

Rencontres
des acteurs
de la **ville**

Colloque
**«Villes, prospective
et cohésion sociale»**

S é m i n a i r e
1^{er} décembre 2006

Les éditions de la DIV

Villes, prospective et cohésion sociale

Les éditions de la DIV

Rencontre du 1^{er} décembre 2006

introduction

Avant-propos

Adil Jazouli, Responsable de la prospective, DIV p.7

Mot d'accueil

Yves-Laurent SAPOVAL, Responsable de la prospective, DIV p.9

Regard sur la politique de la ville : rétrospective p.10

*Michel DELEBARRE, ancien ministre d'État, député-maire de Dunkerque,
Président du Comité des Régions de l'Union européenne*

Yves-Laurent SAPOVAL, Délégué interministériel à la ville p.14

Veille et prospective au service de la politique de la ville

Hugues de JOUVENEL, Directeur général du groupe Futuribles p.15

L'apport de la prospective

L'apport de la prospective dans l'élaboration de projets de territoires

Table-ronde animée par Adil JAZOULI, Responsable de la prospective, DIV p.18

Participant à la table ronde :

Jacques de COURSON, Président de l'association Urbanistes du Monde;

Pascale Van DOREN, Institut Jules Destrée (Belgique);

Alain LALAU-KERALY, directeur adjoint de l'Agence d'Urbanisme de Rennes.

1/ Objectifs de la démarche de prospective territoriale p.18

2/ Mise en œuvre de la démarche de prospective territoriale p.20

3/ Fruits d'une démarche de prospective territoriale p.23

Débat p.26

Cohésion sociale

Cohésion sociale, cohésion spatiale : la prospective des quartiers sensibles au service des ambitions de la politique de la ville

Table-ronde animée par Hugues de JOUVENEL, directeur général du groupe Futuribles p.32

Participent à la table ronde :

Julien DAMON, directeur du département « Questions sociales » au Conseil d'Analyse stratégique ;

Sylvie ESPARRE, directrice, chargée de la prospective à la Délégation Interministérielle à l'Aménagement et la Compétitivité des territoires

Hans-Günter CLEV, directeur général de l'Agence de développement du Land de Rhénanie-Palatinat (Allemagne) ;

Philippe CHOFFEL, responsable de l'Observatoire national des Zones Urbaines Sensibles, DIV.

Débat p.76

Contributions des intervenants

Les conditions méthodologiques de l'échange d'expériences entre villes européennes

Adil JAZOULI, Responsable de la prospective, DIV p.48

Comment être « artisan du futur » ?

Une réflexion sur la prospective appliquée aux politiques sociales

Hugues de JOUVENEL, Directeur général du groupe Futuribles p.52

À quoi sert la prospective territoriale ?

Jacques de COURSON, Président de l'association Urbanistes du monde p.64

Charleroi 2020

Pascale VAN DOREN, Institut Jules Destrée (Belgique) p.71

Quartiers sensibles et cohésion sociale

Julien DAMON, Directeur du département « Questions sociales » au Conseil d'Analyse Stratégique p.78

Prospective et politique de la ville

Sylvie ESPARRE, Directrice, chargée de la prospective à la Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des territoires (Diact) p.86

Bibliographie p.96

AVANT-PROPOS

Adil JAZOULI

Responsable de la prospective, DIV

Cette rencontre s'inscrit dans un processus de travail engagé au sein de la DIV pour mettre en place un système de veille prospective, en partenariat avec le groupe Futuribles. La politique de la ville menée en France depuis vingt-cinq ans est principalement curative, et s'inscrit dans une logique de réparation sociale et urbaine, ce qui donne toujours l'impression d'avoir un train de retard ; certes nécessaire, la politique de la ville requiert que soit menée une réflexion sur ses enjeux, ses méthodes, ses moyens et ses territoires. Des territoires prioritaires ont été définis, avec quelques variations suivant les gouvernements, mais ils restent plus ou moins toujours les mêmes.

Cette rencontre permettra aussi de bénéficier d'éclairages sur les expériences de certains de nos voisins européens, confrontés aux mêmes défis et qui ont développé des pratiques administratives, associatives et professionnelles différentes des nôtres. Leur témoignage sera donc particulièrement instructif. La présente rencontre ne marque pas l'achèvement d'un processus mais plutôt, au contraire, son point de départ, en particulier pour ce qui est du développement d'un réseau autour des travaux de veille prospective de la DIV. Un blog a déjà été créé afin de favoriser les échanges d'expériences et de pratiques autour de cette thématique. Force est de constater qu'il est encore relativement peu actif ; l'outil existe cependant et il sera certainement utile de le développer.

La mise en œuvre de la veille prospective au sein de la DIV est assortie d'objectifs de résultat, afin d'identifier les tendances lourdes qui sont à l'œuvre. Il ne s'agira jamais de prévoir des événements tels que les émeutes urbaines : tel n'est pas l'objet de la prospective. Il s'agit plutôt de détecter des signaux faibles et des tendances lourdes, afin d'éclairer la décision du politique, par une connaissance plus fine du terrain, grâce à un réseau de partenaires, d'observateurs et d'acteurs.

MOT D'ACCUEIL

Yves-Laurent SAPOVAL

Responsable de la prospective, DIV

Je tiens à remercier Michel Delebarre d'être présent aujourd'hui pour cette rencontre. Michel Delebarre, ancien ministre d'Etat, est notamment Président de l'Union sociale de l'Habitat et il nous paraît important de solidifier les liens entre la DIV et les acteurs du logement social.

Les nouvelles Rencontres de la DIV s'inscrivent dans un contexte institutionnel légèrement remanié, suite, en particulier, à la création de l'ANRU (Agence nationale de Rénovation urbaine), et de l'Acisé (Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances).

La DIV se recentre ainsi aujourd'hui sur des missions de pilotage, d'expérimentation et de prospective.

La politique de la ville reste souvent une politique de l'inquiétude, de l'urgence, qui traite généralement des problèmes dans un climat paroxysmique. Je suis convaincu, pourtant, qu'elle nécessitera d'être mise en œuvre dans la durée et qu'elle requerra de la persévérance et de la stabilité. Une prise de conscience plus large, parmi nos interlocuteurs, nous offre l'occasion de concevoir et analyser la politique de la ville dans une logique prospective. Après plusieurs allers-retours entre l'urbain et le social, entre la sécurité et le développement économique, un équilibre se dessine entre ces facteurs, durablement et conjointement mis en œuvre. Ainsi se font jour de nouvelles chances de réussite pour la politique de la ville.

Nous inscrivons délibérément notre réflexion à l'échelle européenne. Dans la compétition entre les continents, la problématique des conurbations et de leur évolution jouera un rôle certain.

Je reste persuadé que la ville européenne, soucieuse de tenir compte de l'impératif de solidarité et de cohésion sociale qui caractérise nos sociétés a un atout à jouer. Je vous souhaite de très fructueux échanges.

REGARD SUR LA POLITIQUE DE LA VILLE : RÉTROSPECTIVE

Michel DELEBARRE

*Ancien ministre d'État, député-maire de Dunkerque,
Président du Comité des Régions de l'Union européenne*

Pour pouvoir étudier la ville, il faut savoir se souvenir du passé. En tant qu'ancien combattant de la politique de la ville, j'ai quelques convictions.

Panorama de la politique de la ville passée

J'ai suivi ce qui s'est déroulé sur les terrains de manœuvre de la politique de la ville, dans les « quartiers en difficulté », qui sont globalement inchangés depuis vingt-cinq ans - leur nombre s'est simplement multiplié.

La politique de la ville est devenue, au fil des quinze ou vingt dernières années (ce qui ne constitue pas une durée longue), le terrain d'application des innovations sémantiques. Le langage s'est formidablement enrichi et cela me paraît la contribution la plus importante de la politique de la ville, ce qui ne constitue pas la meilleure façon d'apporter une aide aux populations de ces quartiers. Ceux-ci ont aussi constitué un terrain d'innovation technique, d'innovation administrative et budgétaire.

Lorsque la politique de la ville a été lancée, elle succédait déjà à des tentatives de traitement dans une approche quartier. Je demeure convaincu qu'il faut traiter dans le même temps la ville et l'agglomération : telle est la meilleure approche. Il convient de faire en sorte que les quartiers concernés prennent part à la vie de la ville qui les entoure. C'est pourquoi je n'ai jamais compris les bienfaits du zonage. S'il permet de focaliser les interventions, il crée des effets de frontières toujours néfastes. En tant que maire, je n'ai jamais pu m'empêcher de m'intéresser à l'autre côté de la rue, même s'il se trouvait hors de la zone définie. Il convient donc de mettre un œuvre une approche globale.

Le temps de la politique de la ville : une vision à long terme

J'ai par ailleurs toujours été convaincu que l'échelle du temps, pour la ville, était relativement longue : on ne peut qu'inscrire son action dans un horizon temporel qui dépasse de loin le temps politique d'un mandat muni-

cipal. La politique de la ville devrait être une gigantesque manifestation de consensus, de façon à échapper au temps politique, afin que la succession des équipes municipales ne remette pas en cause les actions entreprises. Le temps des financements ne se superpose pas non plus avec celui de la politique de la ville : des arbitrages budgétaires peuvent remettre en cause la démarche. Force est de constater également que le temps de la politique de la ville n'est pas celui des journalistes : le rythme de l'information est souvent beaucoup plus rapide que celui qui s'avère nécessaire pour définir, faire partager et mettre en œuvre un projet. Enfin, le temps des habitants est fonction des populations concernées. J'ai toutefois observé que le temps des habitants n'avait guère changé au fil des vingt dernières années : une ville évolue lentement, même si les habitants souhaitent que les changements soient rapides. Ils ne font pas toujours preuve de la patience que nous leur demandons pour qu'un projet voie le jour ; la durée relativement courte des vies, et les changements qui marquent nos vies aujourd'hui, peuvent tout à fait excuser cette tendance à l'impatience.

Le temps dont nous avons besoin est forcément long et n'est pas compatible avec d'autres « temps » de la cité. Peut-être cette difficulté est-elle insoluble. Il n'est pas exclu à mes yeux que l'approche proposée en termes de prospective permette de sortir de cette difficulté, si l'on parvient à faire adopter par les interlocuteurs, dans une ville donnée, une vision à long terme. Je ne crois à la politique de la ville que dans la transversalité : elle constitue une approche globale qui fait échouer toute tentative de hiérarchisation des priorités. Si l'on ne prend pas en compte l'une des dimensions nécessaires à un projet (sécurité, environnement, cohésion sociale...), il y a fort à parier en tout cas que cette dimension constituera la principale source des difficultés susceptibles de se faire jour.

Critiques de la politique de la ville menée depuis vingt ans

Je ne peux m'empêcher de formuler ici quelques regrets. La police de proximité me paraît essentielle à la politique de la ville. Il en est de même de l'Éducation nationale. L'adaptation de celle-ci aux nécessités et aux enjeux de la politique de la ville demeure néanmoins une difficulté majeure. En Finlande, la compétence éducative, de la maternelle jusqu'au Bac, est confiée aux municipalités. Je demandais récemment au maire d'une grande ville finlandaise quelle démarche il menait en direction des élèves en difficulté. Il m'a répondu que dans toute école de sa ville étaient mis en place un système de santé et un

psychologue. Autrement dit, la notion d'élève en difficulté n'est pas comptabilisée par strate, à la sortie de l'école, puisqu'elle est prise en compte au sein de l'établissement. Cette façon d'appréhender le problème me paraît particulièrement pertinente. Tous les acteurs du sujet savent qu'un très grand nombre de villes prend des initiatives complémentaires à la politique de la ville. Pourquoi ne pas aller un peu plus loin - évidemment dans le plus grand respect des principes de l'Éducation nationale ?

La rénovation urbaine a par ailleurs formidablement ringardisé la réhabilitation du bâti. En conséquence, tous les problèmes relèvent désormais de la « rénovation urbaine ». Il s'agit à mes yeux d'une erreur considérable. Par ailleurs, l'implication du mouvement associatif n'a pas été prise en compte assez largement. L'absence de capacité à garantir la pérennité des structures associatives explique en partie ce constat. Nous demeurons en tout cas dans une large ignorance du rôle des éducateurs. L'abandon des emplois jeunes fut aussi une erreur majeure. Enfin, il me semble qu'on a négligé le rôle que pouvaient jouer les services publics d'État dans nombre de quartiers, alors qu'ils pourraient contribuer à redonner des éléments de référence au quartier.

Que mes propos ne soient pas mal compris : nous portons tous une part de responsabilité dans ces constats d'échec de la politique de la ville au cours des vingt dernières années. On ne réussit que si l'on peut entraîner tous les acteurs autour d'un véritable projet pour la ville. On n'agit jamais seul. Cela suppose un peu d'humilité de la part des acteurs en présence : élus, administrations, réseaux associatifs et habitants.

Propositions pour une nouvelle politique de la ville

Il n'y a qu'une chose que l'on n'ait pas tentée en France en matière de politique de la ville : et si nous décentralisons cette responsabilité ? Pourquoi la politique de la ville est-elle une politique nationale ? Sans doute parce que nous ne savons pas agir autrement. Nous avons eu recours à des outils nationaux pour la politique de la ville et les résultats ne sont pas au rendez-vous. Nous sommes un des seuls pays à avoir mis en œuvre une politique de la ville nationale !

Pour ce qui est de la prospective, je propose donc de distinguer, d'une part, une réflexion de niveau national -pour les garanties de solidarité -et, d'autre part, une mise en œuvre aussi décentralisée que possible des politiques de la ville, une fois que l'Etat aura validé les priorités et alloué des

moyens nécessaires. Aucun maire ne souhaite ou n'a intérêt à ce que sa ville se dégrade. Ne pourrait-on valoriser cet a priori en responsabilisant les maires, étant entendu qu'ils ne pourront être indifférents à l'évolution de leur ville ?

Je rappelle que j'ai souhaité rendre obligatoire un débat public sur l'usage de la dotation de solidarité urbaine. Cette proposition de transparence a été majoritairement rejetée par l'Assemblée nationale.

En fait de décentralisation, l'ANRU a été créée. J'ai mis du temps à comprendre à quoi pouvait servir une agence. Je crois que dans son principe, une agence a pour objet de gérer de façon centralisée des actions que l'on souhaite décentraliser. Aujourd'hui, l'ANRU est devenue un gigantesque aspirateur des projets urbains, ce que je déplore. J'ai toujours défendu le principe de maintien, dans le budget de l'Etat, d'une ligne budgétaire consacrée à la réhabilitation du bâti. Nombre de maires se sont engagés dans des démarches relevant de l'ANRU alors que des actions de réhabilitation du bâti auraient été beaucoup plus efficaces. L'ANRU a certes permis de sacraliser une partie des moyens de l'État. Elle a aussi permis de diversifier les contributeurs : l'Union sociale de l'Habitat en fait désormais partie.

N'oublions pas « l'autre agence », celle qui s'occupe du social. Cette dichotomie dans les structures chargées des projets de restructuration urbaine et de leur dimension sociale peut laisser songeur. Je propose pour ma part que la prospective table sur une hypothèse de politique de la ville décentralisée. Nous pourrions nous rapprocher, ce faisant, de l'approche privilégiée par une majorité d'agglomérations européennes. Les programmes européens prennent désormais en considération la dimension urbaine. Mais les programmes spécifiques vont parallèlement disparaître. Nous devons donc nous battre pour inscrire l'ambition de la politique de la ville dans des projets « classiques ». Nous aurons en tout cas intérêt à étudier, dans une perspective comparative, les approches prospectives de dix ou vingt villes européennes. Les habitants seront les premiers intéressés par une telle démarche, contrairement à ce que l'on veut parfois nous faire croire.

Enfin, comment se fait-il qu'un élu puisse avoir pour ambition de voir sa ville prise en considération dans la politique de la ville ? Cela illustre bien la façon dont nous avons pris l'habitude de traiter les choses. Un maire ne peut que souhaiter que sa ville sorte des critères qui conditionnent aujourd'hui l'inscription d'une ville dans le périmètre des dispositifs de la politique de la ville. Une réflexion neuve doit être engagée sur un accompagnement vers la sortie du système d'aide, selon le principe du « *phasing out* ».

Yves-Laurent SAPOVAL

Délégué interministériel à la Ville

Vous avez fait allusion aux CUCS (contrats urbains de cohésion sociale). Ceux-ci constituent une procédure agissant simultanément sur tous les champs de la politique de la ville. Ils donnent au maire la possibilité de définir une programmation précise, dans le temps efficace de l'action sociale (trois ans). On peut plaider pour un « grand soir » de la décentralisation ou des finances locales, mais, dans l'attente, une phase de contractualisation demeure indispensable. Les CUCS offrent le cadre nécessaire pour agir dans ces quartiers prioritaires de façon cohérente en maniant à la fois les politiques de droit commun et les politiques spécifiques.

Il n'existe pas un « âge d'or » de la politique de la ville pendant lequel tous les ministères et tous les acteurs, publics ou parapublics, auraient agi de concert et dans une seule direction en faveur des quartiers en difficulté. Il existe cependant une volonté commune de travailler concrètement sur ces sujets. La politique de la ville est menée par les élus locaux, en lien avec les préfets : nous ne faisons que donner aux acteurs locaux les moyens de mener leurs projets.

Enfin, la question du zonage me paraît constituer un faux débat : un quartier existe et est reconnu comme tel, y compris par la population qui y vit. Il faut à l'évidence considérer la cohérence du traitement de ce quartier par rapport à l'ensemble de l'agglomération. Les CUCS n'ont pas d'autre objet : ils visent à décrire la place que l'on entend faire jouer à ces quartiers dans l'avenir d'une agglomération. Ils visent à donner à leurs habitants toute leur place dans notre République.

VEILLE ET PROSPECTIVE AU SERVICE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Hugues de JOUVENEL*Directeur général du groupe Futuribles*

Tout en se réclamant de la rétrospective, Michel Delebarre a fait un très beau plaidoyer pour le temps long. Mon intervention pourrait donc presque paraître superfétatoire. Je remercie néanmoins Adil Jazouli de m'avoir invité à cette rencontre, organisée à l'initiative d'une Délégation interministérielle, qui, par nature, doit échapper aux découpages traditionnels de l'action publique. Une telle politique, transversale et intégrative, me paraît un préalable à toute démarche prospective : il ne s'agit pas de mener une politique de logement, d'emploi ou de transport, mais une politique de développement intégrant l'ensemble de ces dimensions.

Principes de la veille prospective

L'État doit être stratège mais il intervient souvent en tant que pompier. J'entends partout des élus et des hauts fonctionnaires constater que nous sommes dans la politique de l'urgence. L'État a-t-il délibérément abandonné toute fonction politique et stratégique pour se contenter de colmater les brèches d'une société qui se délite ? Ne peut-on concevoir une politique préventive, proactive pour nos villes et nos agglomérations, en cherchant notamment à s'interroger sur les dynamiques d'ensemble qui vont rendre tel ou tel quartier plus sensible qu'un autre ? Pourquoi y a-t-il tant de fissures, de ruptures dans le tissu social ?

La prospective me paraît le corollaire indispensable de l'action politique. Talleyrand disait : « Quand il est urgent, il est déjà trop tard ». La prospective n'a pas pour objet de prédire l'avenir. Elle doit nous alerter sur des développements possibles, avant que l'incendie ne soit déclaré, afin de l'éviter ou au moins de s'y préparer. Dans cette démarche, nous avons amorcé, avec l'ONZUS, le développement d'un système de veille prospective. L'ONZUS publie un rapport annuel que je qualifie parfois, de façon un peu sévère, de « caisse enregistreuse ». Au-delà de ce constat des événements passés, qui induisent une politique curative, il me paraît fondamental de pouvoir mener une politique

préventive, proactive, qui s'inspire d'une démarche de veille prospective.

La veille consiste à développer, sur l'ensemble de nos territoires, des capteurs capables de discerner les événements conjoncturels ou anecdotiques (qui feront souvent la une des journaux) de ceux qui nous paraissent révélateurs, symptomatiques de tendances lourdes ou émergentes.

Le *blog* évoqué par Adil Jazouli dans son introduction a pour vocation d'animer un réseau de « veilleurs », qui suivent sur le terrain les évolutions et échangent des informations pertinentes sur ces tendances lourdes. Parmi celles-ci, on peut mentionner le vieillissement démographique.

Un fait porteur d'avenir correspond à une tendance émergente. Ainsi, face à l'annonce d'une baisse du chômage au cours de l'année écoulée, on doit d'abord se demander si cette baisse est réelle. On doit ensuite s'interroger sur la nature conjoncturelle ou profonde de cette évolution. De la même façon, on peut se demander si les émeutes urbaines constituent le signe d'une pathologie liée à la dislocation du tissu social urbain français et à un phénomène de fragmentation sociale.

Les deux axes de la veille prospective

La veille prospective doit être maniée dans deux directions :

- l'exploration des futurs possibles ;
- la construction d'un futur choisi.

Un élu se trouve souvent dans la position d'un navigateur, qui doit à la fois utiliser la vigie (dans une logique qu'on qualifie parfois d'intelligence territoriale) et l'anticipation. Sur ce dernier point, on peut distinguer l'approche des prévisionnistes, qui tendent à extrapoler le passé, et celle des prospectivistes, qui jugent possible des discontinuités et des ruptures dans les évolutions à l'œuvre.

La prospective peut ainsi mettre en évidence des enjeux à moyen et long terme, afin de soumettre au décideur différents scénarios d'évolution parmi lesquels il déterminera celui qui paraît le plus souhaitable. A cet égard, ne confondons pas le registre des valeurs et celui de l'opinion publique. Depuis quelques années, les tenants d'une prospective dite d'experts et ceux d'une prospective appelée « du présent » (faisant appel à des associations pour se mettre à l'écoute de la demande sociale) se sont vivement opposés. Cette seconde approche laisse penser que la demande sociale constitue une donnée, d'une part, et que les associations sont légitimes pour l'exprimer, d'autre part ; deux hypothèses assez fortes.

La politique doit être porteuse de projets autour desquels il est important de pouvoir fédérer les énergies des différents acteurs. Mais ils ne peuvent constituer l'addition des intérêts en présence à un moment donné. Il faut réhabiliter la politique dans ce qu'elle a de plus noble, en tant que garante de l'intérêt public dans une perspective de moyen et long terme. Je fais ici allusion à l'arbitrage à opérer entre les exigences du court, du moyen et du long terme, c'est-à-dire par exemple l'agenda médiatique, la demande immédiate des habitants, les souhaits des élus et les évolutions jugées nécessaires dans une durée longue.

Participant à la table ronde :

Jacques de COURSON,
Président de l'association Urbanistes du Monde ;

Pascale Van DOREN,
Institut Jules Destrée (Belgique) ;

Alain LALAU-KERALY,
directeur adjoint de l'Agence d'Urbanisme de Rennes.

La table ronde est animée par Adil JAZOULI,
responsable de la prospective, DIV.

