HAL
open science

Gouverner les institutions par le futur

Nicolas Rio

To cite this version:

Nicolas Rio. Gouverner les institutions par le futur. Science politique. Université Lumière - Lyon 2, 2015. Français. NNT : 2015LYO20094 . tel-01245947

HAL Id: tel-01245947

https://theses.hal.science/tel-01245947v1

Submitted on 17 Dec 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Université Lumière Lyon 2
École doctorale de Sciences sociales
Institut d'études politiques de Lyon

GOUVERNER LES INSTITUTIONS PAR LE FUTUR

Usages de la prospective et construction des régions et des métropoles en France (1955-2015)

Nicolas RIO

Thèse de doctorat de science politique
Sous la direction de Gilles Pinson

Soutenue le 9 octobre 2015

MEMBRES DU JURY

Jenny ANDERSSON	Directrice de recherche CNRS, Sciences Po Paris – rapporteure
Daniel BÉHAR	Professeur à l'École d'Urbanisme de Paris, Université Paris-Est
Charlotte HALPERN	Chargée de recherche FNSP, Sciences Po Paris
Michael KEATING	Professeur à l'Université d'Aberdeen – rapporteur
Gilles PINSON	Professeur à Sciences Po Bordeaux – directeur de thèse
Philippe ZITTOUN	Chargé de recherche HDR, LET-ENTPE

acadie

Cette thèse a bénéficié d'une bourse CIFRE de la coopérative-conseil Acadie.

À Hubert Rio, Baptiste Rio, Eva Ruaut,
et leur souci de rendre la théorie pratique.

Remerciements

« *La vérité, c'est qu'on ne sait comment nommer ce qui vous pousse. (…)*
Un voyage se passe de motifs. Il ne tarde pas à prouver qu'il se suffit à lui-même.
On croit faire un voyage, mais bientôt c'est le voyage qui vous fait, ou vous défait. »
Nicolas Bouvier, *L'usage du monde*, 1963

La thèse est un voyage. On pense avoir choisi la destination, tracé l'itinéraire, puis rien ne se passe comme prévu. On avance alors à tâtons, un pas après l'autre, alternant entre la curiosité et le doute, l'enthousiasme et la fatigue. Régulièrement, on se demande pourquoi on est parti, sans vraiment être en mesure d'y répondre.

Mené en solitaire, le voyage doctoral est peuplé d'une multitude de rencontres. Certaines ne durent que quelques mots, d'autres se poursuivent sur plusieurs mois, mais toutes influencent le cheminement suivi.

À l'heure où ce voyage se termine pour n'exister que sous la forme d'un récit à la première personne, je tiens à exprimer ma gratitude à toutes celles et ceux qui ont fait de ce travail une réflexion collective.

Par ordre d'apparition :

Gilles Pinson - Patrick Le Galès - Bruno Palier - Philippe Estèbe - Patrick Le Lidec - Renaud Epstein - Daniel Béhar - Jérémie Molho - Martin Vanier - Charlotte Halpern - Jenny Andersson - Marine Bourgeois - Tom Chevalier - Antoine Courmont - Léa Morabito - Manon Réguer-Petit - Renaud Payre - Gilles Pollet - Rita Berlioz-Arthaud - l'école doctorale Sciences sociales - l'ANRT - Paul Bacot - Pierre Lascoumes - Romain Bertrand - Brigitte Rio - Lisadie Dutillieux - Acadie - Mélanie Bourgeois - Catherine Marthe-Elysée - Manon Goutorbe - Sonia Derzypolski - Mattiu Etcheverry - Jeanne Moeneclaey - Lionel Rabilloud - Etienne Audebrand - Ingrid Meunier - Stéphanie Morel - Daniel Gorse - Sigrine Genest - Émilie Bariteaux - Damien Denizot - Barbara Chauvin - Elsa Lehaut - Sidonie Bey-Rozet - Coline Hamel - le collectif PAP - Chloë Vidal - Pauline Ouvrard - Sylvain Le Berre - Catherine Lavallez - Esspaces - le collectif REDI - Magali Marlin - le LAUA - Laurent Devisme - Antoine Foucault - Olivier Ryckewaert - Manon Loisel - Sarah Maire - Sabrina Bitor - Futurepol - Pauline Prat - Philippe Bezès - Jean-Pierre Le Bourhis - Cédric Polère - Raphaël Frétigny - Déborah Galimberti - Max Rousseau - Vincent Béal - les prospectivistes - Cécile Desaunay - Fabienne Goux-Baudiment - Rémi Dormois - Cécile Coulmain - La 27e Région - Stéphane Vincent - Jacky Foucher - Shah-Dia Rayan - les acteurs rencontrés à Strasbourg, Nantes, Paris et Lyon - l'équipe Territoires 2040 - les auteurs cités et bien d'autres - Eva Ruaut (Rio ?) - le comité d'histoire du ministère de l'équipement - les agents des archives à Pierrefitte, Nantes et Lyon - la DPDP - la DGMTRE - les animateurs de RT9 - Marie-Flore Mattéi - Christelle Morel-Journel - les étudiants d'Altervilles - Anne Dubromel - Corinne Hooge - Jean-Loup Molin - Maxime Petit Jean - Philippe le Pichon - Marie-Clotilde Meillerand - Maryvonne Prévot - Florence Tith - Brigitte Fouilland - les étudiants de STU - Antoine Dulin - Babeth Courtois - Katia Rio - Francesca Artioli - Nuria Garcia - Thomas Aguiléra - Camille Allé - David Rottman - Guillaume Gourgues - Alain Faure - Pierre Muller - Marine Roville - Gabriel Joignant - Fabien Darmusey - Mathias Guérineau - Ève Robert - Laurie Loison - Gautier Jacquemain - Arthur Acoca - Victoire Rio - les concepteurs de Zotero - Simon Ruaut - Philippe Zittoun - Michael Keating…

Sommaire

	Le futur en pratiques	*p. 25*
I	*À la conquête du futur*	*p. 85*
II	*Exister par anticipation*	*p. 167*
III	*Le retour du futur*	*p. 231*
IV	*Le prospectif à défaut du prescriptif*	*p. 311*
V	*La politique de demain*	*p. 381*
	Détour par le futur	*p. 445*

Table des matières

REMERCIEMENTS **7**

SOMMAIRE **9**

TABLE DES MATIERES **11**

LISTE DES TABLEAUX **20**

LISTE DES FIGURES **21**

LISTE DES PRINCIPALES ABREVIATIONS **23**

INTRODUCTION GÉNÉRALE - LE FUTUR EN PRATIQUES **25**

1. La question de recherche : à quoi sert la prospective ? **28**

1.1. Le mystère de la prospective : une activité en perpétuelle émergence 29

1.2. La prospective en écho avec la planification : une pratique discursive 31

1.3. La planification et la prospective pour gouverner les institutions par le futur 34

2. Le cadre analytique : la prospective comme *énoncé d'institution* **38**

2.1. L'institution en action : pour une approche pragmatique de l'institution 38

2.2. Le concept d'énoncé d'institution : faire tenir l'institution par les pratiques discursives 40

3. Les hypothèses : les trois fonctions de l'énoncé d'institution **45**

3.1. La prospective pour construire l'unité de l'institution 45

3.2. La prospective pour définir l'utilité de l'institution 47

3.3. La prospective pour revendiquer le pilotage de l'institution 48

4. Les terrains : la prospective au service des régions et des métropoles **51**

4.1. Une préoccupation empirique : à la recherche des institutions utilisatrices de la prospective 51

4.2. Une préoccupation analytique : la focalisation sur des institutions instables et incertaines 55

4.3. Les contributions de l'étude de la prospective aux littératures sur les régions et les métropoles 57

5. La méthode : une comparaison en trois dimensions 64

5.1. Une comparaison temporelle : 1960-2015 65

5.2. Une comparaison scalaire : les régions et les métropoles 66

5.3. Une comparaison territoriale : Nantes – Pays de la Loire et Lyon – Rhône-Alpes 67

5.4. Le croisement entre ces trois comparaisons 69

6. Matériaux utilisés et postures de recherche : un travail par étapes 71

6.1. La thèse en CIFRE : une situation de double-appartenance professionnelle 71

6.2. Première étape : observer la prospective en train de se faire par l'immersion ethnographique 73

6.3. Deuxième étape : analyser chaque démarche comme un cas autonome à partir des archives 76

6.4. Troisième étape : mettre en regard ces démarches avec les transformations des institutions 79

7. Annonce de plan 83

CHAPITRE I - À LA CONQUÊTE DU FUTUR : LA DOMESTICATION DE LA PROSPECTIVE PAR LA PLANIFICATION ETATIQUE (1955-1983) 85

1. L'appropriation de la prospective par l'État planificateur : des clubs de prospective au *Groupe 1985* 90

1.1. Les clubs de prospective : une « entreprise intellectuelle » soutenue par le patronat 90

1.1.1. Le Centre international de Prospective : l'anticipation au service de la décision 91

1.1.2. Le Comité international Futuribles : l'orientation des sciences sociales sur le futur 96

1.2. Le Groupe 1985 : la domestication de la prospective par la planification 99

1.2.1. La mise en place d'un club de prospective au sein de l'administration 100

1.2.2. L'énoncé prospectif pour accompagner la « conquête du social par le Plan » 103

1.2.3. Une démarche emblématique mais éphémère 108

1.3. Conclusion intermédiaire 109

2. La prospective mise au service de la DATAR : de l'aide à la décision à l'énoncé d'institution 111

2.1. La prospective pour faire de la DATAR l'institution en charge du long terme .. 112

2.1.1. La DATAR : une institution récente et en mutation 113

2.1.2. La reprise en main de la prospective française par la DATAR 116

2.1.3. La réticence des universitaires et le recours aux bureaux d'études 121

2.2. La mise en instrument de la prospective pour rationaliser l'action publique 124

2.2.1. La méthode des scénarios : la prospective comme technique d'aide à la décision 125

2.2.2. Les tâtonnements de l'instrument : des scénarios contrastés au scénario tendanciel 129

2.2.3. Une prospective quantifiée et modélisatrice, proche de la planification 134

2.3. L'utilisation de la prospective comme énoncé d'institution 137

2.3.1. La traduction du tendanciel en *Scénario de l'inacceptable* 138

2.3.2. Le *Scénario de l'inacceptable* pour redéfinir l'aménagement du territoire 143

2.4. Conclusion intermédiaire 148

3. Un instrument dépendant de ses utilisateurs 150

3.1. La remise en cause du projet planificateur 150

3.1.1. Le déclin de la planification à long terme et la réorientation de la DATAR 151

3.1.2. La décrédibilisation de la prospective comme forme d'expertise 153

3.2. La transformation de l'activité prospective et de ses acteurs 157

3.2.1. La crise des experts historiques de la prospective 157

3.2.2. Les nouveaux lieux de l'activité prospective 159

4. Conclusion 164

CHAPITRE II - EXISTER PAR ANTICIPATION : LA CONSTRUCTION DES REGIONS ET DES METROPOLES PAR ET POUR LE LONG TERME (1955-1983) ... 167

