

PROSPECTIVE TERRITORIALE ET DÉCISION POLITIQUE

*Jacques de Courson*¹

La prospective a trouvé une de ses applications les plus concrètes dans la prospective territoriale. Ces dernières années, la plupart des régions françaises l'ont utilisée, notamment face aux nouveaux défis qui se présentent à elles (politique régionale de l'Union Européenne, mondialisation...). Cependant, le cas particulier que constitue chaque région rend difficile un travail de généralisation et de théorisation de la prospective régionale.

C'est pourquoi nous vous proposons ici un texte analysant un aspect essentiel de cette discipline : l'utilisation de la prospective territoriale pour la décision politique. Jacques de Courson y aborde la prospective selon trois axes : comme outil politique, comme méthode d'élaboration d'un projet et comme moyen de gestion du jeu d'acteurs locaux. Ainsi, il souligne les particularités du contexte territorial, et montre que la démarche prospective est aujourd'hui nécessaire au responsable politique.

ALEPH

Après de longues années de langueur (1970-1990), les exercices dits de « prospective territoriale² » ont retrouvé depuis, en France, une particulière vigueur. Les travaux correspondants – aux niveaux national, inter-régional, régional, départemental et surtout local –, ont été réalisés, le plus souvent, et continuent de l'être, sur la base de commandes politiques : soit dans le cadre d'une loi, d'un CIADT ou d'un « exercice » national lancé par l'État et relayé par ses services déconcentrés (préfectures), soit dans le cadre d'initiatives prises par les élus locaux eux-mêmes. Les études, groupes de travail et travaux divers de prospective territoriale se sont ainsi multipliés selon des périmètres variés et en usant de méthodologies plus ou moins scientifiques. Mais tous ces exercices intellectuels avaient un but : explorer l'avenir d'un territoire pour en définir la stratégie d'aménagement et de développement. Ce faisant, ils ont eu à la fois un but et un usage : anticiper pour mieux décider.

La vague des exercices de prospective territoriale des années 90 a eu pour motif annoncé (et pour principal mérite ?) de préparer, concerter et professionnaliser non pas les travaux de « planification » (comme on le disait dans les années 70) mais des décisions dites stratégiques. Répondant à la question : « sur mon territoire, que peut-il advenir » (ce qui est le propre de la prospective), ils ont

(1) Jacques de Courson est consultant (ALGOE). Cet article est paru en septembre 2001 dans le numéro 50 de la revue *Pouvoirs Locaux* (<http://www.idecentralisation.asso.fr>), dans le cadre d'un dossier sur « La prospective des territoires ».

(2) Précisons ici que, pour nous, la prospective territoriale est une discipline intellectuelle ayant pour objet d'élaborer, pour un territoire concret (quels que soient sa taille et son périmètre), les futurs possibles de celui-ci à court, moyen et long terme, et de les décliner dans tous les secteurs de l'activité humaine (politique, économique, sociale, technologique, culturelle). Ces travaux sur l'avenir permettent de proposer aux commanditaires des « scénarios » incluant le « cheminement », les « ruptures » et l'image finale.

permis d'élaborer des réponses (la réponse ?) à la question : « qu'est-ce que je peux faire et comment le faire », ce qui est le propre d'une décision stratégique. Or, les commanditaires de ces exercices (maîtrise d'ouvrage, calendrier de réalisation, désignation des maîtres d'œuvre, financement, communication et participation), furent pour l'essentiel des collectivités locales (régions, départements, établissements publics de coopération intercommunale) avec parfois – mais pas toujours – la participation et le concours des services de l'État.

La question se pose de savoir si ces exercices, sous des formes extrêmement variées, ont servi, marqué, orienté ou bien masqué la décision politique locale. Ont-ils été des outils concrets d'élaboration de leurs décisions pour les élus ? Sous quelle forme ? Par quels détours ? À l'aide de quels outils ou artifices ? Directement ou indirectement ?

Sur la base d'une analyse sommaire des travaux réalisés par l'auteur, connus de lui ou rendus publics, aux niveaux national, régional et local, nous proposerons au lecteur une réponse à ces questions en trois temps : la prospective territoriale, comme méthode politique, comme outil d'élaboration d'un projet, enfin comme moyen de gestion du jeu d'acteurs locaux.

