

IV. GOUVERNER LES INSTITUTIONS PAR LE FUTUR : LA PROSPECTIVE AU SERVICE DES RÉGIONS ET DES MÉTROPOLLES

Nicolas RIO¹

À quoi sert la prospective ? Telle était la question au départ de cette recherche. Celle-ci découle du constat d'un décalage entre les définitions théoriques de la prospective et l'observation de cette pratique en situation.

Dans les manuels comme dans les rapports produits par les collectivités, la prospective est souvent présentée comme une forme d'anticipation au service de la stratégie. Il s'agit de « fixer un cap », de « construire le futur au lieu de le subir », « d'assurer la convergence entre le possible et le souhaitable ». Principale figure des prospectivistes français, Michel Godet parle même de « prospective stratégique » (Godet et Durance, 2011) pour souligner l'imbrication entre ces deux activités d'anticipation, qu'il s'agit ensuite de décliner en actions opérationnelles.

Doctorant en CIFRE au sein d'un cabinet de conseil auprès des collectivités, j'ai été rapidement surpris par le contraste entre ces définitions et les pratiques des acteurs impliqués dans la conduite de ces démarches. D'une part, le recours à la prospective prend à chaque fois la forme de démarches éphémères, à travers la mise en place de dispositifs *ad hoc*. La mobilisation des élus et des techniciens est forte, mais elle est retombée assez vite une fois le rapport adopté. Ce caractère cyclique constitue d'ailleurs un élément structurant de l'histoire de la prospective en France, faite d'alternance entre des moments de creux et des phases de regain. On nous annonce une stratégie pour les trente prochaines années... tous les cinq ans !

D'autre part, l'analyse des contenus produits révèle une faible prise en compte des enjeux de long terme. Contrairement à la planification traditionnelle, la prospective aborde peu la programmation des grandes infrastructures alors que ces décisions ont un impact décisif sur le futur. Dans les démarches *Pays de la Loire 2040* ou *Nantes Ma Ville Demain*

1. Cet article reprend les principales conclusions de la thèse de doctorat en science politique de N. Rio, « Gouverner les institutions par le futur : usages de la prospective et émergence des régions et des métropoles en France (1955-2015) », soutenue à l'université de Lyon 2 en 2015, directeur de thèse : Gilles Pinson : <http://www.theses.fr/2015LYO20094>. Cette thèse a reçu, en 2016, le Prix de thèse du CNFPT.

menées en 2012-2013, le sujet de l'aéroport Notre-Dame-des-Landes n'est quasiment pas abordé. Pour éviter d'aborder de front ce sujet polémique, la région comme la métropole préfèrent mettre l'accent sur la transformation des modes de vie.

Comment expliquer la persistance d'une telle pratique, malgré son incapacité à atteindre les ambitions qu'elle s'est elle-même fixées ? Pour explorer ce paradoxe, ma thèse se concentre sur l'analyse de la prospective au concret. Délaissant les manuels de prospective et les *future studies*, j'ai focalisé mon attention sur les usages de la prospective en situation. Quel est le profil des acteurs impliqués dans ces démarches ? Quels sont les dispositifs mis en place ? Quels sont les thématiques abordées et les discours produits ? Il s'agissait de suivre les acteurs au plus près de leurs pratiques, en privilégiant l'analyse du processus d'élaboration de l'énoncé prospectif à celle du rapport final.

Dans un premier temps, cela s'est traduit par l'observation participante de la prospective régionale *Pays de la Loire 2040*. J'ai ensuite complété cette approche ethnographique par un travail comparatif sur quinze autres démarches de prospective territoriale. La comparaison décline trois dimensions :

- le temps, en remontant jusqu'aux années 1960 qui correspondent aux débuts du recours à la prospective territoriale en France ;
- l'espace, en mettant en regard la région Pays de la Loire avec une autre région française aux caractéristiques similaires : Rhône-Alpes ;
- les niveaux d'action publique, en comparant les usages de la prospective à deux échelles distinctes : les régions et les métropoles.

Pour chacun de ces quatre terrains (Lyon, Nantes, Rhône-Alpes et Pays de la Loire), l'étude des démarches repose sur l'analyse d'archives (notes de service, comptes rendus de réunions, coupures de presse, etc.) et sur des entretiens semi-directifs menés avec les acteurs techniques et politiques impliqués dans ces démarches.