1. La mobilisation du long terme pour réformer l'organisation territoriale 173

1.1. Changer de temporalité pour changer d'échelle (1) : aménagement du territoire et régionalisation fonctionnelle 173

1.1.1. Territorialisation de la planification et concurrence intra-étatique 174

1.1.2. Une régionalisation du plan purement formelle 176

1.1.3. L'autonomisation relative de la planification régionale 179

1.2. Changer de temporalité pour changer d'échelle (2) : la mutation de la planification urbaine 182

1.2.1. Deux approches différentes de la planification urbaine 183

1.2.2. L'armature urbaine, la région et le long terme 184

1.2.3. Le passage de l'urbanisme d'agglomération à la planification à long terme 186

2. Les OREAM pour mettre en œuvre la métropolisation fonctionnelle 189

2.1. Décliner l'aménagement du territoire : des métropoles d'équilibre aux OREAM 189

2.1.1. Le lancement des métropoles d'équilibre en réaction au Livre blanc de la région parisienne 190

2.1.2. La mise en place des OREAM sur le modèle de la régionalisation fonctionnelle 193

2.1.3. OREAM et communautés urbaines : deux logiques parallèles 197

2.2. Les OREAM en action : l'affirmation des métropoles par le long terme 201

2.2.1. L'ambiguïté des prévisions démographiques, entre le probable, le possible et le souhaitable ... 202

2.2.2. La programmation urbaine au service de la métropolisation fonctionnelle 208

2.2.3. La cohérence du projet planificateur : la notion de métropole régionale 212

2.3. Conclusion intermédiaire 215

3. Quand le futur se retourne contre l'aménagement du territoire 217

3.1. Refermer la parenthèse planificatrice : la revanche des notables 217

3.1.1. Le référendum de 1969 et le coup d'arrêt de la régionalisation fonctionnelle 218

3.1.2. La réforme de 1972 et le changement de nature du niveau régional 219

3.2. Oublier l'énoncé : marginalisation des OREAM et contestation du long terme . 220

3.2.1. L'échec du passage à la planification règlementaire 221

3.2.2. Les OREAM cantonnés à une activité d'études 223

3.2.3. La remise en cause de la métropolisation fonctionnelle 225

3.3. Conclusion intermédiaire 227

4. Conclusion 229

CHAPITRE III - LE RETOUR DU FUTUR : L'APPROPRIATION DE LA PROSPECTIVE PLANIFICATRICE PAR LES COLLECTIVITES (1983-1995) 233

1. La prospective métropolitaine pour réactiver la planification supra-communale 238

1.1. Susciter un besoin de planification : le recours à la prospective par et pour les agences d'urbanisme 239

1.1.1. Les agences d'urbanisme, nouvel avatar de la métropolisation fonctionnelle ? 240

1.1.2. Le futur pour remettre à l'agenda la planification métropolitaine 246

1.1.3. Circulations nationales et traductions locales de la prospective 250

1.2. Donner à voir une métropole déjà-là : l'énoncé prospectif, mise en mot de la métropolisation 256

1.2.1. Le passage des prévisions quantifiées aux tendances qualitatives 256

1.2.2. Le contournement d'une lecture communale de l'agglomération 260

1.2.3. L'autonomisation de la planification métropolitaine vis-à-vis des échelles régionale et nationale 263

1.3. Transformer l'institution intercommunale : les échos incertains de démarches éphémères 265

1.3.1. L'impératif consensuel d'une prospective interpellatrice 266

1.3.2. Des énoncés fragiles aux trajectoires différenciées 270

1.4. Conclusion intermédiaire 273

2. La prospective régionale pour prolonger la régionalisation fonctionnelle 276

2.1. Accompagner la décentralisation : l'introduction de la prospective régionale par l'État 277

2.1.1. L'autonomisation en demi-teinte des conseils régionaux 278

2.1.2. Les premières expériences de prospective régionale sous l'influence du Plan 281

2.1.3. Les circulations verticales de la prospective régionale 286

2.2. Mobiliser et contrôler : des démarches dans la continuité de la planification régionale 290

2.2.1. Poids de l'administration déconcentrée et retrait des élus 290

2.2.2. Le renouvellement des alliances régionales 293

2.2.3. Un usage de la prospective essentiellement formel 296

2.3. Faire exister la région : la prospective au-delà des départements 299

2.3.1. L'échelle régionale, interface entre le local et le global 299

2.3.2. La reprise en main du futur par l'institution régionale 302

2.4. Conclusion intermédiaire 306

3. Conclusion 308

CHAPITRE IV - LE PROSPECTIF À DÉFAUT DU PRESCRIPTIF : LE FUTUR COMME PROJET D'ACTION PUBLIQUE (1995-2004) 311

1. La prospective métropolitaine pour positionner l'intercommunalité comme l'échelon stratégique de référence 315

1.1. L'internalisation de la prospective : le futur au service du pouvoir intercommunal 317

1.1.1. Un signal d'apaisement face aux crispations suscitées par le tournant intercommunal des agglomérations 317

1.1.2. L'intégration de l'activité prospective au sein de l'institution communautaire 322

1.2. Justifier l'élargissement des compétences communautaires 326

1.2.1. La prospective comme construction du contexte 326

1.2.2. La prospective comme exploration de nouveaux domaines d'action 329

1.2.3. La prospective comme affirmation de l'unité de l'agglomération 333

1.3. Le futur : une ligne de clivage au sein de l'institution communautaire 335

1.3.1. La prospective : une activité à la fois au centre et à la marge 335

1.3.2. La mobilisation de la « société civile » pour donner du poids à l'énoncé prospectif 339

1.3.3. Les ambiguïtés du projet d'action publique 342

1.4. Conclusion intermédiaire 346

2. La prospective régionale pour endosser le rôle de l'État 348

2.1. L'internalisation de la prospective par les conseils régionaux : le futur comme prétexte 350

2.1.1. Une relance de la prospective sous impulsion gouvernementale 350

2.1.2. La prospective saisie par les nouveaux présidents de Région 355

2.1.3. L'aménagement du territoire, point d'entrée d'une prospective transversale 359

2.2. Le recours au futur pour faire entendre une parole régionale autonome et cohérente 363

2.2.1. Associer les autres collectivités pour se substituer à l'État 363

2.2.2. Élaborer un projet pour unifier les différentes politiques sectorielles 368

2.2.3. Définir une vision pour avoir prise sur l'administration régionale 369

2.3. Conclusion intermédiaire 375

3. Conclusion 377

CHAPITRE V - LA POLITIQUE DE DEMAIN : L'AUTONOMISATION DE LA PROSPECTIVE PARTICIPATIVE (2004-2015) 381

1. La prospective métropolitaine pour élaborer un discours politique supra-communal 385

1.1. Des démarches en tension entre initiative politique et repositionnement administratif 387

1.1.1. La relance de la prospective : un coup politique 387

1.1.2. Le retour de l'administration prospective par la planification 392

1.1.3. Les reconfigurations du portage de l'activité prospective 398

1.2. Le futur comme espace délibératif : une prospective tournée vers les citoyens .. 402

1.2.1. Susciter un sentiment d'appartenance métropolitain 403

1.2.2. L'accent sur la qualité de vie pour compenser une politique communautaire focalisée sur l'enjeu de compétitivité 407

1.2.3. La mise en scène de l'activité politique supra-communale 411

1.3. Conclusion intermédiaire 413

2. La prospective régionale pour établir un dialogue direct avec les citoyens 415

2.1. L'institutionnalisation de la prospective au sein des conseils régionaux 417

2.1.1. La création de directions en charge de la prospective 417

2.1.2. Le lancement de démarches prospectives 421

2.2. L'avenir mis en mots : le croisement entre expertise et participation pour transformer l'action régionale 425

2.2.1. Établir un dialogue direct avec les citoyens 426

2.2.2. Transformer les politiques régionales par l'innovation 431

2.3. Conclusion intermédiaire 438

3. Conclusion 442

CONCLUSION GÉNÉRALE - DETOUR PAR LE FUTUR 445

1. Les pratiques prospectives des acteurs : retour sur l'objet d'étude 448

1.1. Un instrument à l'état liquide : la prospective dépendante de ses utilisateurs 448

1.2. Une politique « emblématique » : la mobilisation conjoncturelle du futur 452

1.3. L'articulation entre prospective, futur et long terme 455

2. L'institutionnalisation par les discours : coalitions discursives et luttes de définition 458

2.1. L'institutionnalisation des régions et des métropoles : un processus incertain ... 458

2.2. Un regard renouvelé sur les transformations des régions et des métropoles 461

2.3. Les apports de la comparaison 466

3. Les institutions et leurs énoncés : perspectives de recherche 469

SOURCES - SOUVENIRS DU FUTUR 473

1. Bibliographie 474

2. Matériaux ethnographiques 492

2.1. Moments d'observation participante lors de la démarche *Pays de la Loire 2040* 492

2.2. Autres démarches observées au sein d'Acadie 493

3. Archives consultées 494

3.1. Archives nationales (Pierrefitte-sur-Seine) 494

3.2. Archives départementales de Loire-Atlantique (Nantes) 494

3.3. Archives départementales du Rhône (Lyon) 495

3.4. Archives du Conseil régional Pays de la Loire 495

3.5. Archives du Conseil régional Rhône-Alpes 495

3.6. Autres archives institutionnelles 495

3.7. Archives en ligne 496

3.8. Archives personnelles ou d'entreprises 496

4. Entretiens réalisés 497

4.1. Entretiens préparatoires 497

4.2. Entretiens Pays de la Loire 498

4.3. Entretiens Nantes 499

4.4. Entretiens Rhône-Alpes 500

4.5. Entretiens Lyon 501

4.6. Entretiens complémentaires 502

Liste des tableaux

Tableau 1. Recensement des démarches prospectives menées par les collectivités françaises entre 2008 et 2013 53

Tableau 2. Les trois groupes de travaux sur les métropoles et les régions 61

Tableau 3. Les énoncés d'institution de la première génération de prospectives régionale et métropolitaine..... 230

