



# De l'utilité de la prospective stratégique pour construire le développement territorial durable. Leçons d'une expérience régionale en Région Centre-Val de Loire (France)

Jean-Paul Carrière <sup>1</sup> ✉

<sup>1</sup> UMR CNRS 7324 CITERES – Université de Tours & CESER de la Région Centre-Val de Loire, France

**Résumé.** Les stratégies de développement territorial durable (DTD), tant aux échelles régionales que locales, nécessitent des visions à long terme du devenir de leurs territoires de mise en œuvre. L'action publique, locale ou régionale, en vue d'un développement plus cohésif et répondant aux principes de la durabilité implique une démarche prospective dépassant la simple prévision économique et statistique, de façon à prendre en compte la pluralité des avenir possibles. Dans cet article, en restituant les principaux résultats d'un exercice de prospective concernant les incidences de la métropolisation sur la cohésion régionale à l'horizon 2050 au sein de la Région Centre-Val de Loire (France), nous entendons illustrer tout l'apport et les limites d'une telle démarche dans la conception d'une stratégie régionale de DTD. A cette fin, on s'appuie donc sur les travaux de prospective menés au sein du Conseil Economique, Social et Environnemental de la Région Centre-Val de Loire (CESER CVL) pour analyser les conséquences à long terme de l'institutionnalisation des métropoles de Tours et d'Orléans sur l'organisation territoriale de la Région, non sans avoir au préalable rappelé les principes et méthodes de la prospective territoriale.

**Mots-clés :** Prospective territoriale, développement territorial durable, cohésion régionale, Métropolisation, Région Centre-Val de Loire (France).

**Abstract.** The sustainable territorial development (STD) strategies, at regional as well as at local levels, require long term spatial visions exploring the possible futures of the territories where they are implemented. Consequently, the local or regional public action having as aims territorial cohesion and sustainability need to rely on a foresight approach, which cannot be a simple statistical and economic forecast, so as to take into account the plurality of possible futures. In this paper, summarizing the main findings of a prospective approach about the impact of metropolises on regional cohesion by 2050 within the Centre-Val de Loire Region (France), we try to exemplify the contribution and limits on designing a STD regional strategy. For this aim, as an example, we use the case study of the Centre-Val de Loire (France) Economic, Social and Environmental Regional Council. This was done to analyze long term territorial consequences of the institutionalization of metropolises in both main cities of this region, Tours and Orléans. But, first, we begin by introducing summarily the principles and methods of a foresight procedure.

**Keywords:** Territorial foresight, sustainable territorial development, regional cohesion, metropolitanization, Centre-Val de Loire Region (France).

---

## CORRESPONDENCE

✉ 35 Allée Ferdinand de Lesseps, 37200 Tours, France

✉ [carriere@univ-tours.fr](mailto:carriere@univ-tours.fr)

## Introduction

Il est maintenant admis que la réponse aux recompositions territoriales induites par la globalisation, et qui s'expriment par une forte amplification des disparités de développement intra- et infrarégionales, implique une « mise en territoire du développement durable » aux échelles régionales et locales (Carrière et al., 2016) ; ou pour le dire autrement d'engager l'action publique dans une voie de développement territorial durable (DTD). Face aux processus souvent interdépendants de métropolisation, de marginalisation des espaces à faible densité, et plus largement de remise en question de la cohésion des territoires, la recherche de nouveaux modèles de développement territorial socialement et culturellement plus cohésifs, et plus respectueux des contraintes environnementales, se fait chaque jour plus impérieuse. C'est pourquoi la nécessité de politiques publiques décentralisées et fondées sur la mise en application des principes du DTD devient plus prégnante.

Mais si la mise en œuvre de stratégies de DTD passe par l'action publique locale, celle-ci ne peut s'envisager sans vision prospective, car comme le dit H. de Jouvenel (2014) : « Sortir de l'esclavage du quotidien est indispensable pour gérer le changement dans le sens du souhaitable ». Et cela s'applique pleinement à la question du développement local. En effet, le DTD se pense par définition dans le temps long et ne peut se concevoir sans une démarche de prospective stratégique, au sens de G. Berger (1958). Autrement dit, Le DTD nécessite de dépasser les approches purement prédictives et déterministes de la prévision, fréquemment développés par les économistes, les économètres et les statisticiens, qui ne nous fournissent généralement qu'une vision unique et réductrice du futur. Cette démarche a certes son utilité ; ne serait-ce que pour anticiper les conséquences d'une simple projection du présent. Quels que soient les tests de sensibilité applicables aux paramètres, les modèles mathématiques (prévisionnels) et économétriques ne garantissent pas pour autant la scientificité des prévisions. Car quand bien même la justesse, au sens mathématique du terme, d'un calcul prévisionnel serait avérée – et elle l'est généralement –, encore faudrait-il établir l'indiscutabilité des hypothèses présidant à ce calcul.

Comment pourrait-on préparer la décision publique locale et régionale dans une perspective de durabilité sans donner des « coups de projecteur » sur les avenir possibles ? Partir du principe de la pluralité des avenir conduit à sortir du cadre étroit de la prévision pour s'engager dans la voie de la prospective. Les sociétés (et leurs territoires) font toujours face à plusieurs futurs possibles et plausibles, que H. de Jouvenel (2014) désigne par le néologisme de « futuribles », terme utilisé aussi comme appellation de la revue de prospective créée en 1974. L'approche prospective requise par le DTD découle de la conviction qu'il ne peut y avoir de déterminisme universel, qui placerait les territoires sur des trajectoires de développement immuables et prédéterminées, que ce soit par le jeu des forces marchandes ou d'une planification stricte. Cette affirmation n'est en rien contradictoire, selon nous, avec celle de North

(1990) pour qui : « History matters ! », l'histoire compte ! Les territoires, qu'il s'agisse des territoires « construits » ou « vécus », pour reprendre la distinction de B. Pecqueur (2000), peuvent eux aussi voir leurs trajectoires de développement soumises à une « dépendance de sentier » (North, 1990), explicative de la persistance dans le temps long de spécificités territoriales, qu'elles soient d'ordre social, économique ou culturel. Mais cela ne saurait exclure la possibilité de changements multiples sous l'effet, entre autres, de facteurs formels, tels que des innovations technologiques et organisationnelles, ou informels comme les idéologies, les changements de paradigmes, ou encore relevant des évolutions globales, comme le dérèglement climatique, etc. Or, de tels changements peuvent induire des processus de rupture et des bifurcations dont on ne peut exclure a priori la possibilité d'occurrence. C'est bien pourquoi, il faut se départir de l'idée d'un avenir unique et prédéterminé.

L'avenir est tout à la fois le fruit du hasard, de la nécessité et de la volonté comme l'a montré à maintes reprises J. Lesourne, notamment dans *les mille sentiers de l'avenir* (1981)<sup>2</sup>, et c'est bien pourquoi le développement durable d'un territoire ne peut être pensé de façon unique. Dès lors, seule une démarche prospective, si elle implique de ne pas s'en tenir aux prévisions quantifiées, permet d'élargir le spectre des variables et des hypothèses permettant d'anticiper les évolutions et transformations à venir d'un territoire.

Dans cet article, nous rappellerons les principes essentiels d'une démarche prospective appliquée aux problématiques de développement territorial, avant de l'illustrer par la présentation d'un exercice récent de prospective relatif aux enjeux et conséquences de la métropolisation à long terme dans une région, en l'occurrence la Région Centre-Val de Loire (France). Dans ce but, nous nous appuyerons sur les travaux de la Section Prospective du Conseil Economique, Social et Environnemental (CESER) de cette région<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Voir sur ce sujet et à propos de l'œuvre de J. Lesourne l'article de J. Thépot (2005)

<sup>3</sup> Présent dans chacune des Régions françaises, le CESER est une assemblée consultative, représentative de la société civile organisée et de ses différentes composantes (organisations patronales, syndicats de salariés, associations, institutions - notamment universitaires - organisations de l'économie sociale et solidaire, organisations de préservation de l'environnement...). Il se prononce pour avis sur toutes les décisions de politique régionale, mises en délibération au sein du Conseil Régional, en particulier celles concernant le budget de la Région et les grands documents de planification stratégique relatifs aux domaines de compétences des Régions (aménagement du territoire, économie, formation professionnelle, transports régionaux, ...). Le CESER apporte des contributions en amont de l'élaboration des politiques publiques et répond également aux saisines et demandes d'avis ou d'études du Président de Région. Il peut aussi par autosaisine se prononcer sur tout sujet d'intérêt régional, pour lequel il formule ses propres analyses et préconisations. En Centre-Val de Loire, il peut également se saisir d'un sujet porté par une pétition ayant recueilli au moins l'adhésion de 4000 signataires résidant sur le territoire régional.

