



La co-construction entre approches prospective et prescriptive

Isabelle Kustoscz

► To cite this version:

Isabelle Kustoscz. La co-construction entre approches prospective et prescriptive. *Gestion* 2000, 2020, 37 (3), pp.15-37. 10.3917/g2000.373.0015 . hal-03699168

HAL Id: hal-03699168

<https://uphf.hal.science/hal-03699168v1>

Submitted on 6 Nov 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La co-construction entre approches prospective et prescriptive

Le cas des schémas régionaux d'aménagement du territoire en France

Isabelle KUSTOSZ

Université Polytechnique Hauts-de-France

CRISS Centre de recherches interdisciplinaires en sciences de la société IAE Valenciennes

Introduction

Notre recherche conduite au sein d'une région française entre 2012 et 2018 porte sur la façon dont l'autorité régionale fait participer les acteurs territoriaux à l'élaboration successives du Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT) et du Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). En France, la loi NOTRe, portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République, a institué en 2015 le SRADDET dont la nature juridique est prescriptive envers les autres schémas infrarégionaux, alors que celle du SRADDT, qui valait surtout pour sa portée prospective, ne l'était

pas. Cette évolution de statut entre document indicatif et document contraignant interroge la façon dont le passage du prospectif au prescriptif est géré. Nous proposons d'en expliquer les enjeux organisationnels et d'en comprendre les implications managériales dans le cadre du processus de co-construction à l'œuvre. En effet, la valeur prescriptive du nouveau schéma, qui interroge la dimension technique de la décision publique et par conséquent le périmètre des acteurs sollicités, n'occulte pas complètement son élaboration collaborative : c'est précisément ce que la contribution se propose de montrer et d'analyser.

Dans un premier temps, nous définissons le prospectif et le prescriptif au regard de la co-construction des poli-

tiques publiques, de sorte à les distinguer dans le champ de la participation des acteurs du territoire. Sur cette base, nous analyserons dans un second temps deux outils participatifs mis en œuvre par une région : dans le cas du SRADDT, un collège de prospective, puis dans le cas du SRADDET, un club des personnes publiques associées (Club PPA). Enfin, nous interrogerons les tensions que ce glissement du prospectif au prescriptif produit dans le cadre du management territorial, en mettant en évidence les régimes de concertation et l'évolution des rapports de prescription qu'il induit.

1. Les schémas régionaux entre approches prospective et prescriptive

Les schémas régionaux d'aménagement et de développement durable des territoires, SRADDT (1995) et SRADDET (2015) se succèdent en entérinant un changement de statut en faveur du prescriptif. La tension prospectif / prescriptif impacte le processus de co-construction à l'œuvre.

1.1. Le Prospectif

La prospective est née dans les années 50 du besoin de préparer la décision

autrement, en mobilisant des méthodes alternatives à la planification (Berger, 1967). La planification est, en effet, un processus rationnel de prise de décision et de contrôle basé sur des modèles déterministes et quantitatifs, centré sur l'allocation de ressources en fonction d'objectifs fixes. La prospective, quant à elle, permet d'éclairer les défis qui vont naître des évolutions technologiques, économiques et sociétales probables dans une visée proactive consistant à provoquer les changements souhaités dans le sens de futurs souhaitables (de Jouvenel, 1972). C'est en ce sens qu'elle initie et supporte la mise en chantier de l'action publique. Elle repose donc essentiellement sur des méthodes participatives, notamment celles des scénarii. Sa dimension participative est tournée vers la mobilisation de réseaux d'acteurs variés, permettant l'accès à une information riche, qui ouvre le champ des visions possibles. Elle s'appuie sur le capital institutionnel, culturel, symbolique, psychosocial, cognitif de ces réseaux d'acteurs issus de la société civile au sens large. La prospective territoriale s'intéresse particulièrement à l'édification de ces réseaux et au développement d'une culture prospective au sein des territoires. Godet et Durand (2011) insistent sur les rôles qu'elle peut jouer pour une meilleure compréhension des dynamiques territoriales, pour l'animation du débat collectif, mais aussi pour l'action, puisqu'elle engage les acteurs locaux

dans des stratégies volontaristes. Dans les organisations publiques, elle est considérée comme une innovation managériale qui remet en question les pratiques en place (Mercuri-Chapuis & Gauthier, 2018). Alors qu'elle intervient notamment dans l'écriture des schémas régionaux, elle reste cependant très éloignée du processus de décision publique. Qu'elle soit utilisée pour l'aide à la décision, l'orientation stratégique, la mobilisation ou la conduite du changement (Bootz, 2012), les questions restent nombreuses concernant les rapports entre narrations du territoire et savoirs actionnables, entre mobilisation des d'acteurs et décision publique, et entre contingence constitutive de la discipline prospective et visée stratégique.

1.2. Le Prescriptif

Face au prospectif, le prescriptif apparaît comme un opposé qui renvoie à ce qui est imposé. Il qualifie ce qui est ordonné ou ce qui doit être réalisé avec précision et formellement. Il caractérise les « normes qui commandent, permettent positivement, habilitent et abrogent » (Kelsen, 1996, p.198). La prescription peut prendre plusieurs formes (autorisation, permission, habilitation, interdiction, obligation, etc.) et diffère selon sa portée (in-

dividuelle, collective ou générale), voire selon son objet (normes de conduite dites primaires, ou métanormes dites secondaires, c'est-à-dire des normes sur la production des normes – leur identification, leur modification, leur interprétation) (Millard E., 2007). Relativement au pilotage des territoires, les prescriptions sont très présentes notamment sur la façon de consommer les ressources allouées (Divay & Slimani, 2017 ; Bellay & Saint-Pierre, 2017). C'est aussi sur la question de la compatibilité avec la règle générale que le recours au prescriptif est mobilisé (Chavier, 2015). Ce n'est pas seulement l'orientation vers des futurs souhaitables, mais aussi la référence obligatoire à un cadre réglementaire qui permettra de conduire l'action publique au sein des territoires. La portée prescriptive d'un schéma régional sur des schémas infrarégionaux implique que ses dispositions sont opposables aux communes ou regroupements de communes. Elle implique que les orientations d'une collectivité s'imposent aux autres. Dans une perspective de cohérence territoriale, la loi NOTRe institue donc une nouvelle génération de documents planificateurs visant à articuler régional et infrarégional. Le caractère prescriptif du nouveau schéma régional revêt ainsi un caractère intégrateur¹. Dès lors, les documents locaux ne

¹ Le SRADDET se substitue aux schémas suivants : le schéma régional climat-air-énergie ; le schéma régional de cohérence écologique ; le schéma régional de l'intermodalité ; le Schéma régional des infrastructures et des transports ; le plan régional de prévention et de gestion des déchets.

pourront pas s'opposer au schéma régional. Cette opposabilité peut se concevoir à deux niveaux à la fois : dans le sens où les objectifs du schéma sont pris en compte dans les documents locaux, mais aussi en vertu de la compatibilité avec les règles générales (c'est-à-dire la non-contrariété de la norme supérieure). Si la prospective renvoie à la complexité, à la créativité et l'activation des capacités locales, le prescriptif renvoie quant à lui à l'intégration, l'opposabilité et la compatibilité aux règles générales. Il n'est plus question de produire des scénarii susceptibles de donner des orientations, mais de produire de la réglementation qui encadre et normalise la décision publique.