I. Le recours au futur pour définir l'institution

Pour les utilisateurs de la prospective, le futur ne constitue pas un objet. C'est d'ailleurs toute la différence avec la prévision. Alors que cette dernière cherche à connaître le futur, la prospective vient au contraire en souligner les nombreuses incertitudes. Les dates évoquées dans le titre des démarches (« Territoires 2040 », « Rhône-Alpes 2020 », « Nantes 2030 », etc.) ne doivent pas induire en erreur. Elles ont avant tout un usage métaphorique destiné à souligner la capacité d'anticipation de ceux qui les portent, les discussions étant ensuite centrées sur un « demain » aussi incertain qu'intemporel.

Le futur est davantage mobilisé comme une ressource. Il s'agit de faire un *détour par le futur* pour parler du présent. Pour les élus et les techniciens, cette ressource a plusieurs vertus qui justifient sa mobilisation par rapport à d'autres instruments comme le diagnostic ou l'évaluation. Premièrement, le recours au futur leur permet de mettre à distance les

rapports de force et les lignes de tensions qui peuvent exister entre élus ou entre institutions. Deuxièmement, le détour par le futur est utilisé pour tenter de contourner le poids des grandes directions techniques. En faisant appel à l'analyse des tendances futures, il s'agit d'interroger l'expertise instituée.

À partir de l'analyse comparative, je montre dans ma thèse que les démarches prospectives sont moins utilisées pour gouverner le futur que pour définir et légitimer les institutions qui les mettent en œuvre.

Cette conclusion s'inscrit dans la filiation des travaux menés sur la planification au tournant des années 1960-1970, tant du côté de la sociologie des organisations avec Michel Crozier (Crozier, 1965) que de celui des auteurs d'inspiration marxiste du CERAT avec Lucien Nizard (Nizard, 1975). Au-delà de leurs divergences, ces deux courants démontrent que si la planification n'a pas (ou peu) eu d'effets sur les politiques publiques menées à court terme, elle a eu des conséquences diffuses, mais significatives sur l'État, qu'il s'agisse de son fonctionnement (lorsque l'on regarde les organisations) ou de la définition de sa fonction (lorsque l'on s'intéresse aux représentations). Autrement dit, les institutions constituent l'objet implicite de la planification et de la prospective.

Pour qualifier ce travail de construction des institutions par l'élaboration d'un discours prospectif, je propose le concept d'énoncé d'*institution*. Développé par Philippe Zittoun pour l'analyse des politiques publiques (Zittoun, 2013), le terme d'énoncé présente plusieurs intérêts pour l'étude des institutions.

D'une part, il invite à dépasser la dissociation entre le travail de définition (par les règles) et de légitimation de l'institution (par le discours). Le concept d'énoncé montre à quel point ces deux processus relèvent d'un même mouvement. Le discours n'est pas un élément de justification tenu *a posteriori* par les acteurs pour légitimer une situation préexistante ; c'est une interprétation du réel qui contribue à le faire exister en même temps qu'il le rend acceptable.

D'autre part, le concept d'énoncé révèle l'imbrication entre le cognitif et le stratégique. Le discours agit comme le support et le substrat pour la construction d'une coalition d'acteurs, comme le souligne la notion de « coalition discursive » (Hajer, 1993). L'énoncé vise à agréger autour de lui de multiples acteurs, et son contenu évolue au gré des alliances.

Au croisement entre sociologie de l'action publique et sociologie des institutions, le concept d'énoncé d'institution permet de révéler la portée des démarches prospectives. Malgré leur faible impact sur les politiques mises en œuvre, l'activité prospective ne se réduit pas à de la communication. Par le discours qu'elle produit et les acteurs qu'elle mobilise, chaque démarche contribue à définir l'institution.

II. Les trois objectifs de la prospective comme énoncés d'institution

La thèse met ainsi en lumière le rôle des démarches prospectives dans le processus d'institutionnalisation des régions et des métropoles en France depuis ces quarante dernières années. En complément des outils juridiques, budgétaires ou managériaux, l'activité prospective tient une place importante dans cet effort d'assemblage. Elle contribue à faire tenir l'institution par le discours. À travers la construction d'un tel énoncé d'institutions, les acteurs impliqués poursuivent trois objectifs.

