

Élaborer des fresques territoriales

Comprendre et prendre en compte les enjeux de la transition territoriale est devenu une priorité depuis l'éclatement des dernières crises environnementale, sanitaire, économique, démocratique et géopolitique.

Cet ouvrage, rédigé à partir des travaux de recherche ainsi que de différentes expériences professionnelles de l'auteur, propose des clés de lecture, d'analyse et de compréhension pour concevoir et animer une démarche de fresque territoriale adaptée aux enjeux de transition d'un territoire donné. Son approche est basée sur trois principes et qui peut être transposable à toutes les échelles territoriales : une raison d'être bien ciblée, une conception participative et adaptée, une animation collaborative. Sa méthode est quant à elle illustrée par trois exemples de fresques : la ville paisible, la participation citoyenne et la transition managériale.



Joseph Salamon est expert en stratégies, innovations et transitions territoriales. Spécialisé en management général et stratégie de l'ESCP Europe, il est aussi architecte, docteur en urbanisme et aménagement, et diplômé en qualité environnementale et en développement économique de l'IGPDE. Ingénieur en chef hors classe territorial, il exerce depuis vingt ans dans les collectivités territoriales à des postes stratégiques et de direction générale. Il est également professeur des universités associé à l'Institut français de géopolitique de l'université Paris 8, où il enseigne l'urbanisme, le débat public et la géopolitique locale.

LES ESSENTIELS

boutique.territorial.fr

ISSN : 2553-5803

ISBN : 978-2-8186-2147-9

© Sergey Nivens/adobeStock.com

**Vous souhaitez
nous contacter
à propos de votre ouvrage ?**

C'est simple !

Il vous suffit d'**envoyer un mail à :**
service-client-editions@territorial.fr
en précisant l'objet de votre demande.

Pour connaître l'ensemble de nos publications,
rendez-vous sur notre boutique en ligne
boutique.territorial.fr

Avertissement de l'éditeur :

La lecture de cet ouvrage ne peut en aucun cas dispenser le lecteur
de recourir à un professionnel du droit.

Nous sommes vigilants concernant les autorisations
de reproduction et indiquons systématiquement
les sources des schémas, images, tableaux, etc.

Pour toute demande de modification, mise à jour
ou suppression d'un élément au sein de cet ouvrage,
merci de contacter les éditions Territorial.

 <p>DANGER LE PHOTOCOPIAGE TUE LE LIVRE</p>	<p>Il est interdit de reproduire intégralement ou partiellement la présente publication sans autorisation du Centre Français d'exploitation du droit de Copie. CFC 20, rue des Grands-Augustins 75006 Paris. Tél. : 01 44 07 47 70</p>
---	---