13. De la participation à la co-construction.

Dès lors, le prescriptif, du fait de sa dimension coercitive, est placé du côté de la politique publique en tant que production émanant d'une autorité publique (Thoenig, 2010) alors que le prospectif s'inscrit dans une perspective d'action publique (Lascoumes & Le Galès, 2012) associant un grand nombre d'acteurs de manière plus horizontale. L'une et l'autre perspective – soit prospective, soit prescriptive – ne semblent pas compatibles et questionnent notamment le statut des acteurs mobilisés, la nature des productions attendues et les régimes de

concertation mis en œuvre. L'orientation-projet et l'orientation-réglementation semblent constituer des pôles disjoints.

Sur les bases de ces tensions, la co-construction est interrogée sur deux aspects : sa plus-value par rapport à d'autres formes de participation d'une part, et son incidence sur le statut des acteurs mobilisés d'autre part. S'il est vrai, comme l'écrit Akrich (2013), que le terme de co-construction valorise la pluralité d'acteurs impliqués dans la production d'une politique, d'un projet, d'un dispositif ou de connaissances, il revêt surtout une valeur ajoutée qui réside dans des modes d'engagement de la part de ces acteurs plus forts que la consultation ou la concertation. A ce sujet, Fraisse (2018) propose des éléments de définition distinguant bien la co-construction de la simple consultation (qui n'est que la recherche d'un accord commun sans engagement d'avis), de la négociation (qui vise un compromis entre intérêts opposés) ou encore de la co-production (qui relève de la coopération nécessaire plutôt que souhaitée). Au-delà de la mobilisation, la co-construction est non seulement productrice de sens (Trosa & Trosa, 2011) et de projets partagés, mais aussi productrice de règles et de compétences partagées.

Au-delà de l'idéal démocratique recherché, la question des compétences et des capacités d'action induites, est au cœur des problématiques liées à la

participation. De la participation des citoyens ordinaires, d'usagers-clients (Huron & Spieth, 2014), d'experts profanes (Callon & al., 2001), au rôle des fonctionnaires dans la fabrique des politiques publiques (Boily & Savard, 2017), et à la participation d'entités opposables qui redessinent les contours des gouvernances locales ou métropolitaines (Honta & Basson, 2017), la construction plurielle et la multiplicité des acteurs (Leroux, 2012) peuvent certes être considérées comme des supports à l'innovation territoriale, mais elles appellent aussi à une certaine distance critique (Rival & Ruano-Borbolan, 2018) qui questionne les contours de l'action publique responsable au regard notamment de l'imbrication des rôles et des compétences des acteurs concernés (Larat & Bartoli, 2018).

Face aux doutes que la participation sous toutes ces formes ne manque pas de poser (Bherer, 2011), il nous semble qu'une clef d'analyse pertinente consiste à souligner le lien entre co-construction et co-prescription. L'expression d'un élu régional évoquant au sujet du SRADDET « une prescriptivité co-construite » (Forum de lancement du SRADDET, 16 novembre 2016) induit l'idée d'une élaboration collaborative en dépit de la « prescriptivité » du nouveau schéma. Partant du couple prospectif / prescriptif pour interroger les régimes de concertation mis en œuvre, la contribution souligne l'évolution des rapports de prescrip-

tion dans l'écriture des schémas régionaux d'aménagement du territoire.

2. Design de la recherche

2.1. Stratégie d'accès aux données

Du point de vue méthodologique, la recherche est une étude qualitative qui se nourrit d'immersions fréquentes et régulières dans les activités d'un service en charge de l'élaboration et de l'actualisation des schémas de développement territorial au sein d'un Conseil Régional. Elle porte initialement sur la façon dont les acteurs des territoires sont mobilisés pour l'écriture des schémas régionaux à travers l'activité prospective du service concerné. Au sein de ce service, huit managers territoriaux en charge de cette élaboration, constituent le groupe de référence observé durant toute la durée de l'étude. La temporalité de la recherche s'étale sur 2012-2018 et s'articule sur un temps fort correspondant à l'institution du SRADDET en 2015 : à cette date, la recherche s'oriente vers une comparaison des démarches prospectives et prescriptives du fait du caractère prescriptif du nouveau schéma. Cette recherche qualitative (Miles & Huberman, 2010) est le fruit d'un contact prolongé avec des acteurs locaux dont les huit managers territoriaux. Notre design s'appuie à la fois sur le travail empirique qui permet la

compréhension de situations et de processus complexes via l'accès aux savoirs locaux issus de l'expérience des praticiens et des acteurs encastrés dans les contextes étudiés, et sur le travail épistémique qui consiste en l'examen critique et régulier des contours de la question de recherche et des terrains associés, ainsi que des cadres théoriques et des concepts utilisés pour interpréter le matériau empirique récolté (Albert & Avenier, 2011). Ce double travail empirique et épistémique légitime les savoirs produits par la recherche qualitative.

L'accès aux données et aux observations est facilité du fait de l'implication de l'auteure de la contribution en tant qu'animatrice d'une fabrique de prospective régionale. Certaines données sont ainsi recueillies dans le cadre d'observations participantes, c'est-à-dire en participation déclarée auprès des acteurs observés avec lesquels elle partage des situations de gestion et qui connaissent sa démarche de recherche (David, 2012). La démarche compréhensive est donc favorisée du fait du partage d'un objectif commun entre l'observateur et les acteurs observés.

Tout au long de cette étude menée en profondeur sur plusieurs années, plusieurs sources de données sont combinées : données primaires et secondaires sont mobilisées à travers des entretiens formels et informels, individuels et collectifs menés auprès de ma-

nagers territoriaux, d'observations participantes lors de réunions, d'observations directes lors d'événements publics et d'accès aux documents de travail, notes internes ainsi qu'aux documents stratégiques ou de communication du conseil régional. Lors des observations, dynamiques et obstacles, enjeux et limites apparaissent, et les problématiques émergent. Les entretiens et l'analyse des documents permettent d'approfondir ces problématiques et d'en repérer la traduction en termes de management public, plus précisément sur les outils et dispositifs spécifiquement créés pour assurer la participation des acteurs. Nous privilégions le point de vue des managers territoriaux dans leur façon d'organiser l'élaboration collective des schémas régionaux, plutôt que les résultats de cette participation qui ne sont pas analysables pour l'heure et qui nécessiteraient une autre méthodologie. Nos analyses se situent en effet à mi-parcours de l'élaboration du SRADDET dans la phase dite de consultation.

2.2. Temporalité de la recherche

La recherche a été menée sur un temps long qui se compose des étapes suivantes :

- Etape 2012 – début 2016 : cette étape correspond à l'observation du fonctionnement du collège de prospective et de ses fabriques (11 réunions)

lors de l'actualisation du SRADDT. Parallèlement à cette observation participante sont menées les analyses législatives et documentaires nécessaires à la compréhension du dispositif. A la fin de cette étape, l'animation d'un focus groupe spécifique (constitué des huit managers territoriaux) permet de confronter les analyses tirées de l'observation participante et de l'analyse documentaire aux pratiques et aux propres analyses des managers, afin de définir les caractéristiques du collège de prospective. Un entretien réflexif mené ultérieurement auprès des mêmes managers sur la base de cette confrontation permet de questionner ces caractéristiques.

- Etape pivot 2016 : suite à l'institution du SRADDET par la loi NOTRe en août 2015, les managers territoriaux prennent la mesure du changement de statut du nouveau schéma. Des entretiens informels et la participation au forum de lancement du SRADDET permettent d'identifier la tension prospectif/prescriptif.