Ils cherchent premièrement à *démontrer l'unité de l'institution*. Contrairement aux communes et aux départements, les régions et les métropoles ne peuvent pas s'appuyer sur l'histoire ou l'identité pour souligner la cohérence de leur périmètre. Elles sont en outre confrontées à plusieurs dynamiques centrifuges, avec le poids des découpages territoriaux et sectoriels. Le recours au futur constitue alors une ressource précieuse pour faire la preuve de leur consistance. D'une part, il permet de montrer que ces nouvelles échelles correspondent à des ensembles territoriaux en cours de structuration. D'autre part, la démarche prospective met en scène la cohérence des multiples politiques menées. Elle vient montrer par le discours que ces interventions fragmentées s'inscrivent dans le cadre d'une stratégie unique et transversale.

Deuxièmement, les acteurs à l'origine de ces démarches utilisent la prospective pour *justifier l'utilité de leur institution*. Pour exister au sein d'un paysage institutionnel marqué par la concurrence entre échelons, les régions et les métropoles doivent continuellement démontrer leur avantage comparatif. En s'appuyant sur l'anticipation, les démarches prospectives visent à susciter un besoin d'institution à travers un travail de construction et de cadrage du contexte. Présenter la mondialisation comme une tendance lourde permet ainsi aux régions de souligner la nécessité d'un changement d'échelle de l'action publique territoriale et d'affirmer leur rôle d'interface entre le local et le global, entre la commune et l'Europe. Selon les thématiques abordées et les signaux prospectifs mis en avant, les acteurs tentent de définir et de faire évoluer la fonction de leur institution.

Troisièmement, la prospective est mobilisée pour *revendiquer le pilotage de l'institution*. Les régions et les métropoles ne forment pas des ensembles unifiés et homogènes. Chaque institution regroupe une multitude d'acteurs, de secteurs et de professions, aux identités et aux préférences variables et parfois divergentes. La définition de la place et du rôle de l'institution correspond ainsi à une lutte de pouvoir entre les acteurs qui la composent. Dans cette logique, les porteurs de démarches prospectives utilisent le futur et l'anticipation comme une ressource pour exposer leur propre définition de l'institution et pour agréger autour d'elle un grand nombre d'acteurs. Le discours prospectif issu de ces démarches est à la fois le support et le résultat de cette négociation pour construire une alliance aussi large que possible. Cet enjeu de *leadership* explique l'importance donnée à la concertation et à la mobilisation de la société civile sous toutes ses formes (universitaires, élites socio-économiques, citoyens, etc.) lors de ces démarches prospectives.

III. L'étude de la prospective pour relire l'histoire de la décentralisation

Si ces trois objectifs se retrouvent pour chacune des démarches étudiées, la contribution de la prospective à l'institutionnalisation des régions et des métropoles a pris des formes différentes selon les périodes concernées. La thèse distingue quatre générations de démarches, qui correspondent chacune à un usage spécifique du futur.

A. La prospective pour exister par anticipation (1955-1983)

Les premières formes de prospective territoriale apparaissent au début des années 1960. Dans la thèse, je montre que le recours au futur constitue un élément central du projet gaulliste de modernisation de l'organisation territoriale française (Dulong, 1997).

Mises en place avec les décrets de 1964, les régions de programme sont les premières à se saisir de la référence au long terme à travers l'élaboration des rapports d'orientation régionaux. Rédigés par les missions régionales sous l'autorité des préfets de Région, ces rapports correspondent à une territorialisation de la planification nationale conduite par le Commissariat général au Plan.

Le recours au futur se retrouve ensuite à l'échelle métropolitaine, avec la mise en place des OREAM (organismes régionaux d'études des aires métropolitaines), dans le cadre de la politique des métropoles d'équilibres. Directement rattachées à la DATAR, ces petites équipes *ad hoc* concentrent leur travail sur la conception de schémas de développement des aires métropolitaines. Pour marquer la différence avec les autres exercices de planification urbaine conduits par les agglomérations, les OREAM se projettent à l'horizon 2000 et mettent l'accent sur les enjeux de long terme. Il s'agit de s'approprier un horizon temporel inédit pour défendre une échelle spatiale qui l'est tout autant.

