



HAL
open science

Favoriser une meilleure gouvernance des territoires

Gérard-François Dumont

► **To cite this version:**

Gérard-François Dumont. Favoriser une meilleure gouvernance des territoires. Allain, Joël, Goldman, Philippe, Saulnier, Jean-Pierre. De la prospective à l'action, Apors Éditions, pp.169-183, 2016, 978-2-9542263-5-4. <halshs-01374774>

HAL Id: halshs-01374774

<https://shs.hal.science/halshs-01374774v1>

Submitted on 23 May 2025

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.



HAL Authorization

Postface

Favoriser une meilleure gouvernance des territoires

GÉRARD-FRANÇOIS DUMONT*

Professeur à l'Université Paris-Sorbonne

Les lois territoriales votées en France depuis la décentralisation de 1982 ont deux caractéristiques principales : leur profusion¹ avec, en moyenne, une loi par an, et leur longueur, avec un nombre très élevé d'articles.

Au regard de leurs objectifs, qui sont d'améliorer l'attractivité des territoires et le bien commun des habitants, il est d'abord nécessaire de s'interroger sur leur résultat puis de se demander ce qu'il conviendrait de faire pour mieux atteindre les objectifs ci-dessus, ce qui suppose notamment des gouvernances territoriales plus efficaces.

Pour simplifier, la période historique suivant les lois de décentralisation peut se décomposer en deux périodes :

- la première, 1982-1997, correspond à ce que nous appellerons les « quinze glorieuses » de la décentralisation ;
- la seconde est une période de régression de la décentralisation pendant laquelle des décisions de recentralisation l'emportent, malgré le changement constitutionnel décidé en 2003 qui signifie, selon une lecture objective, que la décentralisation n'est pas une option pour la France. En effet, la réforme constitutionnelle de 2003 a complété l'article 1^{er} de notre Constitution, désormais ainsi rédigé : « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée »².

LES QUINZE GLORIEUSES DE LA DÉCENTRALISATION

Les quinze glorieuses ne sont rien moins qu'une révolution dans la gouvernance des territoires français.

Certes, dès le XVIII^e siècle, la décentralisation est projetée par des auteurs éclairés. Au XIX^e siècle, l'idée est reprise sous la Restauration puis, plus concrètement mais

* Professeur à la Sorbonne, Président de la revue *Population et Avenir*, auteur notamment de *Diagnostic et gouvernance des territoires* (Paris, Armand Colin).

¹ Gérard-François Dumont, « Les conditions de l'attractivité des territoires », dans : Torre, André, Bourdin, Sébastien (direction), *Big bang territorial*, Paris, Armand Colin, 2015.

² Loi constitutionnelle du 28 mars 2003, « relative à l'organisation décentralisée de la République » et au référendum local.

brièvement, lors de la Révolution de 1848. Sous la II^e République, la loi municipale de 1884, qui va rester en vigueur jusqu'en 1982, améliore les libertés locales tout en consacrant une forte tutelle préfectorale. L'évolution vers la décentralisation, qui ne se concrétise qu'en 1982, vient donc de loin. Plus récemment, sous la Ve république, le 24 mars 1968, le général de Gaulle déclare dans un discours à Lyon : « l'effort multiséculaire de centralisation, qui lui fut longtemps nécessaire pour réaliser et maintenir son unité malgré les divergences des provinces qui lui étaient successivement rattachées, ne s'impose plus désormais ». En 1976, le rapport « Vivre ensemble » d'Olivier Guichard constate que le centralisme accusé des institutions françaises a freiné le développement des responsabilités locales. Ce rapport est accompagné d'un « questionnaire aux maires de France » auquel répondent 16000 maires, manifestant leur volonté d'exercer des compétences plus nombreuses en relation avec la vie quotidienne de leur concitoyens. En 1981, François Mitterrand, présentant les grandes lois de décentralisation que vont porter le Premier ministre Pierre Mauroy et Gaston Defferre, déclare : « La France a eu besoin d'un pouvoir fort et centralisé pour se faire ; elle a, aujourd'hui besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire ».

Comme, en 1982, près de deux siècles après une Révolution qui, à l'origine, en 1789, se voulait décentralisatrice, la décentralisation n'est toujours pas réalisée, le ministre de l'intérieur et de la décentralisation, Gaston Defferre, patron des préfets et tuteur des élus locaux, décide de l'effectuer au pas de charge, en recourant à une méthode assez autoritaire, sans grandes consultations préalables, afin d'éviter tout enlèvement du projet. En outre, la décentralisation bénéficie de la dynamique des acteurs les premiers concernés, maires et conseillers généraux, qui s'engagent pleinement dans la réforme.

Les principaux objectifs énoncés par Gaston Defferre sont au nombre de trois. Il s'agit d'abord de rapprocher les citoyens des centres de décision, notamment pour prendre en considération les nouvelles aspirations sociales qui s'expriment localement, comme le souci identitaire des territoires qui, selon le rapport du député Jean-Pierre Worms sur la loi du 7 janvier 1983, préfèrent « l'unité nationale librement choisie à l'uniformité administrativement imposée ». Ensuite, il faut responsabiliser les élus en leur donnant de nouvelles compétences, afin de rendre l'administration locale plus efficace car plus proche des décideurs et, enfin, favoriser le développement d'initiatives locales dans le contexte d'une économie dont le ressort ne dépend plus exclusivement de la politique économique nationale, mais également des dynamiques locales.

Trois lois fondamentales, datées du 2 mars 1982 et des 7 janvier et 22 juillet 1983 fondent la décentralisation. La première fixe les règles générales et les suivantes la répartition des compétences.

Les principales mesures modifiant l'organisation territoriale de la France concernent d'abord le transfert de l'exécutif départemental du préfet au président du conseil général, la reconnaissance de la capacité d'intervention économique

des collectivités territoriales, et l'érection de la région en collectivité territoriale à part entière avec un élargissement et un transfert des compétences du Préfet de région au président du conseil régional.

Parallèlement, la loi supprime toute tutelle *a priori*, instaurant un contrôle de légalité *a posteriori*. En matière financière, la tutelle des services financiers de l'État dans le domaine des actes budgétaires cesse. Un contrôle *a posteriori*, exercé par une nouvelle juridiction, la chambre régionale des comptes, est instauré.

