.

> **Tendance lourde** (*cf. ll c) 1)*) : certaines variables évoluent au fil du temps sans connaître d'inflexion majeure, structurant ainsi les transformations progressives de nos sociétés. Elles subissent ce qu'il est convenu de désigner par le terme de tendance lourde, que l'on considère comme difficilement évitable à long terme. La tendance lourde relève de phénomènes aisément repérables dans le passé, et dont on peut présumer qu'ils se maintiendront, sauf catastrophe ou rupture majeure. La tendance lourde se différencie cependant de la tendance inéluctable relevant d'une échéance non modifiable, cette dernière étant rarement prise en compte dans des scénarios prospectifs, car présupposant un degré de certitude difficilement atteignable qui exclut toute alternative. La tendance lourde correspond à des phénomènes ne pouvant s'interrompre à court terme, et appelés à se maintenir, sans que l'on ne puisse exclure des hypothèses d'infléchissement ou de rupture... La détection des tendances lourdes passe par un examen rétrospectif des variables concernées. Le vieillissement démographique, dont rien ne permet de supposer qu'il pourra s'inverser à court ou moyen terme (sans préjuger du long terme), est un bon exemple de tendance lourde concernant la variable population.





2. Recensement des travaux de prospective des CESER depuis 2017

CESER Bretagne

- L'alimentation en Bretagne à l'horizon 2050 : quels enjeux de société ? - Juin 2021
<https://ceser.bretagne.bzh/publications/l'alimentation-en-bretagne-a-l'horizon-2050-quels-enjeux-de-societe/>
- La Bretagne et la mer à l'horizon 2040 - Décembre 2017
<https://ceser.bretagne.bzh/publications/la-bretagne-et-la-mer-a-l'horizon-2040/>
- Les enjeux de l'eau en Bretagne à l'horizon 2040 : contribution à l'élaboration du Plan breton pour l'eau » - Octobre 2016
<https://ceser.bretagne.bzh/publications/les-enjeux-de-leau-en-bretagne-a-l'horizon-2040-contribution-a-lelaboration-du-plan-breton-pour-leau/>

CESER Centre-Val de Loire

- « Métropolisation et cohésion régionale – Tours et Orléans peuvent-elles « faire métropoles » ? Un défi régional en Centre-Val de Loire » – Octobre 2020
<https://ceser.centre-valdeloire.fr/publications/metropolisation-et-cohesion-regionale-tours-et-orleans-peuvent-elles-faire-metropole-un-defi-regional-en-centre-val-de-loire-2/>
- Et pourtant elle tourne ! Economie circulaire : un défi pour la région - Novembre 2017

CESER Grand Est

- « Impulser une citoyenneté active et responsable, pour se réappropriier le développement humain et durable de nos territoires », Octobre 2020
<https://www.ceser-grandest.fr/publication/impulser-une-citoyennete-active-et-responsable/>

CESER Guyane

- « La Guyane à l'Horizon 2040 » - Décembre 2017
- « Rapport du CESECE Guyane sur la gestion de l'après crise COVID 19 pour le territoire de la Guyane » – Janvier 2021
[RAPPORT DU CESECE GUYANE SUR LA GESTION DE L'APRES-CRISE COVID-19 POUR LE TERRITOIRE DE LA GUYANE \(calameo.com\)](https://calameo.com)

CESER Hauts-de-France

- Comment faire pour que les projets fondateurs soient la réussite de demain - Octobre 2017
<https://ceser.hautsdefrance.fr/rapports/article/les-projets-fondateurs-de-demain-409>
- Les Hauts-de-France à l'horizon 2040 : vers une région qui rayonne en Europe sur les plans économique, social et environnemental - Novembre 2020
<https://ceser.hautsdefrance.fr/rapports/article/les-hauts-de-france-a-l'horizon-2040-vers-une-region-qui-rayonne-en-europe-sur-les-plans-economique-social-et-environnemental-791>
- « Allons vers le futur : vivre dans les Hauts-de-France en 2040 » - À paraître en 2023

CESER *Île-de-France*

- « Transformer le regard de la société sur le vieillissement en Ile-de-France pour en faire une opportunité sociale », Novembre 2021
https://www.ceser-iledefrance.fr/app/uploads/2022/01/rapport_section_prospective_vieillessement_20211109_web.pdf

CESER *Normandie*

- Vivre en Normandie en 2040 (rapport sans avis) - Décembre 2017
[Vivre en Normandie en 2040 | Ceser Normandie](#)
- Vivre en Normandie en 2040 : l'heure des choix, définition de la vision à 2040 (rapport sans avis) - Octobre 2019
[Vivre en Normandie en 2040 : l'heure des choix | Ceser Normandie](#)
- Vivre en Normandie en 2040 : 1er Focus sur le Tourisme (avis-rapport) - Juin 2021
[Vivre en Normandie en 2040 - Focus sur le tourisme | Ceser Normandie](#)
- Vivre en Normandie en 2040 : 2ème focus sur Habiter en Normandie en 2040 (avis-rapport) - Avril 2023
[HABITER EN NORMANDIE EN 2040 | Ceser Normandie](#)

CESER *Occitanie*

- Une prospective territoriale pour la région Occitanie - Les Chemins 2050 - Octobre 2021
<https://cloud.ceser-occitanie.fr/index.php/s/RmegiNzjg23B7P2>