En effet, lorsque ces démarches prospectives sont lancées, les régions comme les métropoles n'ont ni existence institutionnelle, ni consistance historique. Par rapport au poids de la commune et du département, la prospective vise à positionner ces deux nouveaux échelons comme les collectivités du futur. Face à des administrations bureaucratiques et des notables locaux centrés sur la gestion à court terme, ces « administrations de mission » (Pisani, 1956) cherchent à porter une vision stratégique.

Le recours au futur constitue ainsi un élément déterminant de ce que Jean-Louis Quermonne qualifie de « régionalisme fonctionnel » (Quermonne, 1963) par opposition au « régionalisme historique ». Celui-ci se caractérise par une logique *top-down* et le poids de l'État central à travers notamment le Commissariat général au Plan. En se focalisant sur le long terme, les régions de programme assurent avant tout un rôle de planification et de coordination des services déconcentrés de l'État.

Le cas des OREAM étudié dans la thèse montre que cette logique fonctionnelle se retrouve aussi à l'échelle métropolitaine. Piloté par la DATAR pour souligner la nécessaire croissance des métropoles d'équilibres, le travail prospectif des OREAM s'inscrit en décalage avec la mise en place des premières communautés urbaines. S'ils se déroulent en parallèle, ces deux processus ne correspondent ni aux mêmes échelles, ni aux mêmes acteurs. D'autant que les communautés urbaines se focalisent sur la gestion des réseaux techniques. À cette époque, il n'y a donc pas de convergence entre la construction intercommunale contrôlée par les élus locaux et la métropolisation fonctionnelle pilotée par l'État.

Ces démarches confirment notre hypothèse de la prospective comme énoncé d'institution, utilisé par l'État pour établir deux nouveaux échelons d'action publique face aux collectivités historiques. Le recours au futur permet aux régions et aux métropoles d'exister par anticipation.

Axés sur la programmation à long terme (aéroports, villes nouvelles, réseaux autoroutiers, etc.), ces schémas viennent donner de la consistance à des espaces géographiques inédits. À rebours du discours sur les identités territoriales, le recours au futur souligne l'intensité des liens fonctionnels (à venir) entre les territoires qui composent ces régions et ces aires métropolitaines. Cette volonté de démontrer l'unité de ces nouveaux ensembles se retrouve avec l'accent mis sur la dimension cartographique, où les frontières communales et départementales s'effacent pour laisser place aux pôles et aux réseaux.

Les projections démographiques sont le deuxième élément caractéristique de cette première génération de démarches. Jouant sur l'ambiguïté de la prospective entre le probable et le souhaitable, ces hypothèses de croissance particulièrement ambitieuses servent à démontrer l'enjeu de modernisation des collectivités et le besoin d'une planification volontariste pour accompagner ce développement urbain. L'entretien mené avec le sociologue de l'OREAM Nantes-Saint-Nazaire témoigne de cet usage du futur :

« On a été beaucoup critiqué sur la fourchette de nos prévisions démographiques. Mais l'objectif des OREAM c'était le rééquilibrage par rapport à la région parisienne. Donc la fourchette c'était à la fois une prévision et un objectif, fixé en fonction de l'évaluation de la capacité du territoire à y répondre » (26 mars 2014).

C'est sur la troisième fonction (revendiquer le pilotage) que cette première génération de démarches a le moins été couronnée de succès. Destinés à enrôler les « forces vives » pour contourner les notables locaux opposés à la modernisation gaulliste, ces travaux prospectifs sont en réalité cantonnés aux équipes mises en place pour les conduire. Enfermés sur la planification à long terme, les échelons régionaux et métropolitains se retrouvent dépendants des planificateurs nationaux (le Plan et la DATAR) pour tenir leur place au niveau local.

Une telle dépendance finira par leur être fatale, avec la remise en cause du projet modernisateur du régime gaulliste. L'échec du référendum de 1969, puis la démission de De Gaulle marquent la fin de cette première vague de recours au futur. Face à la revanche des notables locaux (Grémion, 1976), les énoncés prospectifs sont abandonnés aussi vite qu'ils étaient apparus.

Attaqués sur le caractère erroné de leurs projections démographiques, les OREAM sont rapidement marginalisés. Du côté des régions, la réforme de 1972 met fin à leur vocation planificatrice avec la création des établissements publics régionaux. La crise de la prospective dans les années 1970 est inséparable de celle des institutions qui s'étaient spécialisées dans cette référence au long terme.