Trois principaux transferts des compétences sont effectués : à la commune en matière d'urbanisme ; aux départements en matière de transports scolaires, d'action sociale et de santé, et d'environnement ; à la région en matière de planification, d'aménagement du territoire, de formation professionnelle et d'apprentissage. Ces décisions sont mises en œuvre par le biais d'autres transferts en moyens et en personnels, plus particulièrement en matière sociale.

Ces décisions de décentralisation sont singulières, pour une raison principale. Si l'on excepte les transferts importants concernant l'urbanisme, les lycées et les collèges, les collectivités conservent *grosso modo* leurs compétences antérieures, mais dans un cadre décentralisé. Même les missions d'aménagement du territoire et de soutien au développement économique, plus particulièrement confiées à la région, sont dans la suite logique de ses responsabilités antérieures. La décentralisation n'effectue donc pas une redistribution des rôles entre les différents niveaux administratifs.

La décentralisation tient donc moins à une nouvelle répartition des tâches qu'au passage d'un certain nombre de décisions de gestion du gouvernement central à des autorités élues, régionales, départementales ou communales. Néanmoins, ces décisions s'inscrivent dans le respect de lois nationales. Par exemple, le président du conseil général a pour mission d'être un exécutant avisé de l'application sur son territoire de la politique sociale de l'État. En conséquence, les collectivités territoriales françaises disposent de moins d'autonomie que celles des autres pays européens ayant également trois échelons d'administration décentralisée, comme l'Allemagne, l'Espagne ou l'Italie³.

Car l'État garde un rôle prépondérant, comme l'illustre le maintien de certains de ses services aux différents échelons territoriaux. Par exemple, alors que le département apparaît comme le pilote de l'action sociale territoriale, l'État conserve, à l'échelon départemental, une administration sociale comportant un nombre assez élevé d'agents, en partie justifiée par certaines compétences sociales qu'il conserve. Cette formule d'une double administration, dépendant l'une de l'État et l'autre du conseil général, chacune en charge d'opérations d'exécutions relevant de logiques comparables sur le même territoire, apparaît singulière par rapport aux pratiques étrangères ou par rapport à l'organisation des communes où le maire dispose d'une double « casquette », à la fois agent de l'État et agent de la commune en tant que collectivité territoriale.

³ Gérard-François Dumont, « Les régions d'Europe : une extrême diversité institutionnelle », *Diploweb.com, La revue géopolitique*, 11 janvier 2014.

En 1982-1983, la révolution de la décentralisation se met incontestablement en œuvre. Mais l'observateur doit considérer ce qu'on appelle en prospective des «signaux faibles»⁴ témoignant de risque de recentralisation.

DES SIGNAUX FAIBLES DE RECENTRALISATION

Le premier signal faible est symbolique, mais notable. Les lois de 1982-1983 ont changé le titre du préfet en commissaire de la république pour bien souligner combien il n'est plus le maître des exécutifs des départements et des régions. Mais, dès 1984, le titre de préfet est de retour, symbolisant la volonté de maintien d'une forte présence de l'État aux plans régional et local. Par ailleurs, plusieurs décisions figurant dans diverses lois introduisent des complications ayant pour effet de limiter le caractère effectif de la régionalisation. Par exemple, concernant certaines compétences, la loi du 7 janvier 1983 est fort claire : «la région assure la mise en œuvre des actions d'apprentissage et de formation professionnelle continue». Mais cette même loi, selon une pratique de plus en plus courante, restreint le principe à peine son énoncé terminé. En effet, le paragraphe suivant du même article indique : «toutefois, l'État est compétent après avis des régions sur le choix et la localisation des actions...».

En outre, la résistance des administrations d'État à transférer les locaux et les personnes correspondant aux compétences décentralisées est incontestable. Le ministère de l'éducation nationale offre à cet égard, si l'on peut dire, un cas d'école. En effet, alors que la région et le département reçoivent respectivement la responsabilité de la construction et de l'entretien des lycées et des collèges, ce ministère conserve en son sein l'ensemble des personnes et des postes budgétaires auparavant concernés par ces tâches et ne transfère rien aux régions et aux départements.

Un autre signal faible se trouve dans la Loi *Administration Territoriale de la République* du 6 février 1992, dans la mesure où elle affirme avec force le rôle primordial du préfet. Puis la restriction de l'autonomie des régions et des départements commence en matière fiscale avec la substitution aux ressources propres des collectivités territoriales de dotations de l'État dont l'évolution ne dépend plus de la réalité des dynamiques territoriales. La première brèche est ouverte lorsque la loi de finances pour 1993, préparée par le ministère des finances, décide, par son article 53, la suppression des parts régionale et départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Un autre signal faible vient de la loi de 1995 sur l'aménagement et le développement du territoire : elle instaure notamment la formule de la directive territoriale d'aménagement (DTA) qui limite géographiquement les compétences précédemment acquise par les collectivités territoriales : en effet, la DTA permet à l'État, dans des périmètres spécifiques dont il choisit la définition, d'encadrer les projets des collectivités locales par une réglementation particulière, dérogeant

⁴ En prospective, un signal faible est un événement mineur, intermédiaire entre les ruptures et les indicateurs, susceptible d'exercer à terme une influence sur une tendance. Sur cette terminologie, cf. par exemple Dumont, Gérard-François (direction), *Populations et territoires de France en 2030, le scénario d'un futur choisi*, Paris, L'Harmattan, 2008.

donc aux autres principes de la décentralisation. Dans la pratique, plusieurs espaces ont été actés comme devant s'inscrire dans une DTA. Mais ces dernières sont longues à voir le jour, en raison des difficultés concrètes d'application d'une réglementation s'inscrivant dans un empilement de textes, accentué lorsqu'il s'agit de territoires ayant à respecter en outre et la loi montagne et la loi littorale. L'effet le plus clair, pour des territoires inscrits sous l'emprise des DTA, est souvent de geler toute décision structurante pendant les années de la préparation de la directive, les élus attendant logiquement les décisions de la DTA, tout en apportant leur contribution à son élaboration. Par exemple, l'une des DTA a concerné la totalité du département des Alpes-Maritimes. En conséquence, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur s'est vue en quelque sorte mise sous l'autorité de l'État pour les questions d'aménagement concernant le sixième de son territoire. Et, dans cet exemple, il a fallu plus de sept ans depuis la définition du périmètre de la DTA en 1995 pour qu'un gouvernement l'approuve et qu'elle fasse, début 2003, l'objet d'un décret en Conseil d'État. Pendant ce temps de gel de toute décision structurante, les régions européennes concurrentes, comme la Ligurie ou la Catalogne, continuaient d'aménager leur territoire. En fait, la DTA prendrait peut-être sens si elle signifiait un apport budgétaire spécifique de l'État, ce qui n'est guère le cas.