Sommaire

Introduction	p.5
--------------------	-----

Partie 1

Élaborer une fresque territoriale

Chapitre I

Définir la « raison d'être » de la fresque territoriale	p.11
--	------

A - Construire une culture commune des transitions	p.11
--	------

1. Comprendre et partager les enjeux d'un territoire	p.12
--	------

2. Faire émerger une vision partagée	p.15
--	------

B - Favoriser l'innovation collaborative	p.17
--	------

1. Développer l'intelligence collective	p.18
---	------

2. Favoriser la culture de l'innovation	p.21
---	------

Chapitre II

Concevoir la fresque territoriale de façon participative	p.25
---	------

A - Choisir les thèmes de la fresque	p.25
--	------

1. Faire émerger plusieurs idées stratégiques	p.26
---	------

2. Sélectionner les thèmes de la fresque	p.29
--	------

B - Construire les thèmes de la fresque	p.31
---	------

1. Identifier les sous-thèmes de la fresque	p.32
---	------

2. Identifier les problèmes et les solutions	p.35
--	------

Chapitre III

Proposer les outils d'animation de la fresque territoriale	p.39
---	------

A - Comprendre le sujet et ses enjeux	p.41
---	------

1. Identifier les principaux enjeux du sujet	p.42
--	------

2. Découvrir les pistes de solutions proposées	p.44
--	------

B - Proposer des solutions et des leviers d'action	p.45
--	------

1. Créer collectivement	p.46
-------------------------------	------

2. Restituer le travail des groupes	p.49
---	------

Partie 2

Exemples de fresques territoriales

Chapitre I

Fresque de la ville paisible p.57

A - Les principes urbains fondamentaux de la ville paisible p.57

1. Concevoir et ménager des formes urbaines équilibrées et ancrées localement p.58

2. Réinventer une mobilité douce et connectée p.60

3. Protéger la nature et la rendre utile dans la vie quotidienne p.61

B - Les principes fonctionnels fondamentaux de la ville paisible p.64

1. Équilibrer les fonctions urbaines dans une logique responsable et solidaire p.64

2. Développer des énergies propres et renouvelables et les partager p.66

3. Installer une gouvernance connectée et bienveillante p.68

Chapitre II

Fresque de la participation citoyenne p.71

A - Le cadre et les enjeux de la participation citoyenne p.71

1. Cadre global p.72

2. Enjeux de la participation p.74

3. Modes de sélection du public p.76

B - Les formes et les outils de la participation citoyenne p.78

1. Comprendre les positionnements géopolitiques des acteurs p.78

2. Diversifier et adapter les modalités de participation p.80

3. Évaluer les démarches participatives p.82

Chapitre III

Fresque de la transition managériale p.85

A - Les méthodes managériales p.85

1. S'impliquer par la participation p.86

2. Fonctionner par la collaboration p.87

3. Innover par l'expérimentation p.89

4. Se projeter par la prévision p.89

5. S'adapter par la souplesse p.91

B - Les postures professionnelles p.92

1. Accéder par l'humilité p.92

2. Partager par la personnalisation p.94

3. Apprécier par la valorisation p.95

4. Structurer par la priorisation p.96

5. S'épanouir par l'harmonie p.97

Conclusion p.99

Bibliographie p.101

Annexe p.105

Introduction

Avec les différentes crises géopolitiques, environnementales, sanitaires, sociales, économiques et démocratiques, il est devenu primordial de mettre en place des démarches de transition nationales et locales afin de répondre aux différentes urgences qui s'imposent dorénavant aux décideurs nationaux et locaux.

Or nous nous retrouvons encore face à deux problèmes structurels, l'un de nature pédagogique (absence d'une réelle prise de conscience de la part des acteurs locaux de l'urgence de se lancer dans une démarche de transition), l'autre de nature méthodologique (absence de méthodes de travail souples et participatives permettant à des acteurs d'horizons et de compétences différents de travailler ensemble et de construire des projets partagés qui soient adaptés à leurs attentes et aux enjeux de leurs territoires).

C'est sur ces deux aspects, pédagogique et méthodologique, que porte essentiellement notre travail qui vise à proposer de nouvelles approches fondées sur l'intelligence collective. Il s'agit de la démarche de fresque territoriale que nous voulons la plus connectée et la plus adaptée aux attentes et aux enjeux de chaque territoire et de ses acteurs. L'idée étant d'aller plus loin que les fresques thématiques nationales parfois inadaptées à chaque contexte et aux objectifs souhaités par les élus d'un territoire.

Nous proposons ainsi une démarche sous la forme d'un jeu, qui se réalise par petits groupes dans le cadre d'ateliers de travail et qui permet de dialoguer sur les enjeux de la transition territoriale et d'identifier de façon collaborative des solutions à engager. Cette méthode permet aussi de sensibiliser les participants sur les grands enjeux et les grandes solutions émergentes. Une méthode de travail qui permet de discuter, de débattre et d'apprendre de façon collective tout en travaillant sur des vraies études de cas et sur des vrais contextes locaux. Cette démarche peut aussi répondre à une attente exprimée par des élus ou par une administration sur un thème ou sur un secteur à enjeu.