B. La prospective pour susciter un besoin d'institution (1983-1995)

Il faut attendre les années 1980 pour voir émerger une nouvelle vague de démarches prospectives. Contrairement aux démarches précédentes pilotées par l'État, celles-ci relèvent d'initiatives locales et se déclinent différemment selon les territoires.

Ce regain de la prospective intervient au lendemain des lois de décentralisation. Vingt ans après les OREAM et les régions de programme, la prospective est réappropriée par une nouvelle génération d'élus et d'experts, qui cherchent à se démarquer des notables locaux en investissant les échelles régionales et métropolitaines. Face à la persistance des logiques communales et départementales, ils utilisent le futur comme une ressource pour contourner les institutions établies.

Ce retour du futur passe par une reprise par le local des énoncés prospectifs produits par l'État planificateur dans les années 1960. Il correspond ainsi à une tentative de réactivation de la régionalisation et de la métropolisation fonctionnelle. C'est notamment le cas à Lyon où l'agence d'urbanisme reprend à son compte les travaux produits par l'OREAM Lyon-Saint-Étienne.

Il s'accompagne néanmoins d'une transformation des pratiques prospectives, de ses méthodes comme de ses acteurs. La quête de quantification du long terme laisse place à une analyse plus qualitative des « tendances lourdes », en mettant davantage l'accent sur les évolutions économiques et géographiques plutôt que sur la programmation urbaine. C'est aussi à cette époque qu'apparaissent les consultants en prospective et que la technique des scénarios se développe.

Pour les acteurs qui portent ces démarches, l'utilisation des scénarios prospectifs permet d'interpeller sans crisper.

« Moi, ça me convenait bien que les scénarios ne viennent pas de nous, mais de l'extérieur. Pour des raisons de fond et des raisons tactiques. Faire des scénarios c'est se mouiller, c'est prendre position sur certains sujets alors que moi je considérais que l'agence était animateur du débat » raconte ainsi l'ancien directeur de l'agence d'urbanisme de Lyon (27 févr. 2014).

À cette époque, ces démarches sont d'ailleurs menées à l'extérieur des collectivités. À Nantes comme à Lyon, ce sont les agences d'urbanisme qui en sont à l'initiative. Ces structures servent alors à construire un discours métropolitain intégré, face à des intercommunalités qui restent marquées par le découpage communal. Au niveau des régions, la prospective reste co-portée par les services de l'État et s'appuie sur la mobilisation des

élites économiques et universitaires. C'est par exemple le cas en Rhône-Alpes, avec la mise en place d'une commission prospective dirigée par un banquier d'affaires pour établir un rapport d'experts sur l'avenir de la région.

En mettant l'accent sur les grandes mutations économiques et spatiales à l'œuvre, ces énoncés prospectifs visent à susciter un besoin d'institution et à argumenter la nécessité d'un changement d'échelle de la planification territoriale.

Il s'agit de construire la métropolisation et la régionalisation comme un fait scientifique, à travers le recours à l'expertise. En mêlant élus, techniciens, universitaires et consultants, les groupes de prospective suscitent une prise de conscience des interdépendances qui existent entre les territoires. Une fois encore, le recours au futur permet d'atténuer les frontières institutionnelles pour tourner les projecteurs sur les liens fonctionnels.

Les discussions qu'ils provoquent conduisent aussi à reformuler la fonction des échelons régionaux et métropolitains, comme espace d'interface entre le local et le global. La mondialisation apparaît de manière récurrente dans les travaux prospectifs, dont les rapports intègrent inmanquablement une carte du territoire à l'échelle européenne. Par rapport à la planification emboîtée des années 1960, les énoncés prospectifs révèlent ainsi une émancipation des territoires par rapport à l'État : l'espace national cesse d'être l'échelle de référence et les relations entre régions et métropoles se distendent.

Dans ce contexte d'accentuation des concurrences territoriales, chaque échelon tente de se positionner comme un espace de régulation. La plupart des scénarios prospectifs évoquent les risques d'éclatement des territoires, soulignant ainsi la nécessité des coopérations à d'autres échelles pour éviter le déclin ou la marginalisation.

Pour les acteurs à l'initiative de ces démarches, l'énoncé prospectif sert surtout à construire de nouvelles coalitions pour affirmer leur *leadership*. L'exercice *Lyon 2010* incarne cette alliance entre une nouvelle génération d'élus entrepreneurs, des techniciens soucieux de renouveler la planification métropolitaine et des élites socio-économiques attachés à la montée en puissance de l'intercommunalité.