Ensuite, lorsque ces signaux faibles sont suivis de nombreuses décisions de recentralisation, les «quinze glorieuses» de la décentralisation sont terminées sans que les citoyens en aient conscience.

DES DÉCISIONS DE RECENTRALISATION

Les deux ensembles de décisions dont l'application va dans le sens d'une recentralisation relèvent, l'un de lois fiscales, l'autre d'autres lois.

Le premier se résume à la limitation accrue de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales, avec différentes décisions prises à la fin des années 1990 : suppression des recettes fiscales des collectivités territoriales correspondant à la part salaire de la taxe professionnelle, suppression des recettes des régions correspondant à la part régionale de la taxe d'habitation, suppression de la vignette des véhicules de particuliers, dont les recettes étaient auparavant affectées, depuis 1984, aux départements. Bien entendu, ces recettes «nationalisées» font théoriquement l'objet de compensations par des dotations de l'État, mais les méthodes de calcul et l'évolution de la compensation restent douteuses et aléatoires. Par exemple, les départements qui avaient auparavant abaissé leur tarif de la vignette sont pénalisés. Surtout, les recettes, provenant de dotations dont les calculs sont d'une complexité les rendant quasi incompréhensibles, ne reflètent plus la situation économique des territoires ni les politiques décidées par les élus locaux. Au total, le véritable hiatus réside dans l'atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales, maître mot de la décentralisation,

énoncé dans le premier article du code général des collectivités territoriales. L'État devient le premier contribuable des collectivités territoriales et leurs ressources propres deviennent minoritaires dans leurs budgets.

En outre, l'autonomie des dépenses des collectivités territoriales se réduit considérablement sous l'effet des lois nationales sans contrepartie du budget de l'État : application dans la fonction publique territoriale et dans les associations financées par les collectivités territoriales des 35 heures (donnant lieu à des baisses partielles de charges dans les entreprises privées mais non dans la fonction publique territoriale) et, dans les départements, conditions de prise en charge des services d'incendie et de secours comme de l'aide personnalisée à l'autonomie. Ce constat est général puisqu'il est attesté tant à droite qu'à gauche, par exemple dans le document des huit présidents socialistes de conseils régionaux lançant, le 1^{er} juin 2001, « un appel solennel pour une nouvelle étape significative de la décentralisation ».

De plus, les nouvelles décisions présentées comme de nouveaux pas vers davantage de décentralisation consistent essentiellement à faire porter par les budgets des régions, sans contrepartie équitable, des dépenses relevant auparavant du budget de l'État. La décentralisation du réseau des Transports express régionaux (TER) s'est opérée dans ce contexte, conduisant la région Nord-Pas-de-Calais, pourtant de même tendance politique que le gouvernement ayant décidé cette réforme, à attaquer devant le Conseil d'État l'arrêté transférant les compétences de la SNCF à la région. Le président de cette région a qualifié cette décentralisation d'« improvisée » et de « bâclée », en précisant qu'elle ne pouvait être efficiente « sans une nouvelle ressource dynamique pour les régions »⁵.

Outre le traitement souvent supplétif des collectivités territoriales et la diminution de leur autonomie fiscale, la recentralisation relève d'un second ensemble de textes, comme certaines dispositions des lois sur l'aménagement du territoire (1999), sur la coopération intercommunale (1999) et sur la solidarité et le renouvellement urbain (1999). Le pouvoir du préfet est par exemple renforcé en application de la loi de 1999 sur la coopération intercommunale qui lui octroie un pouvoir essentiel pour la création, l'organisation et le regroupement de communes dans les intercommunalités. Il valide les périmètres des intercommunalités dans le cadre aussi bien des créations ou des modifications que des extensions.

Conscient des insatisfactions nées des décisions de recentralisation, le gouvernement de Lionel Jospin nomme en 2000 une commission présidée par l'ancien Premier ministre Pierre Mauroy⁶. Elle conclut à la nécessité de clarifier les ressources des collectivités territoriales et témoigne, au moins implicitement, de la recentralisation dans plusieurs de ses propositions. Par exemple, la proposition n° 152 souhaite : « Compenser intégralement les nouveaux transferts de compétences, y compris les coûts de mise aux normes des équipements remis aux collectivités territoriales » Et la proposition n° 135 est formulée ainsi : « Affirmer la nécessaire autonomie fiscale des collectivités territoriales ».

⁵ Daniel Percheron, *Le Monde*, 2 février 2002.

⁶ *Refonder l'action publique locale*, décembre 2000.

Bien entendu, il convient de comprendre qu'elle s'est amoindrie. Mais ce rapport va rester assez largement lettre morte, d'autant plus que ce qu'on appelle l'acte II de la décentralisation (2003-2004) est en grande partie une « décentralisation centralisée ».

Pourtant, l'acte I de la régionalisation, entamée en 1982, s'était traduit par un réel succès. Les collectivités territoriales avaient démontré que les compétences que l'État lui avait déléguées, comme les lycées ou les collèges, l'entretien des routes, etc., étaient assumées beaucoup plus efficacement qu'elles ne l'avaient été par l'État.