L'objectif de ce livre est de proposer des clés de lecture et de travail pour les actuels et futurs cadres dirigeants de la fonction publique territoriale, en particulier les directeurs généraux des services. Il permet d'identifier les compétences nécessaires pour réussir les défis de la transition territoriale qui obligent les collectivités territoriales à changer de paradigmes pour accompagner les évolutions et les tendances sociétales, environnementales, économiques et démocratiques. Des compétences globales qui permettent de définir un positionnement à la fois stratégique et relationnel aux futurs cadres dirigeants de la fonction publique territoriale.

Cet ouvrage s'adresse aux cadres de la fonction publique en charge de concevoir et de piloter des projets publics. Il s'adresse naturellement aux élus en charge de piloter un territoire (maire, présidents de département ou de région ou d'intercommunalités mais aussi leurs adjoints et vice-présidents). Il s'adresse également aux cadres actuels ou futurs de la fonction publique visant à occuper des postes de direction générale dans les collectivités territoriales (notamment les élèves lauréats des concours de catégorie A+ et A de la fonction publique territoriale). Il s'adresse également aux étudiants intéressés par les politiques publiques. Il s'adresse enfin aux élèves des écoles primaires ainsi qu'aux collégiens et aux lycéens curieux de s'initier aux enjeux des transitions territoriales. Il s'adresse naturellement aux habitants notamment aux associations et aux instances de participation locales.

Cet ouvrage a été rédigé à partir de plusieurs travaux universitaires et d'observation que nous menons depuis des années. Il est basé aussi sur notre expérience professionnelle dans le domaine des transitions territoriales dans des collectivités d'échelles de natures différentes.

Cet ouvrage est divisé en deux parties :

- la première partie propose une méthode d'élaboration et d'animation d'une fresque territoriale. Elle est composée de trois grandes étapes : définir la raison d'être, concevoir la fresque et animer la démarche de fresque ;
- la deuxième partie propose des exemples de fresques territoriales qui pourront inspirer les collectivités et les administrations intéressées de se lancer dans une telle démarche. Elle regroupe trois exemples sur des thèmes variés : ville paisible, participation citoyenne et transition managériale.

Figure 1 : Élaborer une fresque territoriale – Méthode et illustrations

Méthode d'élaboration d'une fresque territoriale	Raison d'être de la fresque territoriale
	Conception de la fresque territoriale
	Animation de la fresque territoriale
Exemples de fresques territoriales	Fresque de la ville paisible
	Fresque de la participation citoyenne
	Fresque de la transition managériale

Source : Joseph Salamon, 2023.

Élaborer une fresque territoriale

Dans cette première partie, nous abordons la méthode d'élaboration d'une fresque territoriale telle que nous la percevons et telle qu'elle est conçue et pratiquée sur différents sujets. Cela concerne le sens et les objectifs attendus par une telle démarche et son impact sur les différents acteurs qui vont l'élaborer ou la mettre en œuvre qu'ils soient des élus, des agents publics, des citoyens ou des acteurs locaux. Cela concerne aussi les méthodes de conception et d'animation qui peuvent varier selon le territoire, ses enjeux et ses défis ainsi que des approches thématiques ou géographiques souhaitées.

Cette première partie est structurée autour de trois dimensions stratégiques qui permettent de donner un sens et une cohérence à la démarche de fresque souhaitée :

> Définir la « raison d'être » de la fresque

Cela concerne les enjeux et les défis qui caractérisent un territoire et ses acteurs ainsi que leurs liens avec les autres échelles territoriales et partenariales. Or souvent, et malgré une certaine prise de conscience nationale de l'importance des différents enjeux qui touchent nos territoires, une grande partie des collectivités semblent poursuivre leurs anciennes stratégies devenues inadaptées voire obsolètes face aux différentes évolutions sociétales.

Nous proposons donc d'analyser les méthodes qui permettent de comprendre les enjeux et les évolutions d'un territoire et de les inscrire dans un cadre stratégique, et que nous présenterons en deux dimensions complémentaires : partage et innovation.

> Imaginer la méthode de conception de la fresque

Cela concerne le contenu même de la fresque et l'orientation qu'on souhaite donner à sa mise en œuvre. Un contenu qui peut être thématique ou géographique selon les enjeux de chaque territoire. Or souvent, les fresques proposées sont généralistes ou conçues de façon théorique ou globale selon des échelles nationales, européennes ou internationales sans réelle connexion avec l'échelle du territoire concerné.