Tableau 4. L'énoncé d'institution de la deuxième génération de prospective métropolitaine 274

Tableau 5. L'énoncé d'institution de la deuxième génération de prospective régionale 306

Tableau 6. L'énoncé d'institution de la troisième génération de prospective métropolitaine 346

Tableau 7. L'énoncé d'institution de la troisième génération de prospective régionale..... 375

Tableau 8. L'énoncé d'institution de la quatrième génération de prospective métropolitaine 413

Tableau 9. L'énoncé d'institution de la quatrième génération de prospective régionale..... 439

Liste des figures

Figure 1. Chronologie des démarches prospectives analysées 64
Figure 2. Composition du Centre international de prospective 93
Figure 3. Sommaire du rapport *Réflexions pour 1985* 105
Figure 4. Liste des publications dans la revue *Travaux et recherches de prospective* 120
Figure 5. Schéma de la méthodologie du scénario tendanciel de l'OTAM 133
Figure 6. Schématisation de la notion de « cône de développement » 135
Figure 7. Projections quantifiées du scénario tendanciel 136
Figure 8. Carte de synthèse du *Scénario de l'inacceptable* 141
Figure 9. Composition des Groupes permanents d'études des OREAM 195
Figure 10. Schéma de la tutelle des OREAM 196
Figure 11. Prévisions démographiques de l'OREAM Lyon – Saint-Étienne 203
Figure 12. Esquisses spatialisées de l'OREAM Nantes – Saint-Nazaire 207
Figure 13. Place des infrastructures dans le SDAM de Lyon – Saint-Étienne 211
Figure 14. Liste des participants aux groupes de travail prospectifs de l'AURAN 250
Figure 15. Affiches de Lyon et Nantes au congrès de la FNAU de 1985 252
Figure 16. Scénarios Cofremca pour l'agglomération lyonnaise 257
Figure 17. Couverture du rapport *Lyon 2010* 264
Figure 18. Sommaire du rapport de la Commission Carrière 285
Figure 19. Liste des membres de la Commission Carrière 295
Figure 20. Couverture du rapport de la démarche *Pays de la Loire 2003-2015* 302
Figure 21. Coupure de presse sur l'adoption du schéma régional rhônalpin 304
Figure 22. Page de garde et table des matières du rapport *Millénaire 3* 331
Figure 23. Page de garde et table des matières du rapport *Projet 2005* 332
Figure 24. Coupure de presse sur l'adoption du projet *Horizon 2010* 358
Figure 25. Schéma d'organisation de la démarche *Rhône-Alpes 2020* 361
Figure 26. Logo de la démarche *Ma ville demain* 391
Figure 27. Présentation de la place du document *Vision d'avenir* 394

Figure 28. Sommaire du document *Lyon 2020* 409

Figure 29. Couverture du rapport final de la démarche *Pays de la Loire 2040* 429

Figure 30. Couverture et sommaire du rapport de la démarche *Rhône-Alpes 21* 432

Liste des principales abréviations

ACRN	Association des Communes de la région nantaise
AURAN	Agence d'Études urbaines de la région nantaise
BIPE	Bureau d'Informations et de Prévisions économiques
CAR	Conférence administrative régionale
CERAT	Centre d'Études et de Recherche sur l'Aménagement du Territoire
CESER	Conseil économique, social et environnemental régional
CGP	Commissariat général du Plan
CIAT	Comité interministériel à l'aménagement du territoire
CIFRE	Convention industrielle de formation par la recherche
CIP	Centre international de Prospective
CNAT	Commission nationale à l'Aménagement du territoire
CODER	Commission de Développement économique régional
COTAT	Collège des Techniques avancées de l'Aménagement du territoire
COURLY	Communauté urbaine de Lyon
CPE	Centre de Prospective et d'Évaluation
CPER	Contrat de plan État-Région
CRA	Conférence régionale d'Aménagement
DAT	Direction de l'Aménagement du territoire
DATAR	Délégation à l'Aménagement du territoire et à l'Action régionale
DATD	Direction à l'Action territoriale et à la Démocratie
DDE	Direction départementale de l'Équipement
DGMTRE	Délégation Générale aux Missions Transversales et à la Relation aux Élus
DGRST	Délégation générale à la Recherche scientifique et technique
DPDP	Direction de la Prospective et du Dialogue public
DPEA	Direction de la Prospective et des Études d'aménagement
DPERC	Direction de la Prospective, de l'Évaluation et de la Relation aux citoyens
DPPA	Direction de la Planification et des Politiques d'agglomération
DPSA 21	Direction de la Prospective, des Schémas et de l'Agence 21
DPSA	Direction à la Prospective et à la Stratégie d'agglomération
DTA	Directive territoriale d'Aménagement
EPCI	Établissement public de Coopération intercommunale
EPR	Établissement public régional
FAST	*Forecasting and assessement in the field of science and technology*
FIAT	Fonds d'intervention pour l'Aménagement du territoire

FNAU	Fédération nationale des Agences d'urbanisme
GCPU	Groupe central de Planification urbaine
GEP	Groupe d'études et de programmation
GPE	Groupe permanent d'études
IAURP	Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la région parisienne
IRIA	Institut de Recherche en Informatique et en Automatique
LIPSOR	Laboratoire d'investigation en Prospective, Stratégie et Organisation
LOADT	Loi d'orientation sur l'Aménagement et le Développement du territoire
LOADDT	Loi d'orientation sur l'Aménagement et le Développement durable du territoire
LOF	Loi d'orientation foncière
LPA	Laboratoire de Prospective appliquée
MPSA	Mission Prospective et Stratégie d'agglomération
MRU	Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme
OIPR	Observatoire international de Prospective régionale
OREAM	Organisme régionaux d'Études et d'Aménagement des Aires métropolitaines
OTAM	Omnium technique d'Aménagement
PADOG	Plan d'Aménagement et d'Organisation générale
PME	Programme de Modernisation et d'Équipement
RCB	Rationalisation des Choix budgétaires
RUL	Région urbaine de Lyon
SCET	Société centrale d'Équipement du territoire
SCoT	Schéma de Cohérence territoriale
SDAM	Schéma de Développement et d'Aménagement de l'Aire métropolitaine
SDAU	Schéma directeur d'Aménagement et d'Urbanisme
SEEF	Service des Études Économiques et Financières
SEMA	Société d'Économie et de Mathématique appliquée
SEPAL	Syndicat mixte d'études et de programmation de l'agglomération lyonnaise
SESAME	Système d'études pour le Schéma général d'aménagement de la France
SGAR	Secrétariat général aux Affaires régionales
SICS	Société internationale des Conseillers de synthèse
SIMAN	Syndicat intercommunal de l'Agglomération nantaise
SNADT	Schéma national d'aménagement et de développement du territoire
SRAD	Schéma régional d'aménagement et de développement
SRADDT	Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire
SRE	Service régional de l'Équipement
TRP	Travaux de recherches et prospectives

LE FUTUR EN PRATIQUES

Introduction générale

Anticiper pour établir une stratégie transversale à long terme : telle est la fonction de la prospective. C'est du moins la façon dont elle est définie dans les manuels qui existent sur le sujet. « *La prospective territoriale représente une maïeutique puissante pour engager les acteurs locaux sur la voie de stratégies volontaristes et proactives, assise sur une convergence du possible et du souhaitable, et dont les éléments sont* in fine *transposés en actions d'aménagement ou de développement dans un document contractuel ou stratégique.* » (Godet et Durance 2011, p. 111). Principale figure des prospectivistes français, Michel Godet parle d'ailleurs de « prospective stratégique », pour souligner l'imbrication entre ces deux activités d'anticipation, qu'il s'agit ensuite de décliner en actions opérationnelles.

À la lecture de ces nombreux modes d'emploi, l'ambition de la prospective peut être résumée à partir de trois caractéristiques. Premièrement, sa vocation transversale et intégratrice : la prospective ne se limite pas à un champ sectoriel donné mais organise le croisement des thématiques et des problèmes. Elle est souvent présentée par les prospectivistes comme une activité de « mise en cohérence » et de « mise en système », par exemple à travers l'élaboration de scénarios synthétisant la pluralité des futurs possibles. Deuxièmement, la prospective se caractérise par sa volonté transformatrice. Elle repose sur l'hypothèse de la capacité des acteurs (et des institutions) à construire le futur plutôt que le subir. « Fixer un cap », « définir notre vision du futur souhaitable », « construire ensemble l'avenir »… autant d'expressions soulignant le volontarisme de l'action publique et sa nécessité. Troisièmement, la prospective s'inscrit dans le temps long. Ses projections portent sur plusieurs décennies, afin d'anticiper les tendances à venir mais aussi d'exposer des orientations à long terme, devant servir de guide à l'action publique au-delà de l'horizon du mandat politique.

Ces discours sur les fonctions de la prospective, nous les avons retrouvés sur nos différents terrains de recherche. À chaque fois, les mêmes mots reviennent pour justifier l'intérêt de l'exercice et en qualifier la portée. Citons par exemple l'introduction du rapport *Pays de la Loire 2040*, votée par l'assemblée du Conseil

régional des Pays de la Loire à l'issue d'une démarche de deux ans que nous avons suivie :

> *« Nous proposons aux citoyens un cadre de référence commun pour construire ensemble l'avenir ; une stratégie qui offre une vision du futur, mais insiste d'abord sur les défis auxquels nous serons confrontés et sur des leviers de transformation de l'action publique pour y répondre efficacement. Nous sommes donc à la fois dans le temps long de la prospective et dans le présent de l'action. »* [1]

[1] « 2040 c'est déjà demain. Préparons le ensemble dès aujourd'hui », *Stratégie des Pays de la Loire pour 2040* votée par l'assemblée du Conseil régionale le 8 novembre 2013.

1. La question de recherche : à quoi sert la prospective ?

Abondamment reprises, ces définitions contrastent avec les pratiques des acteurs impliqués dans la conduite de ces démarches (sans même parler de leurs effets sur l'action publique). L'immersion ethnographique menée comme consultant[2] lors de la démarche *Pays de la Loire 2040* a mis en lumière ce décalage, confirmé ensuite par nos autres terrains empiriques. Deux éléments témoignent de cet écart entre les objectifs affichés et les pratiques observées.