La prospective territoriale comme outil politique

La prospective est un jeu, mais un jeu périlleux. Les élus le savent, et le disent. C'est un jeu en ce sens que l'avenir n'étant, par définition, pas écrit, tout exercice de « pensée » de l'avenir est gratuit, pur, innocent. Mais pas désintéressé : savoir ce que pensent de l'avenir vos collaborateurs, vos collègues, vos opposants, vos concurrents et les serviteurs du Prince (ou les professeurs de l'université) fut, en tout temps, un enjeu de pouvoir. Mais on n'interroge pas ingénument et impunément l'avenir, le sien comme celui des autres. Encore moins celui de son « territoire », d'administration ou d'influence. Le risque existe non pas tant de se tromper – ce qui est pardonnable lorsqu'il s'agit de l'avenir, chacun en conviendra – mais d'être malhonnête ou ridicule, ce qui est impardonnable. Faut-il, pour donner à rêver l'avenir, prendre le risque de se tromper lourdement ou d'influencer l'opinion de ses électeurs ?

La prospective territoriale peut concurremment, mais jamais innocemment, créer à la fois une dynamique d'ambition collective – au moins de réflexion sur les avènements possibles –, et mettre au jour un jeu, parfois pervers, d'espérances déçues, de desseins inavouables ou de frustrations latentes. Pire : la prospective territoriale peut être perçue et est parfois utilisée comme une sorte de *hold-up* sur l'avenir : puisque c'est possible, c'est que c'est vrai ; l'avenir est écrit puisqu'il est pensé par les experts et validé par les politiques. Au second degré, la prospective peut être aussi utilisée comme l'outil d'une rumeur, d'une légende, d'un avenir impossible, mais radieux. En ce sens, la méthode des scénarios peut être – et est parfois – pervertie : tout est fait pour que le scénario souhaitable, choisi par les « décideurs », soit naturellement le plus optimiste ; pas obligatoirement le plus réaliste, mais en tout cas le plus mobilisateur pour l'opinion... et le plus satisfaisant pour les élus, les responsables de tous ordres et l'opinion.

Ensuite, non content d'être un jeu parfois périlleux, la prospective, surtout, peut inquiéter. Certes, elle n'est qu'un exercice, une « étude ». Mais elle donne à voir des avènements possibles, c'est-à-dire peu ou prou probables, ou du moins prévisibles. C'est dire que l'avenir du territoire analysé est, au moins partiellement, dit et écrit – donc figé, fixé. Il n'est donc pas totalement négociable, puisque écrit et donc dessiné, encadré, limité par des jeux d'acteurs, des évolutions tendanciennes, des événements annoncés, des décisions prises ou à prendre, des ruptures possibles en tout cas. La prospective peut donc être comprise comme un jeu d'expert, privatif de liberté pour le citoyen ou, au contraire, ouvert à tous les possibles.

Contre cet « affichage » des futurs annoncés, les élus réagissent parfois brutalement, au moins prudemment. Toute prospective territoriale est une aventure, puisqu'elle dévoile le réel, pointe les difficultés, met à jour les tensions, révèle les incertitudes, bref fait des propositions implicites ou explicites sur la politique à conduire et ses déclinaisons. Elle provoque donc parfois chez les élus soit

une réaction de rejet, soit, dans certains cas, un vif enthousiasme. La prospective territoriale est bien un outil politique permettant de « mettre à plat » – contradictoirement – les problèmes du territoire et d'ouvrir le jeu en balayant le champ des possibles, permettant ainsi d'affirmer clairement les enjeux du territoire, souvent une stratégie, et parfois une politique. Elle peut donc valoriser, à travers une démarche participative, et sous le couvert d'une expertise collective ou savante, l'affirmation d'une pensée et parfois d'un leader ou d'un groupe politiques. Dans ce cas, les élus le savent bien, « dire l'avenir » c'est choisir dans le champ des possibles, donc peu ou prou prendre le pouvoir, mais seulement par anticipation, et pas seulement au plan des mots, des idées, mais aussi du dessein et du destin du territoire concerné.