- Etape 2017-2018 : cette étape correspond à l'observation de la préparation du SRADDET lors de quatre ateliers préparatoires. En 2017, l'animation d'un focus groupe avec les mêmes acteurs que le précédent permet de caractériser les transformations induites par la prescriptivité du nouveau schéma. L'analyse législative et documentaire permet de voir émerger un nouveau dispositif participatif, à savoir le

club PPA (personnes publiques associées). Un entretien réflexif avec les managers territoriaux permet en mai 2017 de situer le club PPA au sein des régimes de concertation mis en œuvre.

- Etape finale : Cette étape se traduit par le recours à des cadres d'analyse permettant de discuter les résultats grâce aux allers-retours avec la littérature (se reporter en annexe 1 au tableau présentant la temporalité de la recherche).

Notre processus de collecte de données relève de techniques qualitatives qui reposent sur l'exploitation des notes de terrain issues des observations participantes ou des observations directes, et des retranscriptions de focus groupes par le biais d'un codage thématique permettant de condenser les données et de les analyser.

3. Deux dispositifs pour l'écriture des schémas régionaux : collège de prospective et club des personnes publiques associées

Nous nous arrêtons sur deux dispositifs mis en place par une même région française pour organiser la participation des acteurs territoriaux, et qui questionnent le couple prospectif /

prescriptif : un Collège Régional de prospective lors de l'élaboration du SRADT, et un club Personnes Publiques Associées (PPA) pour la préparation du SRADDET. Nous rappelons que les deux schémas – bien que dans la continuité l'un de l'autre – répondent à des enjeux bien distincts, l'un étant un document d'orientation (un document indicatif tirant sa force de la qualité de la concertation dont il est issu), l'autre étant un document opposable destiné à produire de la réglementation dans un cadre intégrateur.

3.1. Le Collège régional de prospective dans le cas du SRADDT

Selon la loi, le SRADDT fixe les orientations fondamentales de développement durable du territoire régional à moyen terme. Il veille à la cohérence des projets d'équipement avec la politique de l'Etat et des différentes collectivités territoriales en matière d'aménagement et de cohésion du territoire régional. Il comprend un document d'analyse prospective ouvert à une vision interrégionale, voire transfrontalière.

La contribution s'appuie sur un cas particulier : celui d'une région qui en

2008 a mis en place un Collège régional de prospective indépendant, dont le but était d'assurer une production publique de prospective et d'en favoriser la mise en débat. Ce collège rassemblait régulièrement quelques 120 membres et accueillait régulièrement des personnalités extérieures à l'institution, invités à participer aux réflexions ainsi initiées. Il s'appuyait sur un système d'observation et de veille, des ateliers, des groupes de travail, des conférences grand public et s'articulait autour de six fabriques de prospective dont le rôle était de discuter des enjeux futurs de la région.

Soutenues par l'institution régionale, sans pour autant l'engager, les fabriques de prospective² bénéficient d'un statut particulier de mobilisation de la société civile qui se positionne bien en-deçà de la décision publique, mais qui permet d'actualiser en continu ce schéma. C'est sans doute cette particularité qui constitue à la fois leur force et leur faiblesse, à savoir leur très grande liberté d'investigations et de propositions d'une part, mais aussi d'autre part, leur déconnexion du processus de décision régional. Les premières observations basées sur les questions simples « Qui, Quoi, Avec quels moyens, Comment, Pourquoi » permettent notamment de souligner :

² Les fabriques sont au nombre de six et correspondent aux six enjeux SRADT 2006 de cette région : Investir la société de la connaissance et de la communication, S'ouvrir à l'Europe et au monde, Faire la différence en construisant nos spécificités, Surmonter les disparités, Reconquérir l'environnement et le cadre de vie, Mobiliser la société régionale et renforcer la citoyenneté.

- ♦ Qui ? : le statut des acteurs mobilisés (des experts profanes mobilisés en qualité d'intuitu personae, etc.) et le statut des réseaux constitués (des forums hybrides)
- ♦ Quoi ? : les feuilles de route au regard de l'institution régionale (l'alimentation des élus, la production d'avis et d'expertises en vue de l'actualisation du schéma régional)
- ♦ Avec quels moyens ? : l'appui institutionnel, le temps imparti, etc.
- ♦ Comment ? : les productions émanant des fabriques (divers documents tels que des rapports, des scenarii, des vidéos, des bandes dessinées, etc.)

- ♦ Pour quoi faire ? : développer les capacités des acteurs locaux à s'approprier les enjeux régionaux.

Ces observations ont été soumises au focus groupe constitué des huit managers territoriaux en charge de ce schéma régional. Mené en octobre 2015, le focus groupe a contribué à définir plus précisément les caractéristiques du collège de prospective (CP). Autour de quatre grands thèmes de discussion, il a abouti à proposer quatre caractéristiques principales ci-dessous (se reporter en annexe 2 aux verbatims associés) :

Tableau 2 : Caractéristiques du collège de prospective.

Thèmes	Caractéristiques identifiées
Le CP en tant que réseau d'acteurs	Une vision large du rôle d'expert
Le CP en tant qu'outil prospectif	Une vision large des sujets à traiter
Le CP en tant que lieu d'expérimentations	Une vision large des méthodes à utiliser
Les ressources du CP	Un rapport au temps long libéré des agendas politiques

Selon le groupe qui s'exprime lors d'un entretien réflexif mené ultérieurement, le collège et ses fabriques permet l'expression de la société civile et favorise les démarches innovantes au sein de la gouvernance régionale. Pourtant, par rapport à des visées plus pragmatiques, sa légitimité semble plus facile à prouver à l'extérieur de l'institution qu'à l'intérieur. L'activité prospective dont le sens réside précisément dans une remise en cause des pratiques prévisionnistes, prescrip-

tives et planificatrices semble moins pertinente quand le décideur public souhaite avant tout réduire l'incertitude en s'appuyant sur les outils d'aide à la décision adéquats. C'est une activité atypique et incrémentale différemment appréciée dans un contexte où on attend beaucoup de réactivité. Le collège de prospective et ses fabriques apparaissent dès lors comme un lieu de diffusion de la culture prospective et un lieu de bricolage, de prototype, d'expérimentation plus qu'un

lieu d'alimentation des élus et des décideurs, formellement identifié.

Au regard de cette ambition prospective telle qu'elle a été mobilisée pour l'élaboration du SRADDT (qui avait valeur indicative), le SRADDET semble d'emblée s'éloigner de ces pratiques et nécessiter d'autres formes de participation.

3.2. La préfiguration d'un club PPA (Personnes Publiques Associées) dans le cas du SRADDET

Le SRADDET est cette fois-ci un document obligatoire, contrairement au SRADDT précédent. Ce schéma est intégrateur (il intègre plusieurs schémas infrarégionaux) et il est prescriptif envers les documents stratégiques locaux³. Il traite de dimensions thématiques imposées : infrastructures de transports-intermodalité, climat air énergie, biodiversité, déchets et numérique. Son élaboration est prévue sur trois ans avec des phases réglementaires successives (concertation, consultation, délibération, avis des autorités administratives compétentes, mise en enquête publique, avis préfectoral d'approbation).