- 1 -

Objectifs de la démarche de prospective territoriale

Adil JAZOULI

Nos trois invités peuvent chacun se prévaloir d'une expérience dans la mise en place d'une démarche de prospective territoriale. Aussi leur poserai-je la question suivante : en quoi consiste une démarche de prospective territoriale ?

Pascale Van DOREN

Nous nous considérons, en Belgique, comme les jeunes élèves de la prospective française. Depuis cinq ans, en Wallonie, émergent différents projets à caractère de prospective territoriale et je concentrerai ici mon propos sur le projet « Charleroi 2020 ». La démarche de prospective menée à Charleroi a suivi l'élaboration d'un projet de ville adopté en 1993 et complété par une charte urbaine. Dix ans plus tard, le maire a jugé nécessaire de revoir et d'évaluer ce projet de ville. Il s'agissait d'étudier la façon dont les citoyens avaient participé à la démarche,

avec pour objectif de définir une stratégie à l'horizon 2020. La méthodologie s'est appuyée sur vingt groupes de travail thématiques chargés d'établir un diagnostic pour chaque thème et de suggérer des pistes d'action.

Quelques mois après le lancement de la démarche, ses promoteurs ont fait le constat d'une approche fortement territorialisée, à laquelle la transversalité faisait cruellement défaut. C'est à partir de ce constat que la nécessité d'une démarche prospective a été reconnue. Le maire de Charleroi a donc fait appel à l'institut Jules Destrée.

Jacques de COURSON

Une démarche prospective naît d'une demande politique, c'est-à-dire d'une interrogation, voire d'une angoisse, quant au devenir d'une ville. C'est souvent l' élu qui nous demande quels sont les futurs possibles pour sa ville.

À Evry, le maire, Manuel Valls, souhaitait faire d'une ex-ville nouvelle le cœur d'une nouvelle agglomération rayonnant sur le sud du département de l'Essonne et même au-delà. Le pilotage de ce travail avait été délégué au premier adjoint au maire. Si la démarche s'est articulée autour de phases « classiques » (diagnostic, prévision, projet), une originalité a consisté à désigner une équipe de projet réduite, que nous réunissions une fois par semaine. Le maire a également souhaité qu'un groupe d'experts se réunisse parallèlement afin de jouer le rôle de « caisse de résonance ». Constitué de responsables de quartier, de grands témoins et animé par l'ancien Président de l'université d'Evry, ce groupe a produit des travaux particulièrement riches.

Au fil de la démarche, s'est dessiné et affirmé un besoin de voir clair, l'enjeu de débattre, en particulier pour rendre compte à la population mais aussi aux services de la municipalité, qui ont été associés à la démarche. L'œil extérieur de l'expert a permis de mettre en évidence des enjeux peu ou pas identifiés sur quelques dossiers sensibles. Evry accueille par exemple des sièges sociaux importants (notamment le siège social du groupe Accor) et la municipalité ne mettait en œuvre, à l'époque, aucune politique de relations avec les chefs d'entreprise. L'achèvement du centre ville d'Evry et ses prolongements éventuels faisaient également partie de ces interrogations.

Finalement, un débat approfondi a eu lieu au sein du Bureau de la municipalité, autour d'une question centrale : que souhaitons-nous pour vivre ensemble à Evry ? Une prise de conscience a également émergé quant

aux écarts existants entre la situation d'Evry et celle du département ou de la région, en termes de développement économique, par exemple.

Alain LALAU-KERALY

Il existe à Rennes une très longue tradition d'anticipation, en vertu de laquelle nos ZUS se situent en fait à l'intérieur de la ville-centre. La situation de notre agglomération a donc peu de chose à voir avec ce que ce qui prévaut par exemple en Ile-de-France. Nous anticipons plus que nous ne réparons. La volonté politique d'agir et de choisir son destin, qui existe à Rennes, n'est pas étrangère à ce constat. Cette volonté a d'ailleurs existé sous les municipalités de droite comme de gauche ; elle répond à une angoisse généralisée et à une incertitude face à l'avenir. Nous initiions souvent une démarche de prospective par une vision macroéconomique qui inclut nécessairement la notion de mondialisation, vectrice d'angoisses. Je rappellerai en outre que le directeur général de la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires soulignait que le risque le plus important était celui de la ségrégation socio-spatiale des territoires. Notre démarche est animée par le souci constant d'éviter une telle ségrégation.

- 2 -

Mise en œuvre de la démarche de prospective territoriale

Pascale Van DOREN

La démarche de prospective territoriale peut être mise en œuvre dans une logique participative, comme ce fut le cas à Charleroi. Se pose alors la question des parts respectives accordées au travail de l'expert, d'une part, et à l'expression des citoyens et des habitants, d'autre part. L'expert doit, à nos yeux, attirer l'attention des acteurs sur certains points qu'ils ne verraient pas spontanément. Cet appui s'avère notamment très utile pour contextualiser la problématique de l'agglomération et la situer par rapport à son environnement.

À Charleroi, un dispositif classique a été mis en place, avec un comité de pilotage regroupant les acteurs politiques, associatifs ou encore syndicaux, complété par une structure d'animation confiée à l'équipe municipale, avec l'appui d'un expert. Un travail d'élaboration d'un diagnostic partagé s'est engagé suite au constat de l'absence de croisement des regards des groupes de travail thématiques. Cette démarche a alors consisté à identifier les enjeux globaux susceptibles d'impacter le territoire et à étudier la façon dont cet impact pouvait prendre forme localement.

En termes d'enseignements à tirer de notre expérience, les promoteurs de Charleroi 2020 ont souhaité innover en accordant une participation accrue des citoyens grâce à des outils électroniques. Cela fut un échec. Par ailleurs, force est de constater que les groupes de travail, même dans leur « deuxième version », ne sont pas parvenus à croiser leurs regards.

Adil JAZOULI

Qui prend la plume dans le cadre d'une telle démarche ?

Pascale Van DOREN

Il s'agit d'un équilibrage de la production des groupes de travail, qu'il faut mettre en cohérence. L'expert a permis d'apporter du liant entre ces différents éléments et a constitué un relais de l'écriture du diagnostic et du projet. On s'aperçoit que finalement le contenu importe peu : c'est la façon dont on a mis en relation les acteurs qui s'avère primordiale. Souvent, un acteur manque - il peut s'agir des entreprises, par exemple, indispensables pour mener des actions efficaces en matière d'emploi et de développement économique ; cette absence fait alors cruellement défaut au projet. Par ailleurs, dans le cadre de Charleroi 2020, un « pacte associatif » a été conclu afin d'impliquer les associations et d'organiser leur contribution.

Adil JAZOULI

Jacques de Courson distingue trois types de prospectives :

- une prospective exploratoire, d'inspiration anglo-saxonne, dont des fondations sont souvent à l'origine ;
- une prospective participative, dans la tradition française, et dont l'expérience Charleroi 2020 constitue aussi un exemple ;
- la prospective stratégique, qui relève souvent de la « commande du Prince », généralement un responsable étatique ou un élu local.

Jacques de COURSON

Dans le cas de la démarche que nous avons menée à La Plaine Commune, une originalité a résidé dans le fait que nous avons mené de front une démarche de prospective quantitative (population, emploi, logement, déplacements, finances) et une démarche de prospective participative. L'exercice quantitatif, même s'il a été réalisé « à coups de serpe », s'est avéré extrêmement précieux pour cadrer l'exercice participatif. L'exercice de prospective participative s'est appuyé sur un séminaire de prospective, très strictement défini, réuni une fois par mois et regroupant :

- un tiers de décideurs opérationnels ;
- un tiers de représentants du territoire à l'échelle plus large que l'agglomération et ayant une connaissance fine du territoire ;
- un tiers d'acteurs issus d'horizons divers (avec par exemple un écrivain, un réalisateur, des acteurs associatifs...).

Le débat entre ces participants, qui durait chaque fois quatre heures, dans un lieu agréable, s'est avéré formidablement enrichissant. Patrick Braouzec, le Président de la communauté d'agglomération de La Plaine Commune, a souhaité que notre réflexion soit libre, et qu'aucun élu n'y participe. Trois rencontres ont eu lieu, avec à chaque fois une orientation précisément définie pour la discussion : le diagnostic, les souhaits de chacun, les futurs possibles pour le territoire.

Alain LALAU-KERALY

Une bonne démarche de prospective requiert la participation de la société civile (avec des représentants des entreprises, des responsables associatifs, etc.), des élus (dont la présence me paraît nécessaire du fait de leur implication dans la décision) et d'experts. Les élus font face à la réalité quotidienne et ont besoin de repères pour l'avenir. Même si les chiffres produits sont faux ou s'ils restent empreints d'une forte incertitude, les balises que l'on peut poser sont indispensables à la réflexion des élus.

Le croisement des regards de ces acteurs permet de revisiter la question sociale. Il s'agit alors d'un moment extrêmement privilégié de réflexion partagée, qui permet par exemple de constater que la pauvreté est aujourd'hui multiforme et ne constitue pas l'apanage des quartiers situés en ZUS. Ainsi, en France, plusieurs millions de personnes travaillent

par exemple dans le cadre de petites structures au sein desquelles ils disposent d'un très faible pouvoir de négociation de leur contrat de travail : il s'agit souvent de ce que l'on nomme les travailleurs pauvres. Mais la société civile reste structurée sur un modèle ancien, qui met aux prises le représentant du travail et le représentant du capital, de façon parfois caricaturale, ce qui ne permet pas de faire émerger ce type de débat sur les réalités d'aujourd'hui.

Le risque de la ségrégation spatiale a constitué le fil rouge de nos échanges, étant entendu qu'une ville construit un environnement susceptible de se révéler favorable à l'épanouissement des populations et au développement d'un certain nombre d'activités.

Une question délicate consiste à permettre l'appropriation, par le plus grand nombre, de réflexions qui semblent éloignées de leurs préoccupations quotidiennes. À Rennes, nous avons fait le choix de confier le pilotage de la discussion à des experts, avec une grammaire prospective à laquelle Futuribles a largement contribué. Nous avons notamment utilisé un outil, Delfi, permettant de mobiliser les habitants autour de défis stratégiques, sur la base de questionnaires.

- 3 -

Fruits d'une démarche de prospective territoriale

Adil JAZOULI

Une prospective ne se met jamais en place sans commanditaire (une collectivité locale ou nationale en France, un « *think tank* » aux États-Unis...). Il se pose donc la question de l'attente des commanditaires et je me demande si cette attente ne varie pas en fonction de leur nature. À Charleroi, la démarche est partie du constat d'échec d'une réflexion qui manquait de transversalité.

À quoi aboutit un travail de prospective territoriale et à qui ce résultat (un document, des orientations ?) est-il restitué ? Quel est le rôle de l'expert, notamment pour fixer les limites de l'exercice (alors que la prospective peut recouvrir une part d'attentes ou d'angoisses irrationnelles) ?

Pascale Van DOREN

À mes yeux, le recours à la prospective peut aboutir à l'élaboration d'un plan stratégique, y compris en vue d'une campagne électorale et de la construction d'un programme. Plus rarement, elle permet un apprentissage sociétal. La prospective peut modifier la façon d'aborder le changement, en faisant évoluer sa culture et le mode d'appropriation du changement. Classiquement, un exercice de prospective a un début et une fin, afin d'alimenter un travail ponctuel. C'est en réalité la mise en mouvement des acteurs qui permettra de faire jaillir son apport fondamental.

La participation des habitants est importante mais intervient à des degrés divers. Une démarche prospective peut être définie par le haut mais il est vrai que l'implication (ou non) des élus est à double tranchant : le maire a souvent un discours mobilisateur mais son absence permet souvent une prise de parole plus libre. Il s'agit là de choix de méthodes qui sont discutables. Un exercice de prospective qui a pour objet de reconstruire le territoire est, à mes yeux, réussi dès lors que l'on parle du territoire, plus que des promoteurs de la démarche.

Jacques de COURSON

Nous avons aussi mené une démarche de prospective territoriale à Kaboul, en Afghanistan, où il n'y a pas d'élus. La commande d'Hamid Karzaï, le Président, s'exprimait par une question simple : faut-il créer une ville nouvelle d'un million d'habitants au nord de Kaboul ? Je me suis rendu compte, à travers cette expérience, que plus la situation est difficile, plus la prospective s'avère indispensable, pour :

- donner envie d'agir ;
- établir un diagnostic sans concession ;
- élaborer une « pensée juste » et entreprendre suivant une ligne claire.

Un certain nombre d'études de qualité avaient déjà été réalisées. Dans le cas d'une décision aussi lourde que la création éventuelle d'une ville nouvelle, la nécessité de disposer de temps est également apparue avec force.

Alain LALAU-KERALY

Un exercice de prospective consiste à explorer les futurs possibles. Cela suppose de déboucher sur des orientations concrètes (ce qui rend

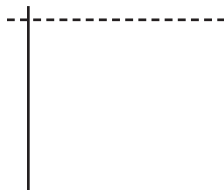
nécessaire la présence des élus), et de partager une vision ambitieuse et optimiste : je ne connais pas d'expérience de prospective qui débouche sur un scénario catastrophe. En ce qui concerne Rennes, la démarche a été engagée en 2003. Le schéma de cohérence territoriale (SCOT) devrait être approuvé à la fin de l'année, pour une mise en œuvre fin 2007.

Parmi les politiques publiques incluses dans cette démarche, une paraît particulièrement structurante : celle de la construction et du logement. Une fois dressé le constat de l'évolution des modes de vie contemporains (la forte augmentation du taux de divorces, les projections démographiques à l'horizon 2020, la plus grande mobilité professionnelle et le développement de la double résidence, etc.), la nécessité d'une ambition bien plus grande, en matière de logement, nous a sauté aux yeux. Le Crédit Foncier de France a, un peu dans le même esprit, confié à l'université Paris-Dauphine une étude prospective qui a conclu à la nécessité de construire 500 000 nouveaux logements par an. Ce rapport ne s'est pas contenté de fixer un objectif quantitatif ; il a également accordé une grande attention à la taille des logements, à leur typologie et aux modes de vie qu'ils permettent.

À Rennes, la démarche a abouti à l'élaboration d'un Plan Local pour l'Habitat (PLH) extrêmement ambitieux (prévoyant par exemple le doublement du nombre de logements à construire chaque année).

Adil JAZOULI

Nous avons assez peu constaté, dans les exercices de prospective territoriale dont nous avons eu connaissance, la prise en compte des quartiers prioritaires définis par la politique de la ville. Peut-être cela s'explique-t-il par le constat que vous dressiez : un exercice de prospective se veut résolument optimiste, là où les difficultés posées par un quartier peuvent modérer l'enthousiasme. Il ne peut pas y avoir de prospective spécifique aux quartiers en difficulté mais elle doit les inclure, dans une perspective et à une échelle territoriale qui les dépassent.



DÉBAT

Alain Hubert NJOCKE,
architecte

Je m'interroge sur les rapports entre cohésion sociale et prospective. La décision municipale doit souvent être prise dans l'urgence alors que la prospective s'inscrit dans une durée longue. Comment réconcilier ces deux horizons temporels ?

Adil JAZOULI

Le fait de mener un exercice de prospective sur dix ans n'empêche pas de gérer les problèmes et de prendre des décisions au quotidien. Ces deux éléments ne sont pas incompatibles et, en démocratie, il est normal que l'élu inscrive son action dans la durée de son mandat (six ans au plan municipal).

De la salle

Parmi les propositions de prospective que vous formulez, identifiez-vous, du point de vue démocratique, ce qui ne fonctionne pas actuellement et ce qui devrait advenir dans le futur ?

De la salle

Dans vos démarches de prospective, avez-vous intégré la dimension d'accessibilité à la culture ?

Marc ANDERTAN
politologue, Harvard

Comment M. Lalau-Keraly peut-il mener une prospective « administrative » qui ne tienne pas compte de la perception des habitants ? Ne risquons-nous pas de tomber dans un discours de technocrates qui se coupe de la réalité vécue par les habitants ?

Pascale Van DOREN

Il ne faut pas se tromper de moment et confondre réflexion et action. Dans le cadre d'une démarche de prospective à long terme, une confusion apparaît toujours sur ce point. La prospective constitue un temps d'imagination qui doit permettre de donner libre cours à des visions, même si elles semblent irréalistes le jour où elles sont construites.

À travers sa capacité à contextualiser, la prospective donne aussi conscience aux différents acteurs (y compris au maire d'une petite ville faisant partie d'une Communauté de communes) de leurs leviers d'intervention, qui ne sont pas nécessairement politiques au sens strict du terme.

Jacques de COURSON

La démarche de prospective ne constitue qu'un exercice et non une décision. On lui donne parfois une importance qu'elle n'a pas. La démarche de prospective ne vise qu'à explorer l'avenir : cela n'a rien à voir avec un système de décision qui déclenche des actes sur le terrain. Tous les prospectivistes sérieux sont des gens modestes, qui cherchent à éclairer le décideur sans prendre de décisions à sa place.

Il me paraît également important de revenir sur la distinction entre prévision et prospective. Les prévisionnistes sont des scientifiques qui ont une conception assez étroite de leur discipline et qui cherchent à déterminer ce qui va advenir. Le prospectiviste étudie au contraire l'environnement de façon très large, dans toutes ses dimensions, afin de déterminer ce qui *pourrait* advenir.

Alain LALAU-KERALY

Les habitants se rassemblent et se mobilisent au sein d'associations. On ne peut sélectionner au hasard des habitants dans la population d'un quartier : ce sont ceux qui se mobilisent et qui s'impliquent qui peuvent contribuer de façon intéressante à un exercice de prospective.

Hugues de JOUVENEL

Je constate que dans nombre de territoires, il n'existe ni commande ni élus : des actions sont saupoudrées de façon plus ou moins efficace et la société tend parfois à se déliter. La prospective traduit d'abord une révolte : celle qui consiste à ne plus vouloir être spectateur d'un territoire qui se disloque pour au contraire devenir acteur d'un futur possible.

DÉBAT

La démarche prospective repose sur un diagnostic, qui suppose la prise de conscience de la réalité d'un territoire. Cette prise de conscience est généralement plus forte lorsque des tendances négatives sont à l'œuvre, car lorsque la situation est favorable on tend parfois à s'endormir sur ses lauriers.

Enfin, la prospective ne dessine pas seulement un futur possible : elle produit aussi des projets collectifs autour d'un projet souhaitable, sans attendre l'intervention d'un tiers pour fédérer des énergies dormantes.

José DHERS

*Chargé de Mission Développement social, ADREHS, Président de l'IDELIF
(Initiatives en développement local en Ile-de-France)*

La prospective est en lien avec la cohésion sociale. Il est donc très évident d'identifier les conditions et moyens permettant de maintenir la cohésion sociale. Cela passe notamment par la culture. Si l'on oublie cette dimension de cohésion sociale, il me semble que l'exercice est voué à l'échec.

La première question posée dans cet échange avec la salle me paraît très éclairante : elle témoigne du sentiment que peut avoir le citoyen d'être dépossédé d'un certain nombre de décisions le concernant, a *fortiori* lorsqu'il saisit mal la structuration des échelons de décision. On peut remarquer au passage que l'intercommunalité, qui s'est considérablement développée, constitue le lieu où le contrôle démocratique est le plus faible. C'est pourquoi je me félicite qu'une des prochaines rencontres de la DIV porte sur le thème de l'intercommunalité.

Bruno CARLON

consultant, CIVITO

Comme l'a souligné Hugues de Jouvenel, la démarche prospective doit contribuer à placer les individus et les groupes associés dans une dynamique de changement. Est-elle applicable au champ de la politique de la ville, dans la mesure où cette dernière reste dominée, comme l'a rappelé Michel Delebarre, par une logique curative ? Quelles seraient, le cas échéant, les conditions à créer pour que le champ de la politique de la ville puisse constituer le lieu d'application d'une démarche prospective ?

Cyrille LEVELY*Sous-préfet à la Ville, Vaucluse*

Les CUCS ont été critiqués par Michel Delebarre. Peut-être ont-ils été insuffisamment expliqués, notamment du fait de leur mise en œuvre dans des délais particulièrement serrés. Je crois qu'il faut mener une démarche prospective, indépendamment des échéances électorales. J'ai fait le choix de la carrière préfectorale car je crois en l'État. La Délégation Interministérielle à la Ville a, de mon point de vue, un rôle très important à jouer et cette journée intervient un an trop tard. L'État doit se demander par quels moyens il pourrait influencer davantage sur la décision locale.

De la salle

Les leviers concernant la population ont-ils été mis en avant dans les exercices de prospective qui ont été réalisés ?

Jacques de COURSON

Oui. Dans le cas d'Evry, en particulier, nous avons fait réaliser une étude lourde sur les perceptions de la population et ses attentes vis-à-vis du projet de ville. Le maire y tenait beaucoup et des groupes de travail ont été constitués sur cette base. Je crois beaucoup à l'appétit du futur : les habitants qui vivent et travaillent en un lieu ont le goût et l'appétit de ce qui va se passer chez eux. Mais gardons à l'esprit que la prospective ne constitue pas un absolu : il s'agit d'un exercice modeste, qui doit être limité dans le temps. Il ne s'agit pas d'impliquer des acteurs aussi divers et nombreux pendant des années.

Le premier Délégué Interministériel à la Ville nous avait dit, lors de sa séance d'installation : « Nous, les fonctionnaires de l'État, nous avons à faire le plus difficile : avancer et, en même temps, réfléchir ». Telle est la vocation de la prospective : fournir à ceux qui sont en position de décider les outils, cadrages et réflexions permettant d'avancer.

Alain LALAU-KERALY

Nous n'avons pas évoqué le coût des démarches de prospective. Dans le cas du SCOT de Rennes, ce coût s'avère assez élevé. Par ailleurs, un exercice de prospective n'a pas de sens à l'échelle d'un quartier : il existe une taille minimale de territoire à partir de laquelle la prospective peut trouver à s'appliquer.

DÉBAT

Pascale Van DOREN

La prospective produit aussi un nouveau socle de connaissances, à l'heure où l'on parle souvent de nouveaux modes d'apprentissage et de nouvelles compétences nécessaires dans une société de l'information et de la connaissance. Cela permet au passage de re-légitimer la place de chacun, quelle que soit sa qualification initiale. À la suite des exercices de prospective territoriale menés en Wallonie, nous cherchons aujourd'hui à capitaliser ces expériences en comparant les motivations de chaque démarche, les difficultés rencontrées et les enseignements tirés. Je vous invite à visiter la « plate-forme d'intelligence territoriale » accessible sur Internet, qui rassemble ces principaux éléments.