Une méthode d'élaboration d'un projet

Pasteur disait que « le hasard ne favorise que les esprits préparés ». Comment donc préparer le terrain, pour inventer l'avenir souhaité, désiré, voulu, d'un territoire concret, physique, social, culturel, économique et politique ? En faisant de la prospective une discipline de « projection » du présent ; en pensant après-demain sur la base des enjeux – analysés, compris, expliqués –, d'hier et d'aujourd'hui. Le reste... est fait du rêve, de l'imagination, de la volonté (d'un homme, d'un groupe d'hommes ou d'une majorité) et de quelques décisions stratégiques.

Cette écriture (individuelle ou collective) de l'avenir s'incarne le plus souvent dans un projet. Ce vocable, hélas trop souvent banalisé, provient de « pro » et « jicere », c'est-à-dire « jeter en avant ». Un projet est d'abord un risque, une projection. Pour quoi faire ? D'après nous, pour trois raisons, concurrentes ou simultanées qui sont au cœur des trois variantes de la prospective territoriale : cognitive, stratégique et participative.

La première raison d'un projet, la plus fondamentale, c'est de savoir, de comprendre, d'expliquer l'avenir. La prospective dite cognitive est à la base de toute réflexion prospective : l'avenir est en effet pour chacun opaque, inquiétant, voire terrifiant. C'est dans cet esprit qu'Ohlin Clark disait : « L'avenir m'intéresse parce que c'est là où je vais passer le reste de ma vie ». L'avenir intéresse les élus parce que c'est là, sur « leur » territoire, qu'ils vont (ou pas, ou plus ou moins difficilement) se succéder à eux-mêmes, ou se faire battre, convaincre ou renoncer, et mourir peut-être (politiquement)... le plus tard possible. Sans le savoir, ou le sachant, tous les élus locaux font donc de la prospective territoriale appliquée, parce que « ça » les intéresse, les concerne au premier chef. Savoir et comprendre, pour mieux anticiper, est à la base de la décision politique.

La seconde motivation est au cœur du métier des prospectivistes : penser les futurs possibles d'un territoire c'est essayer de rassembler les éléments, les indices et les matériaux permettant d'élaborer une stratégie, qui est toute entière dans l'art de définir, identifier et coordonner des moyens pour atteindre une fin. Pour un territoire, élaborer des scénarios, écrire des « story board », imaginer ruptures et cheminements n'a qu'une utilité : définir une stratégie (politique) d'aménagement et de développement ; décision fondamentale pour un responsable politique en ce sens qu'il s'agit, pour une collectivité enracinée sur un territoire, de dire, de dessiner, d'expliquer quelle est la vision choisie, puis d'expliquer et de convaincre³ ; enfin de la mettre en œuvre.

La troisième raison est plus politique, au sens profond du terme : faire de la prospective territoriale c'est, à un moment décisif et le plus en amont possible, décider – pour un élu local –, d'élaborer collectivement un avenir. Il faut donc ouvrir le débat sur les futurs souhaités et souhaitables ; par conséquent ouvrir le jeu, informer, consulter, organiser des forums, des groupes de travail, des colloques, lancer des « appels à contribution », rendre compte, « laisser aller » les idées des uns et des autres. Cela a un coût, prend du temps et n'est pas exempt de jeux de pouvoirs, explicites ou

(3) Et parfois brouiller les cartes, reporter la décision ou ne pas décider. Cf. à ce sujet Pierre Affuzzi, « Pour une théorie politique de la non-décision », *Annales des Mines*, mars 2001, qui cite l'ex-Président du Conseil Henri Queuille : « Je ne connais pas de problème qu'une absence suffisamment prolongée de réponse n'ait fini par résoudre ».

implicites. Nous avons vu plus haut que ce jeu collectif, même savamment piloté et encadré, est parfois semé d'embûches ; que cette maïeutique savante de la prospective participative n'est jamais innocente. Qui manipule, influe et perturbe qui ? Et qui a peur de qui ?