Lors du forum de lancement du SRADDET en novembre 2016, la prescripti-

tivité est présentée comme une valeur ajoutée par l'élue en charge du dossier. Les éléments de discours justifient le recours à la prescriptivité en valorisant ses avantages (au-delà de ses aspects contraignants), tout en insistant sur sa nécessaire co-construction. La prescriptivité confère au nouveau schéma un caractère intégrateur garant de cohérence, mais « *il n'est pas question d'imposer des règles de manière verticale* ». Son caractère réglementaire permet plus d'efficacité, mais il faut « *améliorer la cohérence d'ensemble plutôt qu'être sous le seul registre de la contrainte* ». Le nouveau schéma permet de faire jouer un rôle régional aux territoires, mais ces derniers conservent « *leurs missions – tout aussi importantes – de proximité* ». La prescriptivité garantit l'égalité des territoires et va déboucher « *sur une nouvelle forme de relations entre la région et les territoires* ». Elle garantit une approche globale moins sectorisée qui nécessite de « *décloisonner les réflexions* ». Elle permettra d'être plus opérationnelle en concertant « *sur les bons sujets les bons interlocuteurs* ». L'analyse thématique menée à l'issue du forum de lancement et présentée ci-dessous permet d'articuler deux grands thèmes qui semblent a priori incompatibles : la valorisation de la prescriptivité et la valorisation de la co-construction.

³ SCOT, PLU, PDU, PCAET soit Schéma de cohérence territoriale, Plan local d'urbanisme, Plan de déplacement urbain, Plan climat air énergie territorial.

Tableau 3 : Valorisation de la prescriptivité et de la co-construction

Valorisation de la prescriptivité	Valorisation de la co-construction
Le caractère intégrateur du schéma comme garant de cohérence et d'efficacité	L'horizontalité plutôt que la verticalité
Le caractère réglementaire permet au schéma d'être plus efficace	Nouvelles articulations plus cohérentes entre les différentes échelles de planification
Faire jouer aux territoires un rôle régional	Complémentarité du rôle de proximité des territoires par rapport à celui des régions
Garantir l'égalité des territoires	Nouvelles formes de relations entre région et territoires
Garantir une approche globale moins sectorisées	Décloisonner la réflexion
Garantir l'opérationnalité	En identifiant les interlocuteurs adéquats

Sur le même principe qu'en 2015, le focus groupe de référence est animé en mars 2017. Les managers territoriaux ont pris la mesure des changements induits par le nouveau schéma. La grille d'animation du groupe porte sur l'incidence du recours au prescriptif en comparaison du schéma antérieur. Plusieurs tensions apparaissent ainsi par rapport à la dualité prospectif / prescriptif. Ainsi en est-il des tensions projet / réglementation ; impulsion / contrôle ; vision globale / resserrement thématique ; différenciation / égalité. Globalement, les managers territoriaux placent le SRADDT du côté du projet, de l'expression des territoires, du développement local, alors que le SRADDET est placé du côté de la production de la réglementation, du contrôle sur les territoires, de l'efficacité instrumentale. Ainsi se donne à voir un SRADDT intellectuellement satisfaisant mais peu efficace, qui revêt une dimension politique et qui offre des possibilités de débats, mais qui est en réalité peu porté par l'exécutif en

termes de visions partagées et d'alimentation de la décision publique. On notera en outre une lecture des politiques de développement qui, dès lors qu'elles sont différenciées et diversement soutenues, apparaissent comme inégalitaires. A contrario, se donne à voir un SRADDET « *hypertechnique* », « *une machinerie lourde* », qui d'une certaine façon sert un retour de l'Etat par l'intermédiaire de la règle et de la norme, mais qui peut aussi limiter les potentialités de développement et provoquer des risques de recours (au Tribunal Administratif). Dans sa dimension Egalité des territoires, c'est un document d'aménagement uniformisant, à l'opposé de ce que pouvait induire les schémas précédents (se reporter en annexe 3 aux verbatims associés).

Il est intéressant de voir comment au-delà de ces tensions, le recours à la prescriptivité est justifié, et comment est proposé dans le même temps un appel à la co-construction de cette prescriptivité. Un élément retient da-

Tableau 4 : Récapitulatif des tensions observées entre prospectif et prescriptif

Le prospectif dans le SRADDT	Le prescriptif dans le SRADDET
Projet	Réglementation
Impulsion	Contrôle de la conformité
Vision globale	Resserrement thématique
Différenciation des territoires	Egalité des territoires

vantage notre attention, c'est la question du choix des interlocuteurs à mobiliser. Du fait de sa prescriptivité, dans ses modalités d'élaboration et de concertation, le SRADDET associe des partenaires de manière obligatoire et d'autres de manière facultative. Ainsi, il peut mobiliser les partenaires bien au-delà des obligations légales (tous les EPCI, la société civile via le CESER et les Conseils de Développement, les chambres consulaires, les Régions limitrophes et transfrontalières, les grands opérateurs régionaux, etc.).

Un entretien réflexif ultérieur avec les membres du focus groupe permet ainsi de dégager différents régimes de concertation selon les étapes successives d'élaboration du nouveau schéma. Ces différents régimes permettent de faire participer, dans des instances distinctes, les acteurs désignés par la loi comme de plein droit, ou ceux qui peuvent être associés et consultés selon l'ampleur de la concertation souhaitée par la région. A l'instar du Collège de prospective, le club PPA n'est pas prévu par la loi et relève d'une initiative régionale. Il est conçu comme l'espace de co-construction de la prescriptivité. Il rassemble 130 membres environ qui, loin d'être intuitu perso-

nae, représentent des personnes publiques (il s'agit des techniciens des EPCI, SCOT, Services de l'Etat, Départements, Parcs Naturels Régionaux, Agence de l'eau, etc.). Il rassemble ainsi les entités en charge d'un document en situation d'opposabilité vis-à-vis du SRADDET. Bien évidemment, ce club ne participe pas des mêmes ressorts et n'a pas la même fonction que le collège de prospective précédemment décrit. Préalablement à toute validation politique, le Club PPA est censé fournir l'expertise en matière de planification et de connaissance du territoire sur les hypothèses fournies par la Région (c'est-à-dire sur une première rédaction des règles générales). Sur la base de la consultation du Club PPA, ces règles générales sont adaptées et doivent donner lieu à une nouvelle rédaction. Ces ajustements pourraient porter notamment sur la portée de la règle générale (impérative, facultative, conditionnelle, suggestive), le niveau d'opérationnalité (favoriser, assurer, coordonner), les mesures conventionnelles, les mesures d'accompagnement, d'aménagement, d'effacement, les hypothèses d'objectifs, etc. Les membres du club PPA sont ainsi mobilisés au regard de la compétence nor-

mative dévolue aux collectivités locales et autres acteurs infrarégionaux.