D'une part, les temporalités de l'activité prospective contrastent avec cet accent mis sur le long terme. Il s'agit à chaque fois de démarches éphémères, menées sur quelques mois dans le cadre de dispositifs *ad hoc*. La mobilisation des acteurs autour de l'élaboration de cette stratégie à long terme est aussi intense que ponctuelle : une fois le document final adopté, chacun retourne à ses occupations. Censé formaliser un engagement et des orientations sur la longue durée, le document produit est laissé en jachère… avant d'être remis sur le métier quelques années plus tard, pour construire une nouvelle stratégie à vingt ou trente ans. Ce décalage est aussi visible pendant l'activité prospective elle-même. Au cours de notre participation observante, nous avons pris conscience du fait que l'attention des acteurs qui en ont la charge (élus, agents, consultants…) est davantage tournée vers la conduite au quotidien de la démarche que vers la stratégie qu'elle produit. L'essentiel des discussions porte sur l'organisation des réunions, le choix des participants ou des dispositifs, les actions à mettre en œuvre pour renforcer la visibilité des évènements organisés, etc.

D'autre part, le suivi de *Pays de la Loire 2040* éclaire la difficulté de ces travaux prospectifs à avoir prise sur les politiques menées par l'institution. En Pays de la Loire comme ailleurs, les directions sectorielles restent en retrait de ces démarches, alternant entre l'observation dubitative et l'opposition distante. La prospective est au mieux perçue comme un travail supplémentaire à l'utilité incertaine, au pire comme une tentative d'ingérence dans leurs activités. Face au

[2] Cette thèse de science politique a fait l'objet d'une Convention industrielle de formation par la recherche (CIFRE). Cette modalité de financement se traduit par le cumul de deux statuts professionnels : un statut de doctorant-chercheur rattaché au laboratoire Triangle, et un statut de salarié-consultant au sein de la coopérative-conseil Acadie, qui intervient auprès des collectivités pour accompagner leurs démarches stratégiques et prospectives. C'est dans ce cadre que nous avons participé à la démarche prospective du Conseil régional Pays de la Loire. Nous reviendrons en fin d'introduction sur les implications de ce dispositif CIFRE sur notre posture de recherche et notre rapport à l'objet étudié.

poids des découpages organisationnels s'instaure progressivement une division des tâches relativement imperméable. Centrée sur « le futur » et « la stratégie », la prospective reste à l'écart des actions concernant le présent (la négociation des budgets, le montage opérationnel des politiques publiques, les choix d'investissement…). Elle est prise en charge par des cellules dédiées, rassemblant un nombre réduit d'agents généralistes - dont une partie de contractuels – et rattachée à la direction générale des services ou à la direction de la stratégie. Malgré les tentatives d'enrôlement des agents du Conseil régional, la démarche peine à établir des liens avec l'administration. Au cœur de l'activité stratégique de la collectivité et bénéficiant de l'implication de plusieurs figures de l'exécutif politique, la démarche prospective reste paradoxalement à la marge de l'institution.

1.1. Le mystère de la prospective : une activité en perpétuelle émergence

Ce décalage entre les intentions affichées et les pratiques observées n'est pas une découverte. Il explique le poids des critiques formulées à l'encontre de la prospective, tant du côté des professionnels de l'action publique que de ses analystes. Au cours de nos quatre années d'immersion au sein de la recherche et du monde du conseil, nombreux ont été nos interlocuteurs à s'interroger sur la pertinence – et la légitimité – de cet objet de recherche. La prospective est considérée comme une activité insignifiante, déconnectée des politiques publiques et de leurs effets. Tout au plus, est-elle vue comme une activité de communication mobilisée par les décideurs, venant masquer les véritables enjeux de l'action publique. Les acteurs de ces démarches eux-mêmes ne sont pas dupes des objectifs officiels qu'ils assignent à la prospective. En témoigne le décalage entre le contenu des entretiens formels menés lors des premiers mois de la thèse et les discussions informelles que nous avons pu avoir avec eux lorsque nous intervenions comme consultant.

Sans être nouveau, ce constat n'en est pas moins paradoxal. En effet, les nombreuses critiques exprimées sur la prospective n'ont pas conduit à une disparition de cette activité. Au contraire, de nouvelles démarches ne cessent d'être engagées. Des acteurs s'investissent, et non des moindres, car cela concerne surtout le haut des organigrammes politiques et administratifs ; ils y consacrent des ressources,

humaines et financières ; ils mobilisent d'autres acteurs (universitaires, représentants socio-économiques, experts…), etc.

Si cette activité peut paraître anecdotique en termes budgétaires, elle bénéficie d'une forte visibilité. Lors de leur mise en œuvre, ces démarches sont un des principaux éléments mis en avant par l'institution pour marquer sa présence médiatique et présenter son action. À l'époque du début de notre thèse, la DATAR[3] consacrait une part significative de son activité au programme prospectif *Territoires 2040* en multipliant les groupes de travail et les séances de restitution.

Le mystère de la prospective peut être résumé ainsi : plus on souligne son insignifiance, plus sa pratique se diffuse (et *vice versa*). Ce qui aboutit pour cette activité à une situation paradoxale de perpétuelle émergence, où le discours sur son déclin inéluctable cohabite sans cesse avec celui sur sa renaissance à venir. Dans son édition de 2011, le manuel de Michel Godet et Philippe Durance annonce ainsi un « nouvel âge de la prospective territoriale » dans un contexte de gouvernance et d'incertitudes (*Ibid.*, p. 124).

Ce paradoxe sert de point de départ à la présente recherche. Il en détermine la question centrale : *à quoi sert la prospective ?* Notre préambule amène à supposer l'utilité d'une telle activité (comment expliquer sinon sa persistance ?) en même temps qu'il nous conduit à mettre à distance les métadiscours sur ses objectifs et sa vocation. Notre travail vise à interroger les fonctions de la prospective à partir des pratiques des acteurs, étudiées en situation. Avant d'exposer dans le détail notre cadre analytique et son opérationnalisation empirique, soulignons les principales implications de cet angle d'approche.

Ce choix d'étudier la prospective au concret nous oriente vers une méthodologie qualitative, ciblée sur un nombre limité de démarches pour pouvoir en restituer la complexité et le contexte, d'où notre choix de combiner une entrée ethnographique menée dans le cadre d'une thèse CIFRE et la reconstitution d'autres démarches à partir d'archives et d'entretiens. Le traitement quantitatif d'un grand nombre de travaux prospectifs serait éclairant pour identifier les tendances et les problèmes mis en avant dans ces démarches, mais s'avérerait inutile pour comprendre les fonctions effectives de la prospective.

[3] Délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR). Nous aurons l'occasion de présenter cette structure plus longuement dans le premier chapitre, du fait de son rôle important dans la diffusion de la prospective en France.

Cette focalisation sur la prospective en acte explique aussi la faible prise en compte des écrits sur la théorisation de cette pratique dans notre bibliographie, alors même que les *future studies* se sont progressivement constituées comme un champ de recherche autonome avec une littérature aussi riche que foisonnante. Ancré dans la science politique, notre travail n'est pas une thèse *en* prospective, mais *sur* la prospective. Il porte moins sur la théorisation et la codification de cette pratique que sur ses usages en situation, au sein de l'action publique territoriale.

En outre, cette interrogation sur les fonctions latentes de la prospective nous conduit à adopter une démarche inductive. Forger *a priori* une définition trop rigide de la prospective, c'est risquer de calquer une lecture univoque et uniforme sur des pratiques hétérogènes et incertaines. Après plusieurs mois de travail en chambre à tenter en vain de construire notre objet, nous avons ainsi inversé notre stratégie en faisant le pari d'une immersion dans la pratique.

Cette approche inductive de la prospective au concret s'est traduite par le caractère progressif du choix des cas et des terrains. Ce cadrage s'est fait *in itinere* et non en amont, dans un processus de tâtonnements qui nous a amené à nous focaliser sur les démarches transversales menées au niveau régional et métropolitain. Plusieurs terrains exploratoires n'ont pas été intégré au présent travail, afin de faciliter et de systématiser une comparaison en trois dimensions : temporelle, scalaire et territoriale[4].

Les hypothèses présentées ci-après ont, elles aussi, été construites chemin faisant, dans un aller-retour permanent (et déstabilisant) entre le théorique et l'empirique, en restant particulièrement attentif aux individus impliqués, à la matérialité des dispositifs mis en place et aux formes d'expertises mobilisées. Le nombre limité de travaux analytiques sur la prospective au concret nous a contraint à fonctionner par emprunt à d'autres littératures, en se questionnant sur ses similarités avec d'autres pratiques davantage étudiées.

1.2. La prospective en écho avec la planification : une pratique discursive

[4] Nous reviendrons dans la partie méthodologique de l'introduction sur les apports et les modalités de cette triple comparaison.

Dans cette logique, nous nous sommes progressivement tournés vers les travaux sur la planification étatique dans les années 1960. Plusieurs éléments justifient cette mise en regard entre prospective et planification. Premièrement, ces deux objets désignent à la fois un contenu et une méthode, un discours et l'activité mise en œuvre pour le produire. Ils ne peuvent être appréhendés uniquement comme une technique ou comme un type de discours. Deuxièmement, ce rapprochement correspond à une réalité historique. C'est à travers la planification que s'est développée le recours à la prospective au sein de l'action publique[5]. Troisièmement, c'est ce même décalage entre les objectifs affichés et les pratiques des acteurs qui sert de point de départ aux premières recherches sur la planification nationale en France. Interrogeant les fonctions latentes de la planification à partir de son analyse au concret, ces travaux ont joué un rôle fondateur dans l'analyse des politiques publiques en France (Leca et Muller 2008; Zittoun et Demongeot 2009).

Les années 1960 correspondent à une période de mutation de la planification, mise en place quinze ans plus tôt pour piloter la reconstruction de l'appareil productif (Fourquet 1980). Avec l'avènement de la Ve République, « l'impérieuse nécessité » de la planification est réaffirmée et son domaine d'intervention élargi, bien que son caractère prescriptif s'affaiblisse. La planification est de plus en plus explicitement qualifiée d'indicative, alors que les objectifs qui lui sont assignés restent les mêmes : définir les principales orientations à moyen terme de la politique socio-économique du pays. Nombreux sont alors les acteurs qui se questionnent sur son rôle effectif et sur sa fonction, en appelant soit à la supprimer, soit à la démocratiser (Rousso 1986). Cette controverse est d'autant plus forte qu'il est bien difficile de saisir les effets de la planification, l'approche juridique se trouvant désarmée pour appréhender cette pratique non-coercitive.