CESER *Pays de la Loire*

- Crise COVID, et après ? Réflexions sur les mutations, la gouvernance, les ressources financières en Pays de la Loire - Juin 2021
<https://ceser.paysdelaloire.fr/liste-etudes/crise-covid-et-apres-reflexions-sur-les-mutations-la-gouvernance-les-ressources-financieres-en-pays-de-la-loire/>
- Vivre en Pays de la Loire en 2050 : quelles politiques publiques régionales pour améliorer la vie des Ligériens et des Ligériennes dans un contexte de mutations ? - Juillet 2020
<https://ceser.paysdelaloire.fr/liste-etudes/vivre-en-pays-de-la-loire-en-2050-quelles-politiques-publiques-regionales-pour-ameliorer-la-vie-des-ligeriens-et-des-ligeriennes-dans-un-contexte-de-mutations/>
- Ma Région 2050, l'avenir se construit aujourd'hui - Juin 2019
<https://ceser.paysdelaloire.fr/liste-etudes/ma-region-2050-lavenir-se-construit-aujourd'hui/>
- Impacts des changements climatiques et mesures d'adaptation en Pays de la Loire - Février 2016
<https://ceser.paysdelaloire.fr/liste-etudes/impacts-des-changements-climatiques-et-mesures-dadaptation-en-pays-de-la-loire/>

3. Composition du groupe de travail CESER de France

Prénom	Nom	Fonctions	CESER ou Conseil de même nature
Jean-Luc	LEGER	Président / Animateur du GT	NORMANDIE
Jean-François	DUGOURD	Président de la commission Mobilités – Energie	BOURGOGNE FRANCHE COMTE
Dominique	ROY	Président	BOURGOGNE FRANCHE COMTE
Frédéric	GILLOT	Chargé d'étude de la Commission Finances – Europe	BOURGOGNE FRANCHE COMTE
Dominique	DE FILIPPO	Directeur	BOURGOGNE FRANCHE COMTE
Marie-Pascale	DELEUME	Présidente de la section prospective	BRETAGNE
Emmanuel	JANVIER	Chef du pôle « Prospective »	BRETAGNE
Jean-Paul	CARRIERE	Président de la section prospective	CENTRE VAL DE LOIRE
Cécilie	RONCUCCI	Chargée de mission rattachée à la section prospective	CENTRE VAL DE LOIRE
Christian	BLANCKAERT	Président du Groupe de Travail Spécialisé Prospective	GRAND EST
Marie	DE METZ NOBLAT	Vice-présidente du Groupe de Travail Spécialisé Prospective	GRAND EST
Valérie	DELFAU	Chargée de mission Développement économie / emploi et Prospective	GRAND EST
Peggy	ROBERT	Présidente de la section prospective	HAUTS DE FRANCE
Jean-Jacques	POLLET	Conseiller	HAUTS DE FRANCE
Valérie	MULLER	Présidente de la section prospective	ILE DE FRANCE
Dominique	VIENNE	Président	LA REUNION
Maryvonne	QUENTEL	Vice-présidente	LA REUNION
Valérie	FERRERE	Directrice	LA REUNION
Romuald	ROBERT	Chargé d'études	LA REUNION
Justin	DANIEL	Président	MARTINIQUE
Nicole	GOOSSENS	Présidente de la commission prospective	NORMANDIE
Laurence	MONNET-LEPAGE	Chargée d'étude prospective	NORMANDIE
Jany	ROUGER	Président de la section « Veille et prospective »	NOUVELLE AQUITAINE
Stéphane	MONTUZET	Rapporteur de la section « Veille et prospective »	NOUVELLE AQUITAINE
Julien	BAUDOT	Chargé de mission auprès de la Section « Veille et prospective »	NOUVELLE AQUITAINE
Wilfried	GROUNON	Directeur	NOUVELLE AQUITAINE
Philippe	DUTREIL	Conseiller	PROVENCE ALPES CÔTE D'AZUR
Alain	DURAND	Président de la commission 1 « Finances – Prospective »	PAYS DE LA LOIRE
Maxime	DROUILLET	Chargé d'études de la commission 1 Finances Prospective	PAYS DE LA LOIRE

4. Personnes auditionnées

Date	Prénom	Nom	Fonction	Organisation
4 janvier 2023	Philippe	DURANCE	Professeur, Directeur du département 'Innovation'	Conservatoire national des Arts et Métiers
5 janvier 2023	Frédéric	WEILL	Directeur d'études	Futuribles
13 janvier 2023	Cécile	JOLLY	Cheffe de projet	France Stratégie
13 janvier 2023	Jean	FLAMAND	Chef de projet	France Stratégie
13 janvier 2023	Coline	BOUVART	Cheffe de projet	France Stratégie
20 janvier 2023	Agnès	REINER	Directrice générale déléguée	Agence nationale de la Cohésion des territoires
20 janvier 2023	Annabelle	BOUTET	Responsable prospective	Agence nationale de la Cohésion des territoires

5. Sources et documentation

- Mémo CESER Grand Est, « Prospective ? un outil pour intégrer le temps long dans les politiques publiques », 2022
- Hugues de Jouvenel, « Invitation à la prospective », Futuribles, 2014
- Question réponse IWEPS : https://www.iweps.be/faq_prospective/

Adoption du document – Assemblée générale CESER de France du 29/06/2023.

POUR	12
CONTRE	0
ABSTENTION	0
NE PREND PAS PART AU VOTE	0



CESER de France

CESER DE FRANCE

9, place d'Éléna

75775 PARIS Cedex 16

Tél. 01 47 23 37 02

ceserdefrance@lecese.fr

<http://www.ceserdefrance.fr/>