## 1. Retour sur les principes et méthodes de la prospective territoriale

### 1.1. La notion de prospective et ses origines

Beaucoup d'auteurs ou d'acteurs (élus, entrepreneurs, responsables associatifs, etc.) estiment faire de la prospective comme M. Jourdain, le Bourgeois Gentilhomme de Molière, faisait de la prose, dès lors qu'ils s'interrogent sur le futur. Or, avoir pour interrogation le devenir d'une société ou d'un territoire ne suffit pas ! Il importe de souligner que la prospective ne relève ni de la divination ni de l'extrapolation, et encore moins de la prophétie. Elle obéit à des principes et des méthodes aujourd'hui bien établis, qui s'appliquent à tout objet dynamique, comme peut l'être le territoire local ou régional.

Les principes méthodologiques de la prospective ont pour double origine les travaux de la Rand Corporation<sup>4</sup>, aux USA, et ceux de « l'école française » issue des apports de Gaston Berger, qui définissait l'avenir « comme une chose à faire » (Berger, 1958).

Aux USA, aux pires moments de la crise dite de 29, Roosevelt commanda un rapport sur « Les tendances technologiques et la politique gouvernementale » à une commission présidée par William Ogburn ayant pour objectif la recherche de perspectives de sortie de crise. Ce rapport, pionnier à bien des égards, préfigure ce que sera une démarche prospective combinant démarche exploratoire et réflexion stratégique et normative, à moyen et long terme. Mais le décollage réel de la prospective intervint surtout aux lendemains de la seconde guerre mondiale, en plein démarrage de la guerre froide, à l'initiative des armées soucieuses d'anticiper les évolutions techniques pouvant modifier le cours des conflits futurs. La formalisation des méthodes, en particulier de la méthode Delphi<sup>5</sup>, et de la méthode des scénarios<sup>6</sup>, naquit de ces antécédents, et se précisa avec les travaux de trois grands pionniers que furent Olaf Helmer, Gordon et Herman Kahn au sein du Hudson Institute. Les années

<sup>4</sup> La Rand (acronyme de « Rand and Development) Corporation est une institution américaine de conseil et de recherche appliquée et d'analyse stratégique notamment en matière d'économie industrielle. Fondée en 1945 à l'initiative de l'US Air Force, elle est par la suite devenue une organisation indépendante à but non lucratif, financée par des fonds publics et privés (notamment d'universités et des dotations privées). La RAND Corporation publie le RAND Journal of Economics, une revue à comité de lecture d'économie industrielle.

<sup>5</sup> La méthode Delphi, ou méthode de Delphes, vise à organiser la consultation d'experts sur un sujet précis souvent avec un caractère prospectif important. Il faut entendre par « expert » toute personne ayant une bonne connaissance pratique, politique, légale ou administrative du sujet en question et ayant une légitimité suffisante pour exprimer un avis représentatif du groupe d'acteurs auquel elle appartient. Il s'agit de faire ressortir des convergences et des consensus en soumettant ces experts à des vagues successives de questionnements, de façon à éclairer les décideurs sur l'opportunité et la faisabilité d'un projet (ORSAS Lorraine : Méthode Delphi, dossier documentaire, 2009).

<sup>6</sup> Cette méthode, ayant été adaptée à l'étude présentée plus loin, sera explicitée un peu plus en détail dans la suite de l'article. Le lecteur peut aussi se reporter à la présentation qu'en donnent H. de Jouvenel et M.A. Roque (1994) et qui fut expérimentée par les auteurs dans une étude menée à la fin des années 1980, sur le devenir de la Catalogne en 2010.

60 verront les réflexions américaines de caractère prospectif s'élargir à des préoccupations nouvelles, en particulier liées à la question de l'approvisionnement en ressources de la planète et aux conséquences de l'essor des sciences et techniques accompagnant les « 30 glorieuses ».

En France, la fin des années 50, lorsque le pays achève sa reconstruction, verra se développer les études prospectives, principalement à l'initiative de G. Berger (1957) et de B. de Jouvenel, à l'origine de la revue précitée des Futuribles. L'essor de la planification « à la française », à la fois centralisée (à l'échelle de la Nation) et indicative, n'est pas pour rien dans le succès des pionniers de la prospective qui feront ensuite école à travers le monde. C'est d'ailleurs le Commissariat Général au Plan, sous l'impulsion de Pierre Massé, qui lancera en 1962 le premier grand exercice de prospective nationale, avec pour horizon 1985.

La conjonction des expériences américaine et française favorisera l'organisation de nombreuses conférences internationales, le lancement d'exercices de prospective à travers le monde, et suscitera l'émergence de nombreuses structures dédiées à cette démarche, au premier rang desquels, le Club de Rome, auteur du célèbre rapport « Halte à la croissance ! », alertant sur les limites d'une croissance économique non maîtrisée.

Depuis ces travaux pionniers, les échelles territoriales comme les thèmes d'étude ont fortement évolué. En particulier, nombreuses sont les Régions, en France comme ailleurs, à s'être engagées dans des travaux de prospective territoriale et/ou sectorielle, en essayant d'anticiper leurs évolutions à long terme.

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

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

et par la volonté humaine de modifier les règles du jeu, ou encore par des situations asymptotiques ou des effets de seuil.

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

## 1.2. À propos de la méthode morphologique ou des scénarios

Si la littérature fait état de différentes options méthodologiques (Godet, 1991), la prospective privilégie le plus souvent la méthode des scénarios (parfois dite « morphologique »). Le souci de pouvoir prendre en compte la multidimensionnalité et le contexte global des phénomènes étudiés prévaut ici sur la recherche d'une finesse de prévision propre aux statisticiens et économètres, qui de ce fait font souvent l'impasse sur des variables « perturbatrices », sources des discontinuités et des ruptures évoquées plus haut. La méthode des scénarios s'inscrit plus dans une approche de caractère principalement qualitatif. Toutefois, rien n'exclut d'incorporer dans une réflexion prospective large des résultats statistiques et de prévision concernant telle ou telle des variables quantifiables, et c'est pourquoi nous ne rejetons pas a priori l'apport des méthodes quantitatives et/ou probabilistes. Et lorsque cela est possible, il convient de retenir des indicateurs quantifiés pour spécifier les hypothèses de variation des variables retenues, comme par exemple la démographie.

Nous ne reviendrons pas en détail sur la description de la méthode des scénarios<sup>7</sup>, généralement utilisée en matière de prospective et d'anticipation des trajectoires de développement des territoires, à l'exemple de nombreux travaux de l'ex-DATAR<sup>8</sup>, qui a joué un rôle majeur dans le développement de la prospective territoriale « à la française ».

Toute démarche prospective, quels que soient son objet et la question à laquelle elle entend répondre, nécessite de respecter un phasage en quatre étapes, voire cinq si

<sup>7</sup> Le lecteur peut se reporter à ce sujet au chapitre IV du texte de H. De Jouvenel (2004), dédié spécifiquement aux « étapes de la prospective »

<sup>8</sup> Rappelons que la DATAR (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale), créée en 1963 était à ses origines une administration de mission, légère et placée directement auprès du Premier Ministre, ayant parmi ses missions celle d'éclairer les choix du Gouvernement en matière d'Aménagement du Territoire, en proposant des scénarios d'évolution de l'organisation du territoire national. Ayant connu différentes transformations au fil de son histoire, la DATAR a disparu, et a aujourd'hui pour héritière (dans une certaine mesure) l'Agence Nationale à la Cohésion des Territoires (ANCT).

on considère l'aboutissement de l'exercice qui est de formuler des préconisations stratégiques.

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

La deuxième étape est dédiée à l'identification des facteurs de changement, autrement dit, des variables dont la combinaison déterminera des futurs possibles. Cette étape présuppose une approche véritablement interdisciplinaire, généralement menée par des groupes de travail, composés de chercheurs, d'experts, d'acteurs de terrain et le cas échéant de citoyens, de façon à permettre le croisement des regards. Il s'agit de ne pas en rester à des données purement quantitatives, mais de prendre en compte les facteurs multiples qui induisant des changements dans l'organisation du territoire et sa dynamique (progressive ou récessive) de développement. Est nécessairement inclus le jeu des acteurs, qui constitue une (ou des) variable(s) à part entière. Comme le dit H. De Jouvenel (2014, p.37), s'inspirant des analyses de M. Crozier (Crozier et Frydberg, 1977) : « toute réflexion prospective doit intégrer non seulement l'ensemble des facteurs du changement, mais aussi le jeu des acteurs ».