LA « DÉCENTRALISATION CENTRALISÉE »

En 2003, l'acte II de la régionalisation semble *a priori* une avancée significative pour trois raisons. Au plan juridique, avec la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, « relative à l'organisation décentralisée de la République », l'article premier est complété, comme précisé ci-dessus, par l'ajout : « Son organisation (celle de la France) est décentralisée ». L'article 37 prévoit que « la loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental ». Le nouvel article 72 précise que les collectivités territoriales « ont vocation à prendre des décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être prises à leur échelon ». C'est implicitement reconnaître que le fonctionnement de la France doit être régi par le principe de subsidiarité, même si la frilosité jacobine ne permet pas d'employer le terme officiellement.

En second lieu, la dimension régionalisation de l'acte II de la décentralisation apporte un changement important dans les missions et le cadre d'intervention des régions en augmentant les activités dont elles peuvent assurer la gestion⁷. Enfin, le nouveau mode de scrutin mis en œuvre en 2004 accroît le poids politique du président du conseil régional.

Mais, pour les collectivités territoriales, l'acte II implique notamment des contraintes réglementaires croissantes pouvant conduire à suspecter la mise en œuvre de ce que j'ai appelé une « décentralisation centralisée ». *Décentralisation*, puisque ce sont bien les élus des collectivités territoriales qui votent un nombre accru de décisions, concernant les personnels transférés de l'éducation nationale, les services départementaux d'incendie et de secours ou des financements au profit des universités, mais *centralisée*, puisque les contraintes nationales légales qui définissent le cadre et pèsent sur ces décisions sont d'une ampleur considérable, énonçant des modalités fort détaillées, ce qui contrevient au principe de subsidiarité. Par exemple, la gestion des personnes transférées de l'éducation nationale est étroitement corsetée par des textes nationaux empêchant les collectivités territoriales de mettre en œuvre une véritable gestion de leurs ressources humaines ; c'est le préfet qui décide les besoins des services départementaux d'incendie et de secours, et les universités relèvent toujours de la compétence exclusive de l'État.

⁷ Cf. Dumont, Gérard-François, *Les régions et la régionalisation en France*, Paris, Éditions Ellipses, 2004.

Autrement dit, l'acte II de la décentralisation accentue l'analyse déjà faite en 1999 selon laquelle l'État « fait son marché dans le porte-monnaie des régions », dans les budgets des collectivités territoriales, selon l'expression de Michel Delebarre, alors président du conseil régional Nord-Pas-de-Calais, stigmatisant « un recul historique de la décentralisation »⁸. Le titre qu'avait choisi en 2001 le quotidien *Le Monde*⁹ : « L'État annonce, les collectivités paient » est de plus en plus pertinent. Ainsi les collectivités territoriales exercent-elles un rôle de supplétifs de l'État dans de nombreux domaines. Là, c'est une commune qui finance la rénovation d'un commissariat de la police nationale ; ailleurs, c'est l'État qui déclassifie, totalement ou partiellement, une route nationale mal entretenue pour en laisser sans contrepartie la charge financière aux collectivités territoriales¹⁰.

PRIVILÉGIER DES PROJETS OU DES SCHEMAS ?

Pourtant, puisque la décentralisation, selon sa véritable signification, consiste à confier aux élus locaux de véritables responsabilités, notamment dans leur façon de gouverner les territoires, on pourrait penser que les lois se contenteraient de définir des principes généraux tout en laissant les territoires s'organiser ; mais ce n'est guère le cas. Revenons avant l'acte II avec l'exemple de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, couramment appelée loi SRU. Cette loi instaure notamment l'obligation pour les territoires d'élaborer un schéma de cohérence territoriale, abrégé SCoT. En réalité, ce SCoT est un document d'urbanisme¹¹ succédant à ce qui s'appelait auparavant le « schéma directeur ». Il se veut l'outil de conception et de mise en œuvre d'une planification stratégique intercommunale, à l'échelle d'un large bassin de vie ou d'une aire urbaine, dans le cadre d'un projet d'aménagement et de développement durables (PADD).

Le SCoT est censé servir de cadre de référence pour les différentes politiques sectorielles, notamment celles centrées sur les questions d'organisation de l'espace et d'urbanisme, d'habitat, de mobilité, d'aménagement commercial ou d'environnement. Il doit en assurer la cohérence, tout comme il doit assurer celle des documents sectoriels intercommunaux : plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi), programmes locaux de l'habitat (PLH), plans de déplacements urbains (PDU), PLU ou cartes communales établis au niveau communal.

Dans la définition du périmètre et dans l'établissement de leur SCoT, les territoires disposent-ils d'une certaine latitude ? Guère, en fait, car ce ne sont ni les élus locaux, ni leur conseil régional qui décident de la pertinence d'un périmètre de SCoT mais l'État, via le préfet, qui arrête le périmètre considéré comme pertinent, à partir du concept, pourtant éminemment discutable, d'aire urbaine.

⁸ *Le Monde*, 15 septembre 1999.

⁹ 12 juillet 2001.

¹⁰ Sans oublier l'attitude hypocrite de l'État sur les contrats de

plan, qu'il n'a guère respectés.

¹¹ Le code de l'urbanisme fixe le régime des SCoT aux articles R.141-1 et suivants.

En outre, même si les élus sont responsables de l'élaboration du document, l'approuvent par délibération de l'établissement public compétent (syndicat mixte ou EPCI), en assurent le suivi et décident de sa mise en révision, la loi leur dicte des obligations détaillées¹² et, plus précisément, la rédaction de trois documents.

Le premier est un « rapport de présentation », qui doit contenir notamment un diagnostic et une évaluation d'impact environnemental. Ce rapport de présentation doit expliquer les choix retenus pour établir les deuxième et troisième documents, appelés « projet d'aménagement et de développement durables » et « document d'orientation et d'objectifs », en s'appuyant sur un diagnostic établi à partir des données économiques et démographiques ainsi que des besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services. Il doit présenter une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du schéma et doit justifier les objectifs chiffrés de limitation de cette consommation compris dans le document d'orientation et d'objectifs.

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD), deuxième document obligatoire, doit fixer les objectifs des politiques publiques d'urbanisme, du logement, des transports et des déplacements, d'implantation commerciale, d'équipements structurants, de développement économique, touristique et culturel, de développement des communications électroniques, de protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers et des paysages, de préservation des ressources naturelles, de lutte contre l'étalement urbain, de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques.