4. Discussion et apports

4.1. Le couple prospectif / prescriptif opérant dans le cadre du management territorial.

Notre premier apport consiste à identifier le couple prospectif / prescriptif qui révèle qu'à l'échelle du management territorial sont soutenues à la fois la capacité à produire des visions du territoire et la capacité à produire des dispositifs d'action publique opérants visant à rendre possible un « pouvoir normatif régional » (Pasquier, 2016, p. 24). À côté des *Capacity tools* (Schneider & Ingram, 1990) ou des instruments de recueil de l'information dits « détecteurs » (Hood, 1986), on trouve au contraire des instruments devant produire des impacts dits « effecteurs ». Ainsi relativement aux questions d'aménagement, l'appréhension contingente des problèmes nécessite des constructions locales qui favorisent une approche collective des enjeux et des problèmes. Ces constructions peuvent reposer sur des processus de production collective des connaissances, souples et réticulaires, qui absorbent la complexité grandissante des problèmes publics : la prospective jouerait son rôle de coordination par la « régulation des collectifs » (Fer-

guson, 2014, p.36). Cependant, ces constructions visent aussi à déployer un pouvoir d'agir technique et réglementaire : la prescriptivité permettrait alors une « médiation pragmatique » et opérante (Ferguson, 2014, p.28). On mesure bien ici l'hésitation entre le fait de considérer les schémas régionaux comme des instruments peu contraignants (peu prescripteurs) répondant à une dynamique de projet (telle que la rédaction de chartes visant à stabiliser un référentiel commun) ou comme des instruments fortement prescripteurs qui reposeront essentiellement sur du contrôle ou de la certification. Si le couple prospectif / prescriptif révèle la nature a priori paradoxale des pratiques de management territorial (Hernandez, 2018) en matière de participation, il révèle surtout leur principe dialectique. En effet, ce principe dialectique consiste à développer des schémas et des politiques tenant compte à la fois de la complexité du réel et de la complexité du phénomène organisationnel. Certains auteurs insistent sur les dynamiques créatives à l'origine de cercles vertueux et valorisent un paradoxe source de changement et d'innovation (Joffre & Koenig, 1992) ; de même Guedri et al. (2014) insistent sur le défi du management des tensions qui revêt un rôle bénéfique, régulateur ou catalyseur de la dynamique d'apprentissage des organisations. Finalement, on en vient naturellement à se demander s'il faut faire disparaître ou au contraire

entretenir les tensions, opposant ainsi des pratiques managériales artificiellement simplificatrices à des pratiques permettant d'intégrer les interactions et des rétroactions. Ainsi, le rôle des managers territoriaux qui consiste à produire de la réglementation ne les enferme pas nécessairement dans une pratique organisationnelle unilatérale et autoritaire, mais peut continuer à mobiliser les ressources, les compétences et les capacités des territoires. Il apparaît donc que le couple prospectif / prescriptif produit des effets de recherche d'équilibre entre démarches participatives et démarches unilatérales, tel un couple ago-antagoniste (Bernard-Weil, 2003).

4.2. Une co-construction basée sur la complémentarité de régimes de concertation

Le deuxième apport de cette contribution est de montrer comment la coexistence d'une visée prospective et d'une visée prescriptive se traduit par la mise en place de différents régimes de concertation – au travers de dispositifs complexes et itératifs. Reprenant les apports proposés par Perret et Josserand (2003) pour classer les pratiques organisationnelles de la gestion paradoxale – qu'elles soient de différenciation ou de dialogue, diachronique ou synchronique, nous remarquons que les pratiques séquentielles, le compartimentage, la stratification et la

construction locale sont utilisés dans l'élaboration des schémas régionaux, à travers les différents régimes de concertation qui peuvent être mis en œuvre.

Ainsi, dans une logique de différenciation, le fait de proposer ces différents régimes dans des temps séparés, renvoie à une pratique séquentielle qui permet de circonscrire des expressions opposées : les ateliers régionaux sont le lieu d'une consultation large sur de grands enjeux de territoire, ils participent d'un élan prospectif et interviennent en début d'élaboration du schéma, alors que l'expertise des personnes publiques associées qui vise à définir les règles régionales – donc à répondre à l'objectif de prescriptivité – intervient dans un temps ultérieur. Ces mêmes régimes de concertation différenciés répondent en outre à une logique de compartimentage reposant sur une hiérarchisation des acteurs (ceux qui sont associés de plein droit, ceux qui sont potentiellement associés, et ceux qui ne sont que consultés), sur une hiérarchisation des modalités de gouvernance (consultation, concertation, association par le biais de convention) et enfin sur une hiérarchisation des productions (production de débats et de leurs restitutions, production d'avis, production de règles, production du document en tant que tel avec son état des lieux régional, son fascicule thématique présentant les règles générales produites, et sa carte synthétique d'implémentation).

Dans une logique de dialogue, cette fois-ci, on notera que le processus de stratification permet de valoriser l'organisation territoriale comme une organisation apprenante qui mémorise, cumule, combine, diffuse le fruit de logiques contradictoires qui réinterrogent continuellement le sens de l'action publique et la pertinence de ses outils et instruments. Ce faisant, elle surmonte des logiques qui semblent incompatibles à un moment donné, mais qui sur un temps plus long, coexistent bel et bien.

Enfin, la construction locale est destinée à produire des solutions de synthèse par le truchement de l'animation territoriale, de démarches participatives, de mobilisation d'acteurs aux points de vue et aux intérêts divers, voire divergents. Dans notre cas, on retrouve cette construction locale en CTAP (Conférence territoriale de l'action publique) dans le sens où elle est le lieu de négociation et de concertation visant à favoriser l'exercice concerté des compétences des collectivités d'un territoire donné. C'est aussi le cas du club PPA (personnes publiques associées) qui permet, plus techniquement, la formulation conjointe des propositions de règles générales.

Au-delà des apports de Salamon (2002) qui distingue les instruments classiques de l'administration publique des instruments de nouvelle gouvernance – en soulignant le passage d'instruments fortement coercitifs vers

des instruments faiblement coercitifs-, nous postulons plutôt leur coexistence et leur complémentarité à travers le renouvellement et l'articulation des divers outils participatifs motivées par la construction locale (se reporter en annexe 4 au tableau récapitulatif).

4.3. Le rôle des rapports de prescription dans la co-construction.

Le troisième apport de cette contribution est d'établir le lien entre co-construction et co-prescription. En matière de participation, les modèles de l'échelle de la participation (Arnstein, 1969) ou ultérieurement de la roue de la participation (Davidson, 1998) montrent bien que c'est la participation effective à la prise de décision qui constitue le niveau le plus accompli de la participation citoyenne. Dans le cas étudié, la participation à des décisions relevant d'une grande technicité dépasse la participation citoyenne et nécessite la participation de co-prescripteurs. Du fait de la forte dimension normative et technique de la décision publique, les Régions intègrent les nouveaux rapports de prescription qui les lient aux acteurs du territoire, en interrogeant les formes de participation qu'elles utilisent. Les schémas régionaux deviennent les supports de nouveaux rapports de prescription. Dans l'articulation d'un schéma régional intérateur (ici le SRADDET) aux sché-

mas infrarégionaux (ici les SCOT par exemple, etc.) se dessinent des rapports de prescription complexes qui permettent l'adaptation territoriale de la norme fixée à l'échelle nationale. Dans le cas de la région étudiée, le dispositif mis en œuvre pour tenir compte de cette technicité est le club PPA (personnes publiques associées). Il rassemble les entités en charge d'un document (schéma infrarégional) en situation d'opposabilité vis-à-vis du SRADDET, tels que les schémas de cohérence territoriale (SCOT ou PLU, plans locaux d'urbanisme), les PDU (plans de déplacement urbain), les PCAET (plan climat air énergie territorial), et les chartes des PNR (parcs naturels régionaux). De ces entités expertes en planification territoriale, il est attendu qu'elles formulent des propositions relatives aux règles que le SRADDET fixera ; règles qui doivent en outre respecter le code de l'urbanisme, prendre en compte le code de l'environnement et être compatibles avec le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux. On pourrait résumer en disant qu'il est demandé à ces entités d'écrire elles-mêmes les règles qui vont leur être imposées par la suite. Les rapports de prescription s'inscrivent donc dans un emboîtement d'échelles et d'opposabilité entre l'infrarégional, le régional et le national ; mais il est proposé ici que l'articulation régional / infrarégional ne soit pas seulement descendante mais aussi le fruit d'une co-construction.