Identifier les variables implique également de bien expliciter les relations d'interdépendance entre elles, et de s'interroger sur leurs éventuels rapports de causalité. Là encore, la qualité de l'exercice dépend d'une réflexion interdisciplinaire.

L'étape suivante consistera alors à collecter les données permettant de déterminer des faisceaux d'hypothèses d'évolution des variables et de leurs relations, relatives aussi bien aux tendances lourdes (passées et futures) qu'aux ruptures ou bifurcations possibles. Au préalable, il aura fallu choisir des indicateurs, quantitatifs ou qualitatifs, pertinents et permettant de rendre compte des évolutions des variables concernées. Ces indicateurs peuvent être eux-mêmes composites, comme par exemple l'Indice du Développement Humain, ou l'indicateur OPPCHOVEC<sup>9</sup> (Bourdeau-Lepage, 2020). Cette étape a pour objectif de se conclure par l'énoncé pour chaque variable de son évolution passée et d'hypothèses raisonnées, contrastées et plurielles, de son évolution à venir.

---

<sup>9</sup> Opportunités - Choix - Vécus

L'examen des combinaisons possibles entre les hypothèses relatives aux différentes variables permettra alors d'engager la quatrième étape, celle de la construction de scénarios. La difficulté à ce stade est de ne retenir que les combinaisons les plus plausibles, car le risque serait de noyer le décideur sous une profusion de scénarios.

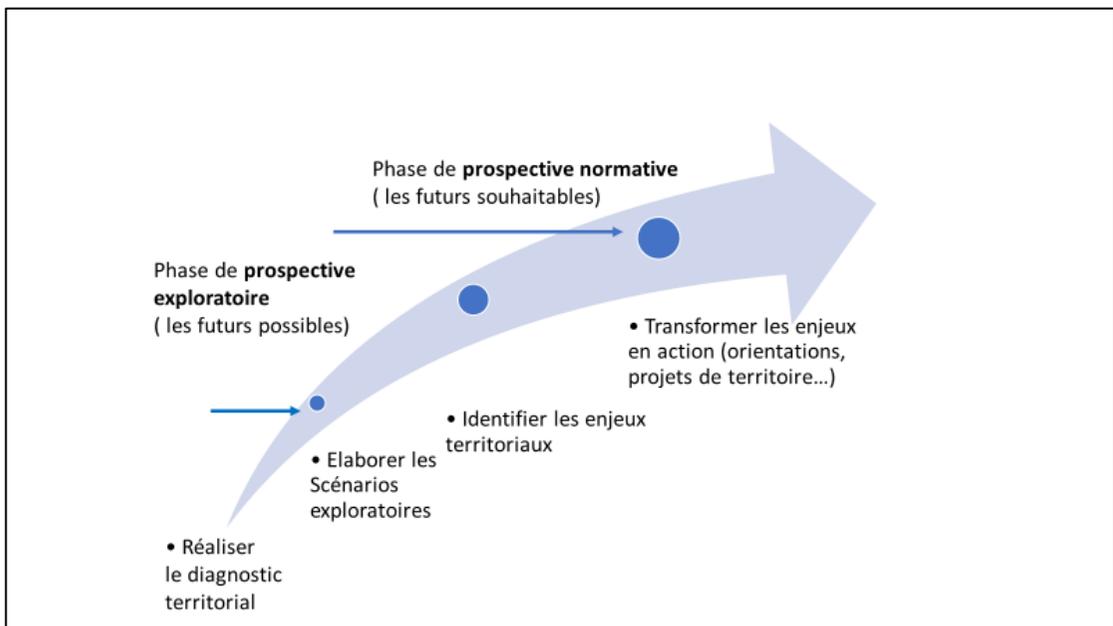
Ainsi construits, les scénarios comportent trois composantes majeures :

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

Au total, il s'agit bien de rendre compte de transformations au fil du temps et de dynamiques territoriales à venir, et pas seulement d'un état final, figé à un moment du temps.

Les explorations des avenir possibles permettront alors de proposer des stratégies d'action pour susciter une dynamique territoriale jugée comme préférable. En d'autres termes une démarche de prospective territoriale ne se limite pas à énoncer des scénarios exploratoires pour envisager la gamme des futurs possibles, mais se conçoit dans une perspective normative visant à orienter l'action publique. La prospective permet la mise en évidence des enjeux et défis auxquels le territoire sera confronté et d'éclairer les orientations stratégiques que les décideurs pourront choisir, en mettant en évidence leurs avantages et inconvénients respectifs. De ces orientations pourront émerger des propositions d'action sur les variables que l'on peut maîtriser à l'échelle du territoire - et elles ne le sont pas toutes ! - Mais il convient d'être clair : la prospective est une aide à la décision, elle n'est pas la décision !

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



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

**Source :** auteur, d'après Ph. Durance, CNAM, support de formation Power Point

Tout en respectant cet enchaînement, un processus de prospective territoriale requiert à chaque fois des adaptations au regard du territoire étudié et des questionnements posés, et ce fut le cas également de l'étude des incidences de la métropolisation sur la cohésion régionale en Centre-Val de Loire ; étant entendu que la finalité de l'exercice était de proposer des orientations stratégiques en vue de réduire ses disparités internes et le risque d'affaiblissement de sa cohésion territoriale.

## 2. Illustration de la démarche prospective à partir des travaux de la Section Prospective du CESER Centre-Val de Loire (CESER CVL)

À la suite d'une autosaisine, la Section Prospective du CESER CVL, composée de 20 conseillers et de 10 experts extérieurs, s'est penchée sur la question des incidences à long terme de la métropolisation sur la cohésion régionale ; cette question renvoyant à celle des interactions entre métropoles et autres territoires infrarégionaux, villes petites et moyennes et territoires ruraux à faible densité.

Parmi les nouvelles régions françaises, la région Centre-Val de Loire constitue un territoire peu dense subissant l'attractivité de Paris et du Bassin parisien. La question de sa métropolisation y est encore peu présente dans les esprits. Pourtant, en 2017, Tours et Orléans, deux villes de poids et de dimension intermédiaires, ont été

instituées métropoles<sup>10</sup>, au même titre que 20 autres grandes agglomérations françaises (Figure 2), à l'occasion de la seconde vague de métropolisation, en 2017, au cours de laquelle 7 agglomérations de niveau intermédiaire, dont Tours et Orléans, ont rejoint les 15 principales agglomérations françaises déjà bénéficiaires du statut.



**Figure 2.** Les 22 métropoles françaises avec leurs logos, à l'issue de la 2ème vague de création de métropoles « institutionnelles ».

Source : <https://www.cap-com.org/actualite/C3%A9s/les-22-metropoles-francaises-et-leur-logo-telechargez-la-carte>

<sup>10</sup> Rappelons que La France compte 22 métropoles institutionnalisées depuis fin 2017, en application des lois MAPTAM (2014) et NOTRe (2015). Elles se caractérisent par une grande diversité de taille, d'atouts territoriaux et de modes de gouvernance et se sont vues attribuées de fortes compétences (aménagement du territoire, développement économique, transports...)

Dès l'institutionnalisation des deux métropoles régionales, Orléans (capitale régionale) et Tours, la Section Prospective du CESER s'est interrogée sur les incidences à long terme de cette reconnaissance institutionnelle : le Centre-Val de Loire aura-t-il pu, dans 30 ans, se doter d'une organisation harmonieuse de son territoire, en maîtrisant les effets du développement de ses métropoles ? Comment deux villes intermédiaires peuvent-elle « faire métropole » et non pas simplement être métropole, c'est-à-dire jouer un rôle moteur du développement régional dans son ensemble, sans porter préjudice à leurs territoires environnants, tout en gagnant elles-mêmes en attractivité ? Comment créer les conditions de l'équilibre voulu par le Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET)<sup>11</sup>, alors que la cohésion territoriale et l'égalité des territoires composant la Région figurent au premier rang des priorités du schéma ? Les villes petites et moyennes et les zones rurales ne risquent-elles pas de voir les métropoles aspirer les forces vives de leurs territoires sous l'effet d'un tropisme métropolitain irréversible ? Les métropoles peuvent-elles contribuer au renforcement de la cohésion régionale ? Ou sont-elles une menace pour celle-ci ? N'y-a-t-il pas un risque majeur de « fracture » sociale et territoriale qui mettrait en question l'existence de la Région elle-même ? Comment favoriser la résilience des territoires dans une région « métropolisée » ?