Enfin, troisième document obligatoire, le document d'orientation et d'objectifs (DOO) doit déterminer les orientations générales de l'organisation de l'espace et les grands équilibres entre les espaces urbains ou à urbaniser et les espaces ruraux, naturels, agricoles et forestiers. Il définit les conditions d'un développement urbain maîtrisé et les principes de restructuration des espaces urbanisés, de revitalisation des centres urbains et ruraux, de mise en valeur des entrées de ville, de valorisation des paysages et de prévention des risques. Ce DOO est opposable aux PLUi et PLU, PLH, PDU et cartes communales, ainsi qu'aux principales opérations d'aménagement (ZAD, ZAC, lotissements de plus de 5 000 m², réserves foncières de plus de 5 ha, etc.)¹³.

La lecture des obligations ci-dessus montre combien l'État est directif dans les méthodes à appliquer de façon uniforme dans les territoires. À l'inverse, on pourrait penser que le rôle de l'État est d'inciter les territoires à réfléchir à leur organisation, de les encourager à faire de la prospective territoriale, de favoriser des lieux favorables aux échanges d'expérience, de supprimer des doublons en transférant aux territoires des personnels compétents sur les questions territoriales et qui avaient été recrutés selon des critères antérieurs à la décentralisation. Mais la logique des lois territoriales votées depuis la fin des années 1990 est tout autre :

¹² Sans oublier que le SCoT doit prendre en compte les programmes d'équipement de l'État (projet d'intérêt général - PIG -, les directives territoriales d'aménagement - DTA -, etc.), des collectivités territoriales et de leurs établissements ou services publics ainsi que les schémas régionaux de cohérence écologique. Il doit être notamment compatible avec les chartes de parcs naturels régionaux ou de parcs

nationaux ainsi qu'avec les objectifs de gestion des risques d'inondation et les orientations fondamentales définies par les plans de gestion des risques d'inondation.
¹³ Depuis le vote de la loi Engagement National pour l'Environnement (ENE) de juillet 2010, dite loi « Grenelle II », les obligations des SCoT sont encore plus détaillées.

elle impose aux collectivités territoriales une gouvernance sur des rails fixes dont les élus ne peuvent s'écarter, limitant considérablement les possibilités d'innovation dans leur gouvernance territoriale.

Pourtant, il est loisible de s'interroger sur l'utilité du caractère fort détaillé de la réglementation imposant aux collectivités territoriales des procédures d'organisation si précises de leur territoire, à l'exemple ci-dessus du SCoT. D'une part, l'histoire des territoires ne plaide guère en faveur de l'efficacité des prédécesseurs des SCoT, les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU), conçus également pour régenter les territoires de façon détaillée. D'autre part, on peut se demander quelle est la pertinence d'un SCoT au moment de sa publication.

Effectivement, l'utilité pratique des schémas directeurs produits dans le passé reste à prouver. Les mètres de documents composant la préparation et la publication des schémas directeurs ont requis moult réunions et rédactions chronophages, sans oublier des commandes publiques coûteuses. La méthode imposée par l'État, se traduisant par des moyens et un temps considérables dépensés par les élus et leurs collaborateurs, a-t-elle véritablement permis d'avancer vers le bien commun des populations et l'attractivité des territoires ?

Prenons l'exemple des schémas directeurs de l'Île-de-France, des documents particulièrement épais réalisés conformément à la réglementation. Au regard de la situation territoriale de l'Île-de-France au milieu des années 2010, ils n'ont nullement empêché la détérioration des transports publics dans cette région et n'ont pas permis de résoudre les grands problèmes d'aménagement de la région : absence de liaisons directes Paris-aéroports et entre aéroports ; absence de création de liens entre des lignes de métro, liens qui feraient gagner du temps et réduiraient ainsi la fatigue de centaines de milliers de personnes chaque jour ; insuffisance de la multimodalité entre les modes de transports ; enclavement de nombreux quartiers de barres et de tours ; montée d'une insécurité nuisant à l'attractivité de certains quartiers ; insuffisance de l'attractivité de Paris qui a perdu nombre de centres de décisions¹⁴.

En outre, lorsque nous examinons les grandes réalisations ayant amélioré l'attractivité des territoires français, nous observons qu'elles sont rarement issues de schémas directeurs, ou de SCoT pour les années les plus récentes. En Île-de-France, le stade de France est dû à l'engagement pris par la France de construire un stade d'une capacité de 80 000 places, assises et couvertes, en contrepartie de l'obtention, le 2 juillet 1992, de l'organisation de la Coupe du monde de football 1998. Quant à l'intelligente localisation du stade de France à Saint-Denis, aux portes de Paris, elle n'est nullement issue du schéma directeur d'Île-de-France : c'est un gouvernement qui l'a décidée, revenant sur la décision erronée d'un précédent gouvernement de l'installer à Melun-Sénart.

Les autres régions françaises offrent de nombreux autres exemples de ce type. Ainsi, Sophia-Antipolis, la plus vaste technopole de France et d'Europe,

¹⁴ Cf. par exemple « Fuite des centres de décision, quelles réalités ? », CCI Paris-Île-de-France, octobre 2014.

est fondée en 1971 par l'Association Sophia Antipolis et un groupement d'intérêt économique, avec comme ambition réussie de favoriser les passerelles entre recherche et industrie¹⁵. Dans la Vienne, René Monory, président du conseil général, imagine au début des années 1980 une cité du futur pour « créer les conditions les plus favorables au développement d'un département rural en perte de vitesse ». Personne n'y croit ; mais ce sera le pays du Futuroscope, comme les publicités d'aujourd'hui l'attestent, dont le parc a déjà accueilli plus de 50 millions de visiteurs.

En Vendée, le Puy-du-Fou commence en 1978, à côté d'un écomusée, par un spectacle nocturne, assuré par des bénévoles qui souhaitent, dans le cadre du château en ruine du Puy-du-Fou, retracer l'histoire de la Vendée du Moyen Âge à la Seconde Guerre mondiale à travers le destin d'une famille, les Maupillier. Depuis, les créations de ce parc de loisirs se sont multipliées et, en 2014, il a été consacré meilleur parc de loisirs du monde. En Bretagne, à Carhaix-Plouguer, en 1992, le festival des vieilles charrues débute, grâce à des bénévoles, sous la forme d'une fête de fin d'année scolaire ; il va devenir le premier festival de France.