A l'instar d'Hatchuel qui conceptualise l'évolution des rapports de prescription dans les organisations pour problématiser la question de l'apprentissage collectif, nous posons ici que les rapports de prescription restent nécessaires à l'action. Cependant, les concepts de prescription faible et de prescription réciproque chez Hatchuel permettent d'envisager ces rapports sous l'angle de la gestion des connaissances et de la coordination. La prescription faible consiste à fixer comme objet de travail des objets de connaissance. La prescription réciproque quant à elle caractérise les situations où « l'apprentissage de l'un est modifié par l'apprentissage de l'autre » (Hatchuel et al., 2002, p. 38).

Transposées dans le champ du management territorial, la prescription faible correspond bien à la visée prospective qui investit dans un apprentissage collectif orienté vers le projet territorial, alors que la prescription réciproque traduit bien l'idée de la prescriptivité co-construite. En effet, dans la prescription réciproque, le prescripteur reconnaît l'existence d'autres prescripteurs légitimes, dont les connaissances infléchissent le rapport de prescription : « la capacité des concepteurs à prescrire ne disparaît pas, mais chaque acteur est muni d'un espace de prescription qui lui est propre (...) chacun (...) va indiquer à l'autre les prescriptions qu'il doit respecter pour que leurs interventions soient compatibles » (Hatchuel, 2015, p. 129). On

peut alors souligner à l'instar d'Oiry (2012) que la circulation des savoirs entre acteurs détermine des rapports de prescription qui transforment les relations de pouvoir. A travers la prescription réciproque est reconnu le pouvoir de celui qui certes subit la prescription, mais qui peut aussi la transformer du fait de son propre savoir spécifique.

Ainsi pourrait-on envisager de voir évoluer des modes de prescription linéaire, descendants, dans un encastrément en poupée gigogne allant de l'Etat aux territoires en passant par les régions, par des modes itératifs et rétroactifs basés sur une reconnaissance mutuelle des capacités prescriptives des différents acteurs territoriaux. Alors sans doute cette conception pragmatique nous éloigne d'une vision de la participation au sens de la mobilisation la plus large possible du citoyen lambda. Mais il est possible d'envisager que les rapports de prescription qui perdurent finalement sont garants de la production de savoirs actionnables au service des habitants des territoires. La question de la participation rencontre ici celle d'une compétence réglementaire régionale effective par l'« association des collectivités locales au processus normatif » (Chavrier, 2015, p.1032). Pour qu'il y ait des co-constructeurs de politiques publiques, selon la formule usuelle, ne faut-il pas en effet, qu'ils soient considérés comme des co-prescripteurs à part entière ?

Conclusion

Dans cette recherche mobilisant le cas du SRADDT et du SRADDET, et qui peut s'étendre à d'autres schémas régionaux (Schéma régional d'organisation sanitaire, Schéma régional de développement économique et d'innovation etc.), nous avons distingué approche prospective et approche prescriptive de sorte à mieux souligner leur complémentarité. Notre apport principal a consisté à identifier le couple prospectif / prescriptif à la fois comme cristallisateur de tensions, mais aussi comme opérant en management public. En effet, la dialectique de ce couple qui articule capacité à produire des visions du territoire et capacité à produire du normatif irrigue l'élaboration collective des schémas régionaux. Sur cette base, notre deuxième apport consiste à mettre en évidence la coexistence d'outils participatifs qui, loin de s'exclure, contribuent de différentes façons à la construction locale. Enfin notre troisième apport établit le lien entre co-construction et co-prescription. Pour prendre en compte la dimension technique et normative de la décision publique, les rapports de prescription entre acteurs du territoire s'inscrivent dans un emboîtement d'échelles, d'opposabilité et de compétences entre l'infrarégional, le régional et le national. Le recours que nous faisons au concept de « prescription réciproque » notamment per-

met de souligner que bien que les rapports de prescription ne disparaissent pas, ils prennent néanmoins mieux en compte les rôles légitimes et nécessaires des uns et des autres. Ce faisant nous avons analysé comment l'institution régionale entend dépasser le principe d'une prescription linéaire et descendante en faveur de dispositifs interactifs et itératifs basés sur la reconnaissance mutuelle des capacités prescriptives des différents acteurs territoriaux. Plus généralement, c'est donc la distinction entre politique publique et action publique qui peut être interrogée à l'aune de ces apports, puisqu'il apparaît qu'une prescriptivité puisse être co-construite en dépit de son caractère réglementaire, uniformisant et contraignant.

Bibliographie

Akrich, M., (2013). Co-construction. Dans I. Cassillo, Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation, Paris, GIS Démocratie et participation.

Albert, M.-N. & Avenier, M.-J. (2011). Légitimation de savoirs élaborés dans une épistémologie constructiviste à partir de l'expérience de praticiens, *Recherches qualitatives*, 30(2), 22-47.

Arnstein, S. R. (1969). « A ladder of citizen participation », *Journal of American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.

Bellay, S. & Saint-Pierre, D. (2017). L'administration des territoires et les instruments d'action publique, Presses de l'Université du Québec, 428 p.

Berger, G. (1967), L'attitude prospective, dans J. Darcet, Etapes de la prospective, 27-38. Paris, France : PUF.

Bernard-Weil E., (2003) « Praxis des systèmes

ago-antagonistes » en ligne sur le site de l'Association Française de Science des Systèmes, Repéré à <http://www.afscet.asso.fr>

Bherer, L. (2011). Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques. *Participations*, 1(1), 105-133. doi :10.3917/parti.001.0105.

Boily D., & Savard J.-F. (2017). Les fonctionnaires et la fabrique des politiques publiques : simples figurants ou véritables acteurs ? *Politique et Management Public*, 34, 167-181. doi : 10.3166/pmp.34.2017.0009

Bootz, J. (2012). La prospective, une source d'apprentissage organisationnel ? : revue de la littérature et analyse critique. *Management & Avenir*, 53(3), 34-53. doi :10.3917/mav.053.0034.

Callon M., Lascoumes P., Barthe Y. (2001). Agir dans un monde incertain, essai sur la démocratie technique. Paris, France : Seuil.

Chavrier, G. (2015). Quels pouvoirs juridiques pour l'exercice des compétences ? *Revue française d'administration publique*, 156(4), 1027-1036. doi :10.3917/rfap.156.1027.

David A. (2012). Logique, Epistémologie et méthodologie en sciences de gestion : trois hypothèses revisitées. Dans A. David, A. Hatchuel, R. Laufer (Coord), Les Nouvelles Fondations des sciences de gestion (3^{ème} éd, 111-142) Paris, France : Presses des Mines.

Davidson S. (1998). « Spinning the wheel of empowerment », *Planning*, 3 avril 1998, 14-15.

de Jouvenel, B. (1972) L'Art de la conjecture. Paris, France : Seuil, Futuribles.