Toutefois, courant 2020, le besoin de réorienter le questionnement général s'est imposé comme une nécessité impérieuse, avec de nouvelles interrogations : La crise sanitaire ne va-t-elle pas favoriser la remise en question d'un modèle d'urbanisation privilégiant la concentration des hommes et des activités ? La COVID ne serait-elle pas un « accélérateur de démétropolisation », pour reprendre l'interrogation de C. Désaunay (2020)

Telles sont les questions qui résument la problématique des travaux de la Section Prospective. Ceux-ci se sont conclus par l'adoption, à l'unanimité de l'assemblée plénière du CESER, d'un rapport intitulé : « Métropolisation et cohésion régionale : Tours et Orléans peuvent-elles « faire métropole ? Un défi régional en Centre-Val de Loire » (Oct. 2020). Le rapport s'articule en trois parties : la première dresse un état des lieux et propose un diagnostic des formes et impacts actuels de la métropolisation en Centre-Val de Loire. C'est à partir de ce diagnostic que s'énoncent les questions de nature prospective et les interrogations sur les conséquences à long terme de la création toute récente des deux métropoles. La seconde partie est réservée à la présentation de 4 scénarios, constituant autant de futurs possibles à l'horizon 2050 des relations entre les métropoles et l'ensemble de leurs territoires environnants au sein de la Région. La dernière partie est dédiée à la formulation de 7 préconisations adressées au Conseil Régional et à l'ensemble des acteurs régionaux, dont l'action a un fort impact sur l'organisation du territoire régional et les disparités de développement en son sein.

---

<sup>11</sup> Institué également par la Loi NOTRe de 2015, le SRADDET est un document de planification stratégique et à long terme élaboré à l'échelle régionale, par les Régions elles-mêmes. Il constitue en quelque sorte la matrice des documents de planification territoriale et d'urbanisme, puisqu'il énonce des règles auxquelles doivent se conformer les documents locaux d'aménagement du territoire et d'urbanisme. (Carrière, 2020)

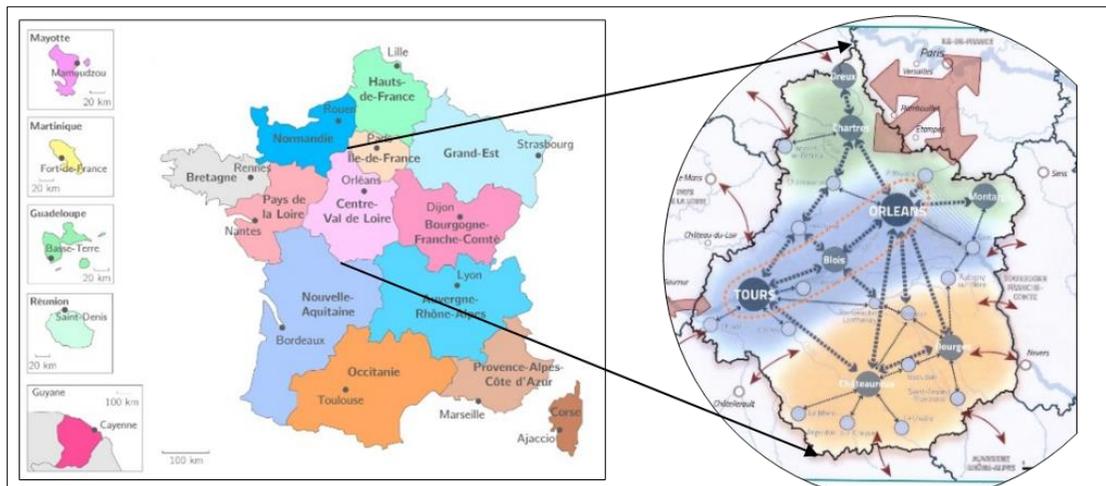
## **2.1. La Région CVL : une région avec de fortes disparités territoriales, et polarisée par deux métropoles incomplètes entretenant des relations limitées de coopération avec les autres territoires**

Le diagnostic du territoire régional, pour l'essentiel basé sur des travaux antérieurs réalisés au cours de l'élaboration du SRADDET, a conduit à trois conclusions principales :

(1) La Région Centre-Val de Loire<sup>12</sup>, la plus petite des Régions françaises continentale (hors Corse) issues de la réforme régionale de 2015, se caractérise par de très importants déséquilibres territoriaux, qu'illustre la carte ci-après (Figure 3), et qui s'expriment par une tripartition de fait du territoire régional en trois composantes aux niveaux et dynamiques de développement très contrastés : Le nord, composé de ce qu'il est convenu d'appeler les « Franges franciliennes » (en vert sur la carte) regroupe plusieurs bassins de vie sous l'influence directe de Paris et de sa région, l'île de France. Certaines des communes de ce sous-ensemble sont directement incluses dans l'aire d'attraction de Paris. Bénéficiant de la dynamique parisienne, ce territoire se caractérise globalement, en dépit de la présence de quelques zones moins favorisées, par un niveau élevé d'activité industrielle et agricole, et de revenus. La proportion de « navetteurs » y résidant tout en travaillant à Paris y est très élevée. Le second sous-ensemble, en bleu sur la carte, correspond à un axe linéaire d'urbanisation diffuse et continue le long du fleuve Loire, et regroupe plus d'un million d'habitants, principalement localisés au sein des deux métropoles, et des villes petites et moyennes intercalées entre ces deux pôles. C'est le long de cet axe, et en particulier dans les deux métropoles, que se concentrent les services supérieurs. Le troisième sous-ensemble, plus au sud, en orange sur la carte est à contrario soumis à des processus de désindustrialisation, de marginalisation et de vieillissement de la population, avec des niveaux de densité très faibles dans ses espaces les plus ruraux...

---

<sup>12</sup> Superficie : 39151 Km<sup>2</sup>, Population 2021 : 2 582 522 habitants, densité : 66/km<sup>2</sup>



**Figure 3.** Centre-Val de Loire : une région avec deux métropoles et de forts déséquilibres territoriaux.

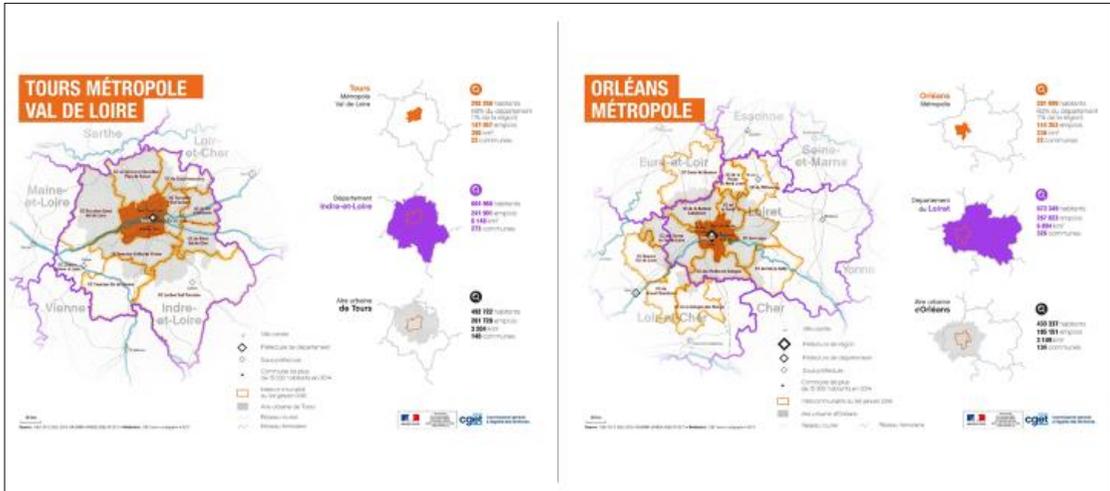
**Sources :** carte de gauche - [www.regions-et-departements.fr](http://www.regions-et-departements.fr); carte de droite - SRADDET de la région Centre-Val de Loire.

(2) Tours et Orléans sont deux petites métropoles aux fonctions métropolitaines incomplètes.

Si les deux métropoles régionales considérées de façon séparée, pèsent d'un poids significatif au sein de la Région, et s'affirment à travers des économies fortement tertiariées, elles sont loin de posséder tous les attributs des principales métropoles européennes, que ce soit en termes de dimension, d'offre de services et de fonctions, ou encore de visibilité internationale. Tours et Orléans nous confirment qu'il existe parfois un « hiatus » entre la réalité territoriale des métropoles de fait et la constitution d'entités politico-administratives à statut métropolitain.

Tel est le cas de Tours et d'Orléans dont le défi est bien d'acquiescer tous les atouts des principales métropoles à visibilité européenne, dont elles ne jouissent pas encore, et, dans un jeu gagnant-gagnant de se développer en synergie avec tous les territoires de la région.

Les deux entités, hormis le fait qu'Orléans est capitale régionale contrairement à son homologue, sont très semblables en termes de réalité territoriale. Elles rassemblent toutes deux près de 300 000 habitants, répartis dans 22 communes, elles-mêmes appartenant à des aires urbaines plus vastes rassemblant près de 500 000 habitants (Figure 4).



