

## *Scénarios d'aménagement du territoire* *Essais méthodologiques*

in Travaux et recherches de prospective, Coll. Schéma général d'aménagement de la France  
n°12, La documentation française, Paris1971

### **Contexte**

*Scénarios d'aménagement du territoire* est un travail commandé par la DATAR à l'équipe de prospective de l'OTAM (Omnium Technique d'Aménagement) et publiée en 1971 dans le n°12 de la collection Schéma général d'aménagement de la France des Travaux et Recherche de prospective. Consciente de l'importance des changements et soucieuse de ne pas faire de choix irréversibles, la DATAR souhaite alors étayer sa politique d'aménagement et de développement territorial par une réflexion prospective en complément de ces pratiques traditionnelles de planification. La méthode des scénarios apparaît comme un outil « scientifique » susceptible d'éclairer ses choix pour l'avenir. La commande porte sur la construction de trois scénarios d'anticipation : *La France de cent millions d'habitants*, *La France côtière* et *L'agriculture sans terre*. Présentés comme des essais méthodologiques, ces scénarios ont plus pour vocation d'éclairer la pratique de la méthode que d'orienter la politique d'aménagement du territoire. Les limites de l'exercices ajoutées aux difficultés propres aux scénarios contrastés lorsqu'il s'agit de construire un schéma d'aménagement pousseront la DATAR a demandé au SESAME<sup>1</sup> de se servir de cette base pour bâtir le *Schéma prospectif de la France à l'horizon 2000, scénario de l'inacceptable* : une étude publiée dans la même collection et également en 1971 présentant un scénario tendanciel de référence plus conforme aux canons culturel de la planification française...

*Scénarios d'aménagement du territoire* comprend deux parties : la première, *Essais de scénarios contrastés* explore la méthode des scénarios, évalue ses premières applications et tente de définir un guide des bonnes pratique. La seconde, *Trois scénarios contrastés* expose le récit des trois scénarios contrastés réalisé par l'OTAM<sup>2</sup> : *La France de cent millions d'habitants*, *L'agriculture sans terre*, *La France côtière*. En conclusion, les auteurs montrent quels apports la méthode des scénarios procure à la planification et à l'aménagement du territoire.

### **La méthode des scénarios**

« Le scénario d'aménagement est destiné à stimuler l'imagination tout en la dirigeant. L'imagination et la rigueur logique vont donc interférer et s'épauler au cours de son élaboration : le scénario sera construit progressivement, de manière itérative, organisé et approfondi à chaque étape, à partir des éléments dégagés précédemment.»

Evidemment le mode d'élaboration des scénarios diffère selon les thèmes étudiés. Ainsi un scénario de type dimensionnel accorde une importance plus grande à la cohérence et à la

---

<sup>1</sup> La DATAR a créé en 1968 le groupe SESAME (Système d'études du schéma d'aménagement de la France) dont le but était d'établir un schéma général d'aménagement susceptible de fournir un cadre de référence global au divers agents de décision qui portent sur le développement et l'aménagement du territoire. En 1972 le SESAME était constitué de quatre groupes de travail dont l'objet d'étude était l'an 2000 : groupe des scénarios d'aménagement, groupe d'analyse des systèmes, groupe de prévisions technologiques, groupe des modèles.

<sup>2</sup> L'OTAM est une filiale de la SEMA (Société d'Etudes et de Mathématiques Appliquées) fondée par Jacques Lesourne qui a développé de nombreux outils utilisés en prospective.

stabilité des interrelations entre les phénomènes alors qu'un scénario à variation structurelle se concentre davantage sur la dynamique des tendances pour observer leur évolution. Dans le premier cas on parle d'une approche synchronique et dans l'autre d'une approche diachronique.

L'analyse synchronique associe stimulation de l'imagination et objectivité puisqu'elle s'évertue à saisir la réalité profonde des phénomènes à un moment donné. C'est par la recherche d'exhaustivité dans la description que l'on palie au risque de subjectivité.

L'analyse diachronique repose elle sur l'hypothèse que « toute situation est la résultante de forces issues de tendances, de faits technologiques, de règles normatives s'exprimant à travers des contraintes ainsi que de forces issues des tensions, des distorsions et des déséquilibres de la situation précédente. Ces concepts se différencient selon la durée de leur intervention, le moment ou les conditions de leur apparitions ». Il s'agit donc d'analyser ces forces de changements et d'inertie qui conduisent le système de sa situation d'origine aux images finales du scénario.

Mais « il s'avère en définitive que toute méthode d'élaboration des scénarios doit à la fois s'appuyer sur des raisonnements par cohérence également et sur l'analyse dynamique des tendances ». Ainsi au plan méthodologique chaque scénario est bâti sur une alternance d'analyses synchroniques et diachroniques : on passe de l'image initiale à l'image finale via des images intermédiaires et on explique le cheminement « dynamique » suivi entre chacune de ces images « statiques ».