Nous proposons donc d'analyser les approches qui permettent de concevoir une fresque territoriale qui soit adaptée aux vrais enjeux du territoire concerné et en lien avec les attentes de ses acteurs locaux et que nous présenterons en deux dimensions complémentaires : thèmes et enjeux.

> Proposer les outils d'animation de la fresque

Cela concerne les méthodes et les outils sélectionnés pour assurer la mise en œuvre de la fresque. Or souvent, ces outils sont assez généralistes et souvent conçus par des spécialistes déconnectés du territoire dans une approche globale et théorique ou fondée sur d'autres expériences ou connaissances locales ou nationales.

Nous proposons donc d'analyser les méthodes et les outils qui permettent une meilleure appropriation de la fresque par les différents acteurs qui vont assurer sa mise en œuvre et que nous présenterons en deux dimensions complémentaires : problèmes et solutions.

Chapitre I

Définir la « raison d'être » de la fresque territoriale

Élaborer une fresque territoriale nécessite, dans un premier temps, de définir sa « raison d'être ». Il s'agit à ce niveau de répondre à deux questions principales :

- Comment comprendre et partager des valeurs communes des transitions ?
- Comment favoriser des méthodes innovantes et participatives pour instaurer une culture des transitions ?

Ces deux questions visent à préciser les logiques de conception et d'animation d'une fresque territoriale et donc le sens recherché d'une telle démarche qui se veut ludique, innovante et collaborative.

Nous proposons dans ce chapitre d'analyser les enjeux et les objectifs d'une démarche d'élaboration d'une fresque territoriale ainsi que l'intérêt de développer de tels outils innovants et participatifs.

Cela concerne le sens et les objectifs attendus par une telle démarche et son impact sur les différents acteurs qui vont l'élaborer ou la mettre en œuvre qu'ils soient des élus, des agents publics, des citoyens ou des acteurs locaux. Ce sens et cette raison d'être sont fondamentaux pour assurer une cohérence globale dans la démarche et viser des objectifs précis permettant de mieux comprendre les enjeux et les défis qui caractérisent un territoire et ses acteurs ainsi que leurs liens avec les autres échelles territoriales et partenariales.

Ce premier chapitre est structuré autour de deux dimensions stratégiques qui permettent de donner un sens et une cohérence à la démarche de fresque souhaitée :

- construire une culture territoriale commune des transitions ;
- proposer des outils de travail ludiques, souples, accessibles et innovants.

A - Construire une culture commune des transitions

La construction d'une culture commune des transitions nécessite, dans un premier temps, de comprendre et de partager les enjeux d'un territoire en lien avec ses différentes évolutions sociétales, démocratiques, économiques et environnementales. Cela se construit aussi par la capacité des acteurs concernés à faire émerger une vision partagée fondée à la fois sur des principes de préservation et de développement mais aussi sur des leviers d'action permettant la mise en œuvre de la démarche visée.

Passer d'un état à un autre !

L'étymologie du mot transition remonte au latin « *transitio* » qui signifie « passage, transition, action de passer ». Cela a été développé par les différents dictionnaires qui proposent plusieurs significations :

- passage d'un état à un autre ;
- période intermédiaire entre deux styles bien représentatifs d'une tendance, etc. ;
- passage d'un rythme, d'un ton, d'un mode à un autre ;
- passage graduel d'une idée ou d'un développement à un autre ;
- état, degré intermédiaire, passage progressif entre deux états, deux situations ;
- manière d'effectuer la liaison entre les parties d'un discours, d'un raisonnement, d'un ouvrage.

La dimension territoriale du mot « transition » est bien présente dans les significations proposées : passer d'un état de développement territorial vers un autre, liaison entre deux états de développement, inscription dans des logiques de durabilité, de sobriété et de frugalité, passage graduel d'un territoire d'un état de développement ouvert vers de nouvelles logiques durables.