**Figure 4.** Les métropoles de Tours et d’Orléans (en orange) au sein de leurs aires urbaines.

**Source :** CGET et rapport CESER

Mais Tours et Orléans peinent aussi à s’affirmer comme métropole suprarégionale du fait de l’incomplétude de leurs fonctions socio-économiques. Selon l’INSEE, le concept de fonctions métropolitaines permet d’établir une hiérarchie urbaine sur la base de cinq fonctions plus spécifiquement localisées dans les grandes aires urbaines : conception-recherche, prestations intellectuelles, commerce inter-entreprises, gestion et culture-loisirs. Au regard de ces critères, Orléans et Tours peuvent être qualifiées de métropoles « incomplètes » et de « second rang ». Le caractère inachevé des fonctions métropolitaines des deux métropoles régionales s’explique aussi en grande partie par leur dépendance/subordination à l’Île-de-France et à Paris. L’attractivité de cette dernière rend le développement métropolitain des grandes villes du bassin parisien difficile.

Si les deux métropoles sont portées par un certain dynamisme démographique, notamment par rapport au reste de la région, et par des économies tertiaisées, l’influence de l’Île-de-France (flux domicile-travail, flux d’étudiants et dépendance économique) pèse lourdement sur leur développement.

(3) La place réduite des territoires dans les projets métropolitains.

Dans la perspective d’accéder au statut de métropole, l’agglomération tourangelle a affiché dès son acte de candidature, le projet d’établir des « Contrats de réciprocité » avec l’ensemble des territoires voisins. Aujourd’hui, 10 contrats de réciprocité lient la métropole à chacun des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI)<sup>13</sup>, autrement dit des regroupements de communes du département de l’Indre-et-Loire, l’un des six

<sup>13</sup> En France, les regroupements de commune sont constitués en EPCI, sous la forme de Communautés de Communes pour les plus petites, de Communautés d’Agglomération ou de Communautés urbaines pour les plus grandes, ou encore en Métropoles, pour les 22 les plus importantes. Les contrats de réciprocité formalisent donc des coopérations entre deux formes d’intercommunalité, les Métropoles d’une part, et les autres EPCI d’autre part.

Départements<sup>14</sup> composant la Région, Tours en étant le chef-lieu. Neufs thématiques ont été proposées à la contractualisation (projet alimentaire territorial, développement économique, tourisme, marketing territorial, mobilité, énergie et déchets, prévention des risques d'inondation, culture et couverture 4G) parmi lesquelles les Communautés de communes pouvaient choisir. Les choix des thématiques ont été arrêtés de manière bilatérale. Le caractère innovant et systémique de la démarche de Tours Métropole Val de Loire n'occulte cependant pas certaines limites : les contrats de réciprocité n'ont pas de financement propre ni d'ingénierie dédiée mais surtout, ils se limitent au Département de l'Indre-et-Loire, aire d'influence de la métropole, et ne s'étendent pas à l'ensemble de la Région.

En ce qui concerne Orléans, la métropole semble vouloir aller « en douceur » vers un renforcement des liens avec ses voisins, les territoires périphériques manifestant un certain nombre de réticences. Cependant deux initiatives significatives et de portée stratégique ont été prises par Orléans depuis son accession au statut de métropole : L'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Orléanaise, sous le nom de TOPOS (Territoires de l'Orléanais- Prospective, Observation, Synthèse) a vu son territoire d'intervention élargi à 126 communes, et à 7 EPCI. Une Conférence territoriale est en cours de concrétisation allant dans le sens d'une intensification des échanges entre acteurs de l'aire urbaine. D'autres actions territoriales et thématiques sont également en cours de développement, prenant la forme de conventions avec certaines communautés de communes, ou d'actions spécifiques en matière de gestion des déchets et de lutte contre les inondations (CESER, 2020).

Au total, la coopération entre les métropoles et leurs territoires environnants, comme entre les métropoles elles-mêmes, peut être jugée embryonnaire, même si plusieurs signes, dont la saisine du CESER elle-même et les échos favorables à la parution du rapport de la Section Prospective témoignent d'un regain d'intérêt pour la question. Mais, à ce jour, les métropoles du Centre-Val de Loire ne se sont pas officiellement engagées dans la constitution d'un « pôle métropolitain » contrairement à beaucoup d'autres métropoles, autrement dit d'une structure de coopération et d'animation interterritoriale pouvant associer les métropoles et leurs hinterlands immédiats (cf. supra).

## **2.2. Les effets territoriaux de la métropolisation : 4 scénarios à l'échelle régionale, à l'horizon 2050**

Avant-même l'élaboration des scénarios, les membres de la section prospective ont commencé par recourir à une analyse SWOT pour identifier les facteurs internes (atouts ou faiblesses) et externes (opportunités et menaces) déterminant la nature de l'impact de la métropolisation sur le territoire régional.

---

<sup>14</sup> Les Départements français sont des entités politico-administratives doté d'un statut de collectivité territoriale, dirigées par une assemblée élue, dotées de compétences et d'un budget propre dont la dimension peut se comparer à celle des « județe » roumains. Les Régions sont constituées à partir de groupements de Départements.

Cette réflexion collective n'avait en fait pour objectif que de faciliter l'identification des variables directement impliquées par l'évolution des rapports entre les deux métropoles et les autres composantes territoriales de la Région, suivant en cela les principes de la méthode morphologique. Ce sont ces variables, jouant un rôle inégal dans les dynamiques à l'œuvre selon les scénarios, qui ont présidé à la construction de ceux-ci. Au total, huit grandes variables ont été retenues (ordre de présentation non hiérarchisé) :

- Les dynamiques extrarégionales (notamment la construction du Grand Paris, mais aussi les évolutions possibles du territoire national, dont les répercussions au niveau régional ne manqueront pas de toute évidence d'être importantes)
- Les transformations prévisibles dans l'offre de services à la population ; en particulier en matière de santé
- La démographie (rythmes de la croissance naturelle ou par variation du solde migratoire, vieillissement...)
- L'évolution de l'organisation institutionnelle, et au-delà de la gouvernance des territoires (pérennisation vs refonte des institutions territoriales)
- La connectivité et les mobilités (réduction – ou non - de la fracture numérique, nouveaux types d'infrastructure, réorganisation des réseaux de transport, ...)
- Les modalités du développement économique (Renforcement de la concentration, ou au contraire dispersion des activités, économie circulaire et circuits courts...)
- Les rapports Nature - Société et les effets des changements globaux (climat, biodiversité, pollutions globales...)
- Les stratégies des acteurs, notamment en matière de coopération territoriale.

C'est l'importance relative donnée à ces variables, ainsi que l'analyse de leur évolution possible à l'horizon 2050, sous forme de faisceaux d'hypothèses alternatives et contradictoires, qui ont structuré le contenu des 4 scénarios distincts et contrastés à partir de combinaisons diverses des variables précitées, et de leurs indicateurs (données quantitatives, dires d'acteurs, etc.).

Dans la ligne des grands principes de la prospective, ces 4 scénarios proposés ne doivent pas être lus comme des prévisions, et encore moins des projections ou des « photographies » de l'avenir. Il s'agit simplement de démarches exploratoires visant à envisager, non pas une, mais des évolutions possibles et plausibles ; l'objectif de l'exercice étant d'éclairer la prise de décision et l'action publique, en vue du renforcement de la cohésion régionale face aux conséquences possibles de l'institutionnalisation des deux métropoles régionales.

Ces scénarios prennent, on le verra plus loin, la forme de récits fictifs permettant de se projeter en 2050 et de donner à voir des trajectoires variées et même opposées dans l'évolution du territoire de la Région Centre-Val de Loire, et des rapports qu'y entretiennent métropoles, villes petites ou moyennes et territoires

ruraux à faible densité. Le terme temporel retenu, 2050, a paru suffisant pour échapper à la fois au risque d'une approche par trop « court-termiste », sachant que les transformations territoriales s'inscrivent dans un temps long, et au danger d'une démarche purement conjecturale qu'impliquerait un terme trop lointain. Le spectre de cet ensemble « d'histoires » nous donne à voir aussi bien :

- Un possible maintien, voire une amplification, des disparités de développement au sein de notre Région ;
- qu'une prise de conscience conduisant au renforcement des coopérations entre territoires, instrument d'une meilleure cohésion territoriale ;
- ou encore, un effondrement toujours possible de la solidarité régionale entraînant un éclatement de la Région ;
- ou inversement une réorganisation beaucoup plus cohésive du territoire régional fondée sur la mise en valeur de ses espaces naturels et de son patrimoine exceptionnel.