La révolution ferroviaire et d'attractivité qu'a connue Lille¹⁶ n'est pas due à un schéma directeur mais à son maire Pierre Mauroy qui imposa à la SNCF la localisation de la nouvelle gare TGV (Lille-Europe) à proximité du centre-ville, assurant un changement structurel de la position de Lille dans les réseaux français et européen de transport ferroviaire. Après un siècle et demi d'une position peu enviable de gare terminus (Lille-Flandres) à l'écart des réseaux européens, Lille est ainsi devenue en 1994 une tête de réseau ferroviaire tridimensionnelle vers Paris et le sud de la France, vers l'Angleterre et la Belgique, puis les Pays-Bas et l'Allemagne. Ce nouvel atout géographique, accentué au fur et à mesure de l'amélioration des voies belges, anglaises et allemandes rendant possible la grande vitesse, a permis à Lille de mieux répondre aux défis de l'affaiblissement industriel. À Lyon, le projet de construction d'un grand stade, inauguré en 2016, ne figurait nullement dans les schémas directeurs. Il est venu d'une initiative privée et c'est *ex post*, après nombre de péripéties, que les élus ont modifié les documents d'urbanisme pour que cette initiative privée se concrétise, le stade étant la propriété d'une société privée, OL Groupe, d'ailleurs cotée en bourse. Et, précédemment, l'idée de faire de la Part-Dieu un centre d'échanges était exclue par le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme qui le prévoyait à Perrache. La suite a démenti, non sans difficultés, ce qui était projeté.

Autres exemples : la stratégie territoriale gagnante de Vitry¹⁷, le festival et l'ensemble des activités autour de Sylvanes en Aveyron, la renaissance des couteaux de Laguiole, le renouveau économique d'Espelette¹⁸ acquérant une notoriété mondiale... ne doivent rien à un schéma directeur. Enfin, pour revenir à l'Île-de-France, le projet d'extension des transports publics en Île-de-France, avec la création de la Société du Grand Paris (SGP)¹⁹, établissement public à caractère industriel et commercial créé par la loi du 3 juin 2010, n'a été initié ni par un schéma directeur ni par un SCoT.

¹⁵ Gérard-François Dumont, « Globalisation et identité dans le sud de l'Arc alpin : les Alpes-Martines et Nice », in : Borsdorf Axel, und Paul, Michaela (Hrsg.), *Die Alpine Stadt - zwischen lokaler Verantwortung und globaler vernetzung*, Verlag des österreichischen Akademie der wissenschaften, Wien, 2000.

¹⁶ Gérard-François Dumont, « Les « métropoles » : des villes rayonnantes ou « hors-sol » ? », *Population & Avenir*, n° 727, mars-avril 2017.

¹⁷ Gérard-François Dumont, *Diagnostic et gouvernance des territoires*, Paris, Armand Colin, 2012.

¹⁸ André Darraidou, « Espelette, une histoire qui ne manque pas de piment », dans : *Insperiences 2017*, Paris, La Documentation Française, 2012.

¹⁹ Pour l'essentiel, la SGP est chargée de concevoir et réaliser le réseau de transport public du Grand Paris (RATP), connu sous le nom de « Grand Paris Express », de conduire les opérations d'aménagement ou de construction liées au RIGP, de parler son financement et d'organiser les relations entre la SGP et les autres acteurs concernés par le projet (RATP, STIF, SNCF, élus, etc.).

Quels enseignements tirer de ces histoires territoriales ? Contrairement à ce que semblent suggérer les lois, pour l'attractivité des territoires, imaginer et déployer des projets est plus important que de rédiger des schémas détaillés. Autrement dit : *le projet prime le schéma*. La bonne gouvernance territoriale tient davantage aux projets qu'à la rédaction d'une énumération de documents techniques car la technique ne peut se substituer au politique.

Plutôt que de contraindre à des procédures de planification corsetées par des textes très détaillés, l'État ferait mieux de laisser davantage de latitude aux territoires et de les encourager à déployer des projets. Et cela est d'autant plus vrai que la pertinence des SCoT – comme celle de leurs prédécesseurs les schémas directeurs – est douteuse, vu leur calendrier de conception et d'application. Elle ne pourrait se révéler réelle que s'il s'agissait seulement de choisir entre quelques options en se fondant sur une véritable réflexion prospective. Mais ce n'est guère le cas.

PRÉFÉRER LA PROSPECTIVE À LA RETROSPECTIVE

Prenons l'exemple de Paris avec son Schéma directeur de 1965. Ce schéma est élaboré pendant les Trente glorieuses et dans une période où la croissance démographique naturelle de la région est forte sous l'effet du renouveau démographique d'après-guerre. Malgré diverses modifications, les décennies suivantes, ce Schéma directeur de 1965 devient incontestablement un document dépassé puisque le contexte économique et démographique est complètement différent. Pourtant, début 1993, il est demeure toujours d'application²⁰.

Au delà de cet exemple, tout SCoT a, par nature, une efficience limitée pour les objectifs d'attractivité et de bien commun de la population. En effet, lorsqu'un territoire publie un SCoT, celui-ci est le résultat de plusieurs années, au moins quatre à cinq, voire plus, de travaux et de réunions. Or, ces travaux ont débuté par des analyses territoriales fondées sur les données quantitatives de l'Insee, issues notamment de résultats censitaires datant de trois à quatre ans auparavant, compte tenu des méthodes actuelles de recensement et faute de disposer en France de registres municipaux de population. Le SCoT est donc élaboré sur la base d'une rétrospective. Et, s'il élabore des prévisions, elles sont généralement établies selon ce qu'on appelle en prospective les «tendances lourdes» prolongeant les résultats issus de la rétrospective sans imaginer de «ruptures». À sa parution, le SCoT est donc fondé sur des analyses territoriales très antérieures, sans guère de prise en compte de toutes les dynamiques territoriales intervenues depuis. Pour le dire autrement, un SCoT se trouve nécessairement en parti dépassé au moment où il paraît.