COHÉSION SOCIALE, COHÉSION SPATIALE :
LA PROSPECTIVE DES QUARTIERS SENSIBLES AU SERVICE
DES AMBITIONS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Participent à la table ronde :

Julien DAMON,
directeur du département « Questions sociales » au Conseil d'Analyse stratégique ;

Sylvie ESPARRE,
directrice, chargée de la prospective à la Délégation Interministérielle à l'Aménagement et la Compétitivité des territoires ;

Hans-Günter CLEV,
directeur général de l'Agence de développement du Land de Rhénanie-Palatinat (Allemagne) ;

Philippe CHOFFEL,
responsable de l'Observatoire national des Zones Urbaines Sensibles, DIV.

La table ronde est animé par Hugues de JOUVENEL,
directeur général du groupe Futuribles.

Hugues de JOUVENEL

Nous nous sommes positionnés, ce matin, dans une logique de haut en bas, en nous interrogeant sur la nature des exercices de prospective et sur la façon dont la dimension sociale était prise en compte dans ces démarches. Nous prenons, cet après-midi, le problème dans l'autre sens, en nous demandant en quoi la dynamique sociale et l'éventuel creusement des inégalités se traduisent par des fragmentations sociales et en quoi la prospective peut permettre d'engager une dynamique visant à rassembler ces éléments fragmentés.

J'ai le sentiment que nous sommes engagés dans un processus de déchirure du tissu social et de creusement des inégalités qui se traduit par une fragmentation croissante des territoires et des problèmes. Je crois que Sylvie Esparre partage largement cette analyse. En revanche, Julien Damon nous fera part d'une vision différente.

Julien DAMON

La pauvreté et les inégalités sont en recul en France. Cependant, les individus touchés par la pauvreté sont plus jeunes qu'auparavant ; cette pauvreté tend par ailleurs à se concentrer dans certaines zones et prend un caractère urbain plus marqué. Il apparaît que le taux de pauvreté des ménages -apprécié par l'ensemble des unités de consommation se trouvant sous le seuil de 50 % du revenu médian des ménages -est passé, en France, de 12 % à 6 %, en l'espace de vingt-cinq ans. La pauvreté a donc reculé mais ses formes se sont renouvelées. Les pauvres étaient autrefois des ruraux âgés ; de plus en plus, il s'agit de jeunes urbains. Par ailleurs, notre système de transferts sociaux et fiscaux permet, à l'évidence, de limiter les conséquences d'un chômage massif et d'une croissance modérée.

Une des grandes transformations des problématiques sociales contemporaines réside dans la concentration des phénomènes de pauvreté et d'inégalités. Si globalement la France va mieux, les difficultés se trouvent en effet fortement concentrées sur certains lieux du territoire.

Sylvie ESPARRE

Je serai en désaccord avec Julien sur certains points et je tenterai de « territorialiser » mon propos. De manière générale, nous assistons à une réduction des inégalités entre grandes régions en France. Mais, à l'intérieur de ces régions, on observe des zones de forte rupture, en particulier dans les zones urbaines que nous évoquions ce matin. On ne peut donc affirmer, à mes yeux, que la France va globalement mieux : des avancées se dessinent dans certains domaines mais les inégalités se creusent entre des territoires fortement défavorisés (où se concentrent les retards d'éducation, des retards économiques, l'augmentation du nombre de RMIstes et du taux de chômage).

Hugues de JOUVENEL

Lorsqu'on dit que les populations défavorisées se concentrent dans certains territoires, on peut s'interroger sur l'origine du phénomène : se déplacent-elles prioritairement vers ces territoires en raison de leur situation ou leur inscription dans ces territoires explique-t-elle leur situation défavorisée.

Philippe CHOFFEL

L'Observatoire national des Zones Urbaines Sensibles (ONZUS) a été défini par une loi de programmation. Son objet est de mesurer des écarts entre des

zones prioritaires de la politique de la ville (les Zones Urbaines Sensibles) et l'ensemble des zones urbaines dans lesquelles elles s'insèrent. Nos objectifs sont donc d'ordre opérationnel, en lien avec un programme d'action défini par la loi du 1^{er} août 2003.

Le revenu annuel moyen par unité de consommation, dans les Zones Urbaines Sensibles (ZUS), était en 2002 inférieur de 42 % à celui des citadins vivant dans les agglomérations englobant ces ZUS. Les données des Caisses d'Allocation familiale attestent aussi d'une concentration, dans les Zones Urbaines Sensibles, des populations à faible revenu (après transferts sociaux) ; elle est d'environ trois fois supérieure à celle qui existe dans les agglomérations. Enfin, il apparaît qu'un quart des personnes de moins de 60 ans vivant en ZUS est éligible aux minimas sociaux, contre environ 10 % dans les agglomérations qui entourent ces zones. Des inégalités apparaissent aussi entre les ZUS elles-mêmes : dans certaines Zones Urbaines Sensibles particulièrement défavorisées, le taux de ces personnes atteint 50 %.

Hugues de JOUVENEL

L'Observatoire national des Zones Urbaines Sensibles et l'Observatoire des territoires, créés au titre de la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires travaillent-ils ensemble ?

Sylvie ESPARRE

Philippe Choffel et Odile Bovard (responsable de l'Observatoire des territoires au titre de la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires) se rencontrent régulièrement et échangent des informations sur différents indicateurs. Nous nous concentrons plutôt sur les indicateurs économiques et de développement, dans une optique de désenclavement des territoires. Nous recherchons une complémentarité avec la DIV ; par ailleurs, Monsieur Borloo et Monsieur Sarkozy ont adressé à nos Délégations une lettre de mission nous invitant à réfléchir à l'articulation entre les zonages existants, en vue de faire évoluer le dispositif. Cela pourrait nous conduire à répondre à certaines interrogations soulevées ce matin quant à la pertinence des zonages.

Hugues de JOUVENEL

Quelles sont les similitudes et les différences entre situations allemande et française ?

Hans-Günter CLEV

Nous avons moins de grands quartiers en difficulté, qui sont souvent, en France, des villes nouvelles créées dans les années soixante-dix. En Allemagne, du fait d'une véritable décentralisation, ces zones urbaines sont généralement de taille moindre, sans phénomène d'attraction « magnétique » qu'exercent en France les grandes villes, notamment parce qu'elles constituent des bassins d'emplois importants. Cela tend à réduire l'ampleur des difficultés. Par ailleurs, la réunification des deux Allemagnes a entraîné une très forte migration des travailleurs jeunes et qualifiés de l'ex-Allemagne de l'Est, qui se sont majoritairement installés à l'Ouest, laissant derrière eux des régions entières peuplées en large partie de jeunes peu qualifiés ou de chômeurs de longue durée. Il existe des quartiers en difficulté dans la partie occidentale de l'Allemagne mais les mesures qui sont prises pour résoudre les difficultés sont définies et concertées au niveau local, souvent avec la participation des habitants eux-mêmes.

La question de la pauvreté ne se traduit pas nécessairement par une forte concentration des populations défavorisées sur le territoire car les lois les plus récentes ont entraîné une forte mobilité sociale qui peut être descendante : la précarisation peut aujourd'hui toucher n'importe qui, ce qui redistribue les cartes de la pauvreté sur le territoire. Les personnes âgées, du fait de leur part importante dans la population, font face à des difficultés particulièrement marquées. L'intégration des minorités d'origine étrangère ne pose pas les mêmes difficultés qu'en France. La principale communauté d'origine étrangère présente en Allemagne est d'origine turque. Cette population, bien que fortement attachée à ses spécificités culturelles, est majoritairement intégrée, même si des difficultés spécifiques sont indéniables pour les jeunes hommes de cette communauté.

Hugues de JOUVENEL

Comment s'explique la plus forte précarisation que vous décrivez outre-Rhin ?

Hans-Günter CLEV

Des lois récentes assurent un revenu minimum après un an de chômage. Ce principe n'est pas néfaste en soi, mais les allocations et les transferts sont définis de telle façon que les ressources perçues au travers de ces transferts peuvent quasiment égaler les revenus susceptibles d'être tirés par une activité salariée. L'incitation au travail s'en trouve fortement diminuée et un vif débat a lieu actuellement en Allemagne sur cette question.

Hugues de JOUVENEL

C'est ce que l'on appelle les « trappes à inactivité ».

Julien DAMON

Il y a cinq ou dix ans, ce sujet ne pouvait être abordé en France. Je crois qu'aujourd'hui, un enjeu majeur de nos politiques sociales consiste à ne pas seulement prendre en considération les transferts monétaires mais aussi les droits connexes pour les citoyens (par exemple le droit à une solution de garde d'enfant).

Hugues de JOUVENEL

Le sujet de l'immigration est tabou en France, car il a longtemps été accaparé par les partis extrêmes.

Julien DAMON

Il faut rappeler qu'en France, il est interdit de catégoriser la population selon l'origine ethnique.

Hugues de JOUVENEL

Le registre de la population peut-il répertorier l'origine ethnique des habitants en Allemagne ?

Hans-Günter CLEV

Bien sûr. Il convient de préciser toutefois que l'acquisition de la nationalité se fait selon des modalités différentes : il ne suffit pas de naître sur le sol allemand pour devenir Allemand.

Philippe CHOFFEL

En termes statistiques, on ne peut que retenir la définition selon laquelle la population immigrée est constituée des personnes nées étrangères à l'Étranger. Selon cet indicateur, 18 % de la population des Zones Urbaines Sensibles, en 1999, était immigrée (contre 6 % au plan national). Ce critère permet de tenter d'apprécier la nature des barrières à l'emploi. On s'aperçoit, en croisant plusieurs facteurs, que les deux éléments entrent en ligne de compte.

Il apparaît aussi que la population immigrée d'origine extra-européenne vivant dans les Zones Urbaines Sensibles est particulièrement défa-

vorisée par rapport à la moyenne de la population, tandis que la population immigrée d'origine européenne est au contraire légèrement plus favorisée que la moyenne. L'écart entre ces deux populations s'est fortement accru en trois ans.

Hugues de JOUVENEL

N'assiste-t-on pas à des phénomènes de crispation communautaire ou ethnique qui peuvent jouer un rôle dans les tensions sociales observées ?

Philippe CHOFFEL

Cette question soulève une interrogation sur le rôle de la mobilité résidentielle. D'après les études réalisées sur la période 1990-1999 puis sur la période 1999-2003, on constate que les mouvements de sortie des quartiers sensibles tendent plutôt à aggraver les inégalités dans l'espace.

Hans-Günter CLEV

Les changements très fréquents de locataires, dans un immeuble ou dans un quartier, constituent à nos yeux un indicateur important. Nous ne cherchons pas seulement à nous occuper des quartiers reconnus comme étant en difficulté : nous nous efforçons de mener une politique de prévention. De ce fait, nous suivons ce type d'indicateur dans tous types de zones, ce qui permet d'observer par exemple les premiers signes d'une spirale de dévalorisation d'un quartier. Dans les quartiers où nous avons agi pour revaloriser l'environnement urbain, nous sommes parvenus à restaurer une certaine mixité sociale. Mais si les mouvements sont fréquents, les personnes âgées vont rapidement se trouver isolées et cela va fragiliser l'ensemble de la socialisation du quartier.

Hugues de JOUVENEL

Une question me semble récurrente depuis ce matin : faut-il privilégier une approche en fonction des types de territoire ou faut-il adopter une approche plus globale ?

Sylvie ESPARRE

Dans son intervention ce matin, Michel Delebarre nous a, me semble-t-il, convaincus qu'une approche globale constituait la meilleure voie. Les observatoires des territoires mènent d'ailleurs, pour ce qui les concerne, une approche

globale et très intégrée : ils s'efforcent de canaliser les informations et de recueillir des données statistiques auprès des différents organismes afin d'analyser la situation des zones concernées. Mais cette approche intégrée se limite à l'observation : souvent, on la perd de vue, ensuite, lorsqu'on passe à la prospective. C'est surtout au niveau de l'État, dans un troisième temps, que la fragmentation des approches est totale. C'est sans doute ce qui a conduit Michel Delebarre à plaider pour une véritable décentralisation et je ne peux que le rejoindre sur ce point.

Hugues de JOUVENEL

Certaines des données statistiques que vous utilisez remontent-elles du terrain ?

Sylvie ESPARRE

Bien sûr. Toutes nos données ne proviennent pas de l'INSEE.

Hugues de JOUVENEL

Hans-Günter a également mis l'accent sur la nécessité de la prévention. Comment la DIV, en France, pourrait-elle mettre en place des capteurs afin d'alimenter un réseau de veille ?

Julien DAMON

Je pense que la question centrale n'est pas celle de la prévention : il s'agit plutôt de réparer les problèmes sociaux qui se sont accumulés dans certains quartiers.

Hans-Günter CLEV

Notre approche relève d'une philosophie très différente. Le programme « villes sociales », lancé conjointement par la Fédération, les Länder et l'Union européenne constitue en fait une offre. Les communes, qui sont au plus près du terrain, peuvent la saisir pour donner des contours précis et spécifiques à ce programme décliné localement. Une condition requise pour une telle démarche consiste à présenter un « programme d'action intégré ». Celui-ci doit obligatoirement comporter plusieurs dimensions :

- la participation des habitants ;
- l'habitat et le cadre de vie
- l'économie locale ;

- l'emploi ;
- les infrastructures sociales (pour les jeunes, les familles...) ;
- l'éducation ;
- l'environnement et les transports ;
- l'offre culturelle, récréative et sportive.

Une fois ces critères validés, la municipalité peut recevoir des crédits au titre du programme. Celui-ci prévoit une évaluation et un contrôle de l'efficacité des actions entreprises. Les résultats de cette évaluation sont alors transmis aux Länder, qui ont pour rôle d'ajuster le dispositif et les financements en tenant compte de l'expérience.

Hugues de JOUVENEL

En France, chaque commune veut son hôpital, sa salle omnisports, etc. À quel niveau opérez-vous, en Allemagne, afin de procéder aux arbitrages adéquats entre les différentes échelles géographiques, tout en assurant une péréquation entre les territoires ?

Hans-Günter CLEV

Il n'est pas toujours bon pour l'image d'une ville de déposer un dossier de « programme intégré ». De ce fait, certaines communes regimbent à s'engager dans cette démarche. Plus largement, la difficulté ne porte pas sur les moyens mais sur la capacité à organiser et mobiliser les acteurs locaux autour d'un projet fédérateur. La participation des habitants joue un rôle crucial dans le déclenchement de cette mobilisation. Face à cet enjeu, la question des moyens n'apparaît que secondaire.

Julien DAMON

Il est intéressant de noter qu'en Allemagne, c'est la ville qui est reconnue comme responsable de la politique de la ville. Ce n'est pas le cas en France, où la recherche d'une approche globale suscite une concurrence des différents acteurs pour l'appropriation du pilotage de ces démarches.

Sylvie ESPARRE

Dans le cadre de la négociation des futurs programmes européens, nous avons proposé à Bruxelles un cadre de référence stratégique national pour la période 2007-2013. Différents programmes opérationnels définis sur les terri-

toires y prendront place. L'État a également souhaité lancer un appel à projets urbains. Son principe consiste à demander aux acteurs locaux de présenter leur propre projet afin de permettre à l'État et à l'Europe de financer des projets plus intégrés. Nous nous sommes ainsi inspirés de la méthode privilégiée outre-Rhin et dans d'autres pays européens, en favorisant une plus grande décentralisation dans la mise en œuvre des actions.

Philippe CHOFFEL

Yves-Laurent Sapoval a souligné ce matin que la politique de la ville était conduite par les villes. Il s'agit bel et bien d'un contrat (le contrat urbain de cohésion sociale ou CUCS).

Hans-Günter CLEV

Nous avons d'abord analysé les types de problèmes rencontrés dans les zones en difficulté. Nous essayons de voir si, dans certains quartiers, certains indicateurs semblent précurseurs, en particulier s'il existe un taux élevé de changement de locataires, un taux de chômage particulièrement élevé, un déficit en commerces de proximité ou encore une accessibilité difficile par les transports en commun. Il existe ainsi 22 indicateurs au total. Nous avons expérimenté cette démarche mais on ne peut se contenter d'une analyse statistique : il est indispensable de se déplacer pour vérifier que les données statistiques correspondent réellement à la situation perçue par les habitants. Dans un cas, nous avons eu la surprise de constater que la perception des habitants restait positive, ce qui contredisait le niveau des indicateurs recueillis. Il est possible, toutefois, que les indicateurs annoncent une dégradation qui n'est pas encore perçue par les habitants - ce qui signifierait qu'ils ont joué leur rôle de prévention.

Hugues de JOUVENEL

Les phénomènes physiques sont toujours plus faciles à observer que les variables « molles » (comme l'ambiance ou les tensions sociales). Dans le cas allemand, qui recueille ou renseigne ces indicateurs à partir du terrain ?

Hans-Günter CLEV

Ce sont généralement les villes qui assurent cette fonction. Il convient de préciser que les petites et moyennes villes allemandes ont une capacité administrative généralement plus grande que celle des villes françaises de

taille comparable, du fait d'une tradition ancienne et très ancrée de décentralisation, qui a permis de confier de longue date aux villes des responsabilités dévolues en France aux départements ou aux régions. La capacité de veille et d'analyse des municipalités s'en trouve renforcée en Allemagne.

Philippe CHOFFEL

La prévention n'est pas absente de la politique de la ville telle qu'elle fonctionne en France. Dans les contrats de ville qui vont prendre fin en 2006 existait déjà une dimension d'anticipation : à la lumière d'un certain nombre d'indicateurs, certains territoires devaient bénéficier d'actions de prévention. La difficulté porte sur ces indicateurs, qui sont encore peu développés en France et qui s'avèrent donc, d'une façon générale, très incomplets pour décrire une situation locale.

La prévention est reprise dans les nouveaux contrats urbains de cohésion sociale : différents niveaux de priorités seront définis, avec pour corollaire l'attribution d'un certain nombre de moyens de l'État. La DIV mettra ainsi à la disposition des représentants de l'État une cartographie de concentration des indicateurs de pauvreté. Elle sera complétée par des indicateurs portant par exemple sur la concentration du logement social ou des difficultés d'insertion. Ces outils doivent ensuite être enrichis par les propres indicateurs des villes.

Hugues de JOUVENEL

Julien, vous occupez de hautes fonctions au centre d'analyse stratégique qui a pour fonction d'assurer un rôle de veille.

Julien DAMON

Quatre thèmes me paraissent fondamentaux pour la question de la cohésion sociale :

1/ l'ethnicité

Alberto Alesina a publié, il y a deux ans, « *Un monde de différences* », qui compare les inégalités entre l'Europe et les États-Unis. Une de ses thèses fondamentales pour expliquer la différence d'investissement de l'Etat-Providence, sur ces deux continents, réside dans l'hétérogénéité de la population américaine. Une question d'avenir, pour l'équilibre global de notre système de protection sociale, est la diversité croissante de la population. Les Zones Urbaines Sensibles constituent une variable cachée pour mettre en œuvre en réalité une politique de discrimination positive au bénéfice de populations immigrées de

plus en plus difficiles à intégrer. Va-t-on aller vers une reconnaissance des particularismes ethniques en France ?

2/ la démographie

Sur le plan démographique, la France fait figure d'exception. Il faut reconnaître que la jeunesse, concentrée pour une large part dans les Zones Urbaines Sensibles, explique largement ce constat. Une partie de l'avenir réside dans ces zones. En quoi cette jeunesse est-elle reconnue et aidée ?

3/ la décentralisation

Jusqu'où ira-t-on pour que les villes se voient confier la responsabilité de politiques globales ?

4/ l'évolution de la politique européenne de cohésion et de fonds structurels.

Hans-Günter CLEV

L'Allemagne se place à l'avant-dernier rang européen du point de vue de la natalité, juste devant... le Vatican. Deux types de population ont une forte natalité en Allemagne : les ménages très riches et les ménages très pauvres. Pour le reste, je crois que nous devons redonner aux populations des quartiers en difficulté la fierté d'y habiter. Dans l'un de ces quartiers a été créé ce qui est reconnu aujourd'hui comme la plus belle crèche d'Europe. Elle a été conçue par les acteurs locaux, avec une forte participation des parents. Ils ont par exemple fait le choix d'installer un très grand aquarium dans l'entrée de la crèche. Cet équipement suscite une grande fierté dans le quartier et constitue un premier élément fédérateur.

Hugues de JOUVENEL

La prospective des territoires éprouve quelques difficultés actuellement. Qu'en est-il de la prospective des villes ?

Sylvie ESPARRE

La Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires a laissé de côté l'approche prospective proprement urbaine, qui n'entrait pas dans le champ de ses compétences. Entre 1990 et 2000, elle a plutôt analysé les réseaux urbains, les métropoles, la compétitivité des pôles et le polycentrisme urbain mais s'est assez peu intéressée aux questions de cohésion sociale, laissant la DIV piloter les analyses en la matière.

L'initiative prise aujourd'hui par la DIV témoigne du besoin de reprendre

la démarche de façon plus active et plus coordonnée dans ce domaine. Il nous faut revoir l'appréhension des zones urbaines difficiles, à différentes échelles : celle du quartier, de l'agglomération. Nous n'avons pas discuté de la méthode mais ce débat devra avoir lieu. Il faut inscrire notre action dans un temps plus long. La Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires est aujourd'hui rattachée au ministère de l'Intérieur et nous sommes principalement sollicités au lendemain de crises. Souhaitons que ce soit de moins en moins le cas, ce qui pose aussi, au passage, la question des moyens consacrés.

Philippe CHOFFEL

Nous sommes peut-être au démarrage d'une nouvelle étape et la question des moyens se posera en effet. L'observatoire national des Zones Urbaines Sensibles doit fournir un socle d'identification des critères permettant de comprendre plus finement les disparités urbaines. Il s'agit de diversifier les sources d'information et sans doute d'avoir un point de vue plus systématique sur la géographie des inégalités : nous nous sommes sans doute concentrés, jusqu'à présent, par les phénomènes les plus faciles à observer, sans toujours chercher à regarder un peu plus loin que le réverbère.

Par la diversité de leurs trajectoires, on constate que certains quartiers de ZUS connaissent des évolutions très positives, tandis que d'autres s'enfoncent au contraire dans le marasme. Je mise sur cet affinement de l'analyse pour mieux comprendre les mécanismes à l'œuvre.

Sylvie ESPARRE

Hier se tenait une réunion portant sur les politiques territoriales de l'OCDE. On constate que nous intervenons dans des systèmes extrêmement complexes et si l'on accepte d'aborder ces problèmes à l'échelle internationale, force est de constater qu'on se montre plus réservé pour les aborder de front dans nos pays. Selon un rapport, 75 % de la population mondiale devrait habiter, en 2050, le long des côtes, en particulier dans de gigantesques métropoles en Asie (avec tous les risques que cela fait naître). Nous ne parvenons pas à aborder ce type de problématique au plan national : nous tirons des sonnettes d'alarme et on nous demande de chuchoter. Si l'on veut relancer la prospective urbaine en France, il faudra avoir le courage d'affirmer un certain nombre de perspectives possibles d'évolution positives ou négatives.