C'est pour éclairer le mystère des fonctions de cette planification indicative et de ses effets que plusieurs universitaires en sciences sociales développent des recherches sur le sujet. Le programme de recherche est le suivant : « *Qui le plan oblige ? À quoi le plan oblige ? Par quels moyens et processus ces obligations sont imposées ?* » comme l'annonce l'introduction du premier colloque intitulé *La planification comme processus de décision* (Lavau 1965, p. 9). La plupart des

[5] Nous reviendrons plus longuement dans le premier chapitre sur l'introduction de la prospective en France et sur son appropriation progressive par l'appareil planificateur.

travaux désacralisent le Plan comme document et déplacent la focale, de l'étude de sa déclinaison en politiques publiques vers l'analyse de son élaboration. Prenant le contrepied de l'approche décisionnelle dominante à l'époque, ces travaux montrent que la planification est moins une décision qu'un processus, dans lequel l'adoption du Plan quinquennal ne constitue qu'une étape. Cette approche les conduit à mettre l'accent sur les « pratiques planificatrices » (Nizard 1973) en prenant soin d'encastrer la planification dans son environnement plus large : l'appareil d'État et la société. Les chercheurs délaissent l'analyse des Plans eux-mêmes pour se concentrer sur les acteurs, leurs négociations et les instruments mobilisés.

Ce détour par les travaux sur la planification nationale permet de mieux cadrer la définition de notre objet et ses modalités d'analyse. Il conduit à relativiser l'importance du texte prospectif produit avec le risque d'une lecture séquentielle binaire conception-application, et invite à restituer l'épaisseur du processus et ses recompositions. Ces recherches invalident l'intérêt d'un travail lexical d'analyse de texte systématique, que nous avions un temps imaginé. La prospective ne se limite pas à un texte : c'est avant tout un cadre d'interaction et un contexte d'énonciation.

Cette spécificité de l'objet nous rapproche de l'analyse discursive de l'action publique (Schmidt 2010; Durnova et Zittoun 2013). Cette approche vise à prendre les discours au sérieux, sans pour autant les réduire aux idées ni en faire le seul matériau empirique. Il s'agit de considérer les discours comme une interaction (Amandine Crespy et Schmidt 2014) et comme une pratique sociale à part entière, avec ses logiques de domination et des dynamiques de transformation. À l'inverse du modèle des trois I – idées, intérêts, institutions – (Palier et Surel 2005), cette approche postule l'impossibilité de dissocier les idées et les intérêts des acteurs. Le cognitif et le stratégique sont indissociable, et les discours sont le lieu (le support) de cette imbrication. Analyser la prospective comme une pratique discursive, c'est donc être attentif aux profils des acteurs qui participent à cette activité et à leur légitimité, au contenu de leurs échanges et à leurs ressources argumentatives, et aux cadres d'interaction matériels dans lesquels ils prennent place. Adopter cette approche, c'est considérer que si la prospective n'oblige personne, ce n'est pas pour autant qu'elle n'a pas d'effets sur l'action publique.

Enfin, cette mise en regard entre la prospective et la planification révèle les ambiguïtés qui existent sur la place de ces activités dans l'action publique et sur le statut des discours qu'elles produisent. Se plaçant en rupture avec le découpage sectoriel des politiques publiques, la prospective comme la planification ont néanmoins tendance à reproduire la logique des secteurs d'action publique, à travers la constitution d'un groupe d'acteurs spécialisés et l'autonomisation des structures en charge de leur pilotage. L'ambiguïté concerne aussi le statut de ces discours d'anticipation. Nous le verrons, la prospective ne cesse de jouer sur deux niveaux, entre expertise et intervention, entre estimation du probable et définition du souhaitable. Bruno Palier a bien montré que loin d'être une contrainte, ces ambiguïtés constituent une ressource (Palier 2008). Elles laissent de grandes marges de manœuvre aux acteurs dans leurs usages de la prospective et facilitent l'agrégation de soutiens hétérogènes autour des discours qu'ils produisent.

1.3. La planification et la prospective pour gouverner les institutions par le futur

L'intérêt du rapprochement entre planification et prospective ne se limite pas à la construction de cette dernière comme objet de recherche. Il permet aussi d'interroger la portée et la fonction de cette pratique. Pour cela, il est nécessaire de rentrer plus avant dans les travaux de ce chantier de recherche, d'en présenter les controverses et les principales conclusions. Les travaux sur la planification dans les années 1960 sont en réalité marqués par l'existence de deux courants de recherche distincts. S'ils s'accordent pour appréhender la planification par sa fonction de coordination, les chercheurs la déclinent de deux manières différentes.

Proche de la sociologie américaine, la sociologie des organisations envisage la planification comme une tentative de transformation du fonctionnement de l'appareil d'État. Piloté par Michel Crozier et l'équipe du Centre de sociologie des organisations (CSO), ce premier courant met l'accent sur le concept de « processus d'apprentissage » (Crozier 1965). Ces recherches se concentrent sur le fonctionnement des structures planificatrices (notamment le Commissariat général du Plan) : Qui sont les acteurs impliqués dans l'élaboration du Plan et comment les rôles

sont-ils répartis ? Quelles sont les relations que ces différents acteurs entretiennent avec les administrations traditionnelles ?

Mêlant l'analytique et le normatif, il s'agit d'analyser la mise en place d'une forme plus moderne de régulation de la bureaucratie et de ses actions. « *De nouvelles formes institutionnelles sont apparues (la Caisse des Dépôts et Consignations, le Plan, la DATAR). Ces formes institutionnelles n'ont qu'une stabilité relative. Mais elles constituent une menace pour l'administration traditionnelle à laquelle celle-ci ne peut répondre qu'en acceptant de se transformer*. » (Crozier 1966, p. 243). Plaçant les acteurs et leurs stratégies au cœur de l'analyse, le programme de recherche du CSO[6] souligne le lien entre planification et réforme de l'État. Plutôt que d'orienter les actions des acteurs économiques et sociaux ou de cadrer les objectifs à moyen terme des politiques publiques, la planification agit avant tout comme une tentative pour gouverner l'administration, en renouveler les acteurs et en transformer le fonctionnement.

Les marxistes analysent quant à eux la planification comme une tentative de renouvellement et de convergence des représentations, face à une dynamique de plus en plus poussée de fragmentation sectorielle de la société et de l'appareil d'État. Ce deuxième courant est conduit par Lucien Nizard et l'équipe du CERAT[7], marqués par les travaux de Gramsci. Pour ces auteurs, la planification française « *est à la fois un processus de production d'un cadre de référence (unifié) pour l'élaboration de décisions économiques et sociales ; un processus d'influence sur les principaux acteurs du système à réguler ; et un effort d'institutionnalisation politique des deux processus précédents*. » (Nizard 1973, p. 201).

Selon eux, les effets de la planification reposent sur la production et la diffusion de normes nouvelles, quant au rôle de l'État et à la place qu'il occupe dans son environnement en mutation. « *Quand le Plan énonce et justifie longuement l'inévitabilité des changements et la nécessité de s'y préparer et de s'y adapter, il n'émet aucune décision susceptible d'application mais un message qui entend orienter l'action des groupes sociaux en présence. Ce message peut en effet modifier les attentes réciproques des acteurs et leur perception de l'environnement*. » (Nizard 1972, p. 1118). Ces recherches donnent à voir les pratiques planificatrices comme

[6] Intitulé « L'administration face au changement », et financé par le Commissariat du Plan qui entretient des liens étroits avec Michel Crozier et son équipe.

[7] Le CERAT (Centre d'Études et de Recherche sur l'Aménagement du Territoire) est créé à Grenoble en 1963.

une activité de production de sens[8] permettant de faire évoluer les représentations des acteurs sur la place et la fonction de la puissance publique, et de renforcer sa cohérence.

Là encore, le rapprochement entre prospective et planification s'avère heuristique pour préciser l'objet et la fonction de ces pratiques discursives. Au-delà de leurs divergences, ces deux courants démontrent que si la planification n'a pas (ou peu) d'effets directs sur les politiques publiques menées à court terme, elle a 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).

Valable pour la planification, cette conclusion l'est aussi pour la prospective. Les institutions (l'État, mais pas seulement) constituent l'objet implicite de ces pratiques discursives ; elles sont la cible des transformations que ces activités cherchent à engager. La prospective est une tentative pour gouverner les institutions par le futur : voilà en somme la thèse principale de notre travail.

Avant d'en exposer les contours théoriques, il est nécessaire de préciser la place que nous accordons au futur dans notre analyse. La mobilisation du futur représente un point commun central entre ces deux activités d'anticipation que sont la prospective et la planification. Nous faisons l'hypothèse que le futur est avant tout une ressource discursive mobilisée par les acteurs à travers les démarches prospectives, et non son objet principal. En retraçant l'histoire de la prospective depuis les années 1960, nous montrerons que les utilisateurs de la prospective ne sont jamais parvenus (en supposant qu'ils l'aient même voulu) à constituer le futur comme un objet d'action publique ou un problème public autonome, au même titre que le logement, la santé ou l'environnement. Une telle ambition aurait demandé de donner à voir un public de victimes, d'identifier des responsables et d'esquisser des politiques publiques dédiées[9]. Cela n'a pas été le cas, ni avec la planification, ni avec la prospective. Ces deux activités sont restées à l'écart des politiques sectorielles, tout en restant dépendantes de ces dernières pour être déclinées en actions. Mieux,

[8] Cette intuition sera ensuite prolongée par deux chercheurs du CERAT avec la publication de l'État en action (Jobert et Muller 1987) puis avec l'approche cognitive des politiques publiques et le concept de référentiel (Muller 1995; Muller 2000).

[9] Nous renvoyons pour cela à toute la littérature sur les problèmes publics et la question de leur mise à l'agenda. Voir notamment (Dewey 1927; Roger Cobb et Elder 1972; R. Cobb et Ross 1976; Kingdon 1984; Cefaï 1996)

notre matériau empirique indique une déconnexion croissante entre la prospective et le long terme, les enjeux de long terme (comme la programmation des infrastructures ou les questions environnementales) étant progressivement écartés des démarches prospectives.

Ainsi, la prospective cherche à gouverner *par* le futur, et non à gouverner *le* futur. Cette hypothèse nous conduit à adopter un angle différent de celui retenu l'auteur de *La politique des oracles* (Colonomos 2014) ou par le programme de recherche Futurepol piloté par Jenny Andersson. Destiné à restituer l'histoire politique du futur, ce programme interroge la formation de la croyance des sociétés modernes dans la capacité à connaître (*knowability*) et gouverner (*governability*) le futur (Andersson 2011). Dans une perspective transnationale, Andersson et son équipe analysent la constitution d'une expertise prospective et la mise en place d'organisations dédiées, destinées à « gouverner le futur » (Andersson et Keizer 2014). Sans être incompatible, ces deux perspectives de recherche ne correspondent ni aux mêmes objets, ni aux mêmes méthodes. Alors que les chercheurs de Futurepol focalisent leurs travaux sur la constitution d'un champ d'expertise sur le futur au croisement entre histoire, science politique et sociologie des sciences (Andersson et Rindzeviciute 2012; Andersson et Rindzeviciute 2015), nos propres recherches regardent du côté des *usages de la prospective en situation*.