Par exemple, les derniers SCoT parus n'ont pu prendre en compte les nouvelles mobilités dues au caractère de plus en plus radial des territoires²¹, au développement éventuel du télétravail²² ou à ce qu'il est convenu d'appeler

²⁰ Gérard-François Dumont, «Les embarras du schéma directeur», *Cahiers du CREPIF (Centre de recherches et d'études sur Paris et l'Île-de-France)*, n° 42, mars 1993.

²¹ Gérard-François Dumont, «Territoires : un fonctionnement radial ou réticulaire ?», *Population & Avenir*, n° 723, mai-juin 2015.

²² Farinelli, Bernard, Territoires : préférer la mobilité ou la proximité ?, *Population & Avenir*, n° 728, mai-juin 2016.

l'ubérisation, du nom de l'entreprise Uber, ce phénomène consistant à utiliser des services permettant aux professionnels et aux clients d'entrer en contact direct, de manière quasi instantanée, grâce à l'utilisation des nouvelles technologies.

On peut aussi se demander si les SCoT prennent une mesure pertinente de l'urbanisation en France, puisqu'ils se réfèrent aux concepts discutables de l'Insee, ceux d'aire urbaine et d'unité urbaine. Ils s'alignent donc sur les données de l'Insee, selon lesquelles la France métropolitaine aurait une population très urbanisée : au milieu des années 2010, 77,5% des habitants vivraient en ville et, donc, seulement 22,5% dans la France rurale. Ces pourcentages reposent sur l'utilisation statistique du concept d'unité urbaine dont nous avons souvent montré combien il se fonde sur des critères très extensifs²³. Par exemple, les habitants d'un gros bourg de 2 500 ou 3 000 habitants peuvent être considérés comme des urbains même si nombre de leurs habitants, voire la totalité, ont le sentiment de vivre dans un espace de morphologie rurale. D'ailleurs, pour la première fois en 2015, un document de travail de l'Insee a reconnu que le concept d'unité urbaine conduisait «à surestimer le territoire urbain et la population urbaine»²⁴. Quant à l'institut de l'Union européenne, Eurostat, il a livré un tout autre verdict en 2015 : la population de la France est urbaine à... 41,7%²⁵.

Tels qu'ils sont définis de façon détaillée par la réglementation, les SCoT ont donc une faible efficience et usent beaucoup plus de rétrospective que de prospective. Pourtant, au rythme de la science et des technologies, la planification n'est sans doute pas le meilleur moyen de façonner l'avenir. À l'inverse, les territoires ne devraient-ils donc pas se consacrer davantage à la prospective et déterminer librement leur gouvernance ? Mais, à nouveau, les dernières lois ne vont pas dans ce sens²⁶, allant jusqu'à des retours à la situation antérieure à la décentralisation de 1982.

INVERSER LES TENDANCES À LA RECENTRALISATION

Les dernières lois des années 2010 semblent considérer que l'État, et lui seul, doit imposer des méthodes de gouvernance territoriale aux territoires. Par exemple, la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation de la République (NOTRe), qui a modifié l'exercice des compétences des collectivités territoriales, en fournit au moins deux exemples, l'un concernant les intercommunalités, l'autre les régions.

D'abord, cette loi NOTRe impose que les intercommunalités aient une taille minimale fixée à 15 000 habitants, sauf exceptions (notamment en zone de montagne). Or, un tel chiffre n'est absolument pas justifié et l'histoire des territoires, en France comme à l'étranger, montre l'absence de corrélation entre le peuplement des territoires et leur capacité à déployer de l'attractivité.

En outre, la loi NOTRe exige que les nouvelles (au 1^{er} janvier 2017) intercommunalités soient obligatoirement chargées de la collecte et du traitement

²³ Cf. par exemple Gérard-François Dumont, Laurent Chalard, «Pour une nouvelle analyse territoriale», dans : Gabriel Wackermann (dir.), *L'écosociété*, Paris, Ellipses, 2010 ; Gérard-François Dumont, «Pour analyser la ruralité, balayer les paradigmes dominants», *Cahiers de la fonction publique*, n° 356, juin 2015.

²⁴ Insee Méthodes, n° 129, id., p. 9.

²⁵ Eurostat, 17/2/2015, 5 octobre 2015 ; Gérard-François Dumont, «France : la fin de l'urbanisation ?», *Population & Avenir*, n° 726, janvier-février 2016.

²⁶ Cf. par exemple Dumont, Gérard-François, «Les réformes territoriales en France, quel diagnostic ?», *Fondation Res Publica*, n° 93, 28 septembre 2015 ; Torre, André, Bourdin, Sébastien, «France : Des réformes territoriales qui posent bien des questions», *Population & Avenir*, n° 727, mars-avril 2016.

des déchets, de la promotion touristique, des aires d'accueil des gens du voyage, et, à partir de 2020, de l'eau et de l'assainissement. Or, cet ordre visant à des intercommunalités centralisant ces fonctions fait fi des diversités géographiques comme des réalités territoriales : la France n'est pas un territoire lisse avec une distribution *more geometrico* des cours d'eau et des reliefs mais présente, au contraire, une grande diversité qui supposerait, par exemple, de prendre en compte les bassins versants pour la gestion de l'eau.

De même, « intercommunaliser » systématiquement la promotion touristique peut être absurde quand les territoires d'une intercommunalité ont des attractivités et des notoriétés touristiques fort différentes. Ainsi est-il peu probable que le Russe qui souhaite venir à Megève souhaite qu'on lui parle, voire qu'on lui présente comme choix alternatif Combloux ! Sur cette question, l'absurdité de la loi a d'ailleurs fini par apparaître tellement évidente que le secrétaire d'État à la Réforme territoriale, André Vallini, a, le 20 janvier 2016, répondu favorablement aux demandes de plusieurs associations d'élus²⁷. À l'occasion de la réunion de la commission permanente du Conseil national de la montagne (CNM) et selon le blog du député des Hautes-Alpes, Joël Giraud, qui a présidé cette réunion, le ministre a déclaré que « Les stations classées et celles qui bénéficient d'une marque territoriale protégée pourront conserver un office de tourisme indépendant distinct de celui de l'intercommunalité ». Toujours selon ce dernier, André Vallini aurait précisé que les « dispositions législatives organisant cette dérogation seraient intégrées dans le premier texte pouvant porter cette mesure », de préférence durant le premier semestre 2017²⁸.