La réalité finale de 2050 sera sans doute différente de ce que suggère chacun de ces 4 scénarios, et ne sera pas non plus une impossible synthèse de ceux-ci ; mais, ces scénarios permettent d'intégrer le temps long dans la réflexion préparatoire à l'action publique, et d'étayer les préconisations que l'on peut dès aujourd'hui formuler en vue d'une Région plus cohésive et plus durable.

Toutefois, on ne saurait demander à la prospective l'impossible, c'est-à-dire de lever totalement l'incertitude généralisée inhérente à la crise sanitaire et ses conséquences multidimensionnelles ; même si des tendances peuvent être discernées au sein de la société, qui semblent indiquer une remise en question du renforcement des métropoles. Les scénarios ont pour simple ambition d'éclairer un avenir par définition imprédictible. Il importe que les décideurs régionaux, développeurs et aménageurs, élus et non élus, puissent s'en emparer comme autant de pistes de développement, proposées par des représentants de la société civile organisée, et s'en servent pour définir leurs stratégies à long terme, en vue de construire une région plus cohésive, respectueuse de l'environnement, où métropoles et territoires auront su et pu développer une coopération plus intense au service du « bien commun ».

Les 4 récits construits de façon à restituer les scénarios permettent d'entrevoir, pour certains à rebours, les processus de transformation du territoire régional au cours des trois prochaines décennies, conduisant au résultat final de 2050. Mais de façon à mieux appréhender les images finales à cet horizon, des « cartes stylisées » de la Région ont été dessinées de façon à sensibiliser les acteurs régionaux à leurs conséquences respectives. Ces cartes ne seront pas commentées ici, et nous renvoyons le lecteur au rapport du CESER (CESER, 2020) pour une présentation plus complète. Sans revenir, non plus en détail sur les scénarios eux-mêmes, leur contenu peut être sommairement explicité dans le cadre limité de cet article, de façon à mieux illustrer la démarche prospective :

Le premier d'entre eux, intitulé : « LES DÉSÉQUILIBRES PERSISTENT ! » pourrait être qualifié de tendanciel, dans la mesure où il n'envisage que la poursuite des tendances à l'œuvre aujourd'hui qui vont dans le sens d'une accentuation des déséquilibres territoriaux, les deux métropoles continuant à « aspirer » les ressources régionales, en dépit de belles initiatives de développement local dans les territoires les moins favorisés. Il relate le déroulement des assises de la cohésion territoriale organisées dans l'hémicycle de l'Hôtel de Région, le 25 mai 2050, au cours desquelles des élus et représentants de la société civile, et de l'État, expriment l'espoir d'un changement au profit des territoires qui se sont sentis délaissés, après 30 ans de « siphonage » du dynamisme régional par les métropoles.

Plus positif se veut le second scénario qui s'inscrit dans une perspective de résilience et de cohésion retrouvée. Intitulé : « DE LA FRACTURE À LA CONSTRUCTION D'UN AVENIR CHOISI. ». Ce scénario prend pour hypothèses un développement économique égal à la moyenne des régions provinciales et une démographie prolongeant les tendances actuelles. Les solutions techniques proposées ne font pas appel à des ruptures technologiques. Mais ce scénario « vertueux » en ce qu'il repose sur une volonté politique forte de réduction des inégalités et d'un retour à la cohésion au moyen de coopérations renforcées, n'a rien de spontané. Consécutivement à la crise sanitaire de 2020, très profondément aggravée par des inondations de niveau centennal imputables au changement du climat, survenues fin 2021, une conférence de crise régionale est organisée en 2022 débouchant sur la création d'un Comité des Territoires dont la première décision aura été d'adopter un cadre stratégique, lui-même décliné en interventions opérationnelles à mettre en œuvre jusqu'en 2050 pour permettre à la Région Centre-Val de Loire d'accroître sa cohésion, au moyen de coopérations généralisées sur l'ensemble du territoire régional. Il aura fallu l'électrochoc de l'accumulation des crises, pour que s'engage ce processus positif en termes de cohésion socio-territoriale.

A contrario de ce scénario optimiste, le troisième scénario apparaît particulièrement sombre, puisqu'il mène à la dissolution de l'entité régionale Centro-ligérienne en 2050. Le titre en est des plus explicites : « CHRONIQUE D'UNE MORT ANNONCÉE : COMPRENDRE LA DÉSINTÉGRATION DE LA RÉGION CENTRE-VAL DE LOIRE ». Le scénario est celui que relate un chroniqueur anglais, William Remain. Celui-ci analyse, de façon distanciée comment a pu se réaliser la décomposition régionale, à partir des propos recueillis lors d'un colloque organisé par l'Agglomération de Blois en 2049, sur le thème : « Pouvoirs des territoires : la Région Centre-Val de Loire a-t-elle encore un sens ? ». Le binôme Région / intercommunalités, auquel l'État a confié l'aménagement et la gestion du territoire, ne réussit pas relancer les coordinations et coopérations interterritoriales régionales et ne parvient pas à endiguer les forces centrifuges à l'origine d'un véritable « Big Bang territorial », que le

Gouvernement finit par entériner en décidant d'engager avec le Parlement la dissolution de la Région.

Le quatrième scénario, « ENTRE LES MÉTROPOLIS, UN NOUVEAU CONCEPT D'ESPACES NATURELS ET CULTURELS : LA CATENA LIGERICA. » procède d'une tout autre approche, basée essentiellement sur la transition écologique, et sur la découverte des patrimoines culturel et naturel en tant qu'éléments structurants du territoire régional. Cette approche est inspirée par la redécouverte (fictive) d'un manuscrit de Léonard de Vinci, à l'occasion du 500<sup>ème</sup> anniversaire de sa mort, dans lequel le visionnaire évoquait la sanctuarisation de la Loire moyenne, désignée sous le vocable de « catena ligerica », la chaîne ligérienne. Ce manuscrit oublié a joué en quelque sorte un rôle de catalyseur faisant naître en Région Centre-Val de Loire une nouvelle vision de l'aménagement du territoire de la région. Inspiré par un intense mouvement de redécouverte de l'importance des aménités naturelles, provoqué dans les années 2020 par les crises sanitaire et climatique, ce scénario imagine la renaissance (dans les deux acceptions du terme, « biologique » et historique) d'une Région voulant promouvoir un nouveau modèle de développement basé sur la préservation du patrimoine, ancré dans l'histoire et prenant en compte les richesses naturelles et culturelles. Le projet de la Catena ligerica, en dépassant le concept de la Métropole-jardin<sup>15</sup>, se formalise à travers une charte, dont la Région est garante, et qui engage l'ensemble des collectivités, dont les deux métropoles et l'agglomération de Blois comme « trait d'union », ainsi que tous les espaces naturels de la Région. Il s'agit d'une nouvelle organisation territoriale de la Région conçue simultanément pour pallier le cortège des gaspillages, des consommations d'espace, des pollutions chroniques, mais aussi de perte du lien social résultant d'une métropolisation mal maîtrisée. Ce scénario permet d'optimiser les effets de la transition énergétique et écologique, tout en atténuant les risques sanitaires et climatiques.

Les illustrations graphiques de ces scénarios sont reproduites en annexe. Les scénarios ont, de façon plus ou moins explicite, laissé entrevoir des initiatives à adopter, ou au contraire à éviter, dans une perspective de renforcement de la cohésion régionale et d'un développement plus équilibré et harmonieux du territoire. Ces résultats de la démarche prospective ont alors permis d'énoncer un ensemble de préconisations à mettre en œuvre par la Région et ses partenaires territoriaux dans les 30 années à venir. Certaines de ces préconisations s'inspirent de recommandations nationales émanant entre autres du Conseil Economique et Social national, tandis que d'autres relèvent plus des analyses propres du CESER CVL. Nous n'évoquerons ici

---

<sup>15</sup> Dans les années 1970, un projet d'aménagement linéaire le long de la Loire, sur plus de 150 km avait été proposé sous le nom de métropole-Jardin. Il prévoyait notamment de créer une ligne d'aérotrain, véhicule de transport collectif sur coussin d'air guidé par un monorail en béton circulant à 400 Km/heure mettant Tours et Orléans à moins de 20 minutes l'une de l'autre (projet abandonné à la suite du choc pétrolier de 1974), d'une part, et de favoriser une urbanisation linéaire du Val de Loire, alternant espaces « naturels et créatifs, et zones bâties, d'autre part.

que superficiellement ces dernières, invitant le lecteur à se reporter au rapport à l'origine de cet article<sup>16</sup>.