Se retrouve ici notre volonté d'analyser la prospective au concret, au plus près des pratiques des acteurs. Si les « prospectivistes » ont un rôle dans la diffusion et la codification de cette activité, ils ne sont pas au centre dans notre étude, qui regarde plutôt du côté des utilisateurs de la prospective. Tout en capitalisant sur les acquis du programme Futurepol, notre thèse accorde une attention particulière à l'hétérogénéité des pratiques prospectives dans leurs déclinaisons concrètes et s'interroge sur les motivations des acteurs qui la mobilisent au sein de l'action publique territoriale.

2. Le cadre analytique : la prospective comme *énoncé d'institution*

Résumons. L'observation des démarches prospectives nous a conduit à axer notre recherche sur les fonctions de la prospective, à partir du constat d'un décalage entre les objectifs affichés et les pratiques des acteurs. Formulée aussi simplement que possible, notre question de recherche est la suivante : à quoi sert la prospective ? Pour y répondre, nous analysons l'activité prospective au concret, en la considérant comme une pratique discursive associant le cognitif (les idées) et le stratégique (les intérêts).

En mettant en regard la prospective avec la planification et les travaux qui lui ont été consacrés, nous affirmons que la prospective au concret a pour fonction première de gouverner les institutions par le futur. Pour démontrer cette thèse, nous proposons de mobiliser le concept « d'énoncé d'institution » dans une perspective théorique inspirée du pragmatisme. Nous exposons ci-dessous les filiations théoriques de ce concept, ses apports potentiels et les trois hypothèses que nous souhaitons mettre à l'épreuve de notre terrain empirique. En préambule, une clarification sur notre usage du terme « institution » s'impose[10].

2.1. L'institution en action : pour une approche pragmatique de l'institution

Mobiliser le terme d'institution revient à s'exposer à la critique d'un usage inapproprié d'un des concepts les plus importants et les plus équivoques de la science politique. Il paraît donc indispensable de clarifier le sens que nous lui accordons dans ce travail.

Nous utilisons le terme d'institution pour désigner les organisations politiques en charge de la conduite de l'action publique (quelles que soient les échelles). Centré sur les institutions politiques, notre usage du terme est beaucoup plus restreint que la définition sociologique de l'institution[11]. Notre usage du concept se rapproche

[10] Ce cadre analytique doit beaucoup à Antoine Courmont, à ses conseils bibliographiques et à nos discussions régulières sur les apports de la théorie de l'acteur-réseau et son opérationnalisation empirique.

[11] « On peut appeler institution toutes les croyances et tous les modes de conduite institués par la collectivité. » (Durkheim 1992)

davantage de celui adopté par la sociologie des institutions politiques (Lagroye et Offerlé 2011; Dulong 2012), même si nous exposerons ensuite certaines divergences avec cette tradition de recherche. Il s'agit, dans un premier temps, de considérer l'institution comme une structure sociale (en partie) stabilisée, dont le fonctionnement est (en partie) codifié par des textes juridiques. Le terme d'institution nous semble plus adapté que celui d'organisation. Trop associé à la sociologie des organisations, ce dernier peine à prendre en compte la spécificité des organisations politiques marquées tant par les enjeux de domination et de légitimation que par l'imbrication/séparation entre le politique et l'administratif.

Est-ce à dire que notre usage du concept marquerait un retour à l'ancien institutionnalisme, hérité des sciences juridiques et caractérisé par le légalisme formel « où les institutions se confondent avec le droit » (*Ibid.*, p. 12), en faisant abstraction des nombreux travaux sur les trois néo-institutionnalismes (Hall et Taylor 1997) ? Bien au contraire, nous nous inscrivons dans la continuité des recherches sur l'institutionnalisation, présentant l'institution comme un processus et non comme une situation. L'institution n'est jamais une « totalité achevée, cohérente et stable », mais une « totalisation perpétuellement en cours » (Jacques Chevallier cité par Dulong 2012, p. 8).

Cependant, notre approche du concept d'institution se distingue des courants de recherche évoqués ci-dessus par son inspiration pragmatique. C'est l'institution en action que nous analysons, dans son travail permanent de (re)définition en situation (Didier et al. 2009).

Une telle approche revient à ne pas considérer uniquement l'institution comme une variable explicative, mais aussi comme un élément à expliquer. C'est en cela que notre usage du terme institution diverge avec les travaux néo-institutionnalistes en général, et du néo-institutionnalisme discursif en particulier. Alors que ces derniers appréhendent l'institution comme un système de contraintes et d'opportunités qui influencent le comportement des acteurs, nous l'envisageons plutôt comme un assemblage mouvant et incertain d'éléments distincts. D'où l'expression « faire tenir » l'institution, inspiré de la sociologie des sciences (Latour 1989; Latour 2006) centrée sur le processus d'objectivation des faits sociaux. Pour paraphraser Desrosières, notre travail est confronté à la même difficulté : « *il est difficile de*

penser en même temps que les [institutions] existent bien et que cela n'est qu'une convention. » (Desrosières 1993, p. 8).

Notre utilisation du concept marque aussi ses distances avec l'analyse stratégique des institutions[12]. Si nous partageons avec ces auteurs la préoccupation de « relativiser la force du droit » (Dulong 2012, p. 16) en accordant une place centrale aux acteurs, nous divergeons sur les modalités d'analyse de ces derniers. En interprétant les réformes institutionnelles et leurs mises en œuvre comme le résultat des rapports de force entre des groupes d'acteurs, ces travaux tendent à réifier l'identité des acteurs (individuelle et collective) et leurs intérêts. Il nous semble au contraire que ces deux éléments sont mouvants et se définissent en situation. Les identités des acteurs ne sont ni stables ni monolithiques ; elles sont protéiformes et évoluent dans l'interaction (Lascoumes et Le Bourhis 1998).

2.2. Le concept d'énoncé d'institution : faire tenir l'institution par les pratiques discursives

Cette conception de l'institution comme assemblage d'éléments hétérogènes accorde une large place aux pratiques discursives dans le processus d'institutionnalisation. Les discours et leur stabilisation sont un facteur déterminant pour faire tenir l'institution et la faire exister comme une entité autonome et consistance. Ils contribuent à en renforcer l'unité et la cohérence, malgré le poids des logiques centrifuges. Sans ce travail discursif, l'institution risque de se réduire à une juxtaposition désarticulée de règles, de dispositifs et de politiques publiques.

Ce travail discursif est notamment visible lors des moments de réformes institutionnelles, dans leur négociation comme dans leur mise en œuvre. L'élaboration des textes et les prises de position auxquelles elle donne lieu constituent un espace de débat sur la définition des institutions concernées, leur place et leur fonction. Mais les luttes définitionnelles qui entourent l'institution ne se limitent pas aux moments de réforme. Nous affirmons que la prospective est un autre lieu important de ce travail discursif destiné à définir et faire tenir l'institution, à travers le recours au futur.

[12] Pour un panorama de l'approche stratégique des institutions, voir l'ouvrage de synthèse codirigé par Lagroye et Offerlé en 2011.

Pour qualifier ce travail discursif, nous proposons le concept *d'énoncé d'institution*. Il désigne un discours stabilisé ayant pour but de réifier l'institution, à travers la construction et la propagation d'une certaine définition de l'institution, de sa place et de sa fonction. Ce concept s'inspire de celui *d'énoncé de politique publique*[13] proposé par Philippe Zittoun (Zittoun 2013a), en l'appliquant à la sociologie des institutions. L'élaboration d'un énoncé d'institution peut être analysée comme un travail d'association par le discours entre une série de problèmes connectés entre eux, un public de victimes, une série de solutions et une organisation en charge de leur mise en œuvre.

Ce concept d'énoncé s'inscrit explicitement dans une perspective pragmatique, héritée de John Dewey (Dewey 1927) et de Joseph Gusfield (Gusfield 1984). La proposition de Philippe Zittoun consiste à appliquer cette littérature, aujourd'hui dominante dans les travaux sur la construction des problèmes publics (Cefaï 1996), à la question des solutions de politiques publiques et de leur mise à l'agenda. Il s'agit de tirer les conséquences du tournant argumentatif de la sociologie de l'action publique (Fischer et Forester 1993), en définissant les politiques publiques comme une construction discursive regroupant des éléments hétérogènes (Majone 1989). Ayant adoptés une définition pragmatique de l'institution en action comme un assemblage incertain perpétuellement mis à l'épreuve, il nous est possible de reprendre ce concept pour analyser le processus d'institutionnalisation des institutions politiques. En focalisant notre attention sur les luttes définitionnelles qui entourent l'institution, il s'agit de mettre en lumière et de déconstruire le « processus d'objectivation » (Desrosières 1993) permettant de réifier par le discours un phénomène, une politique publique ou une institution.

Par rapport aux autres notions disponibles sur le processus d'institutionnalisation, le concept d'énoncé d'institution (*institution statement*) présente plusieurs intérêts. Premièrement, il permet de dépasser la dissociation entre le travail de définition (par les règles) et de légitimation de l'institution (par le discours). S'inspirant du tournant constructiviste de la sociologie des sciences (Callon 1984a; Latour 1989; Desrosières 1993), le concept d'énoncé montre

[13] Un énoncé de politique publique désigne « l'ensemble des discours, idées, analyses, catégories qui se stabilise autour d'une politique publique particulière et qui lui donne sens (…) l'énoncé est un discours stabilisé qui n'existe que dans le déploiement concret qu'en font les acteurs pour leur permettre de saisir leur objet et d'agir dessus. » (Zittoun 2013a)

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 masquer leurs intérêts et légitimer une situation préexistante ; c'est une interprétation du réel qui contribue à le faire exister en même temps qu'il le rend acceptable. Cet apport est décisif pour notre étude de la prospective. Il apporte une réponse à ceux qui considèrent la prospective uniquement comme une forme de propagande au futur venant dissimuler les « vrais enjeux » de l'action publique. Malgré son absence d'effets prescriptifs, la prospective contribue à cadrer la lecture du réel par les acteurs et à faire exister une certaine définition de l'institution.