Hugues de JOUVENEL

Il est vrai que la prospective est parfois une discipline d'insolence, non par provocation, mais dès lors qu'on a l'impression de détecter des évolutions significatives sur lesquelles il faut alerter les décideurs.

Je vous propose de donner la parole à la salle.

DÉBAT

Corinne BORD,

directrice du pôle « politique de la ville, renouvellement urbain », mairie de Bondy

On a beaucoup parlé aujourd'hui de décentralisation de la politique de la ville. Or comme vous l'avez montré, lorsqu'on croise les données sociales et les données spatiales, on s'aperçoit que les inégalités renforcent la ségrégation spatiale. Faut-il décentraliser la politique de la ville ou ne faut-il pas s'interroger sur la territorialisation des politiques de droit commun (aide sociale, éducation, aménagement, emploi) qui interviennent peut-être insuffisamment sur certains territoires ?

Paul CROZET,

université de Picardie

Les indicateurs qui sont élaborés sont-ils transmis aux élus, notamment pour l'évaluation locale de la politique de la ville ? J'ai pu constater que le texte (ancien) des contrats de ville contenait très peu de statistiques intéressantes, mis à part quelques chiffres sur le taux de chômage.

Jean-Louis BERNARD,

directeur de la politique de la ville, C.A du Val d'Orge, Essonne

J'ai parfois eu l'impression, cet après-midi, que l'on parlait du toit et des murs sans avoir discuté des fondations, ce qui est un peu gênant. Le cœur du dispositif est constitué par le projet local et les CUCS constituent le nouveau socle qui permettra de l'élaborer (même si de nombreux problèmes de méthodologie demeurent). Dans cette projection qui inclut

l'emploi, l'habitat, les transports, un volet est consacré aux publics en difficulté, mais dans le cadre d'un projet global.

Hugues de JOUVENEL

Je suis frappé par l'inflation législative et réglementaire et par le maquis de documents qui doivent être élaborés par les techniciens et les acteurs opérationnels au niveau local, sans que certains dispositifs ne soient nécessairement accompagnés d'un réel projet intégratif.

Pascale Van DOREN

En termes de méthode, s'il est vrai que la prospective est porteuse d'une démarche globale et transversale à promouvoir, on assiste souvent, lors du passage à l'action, à la perte de ce caractère transversal, faute d'outils ou de méthodes adéquats. Le travail en grappe autour des projets (selon le principe des *clusters*) permet de réconcilier une démarche de type transversal avec un travail opérationnel.

Marie-Noëlle SARGET,

ingénieur de recherches, EHESS (École des Hautes Études en Sciences sociales)

La prospective que vous pratiquez consiste-t-elle surtout à établir des projections à partir de données statistiques ou inclut-elle l'élaboration de scénarios prenant pour hypothèse la modification de telle ou telle variable ?

Hugues de JOUVENEL

La prospective ne repose pas sur des projections mais plutôt sur des scénarios en effet, sur le principe du « si..., alors... ».

Étienne VARAUT,

chef de projet Contrat de Ville, mairie de Bobigny

À quand la création d'un observatoire des zones urbaines riches ? Cela serait très utile pour guider et relier les politiques publiques, du niveau local au niveau national

Sylvie ESPARRE

Sur la période 2000-2006, le programme européen Urban, en faveur des zones urbaines, bénéficiait d'une dotation financière importante. Un outil de suivi, le portail européen de développement urbain (Urbact), permet de se

----- DÉBAT

tenir informé de toutes les actions de politique urbaine mises en œuvre en Europe. Cet outil n'existera plus à partir de 2007 : il disparaît au bénéfice d'un volet urbain dans le cadre du programme de cohésion.

Je partage l'analyse de Madame Bord quant à la nécessité d'une territorialisation des politiques sectorielles. Une telle approche reste cependant complexe pour nombre d'administrations. Nous essayons de territorialiser la politique des ZEP (Zones d'Éducation prioritaire) dans le cadre du ministère de l'Éducation nationale et nous essayons de progresser dans d'autres domaines, par exemple les transports et le développement économique.

En matière d'évaluation, les pays européens avaient pris du retard. Nous commençons à le rattraper un peu et je considère que nous avons plus progressé dans ce domaine qu'en matière de prospective. Les programmes européens ont été fortement évalués, en vue de légitimer l'octroi d'une part de la réserve spéciale de performances. La Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires a mené des actions d'évaluation des contrats d'agglomération et des contrats de pays, par exemple. Toutes les évaluations (réalisées par l'État ou les collectivités locales) sont accessibles sur Internet, selon deux clés de recherche : la région ou la thématique.

Julien DAMON

Il faut faire le constat de l'essoufflement du ciblage et du zonage. 90 % des bénéficiaires des minimas sociaux ne se trouvent pas dans les Zones Urbaines Sensibles, qui concentrent pourtant une très large majorité des moyens.

À l'échelle européenne, l'ambition historique du FEDER et du FSE a consisté à faire porter les efforts sur des zones particulières. L'approche européenne a évolué et aujourd'hui le principal point d'entrée est thématique.

SYNTHÈSE ET CLÔTURE DE LA JOURNÉE

Adil JAZOULI*Responsable de la prospective, Délégation Interministérielle à la Ville*

La fonction de prospective, au sein de la DIV, a été depuis un an en incubation au sein de l'Observatoire national des Zones Urbaines Sensibles. Elle sera désormais assurée de façon autonome, sous le titre « Mission Prospective et Stratégie » de la DIV.

Comme vous l'avez tous remarqué, lorsqu'on parle d'avenir, on parle généralement du présent. On ne peut en effet imaginer l'avenir sans partir d'un état des lieux. Hugues de Jouvenel a également souligné à juste titre que la prospective imposait une attitude de modestie.

La prospective n'est pas la prévision, comme cela a été rappelé. La prévision est certes nécessaire, notamment dans le domaine économique. Mais l'évolution culturelle, religieuse ou économique des quartiers en difficulté constitue une interrogation à laquelle la prospective doit proposer des réponses possibles. Cette démarche de prospective requiert l'association des élus, des habitants et des experts afin de recueillir des avis (qui peuvent diverger) avant de faire émerger une vision partagée.

La prospective constitue une posture : elle emprunte à de nombreuses disciplines (géographie, urbanisme, sociologie, science politique...) et ne constitue ni une science ni un savoir. Il ne peut y avoir de prospective décidée par le haut : il ne peut s'agir que d'un travail partagé par les acteurs d'un territoire (à commencer par les habitants eux-mêmes). Les données existent et sont nombreuses. Encore doivent-elles être croisées par une fine observation à l'échelon local. C'est pourquoi nous vous invitons à vous inscrire sur le *blog* « Prospective des ZUS » de la DIV pour apporter vos contributions ; elles nous seront précieuses.

Une vingtaine ou une trentaine de villes et d'agglomérations européennes ont initié une démarche de prospective à l'horizon 2020. Nous tenterons d'organiser une rencontre européenne en 2007 afin de confronter ces expériences. Il sera également intéressant de réunir les villes et les territoires français menant une démarche de ce type. Un programme de travail, ouvert au plus grand nombre, sera proposé par la DIV au début de l'année 2007. Nous espérons que vous serez nombreux car l'efficacité de la prospective sera à la mesure de l'appropriation des constats et des enjeux.

Merci à toutes et à tous pour votre participation et à bientôt.

LES CONDITIONS MÉTHODOLOGIQUES DE L'ÉCHANGE D'EXPÉRIENCES ENTRE VILLES EUROPÉENNES

Adil JAZOULI

Responsable de la prospective, DIV

Responsable de la Prospective à la DIV La veille prospective s'assigne comme mission de détecter les signes révélateurs des grandes évolutions du monde contemporain pour permettre de les anticiper. Son ambition est de contribuer de la sorte à éclairer des politiques qui ne soient plus uniquement curatives mais préventives ou proactives. Dans cette perspective, la Délégation Interministérielle à la Ville se dote d'une mission « Prospective et Stratégie » afin de renforcer ses capacités d'analyse et de proposition, et d'enrichir ses analyses et propositions sur les zones urbaines sensibles. Cette mission met en place une fonction de veille en y associant les différents acteurs de la politique de la ville qui, sensibles à cette démarche, souhaiteraient contribuer à son développement et bénéficier de ses travaux.

Objectifs.

Les rapports élaborés par l'Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles (ONZUS) dressent un tableau précis de la situation de ces territoires et de leurs évolutions récentes. Ces rapports ont pour but d'établir un diagnostic des zones urbaines sensibles à partir d'un certain nombre d'indicateurs précisés par la loi du 1^{er} août 2003 ; par ailleurs un certain nombre d'études thématiques plus approfondies permettent de creuser certains aspects, comme ce fut le cas pour la mobilité résidentielle en 2005. La mise en place d'une fonction de veille prospective devrait permettre d'aller plus loin et d'anticiper les évolutions à l'oeuvre dans les quartiers classés en zones urbaines sensibles, en tentant notamment d'appréhender davantage les variables « molles » ou qualitatives qui sont aussi importantes que les variables « dures » ou quantitatives. Ainsi la veille prospective vise à dynamiser l'analyse des évolutions à l'oeuvre dans ces

territoires et ambitionne d'être utile à l'élaboration des politiques consacrées à ces zones.

Concrètement, la veille prospective consiste à identifier les idées et les faits porteurs d'avenir qui apparaissent révélateurs ou symptomatiques de tendances lourdes (ou émergentes) ou d'incertitudes majeures influençant fortement les évolutions futures. Elle doit répondre à un certain nombre de critères qui doivent en garantir le sérieux et l'efficacité.

Le rôle premier de la veille prospective est de détecter et d'analyser les idées et les faits porteurs d'avenir, d'être en permanence à l'affût des tendances lourdes et émergentes (les signaux faibles) que recèle la situation présente. Elle suppose donc la constitution d'un réseau de « veilleurs » qui, dans leurs domaines et territoires respectifs puissent mener un travail de décryptage raisonné de l'information en fonction de l'importance qu'ils accordent aux incidences de tel ou tel événement, fait, ou évolution.

- La veille prospective cherche à identifier les tendances lourdes ou émergentes, les facteurs d'incertitude ou de rupture présents dans la situation actuelle. Elle suppose donc une connaissance approfondie des dynamiques des territoires qui, bien évidemment, s'inscrivent dans un passé plus ou moins lointain qu'il convient de prendre en compte. De ce point de vue, les rapports annuels de l'ONZUS fournissent une appréciation globale, mais aussi très fine de la réalité des ZUS. Certaines données collectées depuis des années pourront par ailleurs permettre une approche en dynamique longue qui facilitera l'identification des facteurs d'évolution les plus pertinents même si l'objectif de la veille ne saurait être simplement de prolonger les tendances passées, mais consiste aussi à appréhender les facteurs de discontinuité et de rupture.

- La veille prospective se donne un domaine d'observation (ici, les ZUS). Néanmoins, il est évident que ce domaine particulier est constamment en interaction avec son environnement extérieur, celui-ci pouvant par ailleurs se décliner à plusieurs échelles. Négliger les influences du contexte peut conduire à développer des analyses en vase clos qui, de ce fait, seront invalides ou insuffisantes.

- La veille prospective articule de la façon la plus fine et la plus harmonieuse possible l'attention à son propre territoire d'observation et celle que réclament les évolutions du contexte extérieur, que celui-ci soit constitué par la situation économique et sociale générale ou par les politiques publiques et notamment celles qui concernent la ville et la cohésion sociale. L'observation en dynamique de l'environnement extérieur, l'analyse des évolutions possibles,

l'étude des interactions qui peuvent intervenir sont un des domaines dans lequel chacun des participants et acteurs du système de veille prospective devra apporter son expertise.

Mise en œuvre

1/ **La conception et la mise en place d'un système de veille** susceptible de repérer et d'analyser les évolutions à l'oeuvre dans des territoires aussi divers et complexes que les ZUS suppose la collaboration des observateurs

les plus fiables de ces quartiers ainsi que celle des acteurs de la politique de la ville. Cette collaboration suppose une discussion et une appropriation collective des objectifs, des méthodes et des modalités d'organisation de la veille : c'est le but poursuivi par les séminaires organisés tout au long de l'année 2006 ainsi que par l'organisation de la rencontre nationale « Villes, Prospective et Cohésion sociale » du 1^{er} décembre 2006.

2/ En **phase opérationnelle**, le système de veille sera géré et orienté au sein de la DIV par une mission qui analysera régulièrement les informations et réflexions issues du système de veille afin d'identifier parmi elles les tendances lourdes ou émergentes ainsi que les facteurs d'incertitude qui paraissent les plus déterminants vis-à-vis de l'évolution des zones urbaines sensibles. Le but étant d'identifier les enjeux majeurs auxquels sont ou risquent d'être confrontés ces territoires ainsi que de mettre en lumière les jeux d'acteurs les plus influents.

En fonction des remontées d'informations du système de veille, il sera décidé d'en approfondir un certain nombre. Ces approfondissements peuvent prendre deux formes :

- Des « notes d'alerte » qui, dans un domaine qui paraît particulièrement important, ou source d'incertitudes majeures, clarifient les enjeux, identifient les variables clés et s'attachent à une réflexion prospective sur les évolutions possibles.
- L'appel à des experts qui, dans leur domaine de compétence, peuvent apporter un éclairage utile pour mieux appréhender la situation des ZUS ou certains aspects de leur environnement extérieur qui paraissent avoir une influence importante.

Ce travail de réflexion, fondé sur les informations et analyses issues des partenaires associés au système de veille, devrait permettre d'orienter les

travaux de la DIV et le rapport annuel de l'ONZUS en identifiant les variables clés d'évolution des ZUS et de passer ainsi à une identification des processus en cours, des transformations à venir et des enjeux qui y sont liés.

Par ailleurs, ces analyses et réflexions seront accessibles à tous les partenaires du système de veille qui contribuent à l'alimenter et doivent donc en être les principaux bénéficiaires.

Présentation succincte de l'architecture du système de veille sur les ZUS

Sources et moyens :

Un diagnostic organisé et documenté sur les ZUS : les rapports annuels de l'ONZUS.

- Des observateurs privilégiés des quartiers disposant d'appréciations tant qualitatives que quantitatives sur les évolutions à l'œuvre dans les ZUS.
- Des analystes compétents des dynamiques à l'œuvre dans l'environnement extérieur des ZUS.
- Des partenariats à construire ou à consolider avec des institutions menant des travaux de prospective : CAS, DIACT, INSEE, INED, CNAF...

La veille maille les compétences, structure et dynamise les données collectées grâce à :

- Des contacts permanents entre les partenaires de la veille à travers un blog dédié, d'accès aisé servant de base de connaissances collaborative (échange d'informations, discussions, documents de travail en accès libre).
- La rédaction de « notes d'alerte » sur les idées et faits qui semblent porteurs d'avenir aux participants du système de veille.
- La rédaction en fin d'année d'un document de synthèse prospectif sur les enseignements majeurs issus du système de veille.

Résultats escomptés :

- Identification des dynamiques à l'œuvre dans les quartiers (« signaux faibles », tendances lourdes, incertitudes majeures).
- Appréciation des interactions entre ces dynamiques et identification des facteurs clés d'évolution des ZUS.
- Création d'un outil collaboratif utile tant aux acteurs nationaux que locaux.

COMMENT ÊTRE « ARTISAN DU FUTUR » ?
UNE RÉFLEXION SUR LA PROSPECTIVE APPLIQUÉE AUX POLITIQUES SOCIALES

Hugues de JOUVENEL,

Directeur général du groupe Futuribles

L'avenir n'est pas prédéterminé mais il est possible de l'anticiper, à certaines conditions. Distincte de la prévision, la méthode prospective s'appuie sur l'analyse du présent, sa dynamique et ses freins, ainsi que sur la recherche des causes. Les interprétations permettent alors de fonder "des hypothèses raisonnées sur le futur".

"Quand il est urgent, c'est déjà trop tard", affirmait Talleyrand, soulignant combien il était nécessaire de faire preuve d'anticipation afin de ne point être en permanence acculé à gérer les urgences, nos marges de manoeuvre étant alors fort réduites et nos actes essentiellement commandés par les événements.

Ainsi nos décideurs arguent-ils volontiers de la pression qu'exerce sur eux la conjoncture, de l'accélération du changement et de sa trajectoire incertaine pour justifier le fait qu'ils ne s'intéressent aux questions que dans l'ordre que dicte l'urgence et adoptent alors des décisions davantage imposées par les circonstances plutôt que réellement choisies. De la sorte, ils éludent rapidement leur responsabilité en prétendant qu'ils n'avaient pas le choix.

Mais la vérité est tout autre : s'ils peuvent peut-être être exemptés de blâmes quant à la décision, en effet devenue inévitable, ils ne sauraient l'être pour avoir

laissé la situation aller jusqu'à un stade tel qu'ils n'avaient plus la liberté de choix. C'est parce qu'ils n'ont pas suffisamment fait preuve de prévoyance qu'ils sont tombés sous l'empire de la nécessité. Et c'est en raison même de cette carence qu'ils se trouvent très largement privés de liberté, qu'ils se trouvent si souvent agir davantage en pompier qu'en stratège.

La raison d'être principale de la prospective telle qu'elle s'est développée au cours des cinquante dernières années, dans un esprit tout autre

que celui qui présidait auparavant aux pratiques relevant de la prophétie ou de la divination, réside très précisément dans cette ambition (ou dans cette prétention ?) qui est la nôtre de “pouvoir être des artisans d’un futur choisi plutôt que des spectateurs, ou des victimes, d’un avenir subi” (1). De ce point de vue, elle s’inscrit très largement dans le prolongement d’une révolution culturelle majeure portée au XVIII^e siècle par la philosophie des lumières et la transition des valeurs dites traditionalistes vers des valeurs dites individualistes (ne point confondre avec l’égoïsme).

Jadis régnait l’idée que nous étions dans un système autorégulé se perpétuant suivant une logique qui lui était propre et dont nous n’étions que des sujets.

Depuis lors s’est instaurée l’idée que nous étions nous-mêmes, sinon les maîtres du monde, du moins des acteurs (dotés de raison, de passion, de pouvoir...) susceptibles d’agir sur le système. Bref, que nous étions (plus ou moins) libres et responsables d’un avenir qu’il nous incombait de construire.

La prospective n’a pas ainsi pour objet de prédire l’avenir mais de nous aider à le construire, sachant que nous sommes tous plus ou moins dans la position du navigateur qui doit simultanément :

- à l’aide de la vigie (autrement qualifiée de veille, d’intelligence économique et/ou stratégique) et, le cas échéant, de la prospective dite exploratoire, essayer de discerner ce qui peut advenir ;
- à l’aide du gouvernail, sous réserve d’apprécier correctement nos marges de manoeuvre et de savoir quel objectif nous poursuivons, mettre en œuvre une stratégie, c’est-à-dire les voies et moyens nécessaires pour atteindre notre but.

L’avenir est pour nous tout à la fois **territoire à explorer**, d’où l’utilité de la veille et de la représentation que nous sommes à même de nous forger des futurs possibles (les “futur-ibles”), et **territoire à construire** qui, au-delà de l’évaluation qui s’impose des pouvoirs dont nous disposons, exige que l’on soit à même de se forger une opinion autant que possible partagée des futurs souhaitables, de leur faisabilité, de leurs avantages et inconvénients respectifs et – une fois le choix opéré – de procéder au compte à rebours des actions à mener pour le réaliser.

Le danger de la prévision

À la différence du passé, domaine des faits accomplis et donc connaissables (ce qui n’exclut pas d’âpres controverses entre historiens), l’avenir n’est pas déjà fait, prédéterminé. Par essence, il échappe au domaine de la connais-

sance. Nul ne peut donc, quelles que soient les méthodes utilisées – en substituant par exemple de puissants systèmes experts au marc de café de nos grands-mères – prédire avec certitude ce que sera demain.

Cette incertitude nous pèse peut-être d'autant plus aujourd'hui que nous avons, à tort ou à raison, le sentiment que le changement s'accélère, que les interdépendances s'accroissent, que les menaces se multiplient, que le sentiment de chaos l'emporte sur celui d'un ordre bien réglé. Et plus l'angoisse qui en résulte s'accroît, plus nous cherchons à y remédier en raisonnant par extrapolation, en faisant implicitement l'hypothèse que demain diffèrera d'aujourd'hui comme aujourd'hui d'hier, les mêmes choses changeant toujours de la même manière, au même rythme, dans le même sens.

Il en va ainsi, dans l'ordre de la nature, du cycle des jours, des saisons, voire des climats, dont l'évolution sur de très longues périodes passées (des millénaires) fait l'objet de recherches approfondies servant à élaborer des modèles à l'aide desquels on espère pouvoir simuler les évolutions à venir, en supposant que les évolutions observées se perpétueront suivant des "lois" immuables, en l'absence de phénomènes perturbateurs liés, par exemple, à la nature des activités humaines (comme le réchauffement climatique).

C'est une chose que d'essayer de se représenter comment les choses ont évolué dans le passé, y compris sur des périodes historiques très longues. Cela en est une autre que d'essayer de comprendre quelles sont les causes qui ont généré ces effets. Cela en est encore une troisième – oh combien plus périlleuse – que d'imaginer que les mêmes causes se reproduiront générant les mêmes effets...

La recherche d'invariants dans l'ordre social est tout aussi répandue, ceux-là servant à construire des prévisions, fondées là aussi sur l'hypothèse que, "toutes choses égales par ailleurs", les phénomènes se répètent, quoi que nous fassions, suivant des "lois" immuables.

Nous sommes spontanément très friands des thèses visant à mettre en évidence l'existence d'invariants dans l'histoire des sociétés humaines et, singulièrement, beaucoup d'économistes se sont attachés à essayer d'identifier l'existence de cycles tirés d'une observation plus ou moins pertinente des évolutions passées qui, en quelque sorte – quoi que nous fassions –, présideraient aux évolutions futures (2).

Ainsi, parmi les cycles dits de long terme, est particulièrement célèbre le

cycle de Kondratiev, auquel on prête, à tort, l'idée que la croissance économique, intimement liée aux vagues d'innovation, serait ponctuée de phases d'expansion et de récession se succédant, de manière presque inéluctable, tous les cinquante ans !

Prenant prétexte des Trente Glorieuses qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale, puis des "Trente Piteuses" des années 1970-2000, nombre d'économistes bon teint, aussitôt qu'il y eut une embellie – fut-elle passagère – ont cru voir venir, à la fin des années 1990, en Europe, le retournement du cycle et pouvoir ainsi annoncer une nouvelle ère de croissance durable fondée, cette fois, sur la diffusion des technologies de l'information et de la communication.

La philosophie qui sous-tend ce mode de raisonnement est simple : on isole un sous-système de son environnement extérieur. Essayons de représenter le fonctionnement de ce sous-système tel qu'on a pu l'observer dans le passé : à l'aide d'un jeu d'équation, on se sert de "modèles" pour opérer des simulations sur l'avenir. Le procédé est d'autant plus séduisant qu'il apparaît scientifique et que les résultats sont d'une précision qui impressionne.