### 2.3. Sept préconisations stratégiques

Les préconisations adressées par le CESER CVL au terme de son étude prospective s'énoncent en 7 points :

1. Faire respecter les orientations et les règles du Schéma Régional d'Aménagement et Développement Durable et à l'Égalité du Territoire, qui font de l'équilibre territorial une priorité majeure de la politique régionale. Ceci conduit à affirmer le rôle de cheffe de file de la Région en matière d'aménagement du territoire.
2. Créer des espaces de dialogue, renforcer et réussir les coopérations territoriales en Centre-Val de Loire, à travers notamment :
  - La création d'un pôle métropolitain unique Orléans- Blois-Tours, ce qui contribuerait à renforcer la visibilité de l'ensemble de la région aux échelles nationale et européenne. Le pôle associerait les EPCI dans lesquels siègent des villes importantes de la Région Centre-Val de Loire, mais aussi des EPCI péri-métropolitains ainsi que des représentants de la Région.
  - Le CESER préconise que les deux métropoles s'engagent dans la signature de contrats de réciprocité avec les autres EPCI de la Région, dans un jeu gagnant-gagnant, à l'image de ce que Tours a commencé à expérimenter avec les EPCI de son Département. Les EPCI, en particulier des territoires ruraux pourraient intégrer dans leurs projets de territoires, des initiatives partagées avec les métropoles, tels que programmes alimentaires territoriaux pour développer les circuits courts, gestion commune des déchets, mise au service des territoires des capacités d'ingénierie de la métropole, aménagement d'espaces récréatifs et de loisirs, dont pourraient bénéficier les habitants des métropoles, etc.

#### 3. Promouvoir le polycentrisme régional

En facilitant le renforcement des centralités secondaires (villes petites et moyennes), la Région pourrait stimuler l'émergence de pôles régionaux de second et de troisième rang, en particulier par le biais d'une nouvelle génération de contrats entre territoires infrarégionaux et Région.

Mais construire un espace régional polycentrique implique aussi de repenser l'organisation des mobilités à l'échelle régionale, notamment en réhabilitant les petites lignes ferroviaires de niveau intrarégional, pour favoriser les flux croisés entre métropoles et pôles secondaires, mais aussi entre pôles secondaires eux-mêmes.

<sup>16</sup> Le rapport du CESER est directement accessible dans son intégralité via le lien internet suivant : <https://ceser.regioncentre.fr/files/live/sites/ceser/files/contributed/espace-public/Rapports/2020/Rapport%20Octobre%202020%20-%20M%20a9tropolisation%20et%20Coh%20a9sion%20R%20a9gionale.pdf>

4. Favoriser des (re)localisations plus équilibrées territorialement en se dotant d'une administration de mission.

Un service ad hoc au sein de l'Établissement Public Régional pourrait être chargé d'accompagner les entreprises dans leurs choix de localisation, tout en veillant à ne pas favoriser une hyperconcentration métropolitaine.

5. Renforcer la valorisation des espaces naturels et du patrimoine bâti.

La cohésion de la Région, des rapports plus sereins et plus coopératifs entre métropoles et territoires, ne peuvent qu'être favorisés par une mise en valeur de ce qui fait la richesse profonde de cette région, ses paysages, son fleuve royal, ses espaces naturels encore relativement préservés, son patrimoine historique et culturel exceptionnel.

6. Coordonner la territorialisation des investissements de transition écologique.

Face aux défis du changement climatique et de la préservation de la biodiversité, l'enjeu principal des transformations à mettre en œuvre à toutes les échelles territoriales de la transition écologique. Mais la répartition spatiale des investissements de transition écologique et d'adaptation au changement climatique n'est pas neutre et demande à être intégrée à une stratégie d'aménagement de l'espace régional, et passe nécessairement par une coordination entre métropoles et autres territoires de la Région.

7. Renforcer la démocratie participative dans l'élaboration des options d'aménagement et associer les instances de la société civile organisée (Conseils de développement et CESER).

Le CESER voit dans la participation de la société civile l'un des prérequis essentiels d'un aménagement régional « réussi », plus équilibré et territorialement plus égalitaire, qui ne nie pas la réalité du fait métropolitain, et ne se satisfait pas non plus de la désertification rurale.

## Conclusions

Quelles leçons se dégagent des travaux de la section prospective du CESER CVL ? Il convient ici de dissocier celles qui concernent directement l'objet-même de l'étude, à savoir l'évolution à long terme des rapports entre métropoles et autres territoires de la Région, de celles qui concernent la portée et les limites d'une prospective territoriale. En ce qui concerne le premier de ces deux points, ce seront les conclusions du rapport de la section prospective qui seront reprises ici presque intégralement.

1° La création de deux métropoles en Centre-Val de Loire pose un triple défi : en premier lieu pour les métropoles elles-mêmes, mais aussi pour les territoires, villes petites et moyennes et bassins de vie ruraux, et enfin pour la Région dans sa totalité, à la fois dans sa réalité géographique et sa dimension institutionnelle.

L'analyse du fait métropolitain, tout comme les 4 scénarios prospectifs nous montrent que les deux métropoles font face à un défi majeur mettant en jeu à la fois

leur attractivité et leur capacité à diffuser leur dynamisme au profit de l'ensemble de la Région. Comment peuvent-elles gagner en visibilité et rayonnement aux échelles nationale et internationale, alors qu'elles n'ont ni la dimension ni les attributs caractéristiques des principales métropoles européennes, tout en contribuant au développement et à la cohésion régionale ? Ne serait-ce pas là une nouvelle quadrature du cercle ? Pour dépasser ce qui en première analyse pourrait apparaître comme une forme de contradiction insurmontable, plusieurs solutions méritent d'être explorées, déjà suggérées au fil des scénarios. La mise en œuvre de plusieurs dispositifs de coopération renforcée basée sur la mise en valeur de leurs complémentarités, dans un jeu gagnant – gagnant pour chacune d'entre elles, permettrait d'accroître leur offre de services rares et d'exercer des fonctions supérieures qu'il serait illusoire de vouloir développer partout. Autrement dit, il conviendrait que les métropoles puissent tirer parti au mieux de leurs complémentarités, de façon à renforcer leurs potentialités communes, à se constituer en « métropole diffuse » pour contribuer ensemble, à travers des actions et des projets partagés, au renforcement de secteurs stratégiques pour l'ensemble de la Région. Des complémentarités sont à mettre en place en matière de tertiaire supérieur, de recherche et d'enseignement supérieur, d'activités de haute technologie, d'accès aux grands réseaux de transport et de communication, par exemple. De ce point de vue, la création d'un Pôle métropolitain du Val de Loire, structure efficace « d'accélération de la coopération territoriale » en intégrant les deux métropoles et les EPCI du corridor ligérien permettrait de coordonner et d'animer l'ensemble du territoire sous influence métropolitaine. Des précédents existent en France qui ont montré leur efficacité.

Mais le développement des métropoles et leur association dans un pôle métropolitain ne peuvent représenter une valeur ajoutée pour la région dans son ensemble sans l'instauration d'un partenariat fort avec les territoires hors Val de Loire. La métropolisation constitue donc également un second défi à relever pour les territoires à plus faible densité. Si l'on admet l'idée que Orléans et Tours ne peuvent et ne doivent pas se développer au détriment de leurs territoires de proximité, cela implique, qu'elles acceptent de mettre à disposition des autres EPCI, surtout ceux composés des communes plus petites, une part de leurs ressources humaines et financières ; notamment dans le cadre de contrats de réciprocité, dont le CESER souhaite la généralisation à l'ensemble du territoire régional. Pour autant, il faudrait éviter de tomber dans une logique de guichet et d'assistance, qui verrait en quelque sorte les EPCI exercer un simple droit de tirage sur les métropoles. Le défi en la matière est bien de sortir d'une simple logique compensatoire et réparatrice pour parvenir à valoriser les potentialités des territoires non métropolitains, en raisonnant plus en termes d'ancrage que de recherche d'une attractivité devenue quelque peu mythique. Là encore la coopération et le partenariat sont les maître-mots. Mais pour qu'il y ait coopération, les EPCI non métropolitains ont le devoir concevoir des projets de

territoire, adaptés à leurs périmètres, et s'inscrivant dans une perspective de cohésion territoriale et de développement plus durable, sans négliger d'associer dans une démarche participative véritable l'ensemble des acteurs territoriaux à la conception de ces mêmes projets. Ce sont les initiatives locales qui font du polycentrisme un modèle performant d'organisation territoriale. Les territoires, y compris les plus excentrés du sud régional, ont la possibilité à travers leur propre projet de développer de façon lucide, sans objectifs démesurés, une offre alternative au recours systématique à la métropole pour nombre d'activités spécifiques ou de services « de base », avec une valeur ajoutée qualitative. Ils sont aussi les mieux à même de construire des projets valorisant leurs ressources spécifiques, entre autres leur patrimoine matériel et immatériel ; ainsi que les aménités naturelles et paysagères dont ils sont particulièrement bien dotés, en apportant de vraies réponses à un « désir de nature » qui s'affirme de plus en plus au sein de la société globale.