Concernant désormais les régions, la loi NOTRe permet d'éclairer par un autre exemple la tendance de l'État à vouloir régenter les méthodes de gouvernance des territoires. En effet, cette loi impose aux régions de rédiger plusieurs schémas dont un nouveau²⁹, le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), qui doit fixer les orientations régionales pour une durée de cinq ans³⁰. L'article L. 4251-13 du Code général des collectivités territoriales précise : « La région élabore un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation. Ce schéma définit les orientations en matière d'aides aux entreprises, de soutien à l'internationalisation et d'aides à l'investissement immobilier et à l'innovation des entreprises, ainsi que les orientations relatives à l'attractivité du territoire régional. Il définit les orientations en matière de développement de l'économie sociale et solidaire, en s'appuyant notamment sur les propositions formulées au cours des conférences régionales de l'économie sociale et solidaire ». Même si on peut comprendre les intentions de la loi, ce texte donne donc des directives obligatoires dans leur méthode de gouvernance à des élus dont on pourrait penser qu'ils pourraient les choisir eux-mêmes.

Faute de liberté dans sa méthode de gouvernance, la région est-elle au moins libre de conclure ce schéma obligatoire ? Nullement, car la tutelle décide, comme

²⁷ Association nationale des maires de communes thermales, Association nationale des élus de la montagne, Association nationale des élus des territoires touristiques, Association nationale des maires des stations de montagne.

²⁸ *Mémoire info*, AME, 21 janvier 2016.

²⁹ D'autres sont le schéma régional de prévention et de gestion des déchets (4er janvier 2017).

Et, d'ici fin 2018, le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), en associant à leurs réflexions les départements (pour la voirie et le numérique), les métropoles et les communautés compétentes en matière de plan local d'urbanisme (PLU) et les structures porteuses de SCoT.

³⁰ Il devra être adopté conjointement avec les métropoles et en concertation avec les autres EPCI.

le précise l'article L. 4251-16 : « Le schéma régional [...] est approuvé par arrêté du représentant de l'État dans la région. [...] S'il n'approuve pas le schéma, le représentant de l'État dans la région le notifie au conseil régional par une décision motivée, qui précise les modifications à apporter au schéma. Le conseil régional dispose d'un délai de trois mois à compter de la notification pour prendre en compte les modifications demandées ».

Autrement dit, les élus régionaux sont considérés comme des incapables au sens juridique du terme³¹ – comme avant la décentralisation de 1982 ! – puisqu'il faut l'intervention *a priori* de l'État pour rendre opérationnel le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation.

Avec tous les schémas obligatoires imposés par les lois, ces dernières inoculent aux collectivités territoriales une sorte de maladie, que j'ai désignée la « schématite aiguë », dont l'inconvénient est de mobiliser beaucoup de temps et nombre de moyens qui, utilisés autrement, pourraient certainement être plus efficaces.

Si les élus étaient considérés comme des responsables territoriaux majeurs, il seraient libres de choisir leur mode de gouvernance et leur stratégie territoriale selon des modalités qu'ils fixeraient eux-mêmes. Ceci serait de nature à stimuler une précieuse émulation entre eux alors que les territoires sont en compétition³².

Dans un monde où les risques géopolitiques ne sont pas minces, l'État, devant se consacrer d'abord à ses fonctions régaliennes, ne devrait pas risquer d'étouffer les territoires dans des obligations détaillées, un étouffement qui est d'ailleurs implicite dans les lois des années 2010-2015 puisque le mot « décentralisation » n'y apparaît même pas. Le rôle de l'État devrait être de fixer un cadre permettant aux territoires de mieux se gouverner, ce qui suppose notamment une politique d'aménagement du territoire adaptée³³.

Ce cadre devrait reposer sur deux principes, liberté et responsabilité, c'est-à-dire donner de la liberté de gouvernance aux territoires en leur permettant d'assumer leurs responsabilités³⁴. Cela peut conduire à avoir, à tous les échelons de l'espace français, des acteurs qui soient à la fois capables de penser « mondial »³⁵, parce que nous sommes dans un monde globalisé, et d'agir « local », parce que l'avenir de la France tient à la capacité d'attractivité de chacun de ses territoires.

³¹ Alors que leur pouvoir est en outre très limité ; cf. Gérard-François Dumont, « Régions françaises : des géants géographiques aux attributions minuscules », *Les analyses de Population & Avenir*, décembre 2015.

³² Nous avions souhaité insister sur ce point en sous-titrant notre livre *Économie urbaine : Villes et territoires en compétition* (Litec, Paris, 1993).

³³ « Lettre ouverte au ministre de l'Aménagement du territoire », Maires de France, mai 2016.

³⁴ C'est dans cet esprit qu'a été conduite la démarche Cher 2021.

³⁵ « Territoires et potentialités de développement », Relief, n° 41.

Joël Allain
Philippe Goldman
Jean-Pierre Saulnier

De la prospective à l'action
Quand un territoire se prend
en main, Cher 2021

Préface de Jean-Michel Baylet
Postface de Gérard-François Dumont

Joël ALLAIN
Philippe GOLDMAN
Jean-Pierre SAULNIER

De la prospective à l'action
Quand un territoire se prend en main, Cher 2021

préface de Jean-Michel BAYLET
Ministre de l'Aménagement du Territoire, de la Ruralité
et des Collectivités Territoriales

postface de Gérard-François DUMONT
Professeur des Universités à l'Université Paris-Sorbonne

« Plus c'est local, plus c'est universel », Fernando Tavora

Les ouvrages publiés dans la Bibliothèque prospective ne représentent pas une opinion de l'Association pour la Prospective et la Stratégie et n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs. Sauf indication contraire, ceux-ci s'expriment à titre personnel.

Toute reproduction ou traduction, totale ou partielle, des ouvrages de la Bibliothèque prospective est interdite sans l'accord préalable de l'Association pour la Prospective et la Stratégie.

© APORS Éditions - 2016
88, bd Lahitolle - 18020 Bourges Cedex
www.strategie-prospective.fr