Le travail prospectif prend alors la forme d'un exercice d'équilibriste, où l'interpellation côtoie la recherche de consensus :

« Il fallait être consensuel tout le temps : c'était une des règles de cette démarche.

Ne pas laisser quelqu'un sur la route, fut-il un opposant politique. Et s'il y avait une crispation (et plus on approchait du sol, des choix d'infrastructure, plus le risque était fort), chaque fois on prenait le temps qu'il fallait pour déminer », raconte en entretien un ancien membre de l'agence d'urbanisme de Lyon (26 févr. 2014).

Néanmoins, l'ampleur et la force de ces coalitions discursives sont très variables selon les contextes. À Nantes comme en Pays de la Loire, la nouvelle génération emmenée par l'agence d'urbanisme et le SGAR (secrétaire général pour les affaires régionales) ne parvient pas à prendre la main. Alors qu'en Rhône-Alpes et à Lyon, les deux démarches prospectives sont un élément clé dans la construction du *leadership* politique de Michel Noir à la communauté urbaine de Lyon et de Charles Millon au conseil régional.

C. La prospective pour affirmer une stratégie unique et transversale (1995-2004)

La troisième génération d'exercices prospectifs prend place dans un nouveau contexte institutionnel. À la fin des années 1990, les régions comme les intercommunalités urbaines se retrouvent dans une situation paradoxale : leur capacité d'action n'a jamais été aussi forte, mais celle-ci s'effectue au prix d'un renforcement des dynamiques centrifuges. D'une part, la structuration des services administratifs se traduit par une augmentation des cloisonnements sectoriels. D'autre part, la montée en puissance technique et politique de ces deux échelons entraîne par contrecoup une réactivation des oppositions de la part des communes et des départements.

Du côté des métropoles de Nantes et Lyon, la relance de la prospective s'effectue à l'initiative des présidents d'agglomération. Raymond Barre comme Jean-Marc Ayrault sont confrontés à l'opposition des autres maires face à leur tentative d'accélérer la construction intercommunale. Le recours au futur leur permet de temporiser, tout en continuant à affirmer la vocation stratégique de l'intercommunalité.

Du côté des régions, le renouveau de la prospective accompagne la relance de l'aménagement du territoire au niveau national, avec la création des SRADT (schémas régionaux d'aménagement du territoire). Mais le positionnement des régions face à ce schéma reste ambigu. Les démarches prospectives viennent plutôt contourner le SRADT (en Pays de la Loire) ou le détourner (en Rhône-Alpes) pour consolider l'institution régionale.

Dans les deux cas, cette période se caractérise par un double mouvement d'intériorisation de la prospective au sein des collectivités et de détachement progressif entre prospective et planification. Autrement dit, la prospective se déplace du territoire vers les institutions. Le recours au futur apparaît aussi comme un moyen de remédier à l'absence de pouvoir prescriptif des régions et des métropoles sur les autres collectivités. À travers le discours prospectif, il s'agit ainsi d'orienter sans contraindre.

C'est par la production d'une stratégie unique et transversale que cette troisième génération de démarches prospectives produit un énoncé d'institution.

Si elles visent toujours à affirmer l'unité des régions et des métropoles, la prospective abandonne néanmoins son entrée spatiale pour adopter une entrée davantage centrée sur l'action publique. Les cartes disparaissent des rapports prospectifs pour laisser place à l'affirmation d'orientations stratégiques. Alors que la spatialisation était jusqu'ici un vecteur d'unification des territoires, elle devient un risque de fragmentation, comme le souligne l'ancien directeur du district de l'agglomération nantaise :

« On voulait donner une perspective d'ensemble de l'agglomération, d'où l'absence de territorialisation. L'enjeu c'était d'arrêter de considérer le tout comme la somme des parties, pour éviter que le district ne se limite au traitement de la somme des demandes communales » (9 avr. 2014).

Face au renforcement des découpages sectoriels, la prospective est surtout utilisée pour imbriquer les différentes politiques thématiques au sein d'une stratégie unique.