Deuxièmement, le concept d'énoncé souligne l'imbrication entre le cognitif et le stratégique, que nous avons évoqué ci-dessus en parlant des pratiques discursives. Dans cette perspective, le discours agit comme le support et le substrat pour la construction d'une coalition d'acteurs. D'où la notion de coalition discursive proposée par Marteen Hajer pour qualifier ces jeux d'alliance par le discours (Hajer 1993)[14]. « *Cette mise en sens [à travers l'énoncé] ne répond pas seulement à un usage cognitif qui participe de la construction de la pensée d'un acteur qui veut donner du sens à son action, mais aussi à un usage argumentatif qui participe d'une interaction sociale où un énonciateur agit avec l'intention de persuader son interlocuteur et de propager sa proposition.* » (Zittoun 2013a, p. 634). Le contenu de l'énoncé évolue au gré des alliances, dans un double processus de propagation / transformation. Se retrouve là encore l'héritage de la sociologie des sciences et les travaux de Latour sur la construction des énoncés scientifiques en situation de controverse : « *En elle-même une phrase n'est ni un fait ni une fiction ; ce sont les autres qui la rendent telle selon ce qu'ils en font* » (Latour 1989, p. 68). Schématiquement, il est possible de définir l'énoncé comme un discours qui a réussi. Un discours devient un énoncé à partir du moment où il est repris par d'autres acteurs, indépendamment de son processus d'élaboration. Considérer l'activité prospective comme l'élaboration d'un énoncé d'institution ne signifie pas pour autant que cette tentative est toujours couronnée de succès. Il faut pour cela étudier le travail des acteurs pour renforcer la solidité et la stabilité du discours prospectif et en faciliter la propagation et l'appropriation par un grand nombre d'acteurs, avec pour objectif de faire primer leur propre définition de l'institution.

[14] « A discourse coalition is basically a group of actors who share a social construct, that can be seen as a way to give meaning to ambiguous social circumstances » (Hajer 1993, p. 45)

Le troisième intérêt du concept d'énoncé réside dans son opérationnalisation empirique. En s'intéressant aux pratiques discursives (Hajer et Versteeg 2005) plutôt qu'aux idées ou aux représentations des acteurs, il est plus facile d'objectiver les éléments recueillis lors de l'enquête de terrain, contrairement au concept de référentiel global (Muller 2000), de récit (Faure 2011) ou de *policy narrative* (Radaelli 2000). Dans une perspective pragmatique, le chercheur n'a pas pour fonction de reconstruire le discours des acteurs *a posteriori* pour en souligner la cohérence cachée. Le rôle de l'analyste consiste plutôt à suivre les acteurs dans leurs pratiques discursives, en acceptant la pluralité des discours et leurs éventuelles contradictions. L'attention porte moins sur la recherche d'un global immanent que sur la recherche des traces témoignant des déplacements des discours, tant au niveau de leur contenu, des acteurs qui les portent que de leur mode d'énonciation. « *L'énoncé est ici repérable dans la mesure où il se déploie et se répète au travers de locuteurs dans des discours prononcés et des dispositifs fabriqués dans des lieux spécifiques*. » (Zittoun 2007, p. 160).

L'énoncé désigne à la fois le discours produit et son processus de construction, de stabilisation et de propagation. Ainsi, l'étude de la prospective ne se limite pas aux documents prospectifs ; elle intègre aussi l'analyse des acteurs et du contexte d'énonciation. C'est ici que l'approche discursive gagne à être mise en regard avec les travaux menés sur l'instrumentation de l'action publique (Le Galès et Lascoumes 2004; Lascoumes et Simard 2011; Halpern, Lascoumes et Le Galès 2014). Ce chantier de recherche met l'accent sur la matérialité de l'action publique, en reprenant de Foucault le concept de dispositif. Il vise à constituer les instruments comme un objet d'étude à part entière et à interroger le processus d'instrumentation de l'action publique, en prenant ses distances avec la perspective fonctionnaliste du *problem solving* centrée sur la performance des outils de gouvernement (*policy tools*).

Nous reviendrons dans la suite de la thèse sur la question de savoir si la prospective est ou non un instrument d'action publique, en interrogeant la solidité de ses éléments techniques et le poids de ses effets propres. Il s'agit pour l'instant de pointer l'apport heuristique de cette approche, en ciblant l'analyse sur les dispositifs mis en place lors des démarches prospectives. Ces éléments hétérogènes ont des

conséquences directes sur le processus d'élaboration et de diffusion de l'énoncé d'institution ; ils constituent le cadre d'interaction et d'énonciation entre les multiples acteurs impliqués dans cette activité prospective.

L'application du concept d'énoncé d'institution à la prospective précise encore la définition de notre objet en même temps qu'il en interroge la spécificité. En effet, l'étude de la prospective au concret contraste avec les autres travaux menés sur l'élaboration des énoncés. En sociologie des sciences comme en sociologie de l'action publique, ces travaux mettent l'accent sur la situation de controverse (Callon 1982), avec l'affrontement entre des discours concurrents au sein d'une même arène (Cefaï 1996) ou d'un même forum (Lascoumes et Le Bourhis 1998).

Cette dimension controversée apparaît peu dans les démarches que nous avons étudiées. La prospective ne constitue pas une arène autonome dans laquelle plusieurs coalitions d'acteurs proposeraient des discours prospectifs alternatifs et concurrents. Même lorsque plusieurs démarches sont menées en parallèle sur un même territoire, celles-ci restent cloisonnées. La prospective apparait en fait comme une tentative de changement de registre de l'énoncé, de manière à contourner la controverse et à déplacer l'enjeu de définition de l'institution.

3. Les hypothèses : les trois fonctions de l'énoncé d'institution

Mener une démarche prospective, c'est donc tenter de proposer et de faire prévaloir une certaine définition de l'institution, de sa forme et de sa fonction. Le tout en mobilisant le futur comme une ressource discursive permettant de contourner la controverse et de jouer sur l'ambiguïté entre discours expert sur l'estimation du probable et discours politique sur la définition du souhaitable. Cette conceptualisation de la prospective comme processus d'élaboration et de propagation d'un énoncé d'institution nous conduit à structurer notre analyse empirique autour de trois hypothèses.

3.1. La prospective pour construire l'unité de l'institution

La première hypothèse concerne l'enjeu de cohérence de l'institutionnalisation. L'unité et la consistance d'une institution ne sont pas une donnée immanente. Au contraire, elles demandent à être sans cesse (re)construites et démontrées. C'est ce que montre Dominique Linhardt au sujet de l'État. Plutôt que de poursuivre la quête de l'État comme totalité déjà-là ou d'en dénoncer l'illusion, cet auteur analyse le « processus de totalisation » conduit par les acteurs (Linhardt 2008, p. 29), pour faire tenir l'État comme un tout incontesté. Instable et incertaine, cette totalisation est en permanence mise à l'épreuve par des logiques centrifuges et des dynamiques de fragmentation. Celles-ci peuvent être sectorielles ou territoriales, comme l'ont souligné les travaux sur la planification évoqués ci-dessus.

L'organigramme, l'identité visuelle, le budget… de nombreux éléments ont pour effet indirect (ou pour vocation première) d'affirmer cette unité. Nous faisons l'hypothèse que les démarches prospectives participent de cet effort, à travers l'élaboration et la diffusion d'un énoncé d'institution. Par le recours à l'anticipation, ces démarches visent à démontrer en quoi l'institution forme un tout unifié et cohérent. Cette ambition recouvre deux entreprises distinctes.

Il s'agit d'une part de donner à voir l'espace de référence de l'institution, afin de prouver que cette dernière n'est pas une organisation hors-sol indépendante de son environnement, mais qu'elle correspond au contraire à une entité qui lui préexiste.

Les registres de construction de cette entité sont variables. Cela peut être par le registre géographique, en soulignant la pertinence d'une certaine échelle et en traçant des frontières d'un ensemble rempli d'interdépendances au-dedans et relativement autonome vis-à-vis du dehors. À d'autres occasions, c'est le registre sociologique qui est mobilisé pour montrer à quel point l'institution fait référence à des habitudes de coopération ou à des convergences de comportement entre les individus qui la composent. Dans tous les cas, l'enjeu est de garantir la solidité des associations proposées, pour s'assurer que la totalité mise en avant prime sur les lignes de clivage qui la traversent.

Cet effort de totalisation s'applique d'autre part aux multiples interventions de cette institution en action. Chaque institution conçoit et met en œuvre un grand nombre de politiques publiques, qui poursuivent chacune des objectifs hétérogènes et s'inscrivent dans des dynamiques sectorielles ayant leur propre logique. Ces découpages se retrouvent dans l'organigramme administratif comme dans la division des tâches entre élus (délégations, commissions, etc.). À travers l'élaboration d'un énoncé transversal et intégrateur, la démarche prospective agit comme une tentative de mise en cohérence des actions menées. L'enjeu est de montrer (par le discours) que ces interventions fragmentées s'inscrivent en réalité dans le cadre d'un projet commun et unifié, qui leur sert de boussole. Le recours au futur permet de rester ambigu sur le statut de cette cohérence prospective : correspond-t-elle à une situation effective ou à un objectif qui reste à atteindre ?

Nous faisons ainsi l'hypothèse que chaque démarche prospective a pour vocation d'affirmer et de garantir l'unité et la cohérence de l'institution. Ce processus de totalisation est à prendre comme une tentative, dont on ne peut à l'avance prédire le succès ou l'échec. Notre travail empirique consiste à analyser les éléments mis en avant pour justifier cette unité et à étudier le degré d'intégration de l'énoncé prospectif et l'évolution de sa consistance au fil de la démarche. Cela suppose aussi de regarder quelles sont les ressources mobilisées pour renforcer la solidité de la totalité proposée, en restant attentif aux résistances et aux protestations qui lui sont opposées.

3.2. La prospective pour définir l'utilité de l'institution

Notre deuxième hypothèse fait référence à un enjeu de positionnement. Le paysage institutionnel n'est pas une page blanche. Toute institution prend place dans un champ concurrentiel où coexistent plusieurs institutions, chacune d'entre elle ayant tendance à vouloir étendre son domaine d'intervention et affirmer sa prédominance. De nombreux travaux ont mis en lumière ces concurrences interinstitutionnelles, notamment lors des moments de réformes institutionnelles (Gaxie 1997) ou de leur mise en œuvre (Grémion 1976).

Dans ce contexte, l'existence et la pérennité d'une institution dépendent de sa capacité à justifier son utilité et à démontrer son avantage comparatif par rapport aux autres acteurs présents. Cette division des tâches entre institutions se fait le plus souvent de manière implicite[15]. Ses contours incertains évoluent au gré des rapports de force et des luttes d'institutions.