Le problème est que, au passage, on suppose que la morphologie et la physiologie du système sont pérennes, qu'il n'y a pas d'effets de seuil au-delà desquels le système se modifierait radicalement. On stipule que "toutes choses restent égales par ailleurs", et que donc, par exemple, qu'il n'y aura pas de chocs pétroliers majeurs entraînant des ruptures radicales.

Enfin, on est victime de l'effet Garbage in, Garbage out (3) (GIGO), se traduisant en clair par le fait que si les hypothèses d'entrée sont erronées, arbitraires et simplistes, les résultats à la sortie – en dépit de leur apparence scientifique – restent emprunts des mêmes tares.

Prenons un exemple particulièrement emblématique et important pour tous ceux qui s'intéressent à la politique sociale : celui des perspectives démographiques. Les évolutions possibles en la matière sont déterminées par trois variables essentielles : les naissances (généralement mesurées à l'aune de l'indice conjoncturel de fécondité), les décès (pour lesquels on se réfère généralement à l'espérance de vie à la naissance) et le solde migratoire (donc la balance entre les entrées et les sorties du territoire).

S'agissant de la fécondité, qui a été marquée par des fluctuations parfois très rapides et de grande ampleur au cours des décennies passées (sans que celles-ci fassent nécessairement l'objet d'analyses causales robustes), il est saisissant de constater comment les auteurs des projections procèdent à l'aide d'hypothèses relativement peu contrastées, simplistes et linéaires.

Ainsi partent-ils d'un constat suivant lequel l'indice synthétique de fécondité serait de 1,9 enfant par femme, ce qui est déjà contestable dès lors que nous connaissons le numérateur (le nombre de naissances) mais que nous sommes plus incertains du nombre de femmes en âge de procréer (le dénominateur). Par rapport à cette hypothèse dite tendancielle sont adoptées deux hypothèses contrastées : une hypothèse dite haute, à 2,1 enfants par femme ; une autre dite basse, à 1,5 enfant par femme, dont le moins que l'on puisse dire est qu'elle n'est pas si basse que cela au regard des niveaux enregistrés dans nombre de pays voisins.

Mais au-delà de ce choix pour le moins arbitraire, quelles sont donc les raisons que nous pouvons avancer à l'appui de telle ou telle hypothèse ? Quel crédit pouvons-nous leur accorder ? A-t-on, en la matière, la moindre idée de l'influence que pourront exercer sur ce niveau de fécondité l'éducation des femmes, leur insertion professionnelle, l'âge de mise en couple et de la primo-natalité, l'existence ou non de services et d'équipements collectifs, l'impact que peuvent jouer les différentes dispositions en matière de politiques familiales ?

Regardons de la même manière les hypothèses très frustrées qui sont adoptées en matière d'espérance de vie. Elles sont marquées par le même simplisme et le même arbitraire. Pourtant, des choses simples sautent aux yeux. Par exemple, le fait que, désormais, les progrès d'espérance de vie s'opèrent non plus par la baisse de la mortalité infantile, mais par le recul de l'âge au décès, ce qui, évidemment, entraîne une déformation de la pyramide des âges par le sommet et n'accroît en rien le nombre de femmes en âge de procréer...

Au demeurant, et pour en revenir à l'analyse causale en faveur de laquelle je milite, une étude plus fine des facteurs moteurs et des freins vis-à-vis de la mortalité ne serait pas impossible et serait éminemment bienvenue pour essayer de se forger une opinion plus étayée sur l'avenir. Il est, par exemple, bien connu que l'espérance de vie des ouvriers est très inférieure à celle des employés du tertiaire. Ainsi est-il simple (trop simple ?) d'imaginer que plus la répartition de l'emploi par grande catégorie de métiers évoluera, plus elle pourra jouer un rôle d'entraînement vis-à-vis de l'espérance de vie. Inversement, n'est-il pas aujourd'hui largement reconnu que la pauvreté, la précarité et la pollution jouent un rôle déterminant au détriment de l'espérance de vie ? Et je ne parle pas ici de la troi-

sième variable qui est un véritable tabou : le solde migratoire et, plus précisément encore, l'âge, le sexe et le niveau d'éducation des entrants et des sortants, sur lesquels nous connaissons bien l'étendue de notre ignorance et, pour reprendre l'expression d'Alfred Sauvy, notre "refus de voir".

Reconnaissons-le. Si nous nous moquons volontiers des Chinois en affirmant qu'à 100 millions près on ne sait pas combien ils sont, la marge d'erreur sur la population française en l'an 2000 doit avoisiner le million (4).

Quant aux projections démographiques, en dépit de l'inertie des phénomènes, sans doute sont-elles à peu près fiables : à 10 % près à dix ans, à 20 % près à vingt ans et à 100 % près à 100 ans !

Que dire alors du nombre de ménages eu égard à leur diversification et à leur précarisation, à l'espérance de vie en couple, a fortiori de l'évolution des structures familiales désormais à trois ou quatre étages, décomposées et/ou recomposées ?

Je m'obstine à penser qu'il nous incombe d'essayer de comprendre ce qui anime la société française, quels sont les éléments clefs qui exercent ou qui peuvent exercer une influence sur l'évolution des valeurs et des comportements, y compris sur les politiques qui, en la matière, peuvent être mises en œuvre.

Pour une intelligence sociale

J'ai commencé par dire que l'avenir n'était pas prédéterminé et donc que, par essence, il n'était pas connaissable par avance de manière certaine, quelles que soient les méthodes utilisées. Mais le futur n'émerge pas du néant. Il prend racine dans le présent, qui n'est qu'un instant fugitif entre un passé qui se prolonge et un avenir (ou des avènements) qui sont plus ou moins en germe dans la situation actuelle. Le défi principal est donc d'abord d'essayer de se représenter la situation actuelle au travers de sa dynamique temporelle longue, donc en faisant le tri entre les phénomènes à caractère conjoncturel, voire anecdotique, qui souvent font la une des médias, et les phénomènes peut-être moins immédiatement perceptibles, moins sensationnels, mais qui, de facto, constituent les ressorts et les freins fondamentaux de la dynamique sociale.

Le moins que l'on puisse dire, en la matière, est que nous souffrons de myopie, sinon de cécité. Et que tout en affirmant que "l'avenir est notre affaire", nous pratiquons allègrement la politique de l'autruche, y compris en cherchant des boucs émissaires pour nous soustraire à nos responsabilités.

Le fait est que nous sommes portés à regarder ce qui nous arrange et conforte nos idées, et enclins inversement à ne pas voir ce qui nous dérange et qui est de nature à remettre en cause nos théories. Cela est saisissant concernant les flux migratoires, qui, en l'absence de données un peu robustes, font le lit des extrémistes de tout bord. Mais, dans un domaine plus simple, remémorons-nous les explications à l'emportepièce apportées au déclin de la fécondité, véritable terreau des idéologies régnantes. Le passage du babyboom au "baby-krack", suivant les auteurs, était imputable à la légalisation de l'avortement, à l'entrée des femmes sur le marché du travail, à la hausse de la nuptialité, ou encore à l'augmentation des divorces...

Aucune de ces explications pour autant ne résiste à l'analyse. Tous ces facteurs ont peut-être joué un rôle.

Reste à préciser leur influence respective et, par exemple, à examiner combien l'augmentation du taux d'activité féminin a pu exercer une influence différente dans des pays où existaient ou non des services collectifs de garde, des politiques familiales plus ou moins judicieuses.

Ces analyses causales pour lesquelles je plaide – sans prétendre pour autant que les mêmes causes entraînent les mêmes effets – exigent que l'on s'intéresse davantage aux indicateurs pertinents, aux données et à leur formulation, aux interprétations des évolutions passées et, évidemment, aux enseignements que l'on peut en tirer pour fonder des hypothèses raisonnées sur le futur.

Prenons un exemple trivial. On se plaît à dire, en France, que le chômage était imputable aux chocs pétroliers et qu'il l'est aujourd'hui à la mondialisation, qu'en sont particulièrement victimes les femmes, qui, en conséquence, prolongent leurs études, retardent leur mise en couple et donc la naissance de leur premier enfant. Cette façon d'expliquer les choses est manifestement erronée. Tous les pays européens connaissent, certes avec des différences d'intensité et de calendrier, la même évolution démographique. Mais le taux d'emploi, qui, en l'espèce, est un indicateur plus pertinent que le taux de chômage qui était déjà élevé dans les pays scandinaves, n'a cessé de progresser depuis trente ans, alors qu'il était déjà faible et qu'il l'est resté en Allemagne et en France. Ces deux pays ont manifestement, et en dépit des discours, fait de l'ajustement par le sous-emploi, en particulier des jeunes et des seniors.

Ce n'était pas inéluctable ; cela a été le produit d'une politique, sinon

délibérée, en ce cas concédée. Et l'argument du montant du prélèvement obligatoire ne résiste pas à l'analyse, puisque, en l'occurrence, il est plus élevé dans les pays nordiques qu'ici, la différence tenant davantage à sa composition et à la part relative des impôts et des cotisations sociales. Confrontons maintenant ces deux "modèles" à celui des Pays-Bas, et nous trouverons encore un autre cas de figure manifestement différent de celui de l'Irlande...

Reconnaissons que notre système d'information sociale est très insuffisant, y compris parce que les agrégats statistiques nationaux ne tiennent pas suffisamment compte de la diversité des situations : les moyennes écrasent les disparités. Y compris parce que nous ne parvenons pas à nous représenter correctement la société française telle qu'elle évolue, notamment en raison d'un conflit irréductible entre les tenants de la statistique classique, pour lesquels seul compte ce qui peut être comptabilisé, et les tenants de l'analyse qualitative, qui, reconnaissons-le, n'ont pas de grilles d'analyse vraiment robustes.

Le hiatus est à cet égard saisissant entre ceux qui travaillent sur l'évolution des valeurs et ceux qui travaillent sur les comportements. D'un côté, le désir d'enfant et le plébiscite en faveur de la famille. D'un autre côté, le nombre effectif d'enfants et la robustesse de la structure familiale soumise aux aléas de la vie.

D'un côté, il y a les valeurs qui nous animent (rien à voir ici avec les opinions que l'on exprime) ; de l'autre, il y a le contexte socioéconomique dans lequel nous vivons. Ni l'un ni l'autre ne sont souverains : nos comportements et notre mode de vie résultent d'un compromis sans cesse évolutif, et plus ou moins satisfaisant, entre ces deux registres.

Pour une prospective sociale

Il y a, dans tout exercice de prospective sociale, deux volets bien distincts mais éminemment complémentaires. Un premier volet consiste à explorer les futurs possibles en prenant appui sur un diagnostic aussi étayé que possible de la dynamique sociale actuelle, de sorte que puissent être mises en évidence les tendances lourdes, les signaux faibles, les incertitudes majeures.

Un exemple facile de tendance lourde aisément prévisible – même si nous n'avons pas voulu le voir et en anticiper les conséquences – est le vieillissement démographique résultant inéluctablement de la succession, au cours des décennies passées, d'un phénomène de baby-boom (1946-1964) suivi du "baby-krack", intervenu à partir du milieu de la décennie soixante. Point n'est besoin d'être polytechnicien pour comprendre que, plus ou moins soixante ans

après 1946, il y aurait explosion du nombre et de la proportion dans la population totale des 60 ans ou plus.

Deux questions en revanche devaient être posées : celle de l'âge effectif de cessation d'activité des seniors et celle de leur espérance de vie, avec ou sans invalidité.

Un exemple de signal faible nous est fourni par le regain de naissances intervenu au début des années 2000. Se posait alors la question de savoir s'il augurait d'un renversement de tendance durable ou s'il n'était qu'un phénomène conjoncturel lié à l'embellie de croissance de la fin des années quatre-vingt-dix, à la coupe du monde de football, ou encore au passage à un nouveau millénaire ?

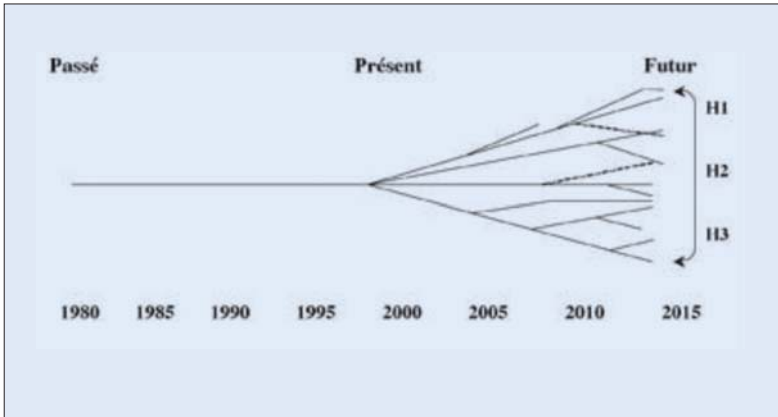
Un exemple tout aussi trivial d'incertitudes majeures peut être trouvé dans l'évolution du prix des hydrocarbures, leur envolée éventuelle et l'incidence que pourrait avoir le prix du pétrole (s'il atteignait 100 ou 150 dollars le baril d'ici à 2015) sur l'économie française, le logement et la mobilité.

J'ai affirmé d'entrée de jeu que l'avenir n'était pas prévisible de manière certaine, qu'il était ouvert à plusieurs futurs possibles et que le mieux que l'on puisse faire est d'explorer ceux-là, non point en nous contentant d'extrapoler les tendances passées mais en essayant de prendre en compte les facteurs de discontinuités et de ruptures. Voilà précisément ce que l'on essaye de faire lorsque l'on s'efforce, notamment à l'aide de scénarios, d'explorer le spectre des possibles.

Pour illustrer la démarche, revenons un instant sur la fécondité. Nous allons tout d'abord essayer d'identifier quelles sont les variables déterminantes (et, le cas échéant, autant que possible, en appréciant leur motricité relative). Puis, travaillant variable par variable, nous allons essayer de nous représenter comment celles-ci ont évolué au cours des années passées (d'où, ici, l'importance de choisir les indicateurs pertinents et de s'assurer de la robustesse des données).

Nous essaierons ainsi de comprendre quels sont les facteurs et les acteurs qui ont entraîné ces évolutions. Puis, prenant appui sur cette rétrospective critique, nous essaierons ensuite de nous représenter comment chacune de ces variables pourrait évoluer à l'avenir.

À ce stade et suivant l'horizon temporel choisi, il s'avère que certaines variables sont caractérisées par une tendance lourde, voire irréversible, telle que le vieillissement démographique évoqué plus haut.



L'évolution d'autres variables sera davantage emprunte d'incertitude : soit que des signaux faibles soient contradictoires, soit, tout simplement, que nous soyons en panne d'indices robustes propres à entraîner notre conviction. Ici devront donc être élaborées plusieurs hypothèses en évitant trois écueils fréquents :

- le premier est de choisir des hypothèses excessivement contrastées revenant à dire que tout est possible et son contraire ;
- le deuxième est à l'inverse du précédent : il consiste à élaborer des hypothèses insuffisamment contrastées parce que, consciemment ou non, nous faisons l'impasse sur d'éventuels facteurs de discontinuités et de ruptures ;
- le troisième est évidemment d'imaginer que toutes ces hypothèses sont équiprobables à chaque instant. Il faut essayer ici d'apprécier les conditions d'occurrence de cette hypothèse, se demander sous l'effet de quels facteurs, de quels acteurs et à quel horizon elle devient crédible.

Il est aisé de comprendre que si nous procédons ainsi pour toutes les variables identifiées comme pouvant exercer une influence sur la fécondité, nous pourrons ensuite construire des scénarios exploratoires contrastés sur la fécondité, puis procéder de la même manière sur l'espérance de vie et le solde migratoire pour, en définitive, élaborer des scénarios démographiques différents dont les résultats seront distincts des projections habituelles. Et ainsi procéderons-nous successivement pour toutes les variables retenues, qui, souvent regroupées en composantes (ou en sous-systèmes) serviront à établir des micro-scénarios, eux-mêmes par la suite combinés en scénarios globaux.

À l'évidence, dans les différents domaines des politiques sociales, deux catégories de scénarios exploratoires s'imposent : d'une part, des scénarios éclairant les évolutions possibles du contexte extérieur (croissance économique, emploi...) ; d'autre part, des scénarios sur les futurs possibles de ladite politique sociale. Au croisement de ces deux types de scénarios devraient apparaître les enjeux à moyen et à long terme face auxquels des choix politiques devront être effectués.

On aborde alors le second volet de l'étude prospective, celui afférent aux politiques qui pourraient être adoptées.

Pour une véritable politique sociale

Nous quittons ici la prospective exploratoire, dont la vocation est de nous éclairer sur le spectre des possibles, pour nous positionner en artisans du futur, définir une politique à moyen et à long terme. Trois questions essentielles se posent alors : celle des marges de manœuvre des acteurs ; celle des objectifs que l'on estime souhaitable de poursuivre ; celle enfin de la mise en œuvre d'une politique, de sa déclinaison en termes de ressources humaines et financières, de management et surtout de production de biens et de services répondant aux besoins des familles d'une société particulière.

La question des marges de manoeuvre est dans le domaine des politiques sociales particulièrement complexe, en raison de la posture des acteurs contraints par des dispositions législatives et réglementaires, par des arbitrages budgétaires, par des procédures de décision particulièrement complexes pour ne pas dire obscures.

De surcroît interviennent dans le jeu, et de plus en plus, des collectivités locales et territoriales qui ont acquis des compétences en matière de politique sociale, qui exercent des pouvoirs. Bref, à la différence du capitaine sur son bateau, il y a tout un jeu (sinon un imbroglio) d'acteurs intervenant à des niveaux géographiques différents, des problèmes d'articulation plus ou moins heureuse entre le pouvoir parlementaire et l'exécutif (qui ne forme pas toujours un bloc homogène...), de sorte qu'une réflexion très soignée doit être portée à ladite cartographie des acteurs, à leurs pouvoirs respectifs, à leurs alliances et à leurs conflits. Le second problème concerne la définition des futurs souhaitables, qui emprunte au registre des valeurs (non des opinions) – voire au registre du rêve passé toutefois au crible de la raison –, puisque notre objectif n'est pas de produire des

utopies mais de nous représenter ce qui est souhaitable et réalisable.

Une précision s'impose. L'objectif d'une politique publique n'est pas de répondre en permanence aux besoins de ses "clients". Le marché est fait pour cela, sauf à instaurer un SAMU social pour voler au secours des populations déshéritées. L'intérêt collectif ne saurait davantage être défini comme la somme des intérêts particuliers. La grandeur de ceux appelés à définir une politique sociale dépend de leur capacité, en tenant compte bien sûr des circonstances et des évolutions possibles, à définir un objectif que je qualifie-rais de salutaire et autour duquel doivent pouvoir se mobiliser les acteurs.

Le saupoudrage de mesures plus ou moins bien intentionnées ne constitue pas une politique. À fortiori, le contrôle de gestion – quoique indispensable – ne saurait nous dispenser de définir des objectifs. Et les dispositions adoptées au profit de ladite politique, au-delà de l'audit comptable, doivent – c'est tout aussi évident – faire l'objet d'études d'impact. C'est à ce prix – et à celui-là seul – que l'on pourra peut-être un jour parler d'évaluation des politiques publiques de manière un peu sérieuse.

1 - Hugues de Jouvenel, Invitation à la prospective. An Invitation to Foresight, Paris, Éditions Futuribles, coll. "Perspectives", 2004.

2 - Voir notamment sur ce sujet : Alfred Sauvy, La prévision économique, Paris, Presses universitaires de France, 1943.

3 - Ordures à l'entrée ; ordures à la sortie.

4 - Alain Parant, « La statistique démographique française en question », Futuribles, n° 307, p. 65-74 ;

Hugues de Jouvenel, Édito : « Que sait-on ? », Futuribles, n° 307, p. 3-4.

À QUOI SERT LA PROSPECTIVE TERRITORIALE ?

Jacques de COURSON,

Président de l'association Urbanistes du monde

Dans le vocabulaire, les méthodes et les pratiques du développement local, une nouvelle expression a fait irruption depuis peu dans le paysage intellectuel et professionnel, mais aussi administratif et politique, des responsables et praticiens de terrain du développement local : la « prospective territoriale ».

S'agit-il d'une vieille idée, d'une mode passagère ou d'un concept novateur ?

La prospective territoriale est-elle une nouvelle « science » capable de dire et décrire l'avenir d'un territoire, d'une adaptation des méthodes de la prospective, voire d'une nouvelle version de la politique d'aménagement du territoire ou de la mise au goût du jour d'un mot savant ? Autrement dit : faut-il prendre la dite « prospective territoriale » au sérieux ? Quoi de neuf ? Faut-il mettre le « territoire » en prospective ? Qu'est-ce que cela signifie ? Pourquoi et comment ? À quoi « ça » sert ?

Essai de définition

La prospective territoriale est une discipline intellectuelle qui a pour objet et pour finalité d'essayer de répondre à la question : quels sont les avènements possibles d'un territoire ? Elle emprunte ses concepts et ses méthodes à la prospective, discipline, fondée par Gaston Berger en France dans les années trente, qui essaie de s'interroger sur ce qui est au cœur des préoccupations de tout homme, en tout lieu et en toute civilisation : que va-t-il se passer dans le futur ? Et moi dans tout « ça », ici, et demain ? Et elle applique cette question à un territoire géographique concret, quels que soient sa configuration, son périmètre et son étendue : quartier, ville, agglomération, vallée, « communauté », « pays », département, région, nation, ensemble continental et même la terre entière.

C'est un vrai travail intellectuel qui cherche à donner des réponses

opérationnelles aux responsables publics et privés du territoire sur la question : que va-t-il advenir ? La prospective territoriale a donc pour objet central de fournir des réponses à ceux qui se posent la question : est-ce que je peux anticiper sur ce qui risque de se passer demain ? Qu'est-ce que je fais demain matin sur ce territoire dont j'ai la responsabilité ? Et la réponse à cette question, elle essaie de la donner en s'interrogeant d'abord sur le passé du territoire (qu'est-ce qu'il porte en lui-même, dans ses structures, patrimoines et traditions, dans son environnement interne et externe ?), sur son présent (qu'est-ce qui est en train de se passer ?) et sur son futur proche (que peut-il advenir, demain matin ? Qu'est-ce qui est en jeu ?)