La distinction que l'on établit entre scénarios tendanciel et contrasté repose sur le type de cheminement exploré. Dans le deuxième cas, les caractéristiques du système sont volontairement exagérées pour sortir le scénario de son cône de développement vraisemblable tout en le maintenant néanmoins dans le champ du possible. « Sauf exceptions majeures les stratégies de développement conçues à partir de l'état resteront contenues à l'intérieur du cône parce que la collectivité ne supporterait pas que l'on privilégie indûment tel ou tel axe de développement qui grèverait lourdement par la suite les possibilités de choix d'évolution. Sortir du cône, c'est favorisé un point de non retour. »

Plusieurs éléments s'avèrent essentiels dans la construction des scénarios :

- En premier lieu il est nécessaire d'établir l'hypothèse de base et le jeu de valeurs qui jouent le rôle de catalyseur et oriente la structuration de la réalité.
- La deuxième étape consiste à bâtir une base de connaissances solides qui constituera la matière première du scénarios : ces connaissances portent sur le passé, le présent et le futur. Dans ce dernier cas, il s'agit de discerner des faits précis de nature scientifique et technique, facteurs de robustesse pour le scénario. La méthode Delphi<sup>3</sup> est alors intéressante à utiliser.
- La troisième étape consiste à alterner analyses synchronique et diachronique pour construire les scénarios. L'utilisation de l'analyse morphologique<sup>4</sup> révèle ici tout son intérêt.

---

<sup>3</sup> Méthode de consultation d'experts qui permet d'établir un consensus sur les problèmes étudiés.

<sup>4</sup> L'analyse morphologique est une méthode de réflexion qui consiste à décomposer une situation donnée en composantes pertinentes et à émettre des hypothèses d'évolution de ses composantes. En bâtissant ainsi l'espace morphologique de la situation étudiée, on représente l'ensemble de ces configurations futures possibles. Le choix cohérent de séries d'hypothèses constitue autant de scénarios à étudier.

- L'élaboration d'une synthèse conclue l'exercice : « La méthode de synthèse consiste à prendre l'intersection des scénarios contrastés pour dégager le tronc commun ou « cône de développement », dans lequel se situe le développement économique et social vraisemblable de la collectivité. Toutefois, ce cône n'a de signification que si les scénarios considérés constituent un échantillon suffisamment représentatifs des diverses possibilités. »

Parallèlement la modélisation demeure essentielle pour donner aux scénarios un caractère opérationnel puisqu'elle permet de traduire en termes quantitatifs les résultats des analyses synchroniques et diachroniques et de simuler l'interaction entre les différents phénomènes étudiés. En fait la modélisation complète avantageusement la méthode des scénarios en apportant à l'imagination et à l'innovation toute la cohérence et la rigueur nécessaire.

### **La France de 100 millions d'habitants en l'an 2000**

Pour évaluer la possibilité d'une France comprenant 100 millions d'habitants en l'an 2000, il faut transformer l'hypothèse en objectif et construire l'image de cette France ainsi que le cheminement qui y conduit. Les motivations d'une telle politique sont à chercher dans un objectif de puissance ou de croissance économique. Pour compléter cette hypothèse de base, la France de l'an 2000 est imaginée de manière générale comme « accueillante ».

L'évolution démographique comprend plusieurs composantes dont deux évoluent très lentement, la natalité et la longévité, contrairement à la troisième, l'immigration. Les mesures incitatives pour agir sur les deux premières semblent peu efficaces et limitées dans leurs effets. Seule la politique migratoire peut constituer un levier d'actions bien que le phénomène soit mal maîtrisé.

Ainsi le cheminement tendanciel à priori séduisant se révèle inapte à la construction d'un scénario contrasté car l'image souhaitée nécessite un changement structurel important que des mesures politiques seules ne peuvent occasionner. Un des facteurs majeurs pouvant provoquer ces changements est l'évolution technologique. En jouant sur ce facteur, deux types de sociétés futures ont été envisagés : la première est caractérisée par l'omniprésence du secteur industriel ; la seconde post-industrielle est libérée des impératifs économiques.