Les travaux prospectifs de cette période servent aussi à élargir le périmètre d'intervention des régions et des métropoles. Alors que la génération précédente se concentrait sur l'analyse des tendances lourdes, les démarches des années 1990 se focalisent sur le repérage des « signaux faibles ». Le détour par le futur permet de mettre à l'agenda de nouveaux enjeux, pour justifier l'élargissement des compétences communautaires. Lancée par Raymond Barre en 1997, la démarche *Millénaire 3* témoigne de cet usage. Intitulé *21 priorités pour le 21^e siècle*, le rapport final accorde une large place aux questions de formation, de logement ou de culture alors qu'aucun de ces thèmes ne correspond aux champs d'intervention du Grand Lyon à cette époque.

La prospective est aussi mobilisée pour transformer les rapports de force au sein de l'institution. Pour les élus, définir une stratégie au futur apparaît comme un moyen de reprendre la main face à l'autonomisation de l'administration. D'où l'importance accordée aux nouvelles formes de concertation dans ces démarches. À Nantes comme à Lyon, c'est dans le cadre de la démarche prospective que les présidents d'agglomération mettent en place les premiers conseils de développement. En mal de *leadership* du fait de majorités politiques incertaines et du poids de la technocratie, les présidents de régions utilisent la prospective pour aller chercher le soutien des autres collectivités.

« On avait des relations assez difficiles avec l'administration marquée par la présidence Millon. C'est ce qui explique aussi l'accent mis sur le participatif. Quelque part avec cette démarche, on contourne le pouvoir de l'administration qui sait et qui n'a pas besoin d'écouter la parole des gens », raconte l'ex-présidente du conseil régional Rhône-Alpes (10 juill. 2014).

D. La prospective pour atténuer les contradictions de l'action publique territoriale (2004-2015)

Apparue au milieu des années 2000, la quatrième génération de démarches témoigne d'un rapprochement entre prospective et participation. Le recours au futur intervient pour organiser le dialogue direct entre les collectivités et les citoyens.

Cette évolution s'inscrit dans un contexte d'institutionnalisation de la planification avec la multiplication des schémas sectoriels, tant au niveau des régions (sur l'aménagement du territoire, le développement économique ou les infrastructures de transports) que des métropoles (sur l'habitat, les déplacements urbains ou l'environnement). La prospective est alors saisie par certains élus pour retrouver des marges de manœuvre face à la technicisation de la planification sectorielle.

D'où son mariage avec la participation. Il s'agit de se mettre à l'écoute des habitants, pour des institutions considérées comme technocratiques. La prospective change de cible : jusqu'ici centrée sur les experts et les élites, elle se tourne vers les citoyens. Le futur devient

un objet de discussion en tant que tel, afin de dépasser les blocages des concertations ciblées sur des projets polémiques, comme l'aéroport Notre-Dame-des-Landes en Loire-Atlantique.

Se faisant, la prospective change d'objet et se dissocie encore davantage de la planification territoriale. Les nouvelles démarches mettent l'accent sur la question des modes de vie. Elles deviennent un laboratoire pour tester de nouvelles formes de participation citoyenne, comme l'illustre le cas de *Ma Ville Demain* à Nantes.

« On a volontairement mis l'accent sur les valeurs, pour avoir quelque chose de plus sensible que du projet urbain. Le but était de parler à la société nantaise : c'est quoi vos attentes ? Quel est le ressenti ? On était surtout sur du subjectif », raconte le directeur de l'agence d'urbanisme de Nantes (18 juin 2014).

Au niveau des régions comme des métropoles, la prospective est mobilisée pour mettre en récit un destin commun et faire émerger une communauté politique. Cet usage du futur transforme la vocation de ces institutions et leur mode de légitimation. Jusqu'ici, ces deux échelons avaient surtout trouvé leur justification dans la planification à long terme et la conduite de politiques publiques. Avec la prospective citoyenne, c'est leur fonction de représentation politique qui est mise en avant. Pour les métropoles et leurs élus, la délibération sur le futur constitue le moyen de contourner l'absence d'élection au suffrage universel direct.

L'entrée par les valeurs remplace l'entrée spatiale pour démontrer l'unité de ces institutions. L'exercice prospectif vise ainsi à transformer la collecte de paroles individuelles en un discours commun porté par les élus. C'est ce qu'exprime le directeur de la direction prospective de la région Pays de la Loire en parlant d'inconscient collectif :

« On a utilisé une diversité de formes assez monstrueuse : 17 ateliers du futur, un concours d'écriture, plusieurs immersions... Et quand on fait la synthèse de tout ça, ça fait ressortir un certain nombre de convergences, qui nous donnent quand même une idée de la pensée profonde de la population. C'est justement cet inconscient collectif sur le futur qu'on a cherché à faire s'exprimer. » (8 avr. 2013).