Démarche et méthodes

La prospective territoriale procède par étapes, chacune ayant sa propre logique : l'observation du territoire, son examen long et patient, à l'aide d'indicateurs chiffrés soigneusement enregistrés et mis à jour ; puis la formulation du diagnostic qui est une sorte d'arrêt sur image, une coupe dans le temps, à un moment donné, dans un système territorial dynamique qui ne s'arrête jamais ; ensuite l'examen des tendances à l'oeuvre, à l'intérieur comme à l'extérieur du territoire concerné, et la mise en évidence de ce que les prospectivistes appellent les « signaux faibles » (par exemple les effets de la diffusion d'Internet sur le développement du travail à distance) par opposition aux « tendances lourdes » (par exemple le vieillissement de la population française) ; enfin la description de scénarios permettant de formuler suivant différentes hypothèses les évolutions possibles ou probables du territoire concerné à différents horizons. La prospective territoriale est donc un vrai travail, qui demande du soin et des moyens importants (en proportion de la taille du territoire, du calendrier choisi et des ressources financières disponibles), mobilise des compétences variées (démographie, géographie, économie, sociologie, statistique) mais requiert aussi une grande liberté... et un peu d'imagination. Le plus souvent c'est un exercice collectif qui demande une grande discipline de travail et une bonne gestion du temps. Formuler l'avenir d'un territoire, à plusieurs (groupes de travail, commissions, assemblées politiques) et en discuter de façon libre et contradictoire, n'est pas un exercice facile. Il n'est pas également sans risque pour le commanditaire ⁽¹⁾, quel qu'il soit.

(1) Jacques de Courson, « Prospective territoriale et décision politique », *Pouvoirs locaux*, numéro spécial sur la prospective territoriale, numéro 50, III-septembre 2001.

Trois familles

Traditionnellement on distingue trois grandes « familles » dans les études et recherche de prospective territoriale réalisées en France depuis vingt ans :

- La prospective exploratoire ou cognitive veut « savoir » (« cognere » en latin) de quoi demain sera fait. C'est celle des savants mais aussi des romanciers et des artistes, et... de la sciencefiction, celle par exemple de Jules Verne, qui décrit un territoire à la frontière de la réalité et de la fiction.

- La prospective participative, celle la plus couramment pratiquée aujourd'hui à l'initiative des collectivités locales, est une prospective du débat.

Elle est fondamentalement démocratique et ouverte. Elle ne dit pas l'avenir ; elle le construit à plusieurs. Elle est conçue comme une sorte de maïeutique ayant pour vertu de « mettre en discussion » collectivement l'avenir d'un territoire par des techniques d'animation variées et avec, le plus souvent, un important effort de communication. Ce type de prospective d'animation permet de faire se rencontrer les responsables divers d'un territoire (sous-préfets, fonctionnaires, chefs d'entreprise, leaders syndicaux, responsables associatifs, animateurs de développement...) et de les associer à la préparation d'un projet collectif et partagé de développement territorial. Elle peut, et même devrait, être précédée d'une étude « savante » qui l'encadre et la nourrit ; mais c'est – hélas – trop rarement le cas, faute de moyens.

- La prospective stratégique a une finalité opératoire. Elle n'aide pas à dire l'avenir, et n'a pas la prétention d'en débattre ; elle dit ce que l'avenir doit être, ou devrait être. La prospective territoriale stratégique est toute entière préoccupée par la définition d'un projet de territoire (Plan Local d'Urbanisme, Projet d'Agglomération, Schéma de Cohérence Territoriale, Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire) et sa stratégie de mise en oeuvre. Elle se concrétise par un « plan », complété par un programme d'actions. Naturellement elle a tout à gagner à être précédée et accompagnée par un effort de prospective « cognitive » puis « participative », et c'est parfois heureusement le cas dans quelques grandes agglomérations ou régions.

On voit donc que les trois types de prospective qui précèdent son étroitement complémentaires et peuvent être emboîtés l'un dans l'autre.

Acteurs et auteurs

Qui fait de la prospective territoriale aujourd'hui ? Les principaux commanditaires sont pour l'essentiel publics : services de l'État (DATAR, préfectures, Directions Régionales et Départementales de l'Équipement), principales collectivités (Régions, parfois départements, mais surtout communautés urbaines et communautés d'agglomération, syndicats de communes et communes), certaines chambres consulaires, comités de bassins d'emploi, agences de « pays », etc. Dans les grands groupes industriels ou les entreprises publiques on parle plutôt d'un « territorialisation » de la stratégie de l'entreprise. Soit ces commanditaires réalisent eux-mêmes l'exercice de prospective territoriale – le plus souvent avec l'aide de l'agence d'urbanisme ou de l'agence de développement local, quand elles existent -, soit elles le font faire par un cabinet spécialisé, soit encore elles embauchent un ou deux cadres, formés à cette fin, dans leurs propres services. Les maîtres d'oeuvre spécialisés et compétents ne sont guère qu'une poignée (à peine une dizaine de cabinets spécialisés). Mais les principaux acteurs de la prospective territoriale sont les innombrables participants des groupes de travail qui sur le terrain nourrissent la réflexion des prospectivistes et construisent le territoire de demain. Ce sont ceux-là – en particulier chefs d'entreprise, leaders syndicaux, responsables associatifs ou simples citoyens - qui animent et « fabriquent » le territoire de demain.

Formation, édition et recherche

À notre connaissance, à défaut d'une formation universitaire spécialisée, il n'existe dans ce domaine que deux organismes qui organisent régulièrement des séminaires de formation permanente : la revue *Futuribles* et l'École Nationale des Ponts et Chaussées. Nombreux sont en revanche les jeunes chercheurs, français et étrangers, qui s'intéressent à ce domaine particulièrement prometteur, issus parfois du cours de Michel Godet au CNAM. Dans le domaine très spécialisé de la prospective territoriale, les ouvrages sont peu nombreux. On peut mentionner quelques articles de la revue « *Futuribles* » et la création récente (quatre numéros parus) de la revue trimestrielle « *Territoires du futur* » lancée par Guy Loinger (www.reperes.ojpr.fr). Enfin les concepts, méthodes et techniques de la prospective territoriale « à la française » sont maintenant connus et appréciés en Afrique et en Amérique Latine, mais peu répandus dans le reste du monde.

Elle combat la morosité

L'expérience – récente – de la prospective territoriale française, discipline qui n'en est qu'à ses débuts, permet d'indiquer quatre usages principaux :

- Diagnostic et enjeux d'un territoire. Dans ce domaine les techniques et outils de la prospective territoriale ont prouvé leurs mérites. On sait maintenant à peu près « lire » un territoire, comprendre -ou essayer de comprendre- ce qui est « en train de se passer » sur ce territoire et tenter d'en avoir une « intelligence » pratique. Ce qu'on sait moins bien faire c'est exprimer par des mots, des chiffres, des cartes et des images le territoire tel qu'il est vécu et perçu par ses habitants et ses acteurs, en particuliers économiques et sociaux (marché de l'emploi, déplacements, paysage et environnement, « jeux d'acteurs »). Nous n'en sommes là qu'aux prémisses de l'« intelligence territoriale » et de ses modes d'expression.

- Scénarios et marges de manoeuvre. En la matière le choix est vaste pour le scénariste. On est parfois à la limite de la simplification, voire de la mystification, avec une version optimiste (celle que choisira le commanditaire), une version pessimiste (refusée) et une version « inacceptable ». Le plus difficile est de décrire le « cheminement du scénario », c'est-à-dire ce qui le fait avancer.

- Construction du projet de territoire. C'est naturellement sur ce terrain que le prospectiviste est le plus attendu. Certains aimeraient, comme par miracle, passer directement du diagnostic au projet en « choisissant » un scénario, réaliste et fécond. Attention à la manipulation !

- Stratégie et programme d'actions. C'est le rêve de tous les commanditaires des exercices de prospective territoriale : passer commande d'une étude qui permette de déboucher sur une « feuille de route » directement applicable. Hélas le territoire, le plus souvent, résiste : on ne transforme pas un territoire par décret, encore moins avec un « plan de bataille », même savamment élaboré puis concerté. Les maires, les chefs d'entreprise et les préfets le savent bien !

En bref, si, en ces temps troublés, la France a peur d'elle-même et les Français de leur futur, si leurs intellectuels cultivent à l'envie le pessimisme et les politiques le dénigrement, la prospective de leur territoire peut leur permettre, un instant, de « lever le nez du guidon », de cultiver l'impertinence et de se donner des raisons d'espérer. La prospective territoriale est un instrument de liberté. Elle combat le déterminisme et la morosité des esprits.

La construction d'un projet de territoire pour une agglomération.

La commande politique du député-président (de la communauté d'agglomération) était claire : élaborer un diagnostic partagé du territoire puis construire progressivement un "projet" à vingt ans qui le "tire vers le haut", en s'appuyant sur les énergies et potentialités disponibles, et ceci de façon réaliste et argumentée.

Le diagnostic -300 000 habitants sur un territoire presque totalement urbanisé- fut rapidement réalisé : textes, cartes, chiffres. Un document de synthèse (50 pages) fut soumis au Bureau du Conseil de Communauté, puis circula de main en main, et de communes en communes. Ce qui donna matière à débat ne fut pas le constat d'une situation fragile que tout le monde connaissait, mais la façon dont celle-ci était exprimée, et surtout expliquée, argumentée, avec parfois des mots, des cartes, des chiffres qui "fâchent".

Par exemple, le nombre de chômeurs (en valeur absolue ou en pourcentage, et en moyenne ou par commune, et "en soi" ou par rapport à la moyenne régionale) a fait débat. Là comme ailleurs, il fallut se mettre d'accord sur les chiffres et les "mots pour le dire", et ce n'est jamais facile.

Les tendances à l'oeuvre et ce que les prospectivistes appellent les "signaux faibles" faisaient également débat. Suivant la façon dont le "trend" (la "pente de la courbe") était calculé, la situation pouvait être considérée comme optimiste par les uns ou pessimiste par les autres. Dans certaines communes le débat fut vif.

L'étape suivante – la prospective proprement dite – fut construite de la manière suivante sur la base d'une proposition des consultants : constitution d'une sorte de "club" d'une trentaine de personnes choisie intuitu personae par le député-président et son équipe avec une répartition équilibrée en trois tiers : des "opérateurs" de terrain, techniciens et fonctionnaires en responsabilité sur le territoire concerné ; des "observateurs" connaissant bien le territoire mais disposant d'un "regard" différent (écrivain, syndicaliste, leader associatif, chef d'entreprise) ou opérant à une échelle plus vaste (département, région) ou même ayant quitté le territoire (ancien préfet) ; des "experts" qui étaient soit des professionnels de la prospective territoriale ou des chercheurs soit des étrangers (en l'espèce une urbaniste uruguayenne). Pas d'élus, mais un animateur expérimenté. Le club s'est réuni trois fois, sur invitation du député-président mais en son absence volontaire ("que chacun soit libre de s'exprimer !"), hors des locaux administratifs. Chaque séance de

travail avait une "dominante", indiquée dans l'invitation pour que chaque membre du "club" puisse être actif et soit encouragé à intervenir en apportant son témoignage ou sa contribution propre.

Séance 1 : qu'est-ce qui est en train de se passer sur ce territoire aujourd'hui ? (diagnostic).

Séance 2 : qu'est-ce qui pourrait se passer sur ce territoire après-demain ? (scénarios).

Séance 3 : qu'est-ce qui doit (ou devrait) se passer sur le territoire demain matin ? (propositions).

Concrètement les trois séances de travail se sont déroulées dans un espace de temps concentré (2 mois) de façon à ce que le rythme du travail prospectif permette les enchaînements d'une séance à l'autre dans l'esprit des participants, et encourage ainsi la progression de la réflexion collective.

En fin de parcours, un document de synthèse -complété par une note de "prospective quantitative" (population, emplois, logements)- fut transmis au député-président, puis présenté et discuté en Bureau, puis en Conseil Communautaire.

L'exercice prospectif a permis de créer un temps fort dans l'élaboration du projet de territoire en nourrissant l'étape qui est toujours la plus difficile dans l'élaboration d'un projet et qui consiste à passer du diagnostic au projet.

Jacques de Courson, consultant enseignant et président de l'association Urbanistes du monde a rédigé de nombreux rapports sur la prospective territoriale. Dernier livre paru : « L'appétit du futur. Voyage au cœur de la prospective ». Éditions Charles Léopold Mayer. Paris décembre 2005.

CHARLEROI 2020

Pascale VAN DOREN*Institut Jules Destrée (Belgique)*

L'objectif de l'exercice de prospective Charleroi 2020 était clair. Il s'agissait de permettre à tous les habitants de contribuer à construire une vision du développement de leur région et à concevoir la stratégie collective pour atteindre cet avenir désiré. Les forces vives mais aussi les citoyens ont été appelés à la mobilisation générale en vue de définir ce que Charleroi voulait être demain et pour mettre en oeuvre les conditions d'un bien-être collectif à l'horizon 2020.

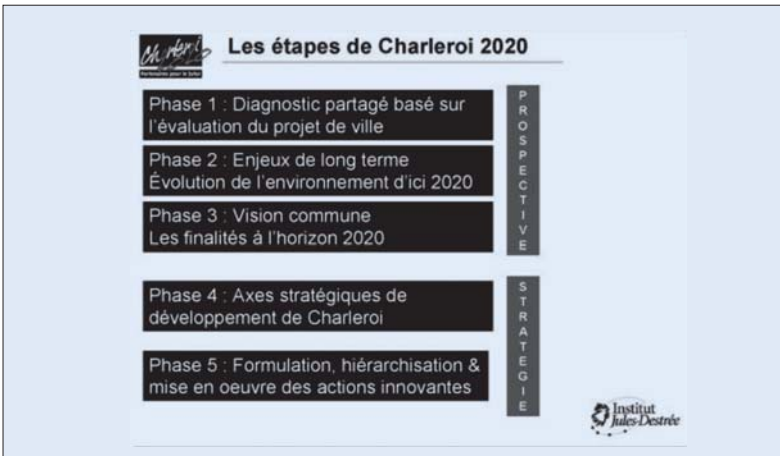
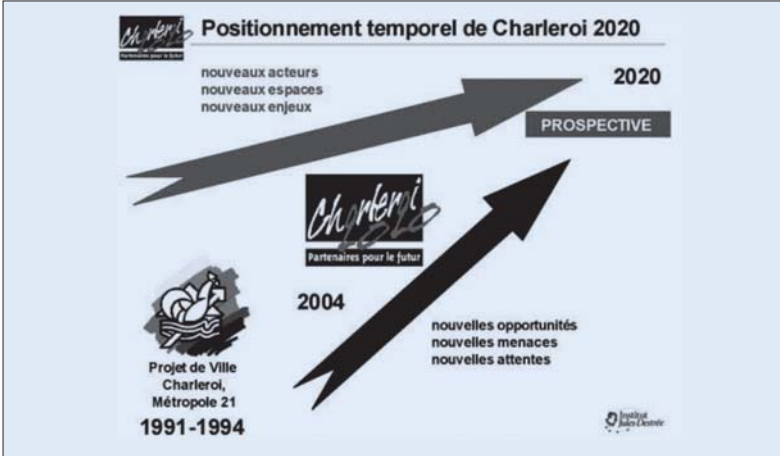
En effet, les raisons étaient nombreuses pour lesquelles il était nécessaire de remettre sur le métier le Projet de Ville Charleroi (1991) auquel avait succédé la Charte urbaine de Charleroi Métropole 21 (1994) conçus jadis par les forces vives carolorégiennes. Les élargissements de l'Europe, passés et à venir, les changements dans la politique de cohésion européenne et particulièrement les fonds structurels, le développement de la Communauté urbaine, le renouvellement du Contrat d'avenir pour la Wallonie, le désenclavement du Pays de Charleroi par le sud, constituaient et constituent toujours autant de défis dont il faut anticiper les bienfaits mais aussi les risques.

Confrontée à de nouveaux acteurs, à de nouveaux espaces, à de nouveaux enjeux, Charleroi doit être capable de saisir de nouvelles opportunités, d'échapper à de nouvelles menaces, de rencontrer de nouvelles attentes et de se chercher de nouveaux alliés. Dès janvier 2004, à l'initiative du Bourgmestre de Charleroi, le processus entamé s'est développé autour de cinq phases de travail : les trois premières relèvent de la prospective – notre capacité de nous projeter dans le futur –, les deux dernières de la stratégie.

PARTIE PROSPECTIVE

Un diagnostic partagé basé sur l'évaluation du projet de ville

En 2004, vingt forums thématiques se sont réunis pour actualiser les travaux du Projet de Ville et de la Charte urbaine. Ces vingt forums portaient sur les sujets suivants : l'aménagement de l'espace urbain, la mobilité, la technologie



et l'économie, l'emploi, l'écologie - la propreté - l'environnement, la sécurité, l'éducation et la formation, l'international et l'image de marque, la culture, les services communaux, le social et la santé, les sports et les loisirs, le logement et la politique foncière, la vie urbaine et la démocratie locale, la société de l'information, les commerces et le centre-ville, le patrimoine, le tourisme, les médias, l'intégration et la pluriculturalité.

Ces travaux ont convergé à partir de décembre 2004 lors d'un premier séminaire transversal et prospectif. Cette rencontre a permis de dresser les principaux constats déterminants pour l'évolution de Charleroi et, d'autre part, anticipé les facteurs de changements (inerties et ruptures) qui auront un impact sur l'activité du territoire dans les prochaines années.

L'identification des enjeux de long terme

La réflexion a permis de dessiner deux axes fondateurs de diagnostic sur lesquels s'appuyer pour viser le bien-être des citoyens et le développement durable à l'horizon 2020 :

- les mutations profondes que continuera à connaître Charleroi comme région de tradition industrielle en reconversion vers la société dite de la connaissance.

Chacun s'accorde à penser que l'enjeu majeur de la société wallonne consiste à réussir sa mutation de région d'ancienne industrialisation vers une région fondée sur une économie construite sur la connaissance, le savoir, l'éducation et la recherche.

Malgré la multiplication des signes positifs, la société carolorégienne reste confrontée aux réalités quotidiennes parfois difficiles dans les domaines de la santé, l'emploi, la cohésion sociale, l'évolution institutionnelle, la qualité de l'environnement, le renouvellement du logement, l'aménagement du territoire, le développement culturel, en un mot, la recherche d'un bien-être pour ses habitants. Charleroi, encore toujours affectée par les friches physiques et culturelles de la société industrielle, y reste liée affectivement dans sa volonté d'en sauver les témoignages, dans le même temps où elle aspire à des changements économiques et sociaux dont elle ne prend pas encore toute la mesure et que, finalement, elle appréhende.

- l'axe des solidarités humaines qui devront accompagner ces transformations. La solidarité s'inscrit manifestement dans le passé industriel du bassin, dans les traditions et les luttes ouvrières passées, celles de l'époque flamboyante des sidérurgistes, des mineurs et des verriers.

À l'heure où le collectif s'affaiblit, où l'individuation constitue une tendance reconnue des sociétés modernes, la solidarité – une part réelle, une part mythique – apparaît comme un antidote à la logique de repli qu'induisent les difficultés économiques et sociales de la région sinon les valeurs dominantes. De manière claire, la solidarisation des citoyens, des moyens, des stratégies, se veut comme un ciment qui pourrait réunir les Carolos. Ceux-ci manifestent en effet des difficultés d'identification à leur territoire tant celui-ci apparaît à la

fois dévalorisé et en changement rapide. Pour les participants à Charleroi 2020, la solidarité fait, en tous cas, partie de l'identité et de la tradition de Charleroi.

Enfin, le travail avec les participants a permis d'identifier les enjeux déterminants pour Charleroi à l'horizon 2020.

Ces enjeux ont été hiérarchisés et organisés collectivement en quatre ensembles :

- la création d'activités génératrices d'emploi ;
- l'attractivité, la qualité de la vie, la rénovation urbaine et le logement, le repositionnement international ;
- la gouvernance territoriale, le besoin d'un leadership politique, d'une stratégie et d'un projet ;
- l'enseignement et la formation comme outils de mutations, la culture et le changement de mentalités.

Ces deux axes et quatre grands enjeux ont donc constitué les six chantiers de référence sur lesquels l'ensemble des participants de Charleroi 2020 ont pu travailler ensuite :

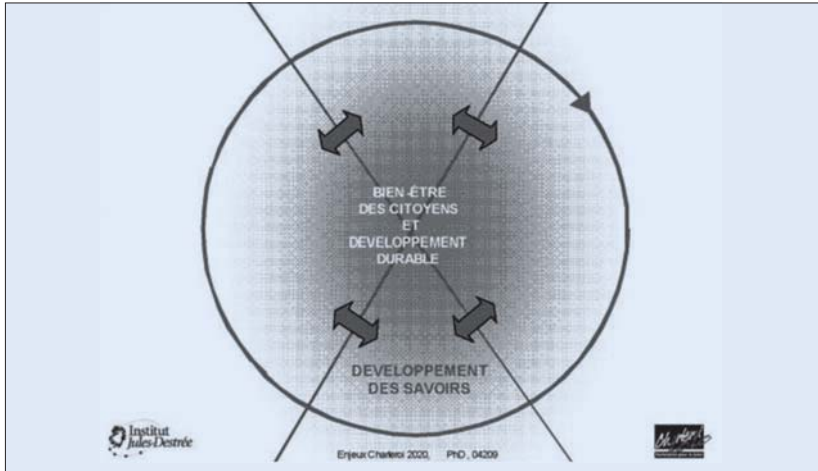
- les solidarités ;
- les mutations ;
- la mobilisation pour l'emploi ;
- l'attractivité et le cadre de vie ;
- le rassemblement des forces ;
- le développement des savoirs.

La construction de la vision commune

Cinq finalités, c'est-à-dire cinq buts généraux considérés comme possibles à réaliser, ont été déterminés comme idéaux à atteindre pour Charleroi en 2020 : un pôle urbain dynamique, un centre de services de qualité, un bien-être généralisé et accru, une priorité au développement durable, un vivre-ensemble démocratique et solidaire.

Un pôle urbain dynamique

Le rôle de Charleroi sera renforcé, au départ d'un centre-ville renouvelé, embelli et cohérent, dynamique sur les plans économique, culturel et social. Le territoire sera mieux aménagé pour permettre un habitat agréable et équilibré. Le logement sera rénové et modernisé, l'accessibilité sera accrue et la mobilité rééquilibrée au profit des modes de déplacement conviviaux.



Les entreprises du secteur tertiaire, de nombreux commerces de qualité, des centres de recherches et de jeunes familles réinvestiront le cœur urbain. Le maillage de ce centre urbain avec sa périphérie immédiate sera réalisé.

Un centre de services de qualité

Charleroi sera conforté au sein de la Communauté urbaine dans son rôle de centre de services de qualité.

Tourné vers la population et vers les entreprises du bassin, ce centre de services créera les conditions d'un développement nouveau, générateur d'emplois diversifiés accessibles au plus grand nombre et de richesses pour la région. La vocation estudiantine de Charleroi sera très largement développée et Charleroi exercera une fonction spécifique d'accueil de l'enseignement supérieur et universitaire privilégiant les connexions aux entreprises, aux laboratoires scientifiques ainsi qu'aux services hospitaliers et sociaux de pointe.

Un bien-être généralisé et accru

Tant la qualité de vie et de l'environnement dans les quartiers que la participation des habitants aux projets de logement, d'énergie, d'urbanisme, seront accrues et généralisées de manière à apporter un supplément de bien-être aux citoyens, entreprises, associations.