L'image d'une société industrielle de 100 millions d'habitants constitue un schéma noir : en effet l'essor démographique nécessite d'effectuer des investissements écrasants pour l'économie française en termes d'infrastructures et les investissements forcément insuffisants ramène la France à son niveau d'après-guerre. S'il n'y a pas de restriction en biens finals, il existe néanmoins une pénurie relative par rapport aux biens collectifs. A l'impossible équilibre de la balance des paiements, se joint une inflation importante. L'équilibre dépend dès lors étroitement du système monétaire international. On connaît les mesures envisageables pour s'y adapter : dévaluations successive, taux de change flexible, obtention de crédits... Socialement la France est marquée par le poids des jeunes dans la population et l'accroissement de la taille des familles, ce qui occasionne de nombreux problèmes en termes d'enseignement et de prise en charge des demandes sociales. L'orientation de la technologie sur la seule recherche d'amélioration de la productivité limite l'innovation. L'accroissement à partir de 1995 du nombre de travailleurs favorise une mobilité et disponibilité accrue des individus. Dans ce cadre l'aménagement du territoire doit favoriser la course à la productivité en répartissant au mieux les agents entre les trois secteurs de l'économie. Une attention

particulière est à porter à la diminution des particularismes locaux et à la disparition du poids de certains centres urbains.

L'image d'une société post-industrielle de 100 millions d'habitants serait a contrario un eden : Les Français connaissent un changement radical dans leur manière de vivre tout en bénéficiant d'un niveau de vie très élevé. Cette évolution suppose un progrès technique brutal suivi d'une diminution rapide du poids des investissements. L'économie s'automatise atténuant ainsi la nécessité du travail et la satisfaction des besoins intellectuels ne cesse de s'accroître. Cette situation requiert une disponibilité accrue des biens d'infrastructures autant que de superstructures indispensables à une bonne uniformisation de ce développement. La population extrêmement jeune nécessite de résoudre les problèmes posés en termes d'éducation. D'une manière générale, on note une individualisation des comportements et des attentes. Dès lors l'aménagement du territoire prend une autre signification en passant d'une prise en charge ponctiforme et discontinue à une vision globale et inventive.

### **L'agriculture sans terre en l'an 2000.**

Si d'un point de vue scientifique et technique, l'agriculture sans terre est réalisable (la terre devient simple support et non plus facteur relatif de production et l'énergie lumineuse artificielle. Parallèlement la mer est exploitée et les protéines sont cultivées à partir des levures de pétrole), des points de vue économique et humain, un tel bouleversement paraît très improbable en France tant il remet en question l'importance accordée aux facteurs de production agricole et au poids de l'agriculture dans la société.

Aujourd'hui, la France possède en Europe la production agricole la plus développée et la valeur terre est idéologiquement dominante. Même si les exploitations familiales sont de moins en moins viables, si la population agricole diminue plus vite que la population totale et si la cellule familiale agricole type est menacée, le schéma actuel ne peut évoluer vers l'image contrastée qu'en considérant l'action importantes de facteurs de changement.

Pour expliquer ce changement deux séries d'hypothèses sont avancées : la première est exogène à l'agriculture française. Elle conjugue l'urbanisation, l'industrialisation et le développement des loisirs en cours dans notre pays ainsi que le développement agricole des pays voisins susceptibles d'aboutir plus facilement aux nouveaux produits de l'agriculture constituant ainsi une offre de produits moins coûteux. La seconde est endogène et résulte de l'impossibilité de l'agriculture actuelle de satisfaire certains besoins ainsi que de l'attrait irrésistible exercé sur les agriculteurs par les nouveaux modes de vie urbains.

Ces changements conduisent progressivement à une réorganisation de l'agriculture française pour accroître les rendements et diminuer les surfaces occupées. La transformation sociale du monde agricole se traduit alors par une diminution du nombre des exploitations agricoles et l'apparition des industriels de l'agriculture. La distinction entre exploitants et propriétaires s'accroît, les terres non rentables sont délaissées. Les jeunes sont attirés par les centres urbains proches dont la croissance s'accélère, les terres sont abandonnées et peu entretenues par une population de plus en plus âgée. De nouvelles expériences d'aménagement de l'espace (zone culturelle et loisir) sont menées dans les campagnes. Parallèlement de nouvelles formes de culture viennent supplanter les cultures traditionnelles et la réaction des agriculteurs est d'autant moins forte qu'ils bénéficient en retour des nouveaux emplois créés.

Les premiers agriculteurs sans terre isolés apparaissent dès 1975 : le critère de fertilité des sols sont progressivement remplacés par celui d'ensoleillement et les cultures se concentrent dans le sud à partir de 2000. En 2020 les cultures en laboratoire et en usine dominent l'agriculture. La valeur terre s'en trouve rapidement modifiée pour devenir un placement étalon comparable à l'or aujourd'hui.

Les modes de vie entre ruraux et urbains s'harmonisent et la mobilité entre catégories socio professionnelles s'accroît. Le développement du mode de vie urbain provoque l'asphyxie des villes et requiert une nouvelle forme d'urbanisation : des villes nouvelles apparaissent. La peur du vide et la reconversion des zones traditionnellement agricoles stimule une nouvelle organisation rationnel de l'espace. A l'accroissement du temps de loisir se joint un grand besoin de nature.