Divay G. & Slimani Y. (2017). Les prescriptions centrales de mobilisation locale : un instrument de pilotage des territoires ? Dans S. Bellay et D. Saint-Pierre (dir.), L'administration des territoires et les instruments d'action publique. 265-296. Québec, Canada : PUQ.

Ferguson Y. (2014). Politiser l'action publique : une approche par les instruments : le cas du programme Constellation. (Thèse de doctorat). Toulouse 2. Repéré à www.theses.fr/2014TOU20026

Fraisse L. (2018). La co-construction de l'action publique : définition, enjeux, discours et pratiques. Collèges d'études mondiales et Caisse des dépôts. Repéré à <http://www.fmsf.fr/fr/college-etudes-mondiales/29887>

- Godet M. & Durance P. (2011). La prospective stratégique pour les entreprises et les territoires. (2^{ème} éd). Paris, France : Dunod.
- Guedri, Z., Hussler, C. & Loubaresse, É. (2014). Contradictions, paradoxes et tensions en contexte(s). *Revue française de gestion*, 240(3), 13-28. <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-gestion-2014-3-page-13.htm>.
- Hatchuel, A., Le Masson, P. & Weil, B. (2002). De la gestion des connaissances aux organisations orientées conception. *Revue internationale des sciences sociales*, 171(1), 29-42. doi :10.3917/riss.171.0029.
- Hatchuel, A. (2015). Apprentissages collectifs et activités de conception. *Revue française de gestion*, 253(8), 121-137. doi :10.3166/RFG.253.121-137.
- Hernandez, S. (2018). Management territorial paradoxal : le cas des espaces agricoles périurbains. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 84(3), 557-575. doi :10.3917/risa.843.0557.
- Honta, M. & Basson, J. (2017). La fabrique du gouvernement métropolitain de la santé : L'épreuve de la légitimation politique. *Gouvernement et action publique*, vol. 6(2), 63-82. doi :10.3917/gap.172.0063.
- Hood C. (1986). The tools of government. Chatham, New Jersey : Chatham House Publishers.
- Huron, D. & Spieth, G. (2014). Le rôle de l'usager-client dans la construction d'une décision publique. Le cas des services de transport des communautés urbaines. *Gestion 2000*, volume 31(3), 65-85. doi :10.3917/g2000.313.0065.
- Joffre, P. & Koenig G. (1992). Gestion stratégique. L'entreprise, ses partenaires – adversaires et leur univers. Paris, France : Éditions Litec.
- Kelsen, H. (1996). Théorie générale des normes. Paris, France : PUF.
- Larat, F. & Bartoli, A. (2018). L'action publique responsable : tautologie ou problématique émergente ? *Revue française d'administration publique*, 166(2), 245-258. doi :10.3917/rfap.166.0245.
- Lascoumes P., Le Galès P., (2012). Sociologie de l'action publique (2^{ème} éd). Paris, France : Armand Colin.
- Leroux, E. (2012). Le SCOT : un outil de management public territorial au service du développement durable des territoires ? *Gestion et management public*, volume 1/1(1), 38-52. doi :10.3917/gmp.001.0038.
- Mercuri Chapuis, S. & Gauthier, T. (2018). La prospective pour un nouveau management public responsable en Suisse. *Gestion 2000*, volume 35(6), 47-76. doi :10.3917/g2000.356.0047.
- Miles M.B. & Huberman A.M. (2010). L'Analyse des données qualitatives, (2^{ème} éd). Bruxelles, Belgique : de Boeck.
- Millard E. (2007). « Qu'est-ce qu'une norme juridique ? », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 21. Repéré sur <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/qu-est-ce-qu-une-norme-juridique>
- Oiry, E. (2012). La conception des instrumentations de gestion RH : l'apport du concept de rapport de prescription. *@GRH*, 5(4), 11-44. doi :10.3917/grh.124.0011.
- Pasquier R. (2016). Collectivités territoriales : la nouvelle donne. *Cahiers français*. (391). 20-25.
- Perret V. & Josserand, E. (2003). Introduction La valeur heuristique du paradoxe pour les sciences de l'organisation. Dans V. Perret et E. Josserand (dir.), *Le paradoxe : Penser et gérer autrement les organisations*, 5-22. Paris, France : Ellipses.
- Rival M. & Ruano-Borbalan J.-C. (2017), La fabrique des politiques publiques co-construites : idéologie et pratiques innovantes, 34(1-2), 5-16. doi :10.3166/pmp.34.2017.0001
- Salamon L. (2002). The Tools of government. A Guide to the New Governance. USA, New York : Oxford University Press.
- Schneider A. & Ingram H. (1990). « Behavioral assumptions of policy tools », *The journal of politics*, 52(2), 510-529.
- Thoenig J.-C. (2010). Politiques publiques. Dans L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 420-426. Paris, France : Presses de Sciences Po.
- Trosa S. & Bartoli A. (2011). Le management par le sens, au service du bien public. Mayenne, France : CNDP.

Annexe 1 : Processus de collectes des données et temporalité de la recherche

Temporalité de la recherche	Données secondaires		Données primaires	
SRADDT Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire 2012 à début 2016	Loi n°95-115 du 4 février 1995, dite loi « Pasqua », (art. 5) Loi n°99-533 du 25 juin 1999, dite loi « Voynet », (art.5)	Objectif 2030 (2012) SRADDT actualisé en sept 2013 Rapports de prospective (8) Visions 2040 (8 tomes, 2013)	Animation / Observations des fabriques de perspectives (8 x) Réunions inter-fabriques (3 x)	Focus groupe managers territoriaux (Octobre 2015) Entretien réflexif sur le collège de prospective (Janv 2016)
Étape pivot 2016	Loi no 2015-991 du 7 août 2015 dite Loi NOTRe, (art. 13)		Participation forum de lancement nov 2016 (1 x)	
SRADDET Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires 2017 à 2018	Délibération n° 20161758 Réunion du 24 novembre 2016 (séance plénière du conseil régional)	Rapports d'étape nov 2017 (partie 1 diagnostic, partie 2 vision) Vademecum relatif à l'élaboration des règles générales mars 2018 Document de travail – Conférence territoriale Avril 2018	Ateliers (4 x en 2017)	Focus group managers territoriaux (les mêmes participants) (Mars 2017) Entretien réflexif sur le club PPA en préfiguration (Mai 2017)
Analyses législatives et documentaires en continu			Condensation des données de terrain	Synthèse et analyse des résultats des focus groups

Annexe 2 : Classement des verbatims recueillis lors d'un entretien collectif des managers territoriaux en octobre 2015