L'emploi productif sera considérablement développé de telle sorte que Charleroi en redevienne un symbole. La sécurité et la paix publiques et privées seront renforcées. De nombreux services de proximité et des activités sportives et culturelles à la portée de tous contribueront à une meilleure cohésion sociale ainsi qu'à un climat de créativité, d'innovation et d'entrepreneuriat.

Une priorité au développement durable

Charleroi s'inscrira de façon plus résolue dans la perspective du développement durable. Cela signifie que l'impact de toute action sera mesuré non seulement en fonction de son apport à court ou moyen terme mais aussi, de manière prospective, sur les générations futures.

Aussi, au-delà des mesures nécessaires sur les plans économique, social et environnemental, une attention particulière sera accordée à l'élévation générale du niveau culturel, artistique et intellectuel de Charleroi.

Un vivre-ensemble démocratique et solidaire

Tous les acteurs du développement – et donc aussi les citoyens – construiront collectivement un vivre-ensemble de la région carolorégienne basé sur la démocratie, la solidarité et la mixité sociale. Tant les autorités publiques que les citoyens banniront les exclusions sociales, lutteront contre l'isolement des personnes et feront la chasse aux discriminations ainsi qu'aux injustices. Ce nouveau vivre-ensemble favorisera la confiance en

elles-mêmes et l'autonomie des personnes parce qu'une solidarité bien comprise doit s'appuyer sur un exercice plein et entier de la responsabilité personnelle.

PARTIE STRATÉGIQUE

Définition des axes stratégiques de développement de Charleroi

Dix ambitions ont été choisies comme orientations générales pour servir de cadre aux actions destinées d'une part à répondre aux enjeux définis et, d'autre part, à atteindre la vision et ses finalités :

- une cohésion sociale et un développement équilibré,
- le bien-être dans les quartiers,
- une confiance accrue et une image améliorée,
- une richesse intellectuelle, technologique et économique,
- de nouvelles activités génératrices d'emplois,
- des fonctions interuniversitaire, hospitalière, culturelle et sportive,
- une mobilisation démocratique, active et interculturelle,
- des friches industrielles et urbaines assainies,
- des réseaux et des partenariats public-privéassociatif,
- une mise en œuvre de Charleroi 2020 soutenue et suivie.

La formulation, la hiérarchisation et la mise en œuvre des actions innovantes

C'est à nouveau collectivement avec la quarantaine de personnes du Comité de pilotage que les actions ont été choisies en fonction de leurs caractères innovant, transversal et prioritaire. Vingt actions-cadres (grands projets) ont ainsi été identifiées : Cœur de ville, Utopia, Pôle des savoirs, Charleroi Imaginaire, Porte Ouest / Ville pilote, Patrimonia, Ateliers de l'enseignement et de la formation, Halte à la pauvreté, Pacte associatif, Centres d'excellence économique, Accès et mobilité, Ecocity, Bassin de soins de Charleroi, Fil vert / fil bleu, Securib, Vigie stratégique, Festivalia, Promoville, Habitat +, Ville sans friches.

QUARTIERS SENSIBLES ET COHÉSION SOCIALE

(Introduction de Quartiers sensibles et cohésion sociale, Paris, la Documentation française, coll. « Problèmes Politiques et Sociaux », n° 906, 2004)

Julien DAMON,

*Directeur du département « Questions sociales »
au Conseil d'Analyse Stratégique*

« Quartiers sensibles » et « cohésion sociale », chacune des deux expressions prête à discussion, parfois à confusion. Pourquoi qualifier de « sensibles » ces quartiers qu'on désigne ailleurs comme « en difficulté », « disqualifiés », « dégradés », ou encore comme « chauds », « populaires » ou « prioritaires ».

L'appellation « quartier sensible » a le triple mérite d'être assez directement compréhensible, d'être relativement opératoire car elle désigne, peu ou prou, des délimitations maintenant consacrées par le droit, et de ne pas être porteuse d'une connotation trop dépréciative ou idéologique.

Après maintes réflexions, observations et innovations destinées à combattre la « fracture sociale », la précarité ou l'exclusion, la recherche de la cohésion sociale devient un moteur de l'action publique. Expression floue – car il n'en est pas de définition – mais qui emporte l'adhésion, la cohésion sociale est, depuis quelques années, omniprésente. Alors que les débats sur le déclin du modèle républicain et sur l'émergence des tensions communautaires prennent de plus en plus d'ampleur, tandis que, corrélativement, se renforcent les controverses sur l'essoufflement du principe d'égalité et sur la légitimité des « discriminations positives », la notion de cohésion sociale, en tant qu'objectif à atteindre ou en tant que situation à stabiliser, peut faire globalement consensus.

Quartiers sensibles et cohésion sociale donnent lieu, séparément ou conjointement, à des investigations et des discussions très denses. Ces quartiers, qui font l'objet d'observations de plus en plus fines, sont de mieux en mieux connus. Quant à la cohésion sociale, elle se présente comme un nouveau mot d'ordre mobilisateur qui, sans être pour autant

réservé aux problèmes des quartiers, est susceptible d'atténuer les difficultés que des années d'investissement public n'ont pu parvenir à endiguer. La juxtaposition actuelle de ces deux notions, avec leurs traductions concrètes dans de nouvelles constructions législatives et de nouveaux dispositifs, entraîne et accompagne des recompositions fondamentales dans le domaine des politiques publiques urbaines.

Les quartiers sensibles : des désignations et délimitations relativement variables

Les quartiers sensibles sont les territoires repérés comme concentrant les problèmes liés aux évolutions sociales et urbaines contemporaines. La gamme sémantique est large, tout comme d'ailleurs la diversité de leurs caractéristiques. Sous un même vocable sont désormais mêlés des espaces de quelques milliers d'habitants à des périmètres pouvant en rassembler près de 50 000. Sous ce même vocable sont enchevêtrées les représentations de grands ensembles dont certains dépeignent la dégradation, l'indignité voire la dangerosité, quand d'autres y voient un fleuron du patrimoine architectural français des Trente Glorieuses et rappellent l'émerveillement des ménages qui y emménageaient au sortir des bidonvilles. Berceau d'une société nouvelle ou bien terreau du terrorisme islamiste : le trait est forcé, mais c'est sur un axe délimité par ces deux extrêmes que viennent se positionner toutes les appréciations. Décrits fréquemment comme des « ghettos » ou des « zones de non droit », ils sont souvent décriés et renvoyés à leur spécificité. Relativiser la pertinence de ces désignations ne doit néanmoins pas masquer les dynamiques de ghettoïsation et les particularités des régulations sociales qui les affectent et les distinguent.

Ces quartiers sensibles sont des espaces urbains qui, depuis le milieu des années soixante-dix, ont été ciblés par un ensemble de dispositions publiques rassemblées, à partir du milieu des années quatre-vingts, dans l'expression « politique de la ville » (au singulier ou au pluriel). Celle-ci, assez paradoxalement, ne concerne ni toutes les villes (car toutes ne contiennent pas de « quartiers sensibles ») ni toute la ville (car, précisément, elle se concentre sur ces quartiers). Si, au titre de cette politique, un zonage particulier et sophistiqué démarque les zones urbaines sensibles (ZUS), il est certain que la notion de quartiers sensibles peut s'appliquer à d'autres segments de ville. Certains quartiers, qui ne sont pas délimités par cette politique de la ville, présentent des caractéristiques similaires en termes de chômage, de concentration de

populations immigrées ou encore d'habitat dégradé. La géographie et la géométrie des quartiers sensibles sont en réalité relativement évolutives. Sporadiquement, en raison d'évènements plus ou moins graves (incendies de voitures, émeutes...), certains espaces urbains peuvent se voir baptiser quartiers sensibles. D'autres territoires, pourtant intégrés depuis des années aux zonages de la politique de la ville, peuvent n'être absolument pas perçus par leurs habitants ni pas leurs élus comme relevant de l'image stéréotypée des quartiers en difficulté.

En fait, si cette géographie prioritaire de la politique de la ville est, au moins administrativement, bien balisée, elle ne recouvre pas l'ensemble des problèmes urbains pas plus qu'elle n'enveloppe tous les problèmes de ségrégation, de discrimination et d'inégalité.

Une concentration de problèmes menaçant la cohésion sociale

Les quartiers sensibles, repérés par les systèmes de zonage, ont vu leur nombre augmenter. La légitimation des interventions particulières, aujourd'hui explicitement menées au nom d'une « discrimination positive territoriale », s'est fondée sur les particularités que ces quartiers présentent et dont une série d'indicateurs statistiques attestent de la singularité, par rapport aux agglomérations dans lesquelles ils se trouvent ou bien encore par rapport à l'ensemble des espaces urbains.

Pour autant, ces caractéristiques offrent matière à discussion, au regard de l'histoire de cet urbanisme qui est aujourd'hui rejeté mais représentait après-guerre une solution au problème du logement, et surtout au regard de la distribution territoriale des problèmes sociaux qui, s'ils se concentrent parfois avec acuité dans certains de ces quartiers, n'y sont cependant pas tous rassemblés. Au total, on trouve en effet bien plus d'allocataires de minima sociaux, de pauvres, de logements dégradés en dehors de ces quartiers.

C'est bien la concentration de problèmes – issue de dynamiques de ségrégation socio-spatiales qui s'autoalimentent – qui est en jeu. Et c'est cette intensité localisée et cette inégalité de la distribution spatiale des problèmes sociaux qui posent problème en termes de cohésion sociale.

Pour relayer une métaphore sismique souvent employée, les quartiers sensibles se trouvent, à bien des égards, à l'épicentre de ce qui est désigné comme « exclusion » ou « fracture sociale », dans ses déclinaisons urbaines, voire ethniques. Pour leurs habitants comme pour la société dans son

ensemble, ces quartiers apparaissent comme un facteur de risque, pas seulement parce qu'ils suscitent des craintes et des peurs, mais surtout parce qu'ils représentent une menace en termes globaux de cohésion sociale. Ils mettent certainement en péril, par moments et par endroits, la tranquillité, la sécurité ou, plus généralement, le bien-être des habitants. Ils mettent plus largement en question tout un ensemble d'interventions publiques construit autour de cette clé de voûte juridique qu'est le principe d'égalité. Car la réponse des pouvoirs publics à la problématique des quartiers sensibles – et de leurs habitants – consiste à leur octroyer des moyens dérogatoires, en complément, et non en substitution, des interventions communes à tous les territoires. Au nom de l'équité, et avec des outils juridiques relevant de mesures de « discrimination positive », il s'agit de faire plus pour ceux qui ont moins, ne serait-ce que pour rétablir un semblant d'égalité. La politique de la ville, par son approche territoriale, permettrait ainsi d'atteindre une variable cachée : les populations immigrées qui cumulent les difficultés.

Cibler les quartiers sensibles permettrait en réalité de distinguer, non pas des territoires mais des populations en fonction de leur origine, ce qui heurte de plein fouet l'édifice républicain français.

Explicitement territorial, implicitement ethnicisé, ce détour par des inégalités pour tenter de rétablir l'égalité se présente comme un moyen de renforcer le modèle français d'intégration. Au-delà des polémiques soulevées par cette approche, des objectifs ambitieux et des méthodes originales la caractérisent, qui s'inscrivent dans le vaste dessein de la cohésion sociale.

Une politique de la ville volontariste

Historiquement la politique de la ville est constituée d'un ensemble de procédures, de financements et d'actions, à bien des égards novateurs, portés par un État central soucieux à la fois de cohésion nationale, de décentralisation, de mixité sociale et urbaine. Depuis les années soixante-dix, de multiples plans ou programmes de relance – parfois appelés « plans Marshall pour les banlieues » - ont cherché à mobiliser des moyens supplémentaires au service des quartiers sensibles et de leurs habitants, avec un volontarisme affiché des deux côtés du spectre politique, à l'échelle des quartiers eux-mêmes comme au plus haut niveau de l'État.

Depuis une trentaine d'années que s'est développée et institutionnalisée cette politique spécifique en direction de ces quartiers, c'est tout un ensemble d'interventions en « re » qui s'est étendu. Avec les diverses mesures de la poli-

tique de la ville, les objectifs précis ou les visées générales ont, selon les époques et selon les expressions en vogue, consisté en réhabilitation, restructuration, revivification, revitalisation, requalification, régénération, renouvellement et rénovation. Le ciblage de ces interventions sur des territoires et non pas, explicitement, sur des populations, fonctionne comme une sorte d'accordéon.

La géographie prioritaire des interventions menées au nom de la politique de la ville s'étend et se restreint, se dilate et se resserre, en fonction des programmes et des affichages. On peut repérer une séquence d'action publique consistant d'abord à cibler certains quartiers présentant des difficultés, puis à étendre ce ciblage à d'autres quartiers. S'ensuit un certain écrémage (ce ne sont pas les plus en difficulté de ces quartiers en difficulté qui bénéficient le plus des interventions prioritaires), lui-même suivi d'un recentrage (pour s'occuper des quartiers réellement les plus en difficulté) et donc à un nouveau ciblage.

Cette séquence - ciblage, écrémage, recentrage, nouveau ciblage - peut se repérer sur les quinze dernières années notamment dans le souci de concentrer les moyens dérogatoires d'intervention dans les zones franches urbaines (ZFU), définies comme les quartiers les plus en difficulté au sein des zones de redynamisation urbaine (ZRU), elles-mêmes définies comme les quartiers les plus en difficulté au sein des zones urbaines sensibles (ZUS).

De manière récurrente, face à cette stratification géographique, il a fallu définir de nouvelles priorités par rapport aux priorités précédemment définies. Cela n'est d'ailleurs pas propre à la politique de la ville, mais également aux politiques sectorielles comme celle de l'Éducation nationale, voyant s'étendre les Zones d'éducation prioritaires (ZEP) et contrainte cependant à redéfinir de nouvelles priorités, ou bien encore à la lutte contre la délinquance quand, début 2004, le gouvernement a établi une liste d'une vingtaine de sites, villes ou quartiers devant faire l'objet d'actions prioritaires en matière de lutte contre l'insécurité. On pourrait également citer les 163 quartiers jugés, parmi les 750 quartiers classés en ZUS, « archi-prioritaires » en 2003 pour bénéficier des nouvelles interventions au titre de la rénovation urbaine.

Les évaluations de la politique de la ville sont souvent mitigées, parfois très sévères. On trouve des bilans très critiques, à l'instar de celui de la Cour des comptes⁽¹⁾, des conclusions d'expertises en demi-teinte, ou bien des analyses qui mettent certes en lumière l'incapacité de la politique de la

ville à atteindre les objectifs fixés par les gouvernements successifs mais aussi sa capacité à permettre l'émergence de nouvelles modalités d'action.

Cohésion sociale et rénovation urbaine : une grande ambition et des enjeux cruciaux

La cohésion sociale est l'expression pivot d'une nouvelle ambition de l'action publique. Celle-ci, avec la présentation d'un plan de cohésion sociale, traduit dans un projet de loi de programmation accompagnée de conséquents moyens financiers engagés (13 milliards d'euros sur 5 ans), se donne des objectifs extrêmement ambitieux pour atténuer les effets, repérés depuis vingt ou trente ans, de la concentration des problèmes sociaux – on a souvent dit « cumul de handicaps » – dans certains quartiers. Prenant acte de l'aggravation de certaines difficultés – progression du chômage, permanence voire aggravation des discriminations dont peuvent être victimes les habitants, au premier rang desquels les jeunes, tensions communautaires – les pouvoirs publics affichent un nouveau volontarisme et une ambition générale pour la société française avec le souci de réussir là où leurs prédécesseurs (de gauche comme de droite), sans avoir vraiment failli, n'ont pas véritablement réussi. Un nouvel échec signifierait définitivement, selon les promoteurs des nouveaux plans et programmes portant sur la cohésion sociale, la faillite du modèle français d'intégration et ouvrirait sur une société réellement dualisée.

Avec le projet de soutenir la cohésion sociale, et dans le cadre de réformes structurelles importantes, l'État modifie substantiellement ses modes d'intervention en direction des quartiers sensibles. « Animateur », « stratège », « garant », l'État en se transformant, notamment avec la vague récente de décentralisation, confère plus d'attributions aux collectivités locales. Fixant le cadre général des procédures et donnant aux collectivités locales la possibilité d'en définir le contenu, il voit son rôle réduit en matière de politique de la ville. Le recentrage de l'État sur ses missions fondamentales est très probablement un mouvement de fond dont les conséquences pourraient être positives pour les questions d'intégration urbaine et sociale, à condition que l'État puisse réellement assurer une juste péréquation des ressources socio-fiscales nationales affectées aux territoires.

La question des quartiers sensibles s'inscrit aujourd'hui dans le cadre de la réforme fondamentale des finances publiques avec la loi organique relative

(1) *I réf Cour des comptes*

aux lois de finances dite LOLF. La politique de la ville n'apparaît pas explicitement dans la nouvelle architecture budgétaire de l'État. Dans une démarche d'annonce d'objectifs et de mesure de résultats, deux missions, intitulées « rénovation urbaine » et « équité sociale et territoriale », devraient maintenant donner le ton et le rythme des interventions en direction des quartiers sensibles.

Le nouveau cadre budgétaire, qui se met progressivement en place, n'assurera pas dans l'immédiat une efficacité plus grande. Il permettra en revanche une évaluation un peu plus aisée de toutes les démarches entreprises depuis des années, et relancées aujourd'hui, tout en étant notablement transformées, sous le nom de rénovation urbaine. L'État définit désormais des objectifs assortis d'indicateurs de performance et, dans une organisation décentralisée, laisse aux collectivités locales la responsabilité de la définition et de la mise en oeuvre de projets territoriaux.

Par ailleurs, il concentre les moyens à l'échelle nationale au sein de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), un « guichet unique » des financements des projets de restructuration lourde. Ce nouvel accent mis sur la rénovation urbaine, sur la démolition de tours et de barres (qui pour certaines d'entre elles avaient déjà été réhabilitées plusieurs fois) et la reconstruction de logements, soulève des questions, et selon les points de vue, des espoirs et des craintes. Il est certain que dans l'oscillation des priorités de l'intervention publique pour les quartiers sensibles, le balancier après être allé vers l'animation de la vie locale, la revitalisation économique, ou bien encore la sécurisation, revient aujourd'hui sur les opérations lourdes de restructuration globale des quartiers. La priorité accordée au bâti peut présenter le risque d'un certain découplage, voire d'un décrochage entre les importants crédits dotant la rénovation urbaine, et ceux attribués aux autres composantes traditionnelles de la politique de la ville (animation locale, soutien scolaire, prévention de la délinquance, insertion, etc.).

Y a-t-il actuellement dissolution, voire disparition, de la politique de la ville (entendue comme développement social des quartiers ou bien développement social urbain) ? Y a-t-il au contraire renforcement, certes avec une refonte significative, des moyens et des méthodes de la politique de la ville ? Il est peut-être encore trop tôt pour répondre, il n'est d'ailleurs peut-être pas utile de le faire. Car au-delà des techniques, des procédures et des controverses qui les accompagnent toujours, l'idée aujourd'hui est bien

d'apporter une réponse au problème des quartiers et, partant, de la société française. Cette idée a toujours été celle de la politique de la ville. Elle est aujourd'hui portée, dans un nouveau cadre (une République à l'organisation décentralisée), en prenant en compte les leçons du passé (avec ses acquis, ses limites et ses échecs). L'État et les villes vont travailler ensemble de manière nouvelle, avec des moyens différents, mais toujours avec le même objectif : le retour à la norme de ces quartiers tout en tenant compte des spécificités de leurs habitants.

Les quartiers sensibles, au-delà de leur problématique spécifique et des tendances lourdes qui les affectent, se trouvent au cœur d'enjeux majeurs pour les politiques publiques urbaines. Ces dernières se situent dans la triple perspective de la réforme des finances locales et des systèmes de péréquation entre les collectivités territoriales, de l'avenir du système français de contractualisation entre l'État et les régions et des nouvelles modalités de la politique européenne de cohésion qui, dans une Union à 25, vise la compétitivité régionale, la convergence et la coopération territoriale.

La dimension urbaine de ces interventions européennes sera certainement marquée. Cependant, avec l'entrée de dix nouveaux pays dont les difficultés économiques et sociales sont grandes, les priorités de l'Europe en matière de soutien aux « quartiers en crise » risquent de dépasser le cadre des quartiers « sensibles » français, tous situés dans des régions qui n'affichent pas de retard en termes de développement.

Au plan des finances locales, de l'avenir du partenariat dans le cadre de la décentralisation, et de la progression de l'intégration européenne, les incertitudes peuvent donc paraître élevées pour le moyen terme.

De ces trois questions, passablement techniques, ne dépend pas directement l'avenir des quartiers sensibles, mais celui des politiques qui les prennent pour cibles et qui, pour cela, les délimitent et les définissent.

PROSPECTIVE ET POLITIQUE DE LA VILLE

Sylvie ESPARRE,

*Directrice, chargée de la prospective à la Délégation Interministérielle
à l'Aménagement et à la Compétitivité des territoires (Diact)*

Votre invitation à cette table ronde me permet de revenir sur les points essentiels qui me paraissent relier prospective et politique de la Ville, points qui intéressent à juste titre la DIACT et la DIV.

À l'heure actuelle, nous pouvons faire ensemble le constat selon lequel la politique de la ville manque de réflexion prospective d'ensemble, même si des efforts réels, sans doute trop récents pour pouvoir porter réellement leurs fruits, ont été notés dans les deux institutions citées.

Une prospective urbaine quelque peu délaissée

La DIACT a pendant de longues années laissé de côté l'approche prospective proprement urbaine, en couvrant des thématiques plus territoriales. Dans les années 1990 et 2000, la DATAR a produit de nombreuses études à propos des réseaux urbains, et a minutieusement analysé le polycentrisme urbain à l'échelle régionale, nationale ou européenne... La DATAR a aussi mené une approche très sectorielle ou typologique des espaces urbains, qui a conduit à des réponses censées être adaptées à la taille des villes et à leur profil (découpages INSEE, tronçonnage entre villes petites, grandes et moyennes, etc.).

Mais la DIACT n'est pas toute seule à avoir quelque peu délaissé la prospective, si j'en crois un rapport récent. En effet, le récent rapport du conseil scientifique de l'ANRU rappelle le manque de vision à long terme des opérations de rénovation urbaine.

Chacun sait que l'urgence a consisté, au début des années 2000, à bâtir un programme national très ambitieux de destruction reconstruction, dans un contexte où le rythme de construction de logements en France était très inférieur aux besoins et très en dessous de nos voisins européens... (problèmes fonciers, administratifs), Le rapport cité met en

évidence certains manques dus à cette urgence : l'appréhension à différentes échelles (quartier, ville, agglomération) n'est pas assez envisagée, de même que l'action dans le temps long.