La quatrième raison est plus indirecte, mais non exempte de grands mérites. La prospective territoriale, tous ceux qui ont mis en œuvre ses méthodes et ses outils le savent, est un formidable outil de pédagogie politique. Tout président d'un exécutif local peut constater que mettre en prospective une équipe, un groupe de travail ou une assemblée a des vertus étonnantes : chacun s'ébroue, cherche à comprendre, interpelle, parfois manifeste ou s'enferme. La prospective est un outil subtil d'animation de la concertation et du conflit, mais aussi de révélation des frustrations et des espérances, des phantasmes et des exaspérations, des désirs et des refus des participants. Réfléchir collectivement à l'avenir d'un territoire est donc un exercice très stimulant, parfois amusant, toujours intéressant – d'où ses aspects ludiques, drôles ou passionnés – mais aussi un jeu de rôle parfois tendu, une sorte de psychanalyse collective qui peut être sauvage ou dévastatrice. Encore faut-il qu'il soit géré dans des règles strictes, préalablement définies et connues... dont la plus élémentaire est celle de la liberté des joueurs !

Prospective territoriale et gestion du jeu d'acteurs locaux

Tous les travaux de prospective territoriale auxquels nous avons participé ont fait bouger, parfois profondément, le système d'acteurs locaux : certaines personnalités se sont révélées, des absents se sont manifestés, la presse locale en a parlé, les services de l'État se sont impliqués (alors que ce n'était pas prévu), une « fuite » a failli perturber l'opération... Bref, tout exercice de prospective, surtout quand il est collectif, ouvert et public, déstabilise et recompose, modestement, mais parfois lourdement, ponctuellement ou sur la longue durée, le jeu d'acteurs local et la façon dont chacun se positionne sur le plan stratégique. Le meilleur exemple que nous ayons vécu d'une modification en profondeur et durable d'une stratégie régionale d'aménagement et du développement, concerne la région Nord-Pas-de-Calais : l'élaboration, la publication, puis l'approbation en 1970 du rapport *Aménager la région urbaine* porte encore effet plus de trente ans après. Il en sera de même, nous l'espérons, pour le *Limousin 2007*, *Lyon 2010*, *Alsace 2005*, *Poitou-Charentes 2010*...

Cet effet de repositionnement des acteurs – dans les mots, les images, les structures et les politiques – d'une démarche approfondie de prospective territoriale est naturellement variable en intensité et durée selon les cas. Mais elle a, toujours d'après nous, trois vertus principales.

Toute démarche de prospective territoriale peut avoir pour première vertu, à l'initiative de son président, de réveiller une assemblée politique un peu assoupie : relancer les idées, provoquer du débat, débusquer l'opposition, valoriser (ou étouffer) un leader ; ou tout simplement prendre ses marques (à temps) en préparant les esprits à entendre une politique, isoler ou contourner l'opposition, négocier avec l'État, faire passer des « messages » dans la presse, tester un mot, une idée, un raisonnement. La prospective, habilement menée, est ainsi devenue pour certains responsables politiques une véritable mise en scène et en mots de leur politique, en intégrant la communication même de cette représentation. La seconde utilisation politique de la démarche prospective est plus ambiguë, mais non moins efficace. Dans certains cas, elle peut être mise en œuvre pour simuler une concertation « avancée », dont le responsable politique ne souhaite pas qu'elle soit totalement ouverte et libre, mais qu'elle reste strictement encadrée et pilotée. Dans d'autres cas, certains élus souhaitent, par le biais ou l'artifice d'un exercice prospectif, tester, valider ou « faire passer en force » une politique nouvelle ou une série de mesures ambitieuses ; au moins donner des gages à l'opposition, voire au préfet ou au gouvernement ; au moins « prendre rang ». Dans d'autres circonstances (pré ou post-électorales), la prospective peut être utilisée avec ses effets d'annonce, comme un artifice pour encourager les esprits (et les forces politiques, et les leaders d'opinion, voire l'opinion) à rêver de l'avenir et libérer les imaginations... pendant que la vie continue et que les décisions, parfois difficiles, sont prises... ailleurs, dans un autre domaine ou pour d'autres raisons... Mais, plus positivement, une démarche de prospective territoriale peut avoir pour mérite et principal effet de préparer l'avenir et faire bouger les esprits des élus et pas seulement de bousculer l'opposition.