Verbatims	
<p>« C'est la motivation qui est déterminante » « C'est une démarche personnelle avant tout » « On recherche différents regards, des regards croisés » « On considère que chacun est expert » « Au début c'était un lieu élitiste mais aujourd'hui on veut faire du lien, rencontrer des personnes qui ont une autre approche que ceux avec qui on travaille habituellement, car chez les habitués il n'y a pas de renouvellement d'idées » « Les groupes sont fondés sur un savoir empirique, il y a prise en compte des subjectivités des gens, on y fait une lecture territoriale personnelle » « Avoir une parole libre dans la diversité »</p>	Le CP en tant que réseau d'acteurs
<p>« Le collège permet une meilleure compréhension de la région » « On a la volonté d'être participatif, de laisser place au débat. Le collège est un lieu privilégié pour savoir ce qui intéresse les acteurs de la région. » « L'avantage du collège, c'est son pragmatisme, on rebondit sur ce que chacun dit. On part du concret » « Le collège influence les sujets, ce sur quoi on va travailler » « Les sujets où il y a autosaisine sont innovants » « Envisager les ruptures dans la façon de concevoir l'avenir » « Aider une région à se projeter », « Elargir les horizons de pensées », « Prendre conscience que les idées ont des conséquences », « Construire une pensée positive » « On vit le collège de prospective comme un bien commun »</p>	Le CP en tant qu'outil prospectif
<p>« Cela se fait sur le temps long, des réunions à leur rythme sans changement brutal » « On bénéficie d'un temps protégé, et non d'un temps de plus » « Trouver le bon moment pour être en résonance » « Appui institutionnel bienveillant », « Se libérer de la gestion et du court terme », « Il offre de l'oxygène par rapport aux pratiques », « On se place hors contingence du présent », « Lien distant avec l'opérationnalité et les engagements budgétaires »</p>	Les ressources du CP
<p>« Proposer un cadre qui soit à la fois permanent et évolutif, pour ne pas faire de la planification ou de simples projections » « Un lieu de liberté, libérer les idées, aller plus loin dans les formes de restitution, pour rendre le tout plus appropriable » « Hybridation, ouverture et volontarisme » « On a envie d'être moins conformiste » « Avoir la possibilité d'aller voir ailleurs ; sortir, aller voir des gens qui font des choses en décalage » « Diversifier les supports, inventer sans arrêt : ce qui a été innovant à un moment ne le sera plus à un autre » « Rendre les productions libres, accessibles, publiables pour un public de non-spécialistes » « un lieu de diffusion de la culture prospective, un lieu d'alimentation des décideurs, un lieu de bricolage, de prototypage et d'expérimentations » « Il faut avoir le cognitif + le design » « Un projet qui se construit en marchant – de l'incrémentalisme, du temps » « Ça peut avoir l'air d'un truc assez fumeux, alors comment faire entendre la méthode ? »</p>	Le CP comme lieu d'expérimentation

Annexe 3 : Verbatims relatifs aux tensions ressenties lors de l'élaboration du SRADDET. Entretien collectifs des managers territoriaux (mars 2017).

Verbatims	Tensions exprimées
<p>« Dans les documents tels qu'ils étaient avant, qui étaient beaucoup plus sur le projet, on était vraiment dans des logiques de développement local, où chacun mobilise ses ressources, construit sa stratégie (...) on dit : il faut revenir sur une logique plus uniformisante, permettre une répartition plus uniforme (...) cette forme de logique c'est un peu un retour de l'Etat par l'intermédiaire de la réglementation, de la norme. »</p> <p>« Ca a un côté inhibant sur la focale qu'on peut prendre. Si on est sur une focale projet, on est sur une focale systémique et tout est dans tout et il faut tout prendre en compte. Si on est dans une focale planification, c'est la réglementation et le respect des contraintes. »</p> <p>« On risque de faire un truc super carré, de planification, de réglementation et de lâcher un autre levier sur lequel on pouvait aussi agir sur le développement régional, qui était la logique projet »</p>	Tension Projet / Réglementation
<p>« On est moins tous azimuts qu'on pouvait l'être dans le SRADDT, on a quand même des entrées plus resserrées »</p> <p>« C'est aussi une façon d'obliger à prendre en compte les contraintes environnementales nationales »</p> <p>« On nous dit 'Focalisez-vous sur des sujets hypertechniques, essayez de les articuler les uns aux autres et là au moins on fera la preuve que sur ces sujets-là l'action publique marche'. Sauf que l'aspect développement on ne le prend plus en compte. On nous dit il faut s'articuler avec le SRDEII, sauf que ce n'est que de l'articulation d'aides »</p> <p>« On est sur des démarches extrêmement volontaristes (...) On ne prend pas suffisamment en compte des chocs qui risquent d'arriver, comment on peut en tirer des opportunités, ça c'est une démarche vraiment exploratoire, de scanner un peu les tendances, les vulnérabilités du territoire, on ne le fait pas »</p> <p>« Surtout il faut qu'on ne se lie pas les mains et qu'on puisse continuer à faire du développement, du coup on fait l'exercice parce qu'il est imposé, mais on y va doucement »</p> <p>« Le SRADDT a quand même été considéré comme trop mou, il n'a pas réussi à mobiliser justement, dans ses intentions oui, mais est-ce qu'on s'en est vraiment saisi ? »</p>	Tension Impulsion / Contrôle (voire allocations deressources)
<p>« On ne va investir que les champs qui ont une chance d'être efficaces (...) c'est une vision un peu instrumentale, où on se dit 'On a un objectif, il faut être efficace, on met les moyens, et on construit le chaînage en se disant on a des choses importantes à prendre en compte parce que ce sont quand même des enjeux de biodiversité, d'environnement, de déplacements etc...' »</p> <p>« Comment mon schéma intègre le plan régional déchets, qui est un sujet hypertechnique avec des contraintes, le plan biodiversité, le plan énergie avec une évaluation environnementale, on est vraiment dans une machinerie lourde »</p> <p>« On n'a plus de vision globale sur ce qu'on fait (...) tous les constats qu'on avait faits dans les années 80-90 de dire l'aménagement ça ne marche pas quand c'est en silo et là on recommence mais dans un contexte différent »</p> <p>« Dans les conférences territoriales qui vont se réunir, on va parler du SRADDET mais également de comment distribuer l'argent aux territoires (...) là c'est la distribution des aides, je ne suis pas sûr qu'ils évoquent les grand enjeux »</p>	Tension Vision globale / chaînage et resserrement thématique

Annexe 4 : Articulation des outils participatifs dans la co-construction du SRADDET

OUTILS PARTICIPATIFS		OBJECTIFS	ACTEURS ASSOCIES	REGIMES DE CONCERTATION
← CONSTRUCTION LOCALE →				
→ LOGIQUE DE DIFFÉRENTIATION / CIRCONSCRIRE LA DIVERSITÉ DES EXPRESSIONS ←	Ateliers régionaux	Préciser les différents objectifs du SRADDET, ses grands principes d'aménagement	Grands opérateurs régionaux (SNCF, la Poste, chambres consulaires, Universités...), partenaires techniques (les services de l'Etat, les agences d'urbanisme, les CAUE, les PNR...).	Consultation large préalable
	Conférences Territoriales par Grand Territoire	Identifier les enjeux territoriaux et inter-territoriaux autour de priorités stratégiques ainsi que les grands projets à valoriser. Avis sur le processus de concertation et d'élaboration ; avis sur le projet de SRADDET	Collectivités territoriales	Consultation sur le projet
	Club des Personnes Publiques Associées (PPA)	Répondre aux obligations spécifiques concernant les documents de planification Identifier les conditions d'une articulation et d'un chainage des différentes échelles de planifications et définir des règles régionales Formulation conjointe des propositions de règles générales	Techniciens des services associés de l'Etat (Préfecture, ARS etc.) Chambres consulaires (Chambre d'agriculture, chambre de commerce et d'industrie etc.) Parcs naturels régionaux etc.	Co-Construction de la prescriptivité
	Débat public	Créer les conditions d'un dialogue avec les citoyens	Société civile	Mise en débat
← LOGIQUE DE COMPARTIMENTAGE / HIERARCHISATION DES ACTEURS ← → LOGIQUE DE DIALOGUE / VALORISER L' ORGANISATION APPRENANT →				