S'inscrire dans le temps long, qui est le propre de la prospective, requiert une approche pas seulement urbanistique, mais aussi sociale et économique, des opérations.

Une prospective à relancer pour trois raisons :

Il revient à l'ensemble des structures institutionnelles citées et à leurs partenaires de lancer une véritable réflexion prospective, fondée sur le partenariat et la mutualisation de l'information, en l'axant sur trois dimensions majeures :

- Une prospective territoriale et spatiale de la géographie des quartiers sensibles, à la fois au plan national (grandes métropoles) et dans l'approche intraurbaine (périphérie ou intra-urbain, lien avec les centres...). Cette prospective doit permettre d'aborder les évolutions spatiales des villes : étalement (réflexion sur le rapport centre/banlieue/péri-urbain) ou à l'échelle des quartiers vieillissement architectural prématuré et stigmatisation de « quartiers » délimités.

La transformation des espaces urbains doit donc être appréhendée à plusieurs échelles pour permettre la réintégration des quartiers sensibles dans la ville en lien avec les autres espaces urbains. Les ZUS doivent être appréhendées comme partie prenante de l'espace urbain à toutes les échelles.

- Une prospective liée aux grands mouvements économiques

En phase de croissance, moins de chômage égale moins d'exclusion. En revanche, en période de crise, la ségrégation et l'exclusion s'accroissent. Il y a donc des facteurs économiques externes qui renforcent ou au contraire adoucissent cette séparation des quartiers sensibles, d'autant que ces facteurs sont aggravés dans ces quartiers (chômage endémique, 22 % de la population des ZUS en 2005). C'est pourquoi la prospective doit laisser place à la compréhension des grands mécanismes économiques, elle doit faire apparaître des voies et des solutions économiques pour rendre les habitants des quartiers entrepreneurs ou les insérer par la formation dans le monde du travail. La création d'entreprises doit être considérée comme un enjeu d'intégration au quartier, et ne pas favoriser uniquement une implantation d'entreprises sans liens avec les quartiers (création de micro-entreprises locales par exemple, participant à la vie du quartier).

Dans le cadre des opérations de renouvellement urbain, il s'agit donc aussi

de permettre une diversification fonctionnelle des quartiers par des objectifs de mixité habitat/emploi. Le développement du principe des ZFU pourrait ainsi se faire dans les ZUS en autorisant le changement d'affectation des locaux dans ce but. C'est aussi l'enjeu de la formation et formation professionnelle, en veillant à l'insertion des diplômés et en proposant des solutions personnalisées (accompagnement des jeunes) et une mobilité plus importante (logement étudiant, internats, aide au transport).

- Anticiper les évolutions sociales et sociétales

Dans le domaine du social, d'autres ruptures sont à prendre en compte dans le cadre d'une démarche prospective : une concentration de populations en difficulté sur des territoires qui concentrent des indicateurs sociaux dégradés (taux de chômage, pauvreté, monoparentalité, etc.) et sont porteurs d'une image qui renforce leur exclusion. L'accès aux services publics de base (fracture sanitaire, scolaire...) est un problème à prendre en compte d'autant que le développement des services publics de proximité et des services à la personne doit permettre une offre d'emploi locale accrue.

La prospective interroge aussi les mutations plus sociétales :

Communautarisme, montée des religions (islam, évangélisme), qui remet en question le modèle d'intégration républicaine français... autant de modèles et de tendances discutées par rapport au modèle anglo-saxon de différenciation des communautés.

L'intégration doit prendre en compte des facteurs comme le linguistique, le culturel, les marques identitaires fortes dans certains quartiers (langage, références culturelles...)

Enfin, la prospective n'est pas à isoler de questionnements posés à un autre niveau, et qui sont également d'actualité : j'en citerai trois en guise de lancement de cette table ronde.

- Il y a d'une part un questionnement posé sur l'approche « ethnique » dans notre manière de gouverner la ville et de comprendre ses transformations demain. Les quartiers sensibles peuvent assimilés à des « ghettos », en raison de la proportion de populations d'origine non métropolitaine dans les quartiers sensibles (taux moyen de 18 %). Face à la montée du racisme et de l'exclusion des populations « ethniquement » marquées, les sciences sociales ont été relativement peu présentes, en raison notamment de la faiblesse de l'outillage statistique. L'actualisation des représentations de la

société tarde à intégrer la diversité culturelle ; de plus, la promotion du « modèle d'intégration » français refuse les statistiques ethniques que pratiquent couramment d'autres pays (les États-Unis, le Canada, la Grande-Bretagne, l'Australie et les Pays-Bas ont introduit ces catégories). Cependant, l'introduction de catégories ethniques et raciales dans l'appareil statistique pose plusieurs ordres de problèmes : quelle définition des catégories ethniques ? Quelle justification sociale et politique (dans quelle limite définir ces catégories) ? Pour quel usage ?

- Il y a une nécessité de mieux combiner la prospective des mobilités sociales et des mobilités spatiales. À ce titre, la question de l'avenir de la politique scolaire est incontournable. Chacun sait qu'en matière de ségrégation, tout commence à l'enfance. Chacun réfléchit au moyen de ne pas stigmatiser les très jeunes enfants des populations défavorisées : scolarisation dès 2 ans, participation des parents à la scolarisation des très jeunes enfants... jusqu'aux problèmes d'accès aux lycées, université/Grandes Écoles : rapprochement entre enseignement supérieur et enseignement technologique et professionnel, conventions ZEP / grandes écoles... Ainsi, la question de la mobilité scolaire est directement liée à la question des mobilités dans l'espace urbain, et nous intéresse, nous aménageurs, car l'image des transports en commun doit être valorisée et les dessertes renforcées (surtout dans le cas des quartiers de banlieue dense et parfois proches du centre mais où les temps de transports sont très importants). Enfin, la mobilité résidentielle, dont la problématique recoupe partiellement celle de la mixité sociale, est également à intégrer.

- Pas de prospective complète sans réflexion sur l'avenir de la main d'œuvre et de la population active, et donc sur la question de l'accès à l'emploi des populations issues des quartiers en difficulté. Les acteurs sociaux et institutionnels cherchent à mieux orienter les parcours de formation (dans des secteurs en difficulté de recrutement notamment), à favoriser l'accès à l'emploi pour les diplômés (en utilisant le CV anonyme pour gommer la discrimination), voire à mettre en œuvre une discrimination positive qui intéresse les territoires, mais aussi les individus qui vivent dans ces territoires stigmatisés.

Éléments de bibliographie

**OUVRAGES OU ARTICLES DE RÉFÉRENCE
SUR LA PROSPECTIVE TERRITORIALE**

- ASCHER F., BRAMS L., DELAMARRE A., LOINGER G., ROCHEFORT M., ROMEFORT (de) A., THEYS J., WACHTER S., Les territoires du Futur, La Tour d'Aigues : Éditions de l'Aube, 1992.
- BAILLY Jean-Paul, Demain est déjà là. Prospective, débat, décision publique, La Tour d'Aigues : Éditions de l'Aube, 1999.
- BENKO Georges, La science régionale, Collection "Que sais-je ? PUF, 1998.
- CDC - Mairie Conseils, La Charte de Territoire : une démarche pour un projet de développement durable, Paris : La Documentation Française, Paris, 1997.
- COLLECTIF, Prospective et développement régional. Espagne : Séville : The IPTS Report, 11/2001.
- Conseil Général du Génie Rural et des Eaux et Forêts, Guide méthodologique du développement territorial, Paris, 1994.
- COURSON (de) Jacques, La prospective des territoires, concepts, méthodes, résultats, Collections du CERTU, Lyon, 1999.
- COURSON (de) Jacques, L'appétit du futur. Voyage au coeur de la prospective. Paris : Édition Charles Léopold Mayer, 2005, 121 p.
- DATAR, Une image de la France en l'an 2000. Le scénario de l'inacceptable, Travaux et Recherches de Prospective, DATAR, 1970.
- DATAR, France 2020 (sous la direction de Jean-Louis GUIGOU), Paris : La Documentation Française, 2000.
- DATAR, (centre de documentation) Prospective régionale, éléments bibliographiques, 1998.

- DIACT, Prospective des territoires. Revue Territoires 2 030 N°3, 2^e semestre 2006.
- DELAMARRE Alette, MALHOMME Marie-Claude, La prospective territoriale. Paris: La Documentation française, 2002.
- DESTATTE Philippe, Évaluation, prospective et développement régional. Belgique: Charleroi/Institut Jules Destrée, 2001.
- DOMMERGUES Pierre, La société du partenariat, AFNOR, Anthropos, 1998.
- FUNEL Jean-Marie (SCET) et LEMAIGNAN Christian, Élaborer un Projet de Territoire, IAAT, 1995.
- FORESIGHT FOR REGIONAL DEVELOPMENT NETWORK (FOREM), A Practical Guide to Regional Foresight. Bruxelles: Commission européenne, 12/2001.
- GODET Michel, Prospective et dynamique des territoires: quelques leçons d'expériences, séminaire de réflexion sur la prospective territoriale, OCDE, 2000.
- GONOD Pierre, LOINGER Guy, Méthodologie de la prospective territoriale, Geistel, 1997 (pour la DATAR).
- GOUX-BAUDIMENT Fabienne, Donner du futur aux territoires, guide de prospective territoriale à l'usage des acteurs locaux, Collections du CERTU, 2000.
- GOUX-BAUDIMENT Fabienne, Quand les territoires pensent leurs futurs. La Tour d'Aigues: Éditions de l'Aube, 2001.
- HEURGON Edith, LANDRIEU Josée (sous la direction de), Prospective pour une gouvernance démocratique, La Tour d'Aigues: Éditions de l'Aube, 2000.
- LACOUR Claude, « La tectonique des territoires: d'une métaphore à une théorisation » Dynamiques territoriales et mutations économiques, Paris: Éditions de l'Harmattan, 1996.

- LEMAIGNAN C., SAINT MARTIN (de) J., DOMERGUE J.-P., Développer une réflexion prospective en région - ADITECH, CPE étude, n° 147.
- LEMAIGNAN Christian, Guide simplifié pour Penser une Charte de Territoire, ETD, 1999.
- LEMAIGNAN Christian, Perspectives territoriales pour 2020. Paris: éditions L'Harmattan, 2002.
- LOINGER Guy, Vers la prospective régionale stratégique et participative, OIPR-GEISTEL, 1991 (pour la DATAR).
- LOINGER Guy, Guide de recherche méthodologique en prospective territoriale, OIPR-GEISTEL, LCA Europe et stratégie, 1996.
- LOINGER Guy, La prospective régionale, de chemins en desseins. La Tour d'Aigues: édition de l'Aube, 2004.
- LOINGER Guy (sous la dir. de), Revue Territoires du futur. Paris. Site Internet: www.reperes-oipr.com
- LOINGER Guy (sous la dir. de), Développement des territoires et prospective stratégique, Paris: L'Harmattan, 2006.
- LOINGER Guy, SPOHR Claude, Prospective et planification territoriales: état des lieux et propositions, coll. Travaux et Recherches de Prospective, éd. Futuribles International, TRP n° 24, février 2005.
- MAZEL, VAZARD et WERNER, Construire un projet de territoire, du diagnostic aux stratégies, Éditions DAFU, 1997.
- MIRENOWICZ Philippe, Guide pour les actions et études de prospective territoriale, in Classeur Prospective et territoires de la DATAR (sous la direction de J.-L. Guigou), 1991.
- MORVAN Yves, Eléments en vue d'un éventuel changement de statut des SRDAT (Schémas Régionaux d'Aménagement et de Développement du Territoire), rapport à M^{me} la Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, mars 1998.

- MORVAN Yves (sous la dir. de), Activités économiques et territoires. Changement de décor. La Tour d'Aigues : éd. de l'Aube/DATAR, 2004.
- NEMERY J.-C., WACHTER S., Gouverner les territoires, La Tour d'Aigues : DATAR / Éditions de l'Aube, 1994.
- OFFNER J.-M., MUMAIN D., Réseaux et territoires, La Tour d'Aigues : Éditions de l'Aube, 1995.
- OIPR, Colloque "Les nouveaux défis de l'Aménagement du Territoire : mondialisation, métropolisation, intégration européenne", 1994.
- OLHAGARAY Peio, Projet lurraldea : pour une modernité lucide (Conseil de développement du Pays Basque), Projectique, à la recherche du sens perdu, Paris : Économica, 1996.
- PERRIN Jacques, Les collectivités locales, La Découverte, Dictionnaire repères, Paris, 1998.
- SICARD C., MIRENOWICZ Philippe, La prospective au service de la stratégie : l'exemple des Ardennes, Paris : éd. Futuribles International, coll. Travaux et Recherches de Prospective, n° 7, avril 1998.
- STEVENS Jean-François, Petit guide de prospective Nord-Pas-de-Calais. La Tour d'Aigues : éditions de l'Aube, 2000, 125 p.

ÉTUDES APPLIQUÉES DE PROSPECTIVE TERRITORIALE

- Collection "TERRITOIRES" (dirigé par Jacques BEAUCHARD), Éditée par les Éditions de l'Aube (plusieurs ouvrages).
- COMMISSION DÉVELOPPEMENT SPI+, La Province de Liège à l'horizon 2020. Liège : 2005, 38 p. Rapport technique également disponible sur le site Internet : www.liegonline.be/lg_2020/scenarios.htm
- Conseil économique et social de la Région Ile-de- France, Vivre en Ile-de-

France en 2025. Paris : éd. Futuribles International, coll. Travaux et Recherches de Prospective, TRP n° 10, mars 2000.

- Conseil économique et social régional du Centre (Section prospective), Région Centre : quels scénarios à l'horizon 2020 ? Conseil économique et social de la Région Centre, 2001.
- Conseil économique et social régional de Provence- Alpes-Côte d'Azur (PACA), La région Provence-Alpes-Côte d'Azur à l'horizon 2015-2020 : l'impératif d'une plus grande cohésion. CESR PACA, septembre 2001.
- Conseil régional de la Région Bretagne/Section prospective, La Bretagne et l'évolution des modes de vie. Rennes : CESR Bretagne, janvier 2004, 152 p. Site Internet : www.region-bretagne.fr/CRB/Public/cesr/actualite
- Conseil économique et social de la Région Midi- Pyrénées, Les desseins de 2030. Une prospective pour les habitants de Midi-Pyrénées. Paris : éd. Futuribles International, coll Travaux et Recherches de Prospective, TRP n° 12, septembre 2000.
- Conseil Général du Territoire de Belfort, Carnet d'esquisses, 1989. Carnets 2010, un projet pour le territoire (actes des forums), mars/avril 2000.
- Conseil Régional du Limousin, Préfecture de Région, Étude prospective Limousin 2007 (2 volumes), Éditions du Limousin, Limoges, 1998.
- DESTATTE Philippe (sous la dir. de), La Wallonie à l'écoute de la prospective. Belgique : Charleroi/Institut Jules-Desrée, 09/2002. Site Internet : www.wallonie-enligne.net
- Direction de la prospective et des études d'aménagement, Quatre défis pour Rhône-Alpes 2020. Région Rhône-Alpes, 2001.
- ECHARRI José Miquel (sous la dir. de), Espana 2020. Reflexiones prospectivas. Gorraiz (navarre) : Institucion futuro, 2005, 291 p. Site Internet : www.ifuturo.org
- ETD (Entreprise, Territoires et Développement), Acteurs ruraux et développement local. Les dispositifs nationaux et européens, Paris : DATAR, 2001. Les actes des Cinquièmes Rencontres Nationales des Acteurs du Développement Local, 2001.

- HURSON L'HOTELIER Françoise (rapporteur), COLIN Jacques (rapporteur), Prospective des facteurs d'attractivité en Bretagne. Conseil économique et social Région Bretagne, 2002.
- IAAT (Institut Atlantique d'Aménagement des Territoires), Les Pays de Poitou-Charentes, Innovation et prospective, 1997.
- JOUVENEL (de) H., ROQUE M.-A., Catalogue à l'horizon 2010, Paris : éd. Economica, 1994.
- LAJUDIE Benoît, Limousin 2017 : à nous de jouer, Conseil Régional du Limousin, Limoges, 2000.
- MOUSLI Marc, Pays basque 2010. La prospective participative dans un territoire d'exception. Paris : Cahier du LIPSOR, n° 15, juin 2004.
- PROSPEKTIKER, Gipuzkoa 2020. Quatre scénarios pour la réflexion. Espagne : Prospektiker, 2003.

La DIACT a par ailleurs mis en ligne près de 140 études de prospective territoriale recensées et collectées avec l'aide des services d'études des SGAR, des Régions et des CESR. Elles sont accessibles sur le site de la DIACT par région et par thème.
Pour en savoir plus, www.diact.gouv.fr

VILLES AYANT RÉALISÉ DES EXERCICES DE PROSPECTIVE

- Amiens : Amiens 2015, quel avenir, quel projet urbain ? Agence d'urbanisme, 1999. La Chartre de développement du bassin annécien, 2005.
- Grenoble : PDU de l'agglomération grenobloise 2000-2010, SMTIC, 2000.
- Liège : La Province de Liège à l'horizon 2020. Commission Développement. SPI+, février 2005, Site Internet : www.liege2020.be

- Lille : Lille Métropole en 2015, Agence Lille- Métropole, 1998.
- Lyon : Communauté urbaine de Lyon. Millénaire 3, 2000 - Site Internet : www.millenaire3.com
- Madrid : FONTELA Emilio (sous la dir.de) CONSEJERIA DE ECONOMIA E INNOVACION TECNOLOGICA. La Comunidad de Madrid. Prospectiva 2015. Site Internet : www.nebrija.com/prospectivamadrid-2014/index.htm
- Nantes : Agglomération nantaise, PDU 2000-2010, Concilier ville mobile et ville durable, AURAN, 2000.
- Pau : Béarn XXI^e siècle, quels défis pour le prochain siècle, Collectif Béarn XXI^e siècle, 1998.
- Rouen : SDAU de l'agglomération Rouen-Elbeuf, pour un développement équilibré et solidaire, Syndicat Mixte, 2000.
- Strasbourg : Deuxième projet d'agglomération 2006-2010, construire un développement durable et solidaire, CUS, 2000.

DÉVELOPPEMENT DURABLE ET TERRITOIRE

- IFEN, DATAR, MATE, Aménagement du territoire et environnement, politiques et indicateurs, 2000.
- OCDE, Politiques novatrices pour un développement urbain durable, La ville écologique, 1996.
- THEYS Jacques, Développement durable, villes et territoires, Innover et décloisonner pour anticiper les ruptures, note du CPVS, n° 13, ministère de l'Équipement, 2000.
- ZUINDEAU Bertrand, Développement durable et territoires, Éditions Septentrion, 2000.

PROSPECTIVE DE LA VILLE

- ASCHER Francis, *Metapolis ou l'avenir des villes*, Paris : éd. Odile Jacob, Paris, 1995.
- BEAUFILS Marie Laure, JANVIER Yves, LANDRIEU Josée, *Aménagement la ville demain : une action collective*, Paris : Editions de l'Aube (Collection Prospective du présent), 1999.
- BUISSON M.-A., CUSSET J.-M., ETIENNE V., MIGNOT D., *Prospective des villes en 2010*, Laboratoire d'Économie des Transports (LET), Lyon, 1994.
- CERTU, *La prospective urbaine et les élus locaux*, CERTU, Lyon, 1999.
- PARRAD Frédérique, « Quand les villes pensent leurs futurs ». 2001 Plus (Centre de prospective et de veille scientifique), n° 64, octobre 2004.
- THEYS J., SPECTOR T., *De la ville à la mégapole : essor ou déclin du XXI^e siècle ?* Ministère de l'Équipement, DRAST, (Techniques, Territoires et Sociétés, n° 35), 1999.
- VELTZ Pierre, *Mondialisation, Villes et Territoires*, Paris : PUF (Collection Économie en liberté), 1996.

La plupart des références citées figurent dans la base de données « OCTAVE » de Futuribles International qui fournit un résumé de ces études et un lien lorsque celui-ci existe sur le document source. Pour plus de renseignements, contacter M^{me} Céline Laisney à Futuribles International - Tél. 01 53 63 37 72
E-mail : documentation@futuribles.com

CENTRE DE RESSOURCES

- CPVS (Centre de prospective et de veille stratégique) Directeur: Jacques THEYS, Direction de la Recherche et des Affaires Scientifiques et Techniques (DRAST), MELT, Arche de la Défense, 92055 Paris la Défense Cedex 04
- DIACT (ex DATAR) (Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires) 1 avenue Charles Floquet, 75007 Paris. Tél.: 01 40 65 12 34 - www.diact.gouv.fr
- ETD (Entreprise, Territoires et Développement) 5 rue Sextius Michel, 75005 Paris - www.projetdeterritoire.com
- GERPA - Responsables : Philippe MIRENOWICZ, François BOURSE 1 rue de Turbigo, 75001 Paris. Tél.: 01 42 33 33 52
- Groupe FUTURIBLES Directeur général: Hugues de JOUVENEL, 47 rue de Babylone, 75007 Paris - www.futuribles.com
- IAAT (Institut Atlantique d'Amé-d'Aménagement des territoires) Immeuble Antarès, avenue du Téléport, BP 130, 86960 Futuroscope Cedex. www.iaat.org
- OIPR (Observatoire International de Prospective Régionale) Secrétaire général: Guy LOINGER, 58 rue Daguerre, 75014 Paris www.reperes-oipr.com

Les éditions de la DIV

Directeur de la publication :
Yves-Laurent Sapoval, Délégué interministériel à la ville

Responsable des éditions :
Corinne Gonthier

Délégation interministérielle à la ville
194, avenue du Président Wilson
93217 La plaine Saint-Denis
Téléphone : 01 49 17 46 46

<http://www.ville.gouv.fr>
Contact : Adil Jazouli
Responsable à la DIV de la mission
« Prospective et stratégie »
Adil.jazouli@ville.gouv.fr

Conception et réalisation : Grafy'
Imprimé en France par : Imprimerie Jouve

ISSN : 1629-0410
ISBN : 2-11-0948744
Dépôt légal janvier 2007

Quel est le devenir des quartiers défavorisés ? Quelles évolutions vont-ils connaître dans les années à venir ? Comment mieux adapter l'action publique au vu de ces tendances ? C'est pour répondre à ces questions que la DIV a engagé une démarche de prospective et organisé, le 1^{er} décembre 2006, un séminaire sur le thème "Villes, prospective et cohésion sociale". Riche en contributions françaises et européennes, cette rencontre constitue une étape importante dans la réflexion engagée.

Ce document rassemble les interventions et débats ainsi qu'une sélection bibliographique.



Délégation interministérielle à la ville
194, avenue du Président Wilson 93217 Saint-Denis La Plaine
Tél : 01 49 17 46 46 -
Site internet : <http://www.ville.gouv.fr>

ISBN : 2-11-094874-4
ISSN : 1629-0410

Prix : 9 €

Les éditions de la DIV