Enfin, la métropolisation est un véritable défi pour la Région Centre-Val de Loire elle-même, car dans le nouveau cadre institutionnel français, les régions et les intercommunalités, métropoles comprises, constituent un binôme incontournable en matière de politiques d'aménagement et de développement du territoire.

Seule la Région peut aussi dans le paysage institutionnel français relayer la parole des citoyens dans l'exigence d'un territoire plus équilibré, où chacun, depuis le rural le plus profond jusqu'à l'espace métropolitain, peut avoir accès aux services essentiels.

La Région se doit de jouer un véritable rôle « d'ensembliser territorial », afin d'éviter le renforcement des inégalités infrarégionales et la perte de cohésion, pouvant aller jusqu'à la désintégration du territoire, comme le suggère le scénario le plus « noir », celui de la « mort annoncée ». L'idée d'un « ruissellement » automatique ou mécanique et de métropoles, simples locomotives de territoires eux-mêmes réduits au statut de réservoirs de main-d'œuvre, ne résiste pas à l'observation des faits. Le défi n'est donc pas mince de parvenir à faire harmoniser les stratégies d'aménagement local, dans une « alliance des territoires » à mettre à l'agenda au sein d'un espace régional marqué par une telle diversité économique, sociale environnementale, paysagère et culturelle.

C'est en relevant concomitamment ces trois défis que les collectivités et acteurs de la région pourront s'engager dans la voie d'un développement territorial plus durable.

2° Les conclusions précédentes relatives à la Région CVL et à son devenir sous l'effet de la métropolisation, ne font qu'illustrer en quoi une réflexion prospective en dépit de ses limites, et des incertitudes qu'elle ne peut lever, peut contribuer à la co-construction d'une stratégie de développement territorial durable à l'échelle régionale, basée sur l'anticipation de futurs possibles.

Une région peut s'analyser comme un système complexe au sein duquel les interdépendances sont nombreuses et multiples, et c'est bien en raison de cela que les trajectoires possibles de développement sont diverses, dessinant des futurs multiples, à l'image des scénarios de l'exemple présenté dans cet article. On ne peut donc s'en tenir à des choix stratégiques qui seraient fondés sur de simples prolongements de tendance, fussent-ils corrigés par la prise en compte de variations de paramètres.

Le recours à des scénarios contrastés ne garantit pas a priori la justesse et la pertinence des décisions qui seront prises, mais il permet d'améliorer la prise de décision en avenir incertain. Leur construction passant nécessairement par une approche collaborative requiert une participation active de nombreux acteurs de l'aménagement qu'ils soient publics, privés ou émanant de la société civile organisée (associations, ONG, organisation de l'économie sociale et solidaire, etc.) ; ne serait-ce que pour formuler les hypothèses qui seront retenues pour chacune des variables prises en compte. De ce point de vue, la prospective se prête bien à une démarche de démocratie participative ; laquelle est aussi une des conditions de durabilité.

Pour revenir à notre exemple, rien ne permet de considérer d'emblée que tel ou tel des scénarios sera plus plausible que les autres. Il y a d'ailleurs tout lieu de croire qu'aucun d'entre eux ne se réalisera intégralement, et que la réalité de 2050 sera plus proche d'un mix, sans préjuger de leur importance relative. Mais outre que ces scénarios permettent de prendre en compte la dimension du temps long dans les transformations à venir du territoire régional, ils contribuent à dégager de façon normative, parmi les évolutions plausibles, les plus souhaitables dans une perspective de développement durable et cohésif. Et il incombe donc aux décideurs et planificateurs de s'orienter vers des choix d'aménagement plus en cohérence avec les scénarios du « souhaitable », en s'éloignant autant que faire se peut de ceux de l'inacceptable du point de vue de la durabilité. C'est en ce sens que l'on peut considérer la prospective comme utile à la mise en territoire du développement durable, quel que soit par ailleurs le niveau d'approximation des scénarios proposés.

## **Déclaration de divulgation**

Aucun conflit d'intérêts potentiel n'a été signalé par les auteurs.

## **ORCID**

Jean-Paul Carrière  <https://orcid.org/0000-0002-5781-4369>

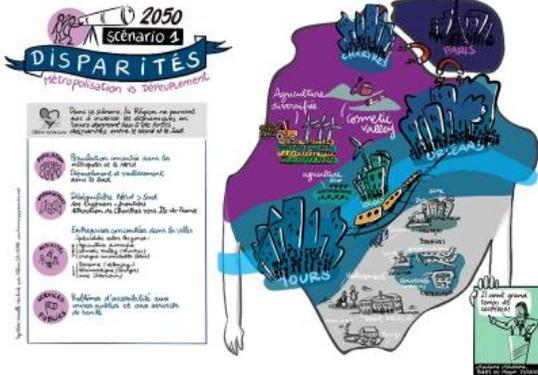
## References

- Berger, G. (1958). L'attitude prospective. *Prospective* 1.
- Berger, G. (1964). *Phénoménologie du temps et prospective*. Paris: PUF.
- Bourdeau-Lepage, L. (2020). *Evaluer le bien-être sur un territoire. Comprendre pour agir sur les facteurs d'attractivité territoriaux*. Disponible à : <https://indd.adobe.com/view/fb6d1da3-e24a-429c-8b7e-e17afa46fee8>
- Carrière, J-P. (2020). Le SRADDET, un « outil » de planification au service de l'aménagement du territoire régional et du développement territorial durable ? *Lucrările Seminarului Geografic Dimitrie Cantemir* 47 (1) : 7-28. <http://dx.doi.org/10.15551/lsgdc.v47i1.01>
- Carrière, J-P., Hamdouch, A., & Iașu C. (2016). *Développement durable des territoires*. Paris: Economica - Anthropos .
- CESER Centre-Val de Loire. (2020). *Métropolisation et cohésion régionale. Tours et Orléans peuvent-elles « faire métropole » ? Un défi régional en Centre-Val de Loire ? Rapport de la Section Prospective – Rapporteur : JP Carrière*. 115 pages.
- Crozier, M., & Friedberg, E. (1977). *L'Acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*. Paris: Le Seuil.
- Désaunay, C. (2020). La Covid, accélérateur de démétropolisation ? *Revue Futuribles*.
- Godet, M. (1991). *L'Avenir autrement*. Paris: Armand Colin.
- Godet, M. (2001). *Manuel de prospective stratégique* (tome 1 : Une Indiscipline intellectuelle ; tome 2 : L'Art et la méthode). Paris: Dunod.
- De Jouvenel, H. (2004). La démarche prospective, un bref guide méthodologique. *Les docs d'Aleph*, no. 7.
- De Jouvenel, H. (2014). *Invitation à la prospective*. Paris: Futuribles.
- De Jouvenel H, & Roque, M.-A. (1994). *La Catalogne à l'horizon 2010*. Paris : Economica.
- Lesourne, J. (1981). *Les Mille Sentiers de l'avenir*. Paris: Seghers.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pecqueur, B. (2000). *Le développement local*. Paris: Syros.
- Thépot, J. (2005). Jacques Lesourne. *Revue française de gestion* 3/2005 (156) : 9-15.

**Annexe 1. Représentations graphiques de l'organisation territoriale de la Région CVL en 2050, au terme des 4 scénarios**

**Scénario N° 1 - Les déséquilibres persistent !**

**Procès-Verbal des assises de la cohésion territoriale en région Centre-Val de Loire, le 25 mai 2050.**



**Poursuite des tendances à l'œuvre aujourd'hui qui vont dans le sens d'une accentuation des déséquilibres territoriaux, les métropoles ligériennes continuant à « aspirer » les ressources régionales, en dépit de belles initiatives de développement local.**

**Scénario N°2 - De la fracture à la construction d'un avenir choisi.**



Ce scénario se situe dans les **grandes orientations nationales**, telles qu'elles sont actées aujourd'hui

Les **solutions techniques et énergétiques** proposées sont toutes disponibles

Une **volonté politique forte** de réduction des inégalités et d'un retour à la cohésion au moyen de **coopérations renforcées**, suite à un double choc (crise sanitaire et inondation centennale)

Une **conférence de crise** débouchant en 2022 sur la création d'un **Comité des territoires** et l'adoption d'un **cadre stratégique** (7 domaines d'action)

- En 2050, le cadre a été mis en œuvre