L'alimentation n'évolue pas de manière spectaculaire avant 1990 mais les produits se standardisent au sein de chaque gamme. Les plats préparés deviennent omniprésents. Les produits de synthèse sont de consommation courante à partir de 2000.

### **La France côtière en l'an 2000**

Par France côtière il faut entendre à la fois la mer qui constitue l'élément essentiel mais aussi la côte qui accueille les infrastructures et les hommes, l'arrière pays qui supporte le développement côtier et le plateau continental, exploitable dans un avenir proche. Ainsi considéré la France côtière joue incontestablement un rôle attracteur. Les facteurs sont à la fois socio psychologiques (Voire l'importance symbolique et affective de la mer) et économiques (transports de matières premières et de produits finis, implantation d'infrastructures nucléaire, sidérurgique, pétrolière, le long des côtes, ressources naturelle exploitable).

Ce scénario a pour hypothèse de base un déplacement massif de populations et d'activités vers les côtes à cause de ces facteurs d'attraction. Les freins sont nombreux : la centralisation française sur Paris, le fait que les centres européens soient continentaux, l'inertie sociale, familiale et psychologique des individus, l'aspect non séduisant de certaines zones côtières et/ou leur inaccessibilité. A contrario, certaines tendances comme l'éloignement de la production française du centre de l'Europe, le développement de zones côtières en Bretagne et sur la façade méditerranéenne existent déjà. D'autres éléments favorables sont à prendre en compte comme la surpopulation urbaine, la saturation des moyens de communication, la pollution, les menaces occasionnées par les nuisances.

Néanmoins pour se réaliser ce scénario doit bénéficier de politiques d'aménagement fermes de la part de l'état et profondément différente de celles menées actuellement. Sa réalisation comporterait alors deux schémas successifs :

Le premier, dit Schéma côtier, passe par le développement de complexe industrialo portuaires qui entraîne un afflux de population vers la côte ainsi que par le développement du tourisme dans ces zones. Bien sûr ce schéma nécessite d'être segmenté en fonction des différentes zones côtières pour dégager les possibilités maximales de son développement. Ainsi Fos, Dunkerque et Le Havre accueillent les infrastructures pétrolières, Brest devient port d'éclatement de fret européen. Des centrales nucléaires sont implantées près des futurs sites industriels. Parallèlement la préservation des équilibres biologiques devient essentielle et de nombreuses réserves naturelles sont créées en même temps que des zones dédiées au tourisme

et aux loisirs. La population côtière passe ainsi de 15 millions en 68, à 25 millions en 1985 pour atteindre 40 millions en 2000 alors que la population française globale évolue de 50 à 70 millions sur la même période. Si le secteur agricole diminue, les secteurs du bâtiment explosent pour couvrir les besoins du développement côtier. Le secteur industriel stagne en améliorant sa productivité et celui des services connaît une croissance exponentielle. Le schéma côtier a des répercussions importantes sur l'organisation politique et administrative du pays, sur le développement des régions non côtières, sur les politiques foncières des régions du littoral.

Le second, dit schéma maritime, met en scène une France océanographiques dont l'économie serait toute entière tournée vers l'exploitation de la mer. Outre la valorisation de ses ressources naturelles, un effort conséquent en recherche et techniques océanographiques fait du pays le pionnier en Europe de ce type de développement. Parmi les conséquences envisagées, la mise en œuvre de ce schéma « suscitera une nouvelle civilisation ou la relation de l'homme avec la mer deviendrait fondamentale, et provoquera une profonde modification des modes de vies et, de là, des systèmes de valeurs ».

## **Conclusion**

« L'utilisation des scénarios représente un élément neuf par rapport aux méthodes d'expérimentations les plus élaborées. (...) En bref, les scénarios permettent de serrer au plus près les exigences de développement et de résoudre au niveau des collectivités le problème de l'intervention des investissements naturels et humains de manière plus pertinente que le calcul économique classique, qui demeure néanmoins indispensable pour préciser les modalités de cette intervention : dimensionnement des équipements, échéances, etc. »

« L'expérience des scénarios contrastés s'avère donc très positive, dans la mesure où la méthodologie qui s'en est dégagée a permis d'enrichir sensiblement l'analyse des trois thèmes proposés ». « A l'avenir cette méthodologie supposera une mise en œuvre beaucoup plus directive : la réflexion en groupe, si elle demeure essentielle comme ferment de l'imagination doit être fortement soutenue par un travail de fond, tant analytique que synthétique, systématisé par une modélisation discrétionnaire appropriée. De cette manière, le scénario atteindra l'exhaustivité suffisante pour être utilisable dans les travaux de prospective et de planification. En particulier, son caractère opérationnel devra s'affirmer par le biais d'une meilleure traduction spatiale des phénomènes. »