En troisième lieu, un exercice de prospective territoriale a plus concrètement pour objet de faire émerger des idées neuves. Tous les consultants savent qu'un responsable politique est particulièrement demandeur d'idées nouvelles, de « messages porteurs ». Tout élu important est – aussi – un acteur, qui dit un texte, imaginé par lui, mais le plus souvent écrit par d'autres. La prospective fonctionne ainsi comme la « boîte à idées du président ». Et tant mieux s'il peut voler un raisonnement à l'opposition, transformer « solidaire » (à gauche) en « partenaire » (à droite), dire les « actifs sur le bord de la route » (à droite) et non les « exclus » (à gauche), plaider pour le développement « durable » (verts) ou la France souveraine... Le langage politique, hélas, se renouvelle peu et chacun, à travers la subtile maïeutique des exercices de prospective et de « dire d'experts », cherche aussi à trouver du sens... pour les décisions à prendre demain.

Enfin, et c'est bien sûr un des principaux effets des démarches de prospective, tous les travaux réalisés dans le domaine sont aussi de formidables outils de communication politique. Chacun sait, en particulier, avec quel soin les élus décident des groupes de travail, thèmes, membres, présidents et rapporteurs ; avec quelle attention scrupuleuse les comptes-rendus sont validés et diffusés ; comment les experts sont choisis et leurs écrits décryptés. Mais aussi, et surtout, tous les élus (et les responsables de leur communication) sont convaincus qu'un rapport de prospective, un article, une vidéo ou une émission de télévision sur la prospective, peuvent être, lorsqu'ils sont diffusés et valorisés auprès d'un vaste public, un très puissant outil de communication politique. Les régions leader dans ce domaine (Poitou-Charentes, Limousin, Nord-Pas-de-Calais, Alsace, Midi-Pyrénées...) l'ont bien compris. La région Poitou-Charentes a même, sur cette idée, créé une « Université d'été de la prospective territoriale » qui s'est tenue cette année, pour la 2ème fois, à Rochefort (Corderie Royale, 30 et 31 août 2001). Plus modestement, tous les familiers de la prospective territoriale savent qu'au minimum ces travaux ont d'abord pour principal mérite de « faire exister » le territoire, de lui donner une description, d'en faire le diagnostic, de lui définir des enjeux, et par conséquent – en interne, comme à l'externe –, de donner au territoire concerné une identité et surtout une représentation. D'où le fait que se sont multipliés ces dernières années slogans, affiches, vidéos et films pour donner d'un territoire (ville, vallée, agglomération, département, région) une « image » et des images, en tout cas une dynamique de l'avenir ; ceci d'autant plus que les campagnes de communication ont souvent coïncidé avec le début d'un nouveau siècle... et la campagne des municipales (et cantonales) de mars 2001.

L'orgueil de « son » territoire (sa circonscription) et la description de « son » avenir, est pour tout élu local « sa » propre affaire, auquel il accorde temps, soin et énergie.

Conclusion

Pour conclure, la prospective territoriale n'est-elle pas au fondement même de la décision politique pour un élu local ? Ou du moins son préalable obligé, explicite ou implicite, affirmé ou masqué, et l'un des outils de sa stratégie ?

Jean Jaurès disait : « L'utopie d'aujourd'hui sera la réalité de demain ». Autrement dit : toute réflexion politique sur l'avenir d'un territoire fixe déjà, encadre, provoque, anime ou communique, mais contribue en tout cas, par son existence même, à dessiner les contours – même utopiques – du réel d'après-demain.

Pour contacter ALEPH :

Bruno Héroult (chef de projet) : bherault@plan.gouv.fr – aleph@plan.gouv.fr
Conception et diffusion : Sylvie Chasseloup – schasseloup@plan.gouv.fr

Commissariat général du Plan

18, rue de Martignac – 75700 Paris 07 SP
+33 (0)1 45 56 51 00
<http://www.plan.gouv.fr>