Cette focalisation sur les valeurs et sur les modes de vie peut aussi être interprétée comme une tentative pour faire contrepoids à la stratégie de croissance portée par les régions et les métropoles. À cette période, les grands projets urbains et les politiques de soutien au développement économique deviennent de plus en plus contestés. Le discours prospectif apparaît comme un « énoncé de compensation », en mettant l'accent sur la qualité de vie des habitants plutôt que sur la compétitivité des entreprises. Ce qui conduit à un risque de décalage croissant entre le contenu de l'énoncé prospectif et les actions effectivement mises en œuvre par ces institutions.

Le rapprochement entre prospective et participation se traduit en outre par une évolution des acteurs impliqués dans la conduite de ces démarches. Contrairement à la génération précédente, celles-ci tendent à être dissociées de l'administration pour être placées sous le pilotage direct de l' élu et de son cabinet.

« L'origine de la démarche, c'est Collomb qui me demande : "Mettez-moi en place mon futur comité de soutien". [...] Pour lui c'était une façon de se remettre en campagne » (22 mai 2014).

Cette citation d'un membre du cabinet du président du Grand Lyon illustre cette appropriation du futur par certains élus pour conforter leur *leadership*.

IV. Conclusion

Ce retour sur les différentes générations de démarches souligne la contribution de la prospective à l'affirmation des régions et des métropoles en France, comme échelle de référence et comme échelon institutionnel.

Le discours prospectif a été une ressource déterminante pour faire émerger ces nouveaux territoires de l'État et contourner les notables locaux structurés à l'échelle de la commune et du département. Dès les années 1960, il existe un lien entre le recours au futur et la tentative de restructuration de l'organisation territoriale française menée par le régime gaulliste, comme l'illustre l'opposition entre des administrations de mission tournées vers le long terme et des administrations traditionnelles focalisées sur la gestion quotidienne.

À partir des années 1980, les acteurs changent : les hauts fonctionnaires aménagistes laissent la place aux élus entrepreneurs. Mais l'usage de la prospective reste similaire : définir les institutions régionales et métropolitaines et justifier leur existence, à travers la sélection et l'interprétation des tendances à l'œuvre. Si elles ont des effets limités sur les politiques publiques mises en œuvre par la suite, les démarches prospectives ont un impact important sur la gouvernance locale.

C'est là tout l'intérêt de cette pratique qui navigue entre le registre de l'expertise et celui du politique : agréger des acteurs disparates autour d'un énoncé commun, en jouant sur l'ambiguïté permanente entre estimation du probable et affirmation du souhaitable. Mais cette ambiguïté constitue aussi sa faiblesse. Sans portée prescriptive et en mal de légitimité scientifique, la prospective reste la ressource du pouvoir faible. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si les départements affaiblis commencent à s'en saisir...

V. Bibliographie

- CROZIER M., « Pour une analyse sociologique de la planification française », *Revue française de sociologie*, vol. 6, n° 2, 1965, p. 147-163.
- DULONG D., *Moderniser la politique. Aux origines de la 1^{re} République*, Paris, L'Harmattan, 1967.
- GODET M. et DURANCE Ph., *La prospective stratégique pour les entreprises et les territoires*, Paris, Dunod, 2011.

- GRÉMION P., *Le pouvoir périphérique : bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1976.
- HAJER M., « Discourse coalitions and the institutionalization of practice: the case of acid rain in Britain », in *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham : Duke University Press, 1993.
- NIZARD L., « Nécessaires régulations planificatrices de l'appareil d'État dans la France capitaliste d'aujourd'hui », *Revue française de sociologie*, 1975, p. 625-652.
- PISANI E., « Administration de gestion, administration de mission », *Revue française de science politique*, vol. 6, n° 2, 1956, p. 315-330.
- QUERMONNE J.-L., « Vers un régionalisme "fonctionnel" ? », *Revue française de science politique*, vol. 13, n° 4, 1963, p. 849-876.
- ZITTOUN Ph., *La fabrique politique des politiques publiques*, Paris, Les presses de Sciences Po, 2013.