Nous proposons de revenir au fondement étymologique du mot qui met plus d'importance à l'action de « passer d'un état à un autre » qu'à une simple évolution marginale ou ponctuelle. Il s'agit ici d'une vraie démarche de fond qui interviendrait de façon durable pour réinterroger les approches, les contenus, les principes et les concepts de développement et de gestion d'un territoire en lien avec les dernières évolutions sociétales.

1. Comprendre et partager les enjeux d'un territoire

L'élaboration d'une fresque territoriale permet d'avoir des connaissances fines à la fois des enjeux de transition globaux (mondial, européen, national et local) mais aussi territoriaux en lien le territoire concerné. Ces deux approches globale et locale sont nécessaires pour bien comprendre et pour mieux partager les enjeux d'un territoire.

Elles permettent d'avoir une vision claire, globale et à jour de l'ensemble de la situation territoriale à la fois aux niveaux géographique, urbain, social, économique, environnemental, paysager ou architectural. Cette réalité territoriale prendra du sens si elle est construite et partagée par les principaux acteurs du territoire, en particulier les habitants qui vivent et qui fréquentent le territoire.

a) *Élaborer un état des lieux*

La démarche de fresque territoriale permet aux participants de découvrir un sujet et de se lancer dans l'élaboration d'un état des lieux qui peut être détaillé selon les attentes et contextes locaux. En effet, l'état des lieux sert à définir l'état de santé urbain et fonctionnel d'un territoire. Un état de santé qui doit renseigner les principaux indices de fonctionnement : les forces, les faiblesses, les potentialités, les déséquilibres, les points de rupture, les faits porteurs d'avenir, les jeux de pouvoir... Il prendra plus de légitimité et plus de sens s'il est élaboré dans le cadre d'une démarche participative qui permettra aux habitants et à la société civile de partager leurs attentes et leurs pratiques sociales permettant un meilleur ancrage de la stratégie urbaine à construire. L'état des lieux doit permettre de faire émerger les principaux enjeux urbains et fonctionnels d'un territoire.

L'état des lieux est la base objective du diagnostic local. Il ne doit pas se limiter strictement au périmètre du sujet (site ou thème de la fresque) mais s'élargir jusqu'à des échelles pertinentes en lien avec le fonctionnement du sujet et nécessaire pour sa compréhension et pour son développement (accès, transport en public, continuités écologiques, formes urbaines...).

La prise en compte des deux dimensions spatiale et fonctionnelle est importante dans la compréhension du sujet de fresque à élaborer. Cela permet de faire émerger les principaux enjeux de façon assez exhaustive pour ensuite passer à la phase d'analyse et de hiérarchisation.

b) Identifier les principales évolutions sociétales et questionner nos usages

Un des objectifs principaux de la fresque territoriale est de permettre aux participants d'identifier et de partager entre eux les dernières tendances et les dernières évolutions sociétales. Des évolutions qui touchent les différents modes de vie et les différents territoires qui ont été impactés par différentes crises récentes : crise sociale et démocratique (notamment celle des gilets jaunes), crise sanitaire (notamment de la covid et ses impacts), crise géopolitique (notamment avec la guerre en Ukraine), crise économique (avec l'inflation), crise énergétique et environnementale, crise migratoire...

Ces différentes crises ont eu des impacts importants sur nos modes de vie à la fois au niveau personnel et professionnel ainsi que sur les différentes habitudes jusqu'alors instaurées et partagées. Il suffit de penser au télétravail qui a bouleversé les pratiques managériales mais aussi la façon de se réapproprier le territoire dans lequel on vit et évolue. L'élaboration d'une fresque territoriale doit ainsi permettre à chacun d'évoquer l'impact de ces différentes crises sur sa vie personnelle (individuelle et collective) et professionnelle et d'interroger les différents thèmes soulevés par le sujet de la fresque.

c) Identifier les problèmes principaux et leurs impacts en termes de transitions

La démarche de fresque territoriale doit permettre aux participants d'identifier pour un sujet donné ses blocages et ses faiblesses ainsi que ses tensions et ses points de ruptures. Il s'agit d'un outil pédagogique qui doit permettre à chaque participant d'échanger sur les vrais problèmes du sujet abordé. Ces problèmes sont en lien avec sa vie quotidienne ainsi qu'avec sa perception du sujet et des connaissances et représentations qu'il peut avoir et qui peuvent être en contradiction avec celles des autres.

Il est ainsi important de profiter de la fresque pour soulever les principaux problèmes mais surtout indiquer leurs impacts sur le territoire et sur ses habitants. Un bon état des lieux est censé apporter les principales informations de façon objective et globale. L'exercice de la fresque doit permettre aux participants de questionner les principaux problèmes identifiés du sujet dans une lecture de transition pour analyser leurs impacts sur les différents changements sociaux, climatiques, économiques, géopolitiques ou autres.

d) Faire émerger les enjeux des transitions du sujet à traiter

La fresque territoriale permet de faire émerger les principaux enjeux urbains et fonctionnels qui vont orienter les choix de gestion et de développement d'un territoire.

L'identification des enjeux doit se baser sur une analyse fine de chaque thème analysé dans le cadre de l'état des lieux : histoire, structure urbaine, composition paysagère, éléments techniques, réglementation locale, démographie, équipements, modes de transport... Ainsi, et pour chaque thème, il faudra analyser les contraintes, les atouts et potentialités pour en faire émerger des enjeux qui peuvent être de nature sectorielle ou généraliste. Les enjeux peuvent aussi avoir des dimensions temporelles différentes de court, moyen et long termes. L'identification des enjeux et les objectifs permettent de construire des hypothèses de développement et d'aménagement.

À ce niveau, il est important de trier et de hiérarchiser les résultats de l'analyse en partant de chaque thème analysé avant de les regrouper et de faire émerger une synthèse globale avec des enjeux partagés. Il est ainsi important pour chaque thème (spatialisé sur le site) de faire la synthèse des atouts et des contraintes qui s'appliquent sur le site étudié, d'en évaluer leurs importances respectives et de faire émerger ses potentialités.

Il est ensuite important pour chaque thème (spatialisé sur le site) d'identifier les enjeux qui permettront de construire plus tard des premiers objectifs d'aménagement.

Enfin, le travail d'analyse est souvent mis en forme selon deux types de représentations : d'un côté, un tableau synthétique qui reprend les enjeux retenus en les reliant à un ou plusieurs atouts et handicaps identifiés et, d'un autre côté, une carte qui schématise ce tableau de façon simple, lisible et synthétique. Ces deux éléments doivent mettre en avant des enjeux fondamentaux comme la mixité urbaine et sociale, le développement durable, les coupures et les liaisons urbaines, les continuités écologiques, les circulations douces...

e) Sensibiliser les participants aux enjeux des transitions

La fresque territoriale est un outil pédagogique et ludique qui vise à sensibiliser les participants sur les enjeux de transition territoriale : des enjeux qui se caractérisent par leur nature multidimensionnelle qui concerne à fois des sujets d'espaces, de formes urbaines et d'équilibre territorial (densité, mobilité, nature...) ; cela implique aussi des sujets de fonctions urbaines et de qualité de vie (fonctions, énergies, gouvernance...) :

- **des enjeux urbains** pour protéger et équilibrer le paysage d'un territoire : il s'agit des principes urbains qui vont fonder le sens spatial et esthétique d'un territoire :
 - * développer des formes urbaines paisibles (équilibrées, non agressives et ancrées localement),
 - * concevoir et aménager une mobilité paisible (douce, courte, utile et intelligente),
 - * imaginer et favoriser une nature paisible (adaptée au climat, connectée, nourricière, ancrée dans les ressources locales) ;
- **des enjeux fonctionnels** pour améliorer la qualité de vie des habitants : il s'agit de l'analyse des enjeux fonctionnels qui vont fonder le sens pratique d'un territoire. Ces enjeux sont nécessaires pour orienter et intégrer les évolutions sociétales d'une ville ou d'un territoire dans une logique solidaire, participative, connectée et durable :