Établir un énoncé d'institution ne se limite pas au processus de totalisation de l'institution : c'est aussi un travail de définition en situation de l'institution et de sa fonction, en regard des discours portés par les autres institutions intervenant sur le même territoire ou à la même échelle. Dit autrement, nous faisons l'hypothèse que chaque démarche prospective a pour but de susciter ou de (ré)activer un *besoin d'institution*, à travers un travail de construction et de cadrage du contexte. Cette hypothèse fait écho aux travaux sur la mise à l'agenda des problèmes publics et sur le rôle décisif qu'y occupe le recours à l'expertise. Au cœur de l'activité prospective, la mise en lumière des mutations à l'œuvre peut ainsi être appréhendée comme la démonstration en creux de la nécessité de l'institution et la définition de son rôle actuel et/ou futur.

Cette perspective interroge le concept de *capacité politique*, régulièrement mobilisé dans les travaux sur les institutions politiques infra- et supranationales (cf. par exemple Pasquier 2004; Dormois 2006). Si elle permet de sortir du fonctionnalisme institutionnel, cette notion laisse à penser que l'institutionnalisation d'un espace de gouvernance est une variable uniquement quantitative (la capacité est plus ou moins forte). Or un même niveau de capacité politique peut être utilisé pour remplir des fonctions extrêmement variées. Parler d'énoncé d'institution permet de

[15] Ce caractère implicite est d'autant plus vrai pour les institutions infranationales, l'organisation territoriale française étant régie par le principe constitutionnel de non-tutelle d'une collectivité sur une autre.

souligner cette dimension qualitative, en analysant le cadrage des finalités et des objets de cette capacité politique.

Avec cette seconde hypothèse sur la prospective comme travail discursif de démonstration de l'utilité de l'institution, il s'agit de suivre les acteurs dans leur effort de définition de la fonction de leur institution. Ce processus de négociation s'effectue en tension avec les autres institutions mais aussi en son sein, les acteurs d'une même institution pouvant avoir des opinions divergentes sur la fonction qu'elle doit remplir.

Ce processus est visible dans les thèmes abordés et dans les orientations mises en avant dans les documents prospectifs. Il est notamment instructif d'analyser les déplacements de ce contenu au fil de la démarche, comme de le mettre en regard avant les caractéristiques de l'institution au moment de cette activité prospective. Le profil des acteurs extérieurs à l'institution associés à la démarche est un autre indicateur de ce processus, à même de révéler les tentatives d'alliances mises en œuvre par les porteurs de la démarche prospective pour justifier et/ou faciliter les interventions futures de l'institution dans tel ou tel domaine. Cette hypothèse pose en outre la question de la capacité de l'énoncé prospectif à peser sur les interventions effectives de l'institution, et ce à différentes temporalités.

3.3. La prospective pour revendiquer le pilotage de l'institution

Les deux hypothèses précédentes tendent à considérer l'institution comme un acteur collectif mouvant, mais relativement homogène. Or chaque institution regroupe en réalité une multitude d'acteurs, de secteurs, de professions, aux identités et aux préférences variables et diversifiées. Afin de prendre en compte cette hétérogénéité, il est nécessaire de changer de niveau d'analyse pour mettre l'accent sur les jeux d'acteurs et les rapports de pouvoir au sein de l'institution. Il s'agit alors de voir comment la prospective est mobilisée par certains acteurs comme une ressource de pouvoir et comment évoluent les contours de la coalition d'acteurs qui se forme autour d'elle.

Les démarches prospectives ne sont pas qu'un exercice rhétorique. Leurs effets ne sont pas uniquement d'ordre cognitif, à travers un travail de cadrage de l'environnement dans lequel prend place l'institution. L'élaboration et la diffusion

d'un énoncé d'institution ont aussi des implications sur la place et le poids des acteurs qui la composent. S'engager dans une démarche prospective correspond à une tentative de se constituer des ressources (en termes d'expertise, de visibilité, etc.) et de mobiliser des soutiens, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'organisation. Nous rejoignons en cela les travaux de Pierre-Yves Baudot, qui analysent l'instrument comme « facteur de mobilisation » et comme « ciment de coopération entre les acteurs » (Baudot 2014).

Cette troisième hypothèse est marquée par un enjeu de leadership (Genieys et al. 2000; Smith et Sorbets 2003). À travers la démarche prospective, il s'agit pour les acteurs impliqués de revendiquer leur capacité et leur légitimité à contrôler ce travail de définition de l'institution. Participer à l'élaboration d'un énoncé d'institution transversal et intégrateur, c'est tenter de se positionner dans une posture de pilotage de l'institution et de ses transformations probables ou souhaitables.

Deux mises en garde accompagnent cette hypothèse. Premièrement, il serait erroné d'appréhender la prospective comme un miroir ou un révélateur des rapports de pouvoir au sein de l'institution. Chaque démarche doit plutôt être considérée comme une mise à l'épreuve de ce jeu d'acteurs, certains individus mobilisant la prospective pour renforcer leur place ou étendre leur prérogatives, sans que cela soit forcément couronné de succès. Deuxièmement, cet enjeu de leadership ne se limite pas aux seuls acteurs politiques. Il est indispensable d'y intégrer les autres composantes de l'organisation, à commencer par les acteurs administratifs. Cette définition large du leadership invite à questionner le travail mené par les acteurs de marquage de la frontière entre le technique et le politique, et ses éventuels déplacements au fur et à mesure de la démarche.

Plusieurs éléments permettent d'opérationnaliser cette hypothèse, en approchant la prospective comme un processus de mobilisation des acteurs et de redéfinition de leur rôle comme de leur identité. Cela suppose tout d'abord d'étudier les caractéristiques individuelles des acteurs impliqués dans cette activité. Quels sont les profils des acteurs qui s'engagent dans ces démarches et/ou qui en sont à l'initiative ? Quelles sont les autres personnes qu'ils cherchent à enrôler et comment le font-ils ? Il est notamment instructif d'analyser les désaccords entre ces acteurs sur leur usage de la prospective comme sur l'élaboration de l'énoncé d'institution.

Une autre piste consiste à être attentif aux non-utilisateurs (Wyatt 2003) de la prospective. Au sein des institutions, la concurrence entre acteurs se traduit moins par la controverse entre des énoncés opposés ou l'organisation de démarches alternatives, que par des stratégies (plus ou moins discrètes) d'abstention ou de boycott. C'est donc ce clivage entre ceux qui se saisissent de la prospective et ceux qui refusent ou restent en retrait de cette forme de mobilisation du futur qui doit être analysé.

Dans une perspective pragmatique, cette troisième hypothèse nous conduit à mettre l'accent sur les recompositions en situation des identités des acteurs. À quel titre les acteurs sont-ils impliqués ? Quels sont les attributs de leur identité qu'ils mobilisent pour légitimer leur place dans la démarche ? Comment la prospective vient-elle modifier leur identité au sein de l'institution ? Dans cette perspective, l'étude des dispositifs concrets mis en œuvre lors de ces démarches est riche d'enseignement, ces derniers agissant comme cadrage de l'identité des acteurs et de leurs interactions.

4. Les terrains : la prospective au service des régions et des métropoles

Le choix d'un cadre analytique structuré autour du concept d'énoncé d'institution n'est pas sans conséquence sur notre objet de recherche. Il déplace la focale d'analyse de la prospective vers ses utilisateurs, afin d'étudier les transformations des institutions en action. Quels sont les différents usages de ces démarches prospectives par les institutions ? Quelle est la place et la signification des énoncés d'institution qu'elles produisent ?

Ce déplacement de la focale sur le travail de définition des institutions par les acteurs eux-mêmes nécessite de cibler davantage les institutions étudiées. Nous avons fait le choix de nous concentrer sur deux niveaux institutionnels : les régions et les métropoles. Cette décision résulte de deux préoccupations distinctes que nous détaillons ci-dessous : une préoccupation empirique d'une part, en suivant le processus de circulation de la prospective en France ; une préoccupation analytique d'autre part, en se focalisant sur deux types d'institutions dont la définition est historiquement instable et incertaine.

Fruit d'un cadrage progressif appliqué au fil de la recherche, ce choix comporte un certain nombre de biais qu'il convient d'expliciter et de contrôler, en les mettant en regard avec la question de recherche et les trois hypothèses exposées précédemment. Il inscrit aussi cette recherche dans les différentes littératures académiques portant sur les régions et les métropoles. Capitalisant sur les travaux plus théoriques de sociologie de l'action publique et de sociologie des institutions, cette thèse a en effet pour vocation de dialoguer avec les nombreux travaux sur le « local » (Pinson 2010). En croisant les différents courants de recherche, nous exposons notre lecture des apports, des limites et des angles morts de ces travaux sur les institutions infranationales.

4.1. Une préoccupation empirique : à la recherche des institutions utilisatrices de la prospective

Quelles sont les institutions qui ont eu – ou qui ont encore – recours à la prospective ? Cette interrogation empirique apparait comme un préalable pour définir l'objet de notre recherche. Or la réponse à cette question est plus problématique qu'il

n'y paraît. À notre connaissance, il n'existe pas de recensement exhaustif des démarches prospectives menées en France depuis la diffusion de cette pratique dans les années 1960[16]. Cette absence s'explique par le flou qui entoure la définition de la prospective : quels sont les critères permettant de classer une démarche menée par une institution publique dans la rubrique « prospective » ? L'utilisation du label « prospective » ou la mention explicite du long terme sont-elles des conditions suffisantes ? Si les experts de la prospective consacrent un effort important à codifier cette activité et à en refuser le label à des démarches qu'ils jugent méthodologiquement insuffisantes, nul n'est capable d'établir une liste complète des travaux prospectifs conduits par les institutions publiques. Tout juste peut-on s'accorder sur la place importante qu'y occupent en France les différents niveaux de collectivités, comme en témoigne le succès du terme de « prospective territoriale ».

Pour pallier ce déficit de connaissance, nous avons effectué un rapide état des lieux des travaux prospectifs menés par les collectivités françaises durant ces cinq dernières années (2008-2013), à partir du recensement des appels d'offre émis par les collectivités pour assurer l'accompagnement de leurs démarches prospectives.

Réalisé à partir de la base d'appels d'offre identifiés par la coopérative-conseil, ce recensement comporte deux biais significatifs : il se limite aux démarches faisant appel à un prestataire extérieur (d'autres travaux prospectifs n'ont pas fait l'objet d'appel d'offre) et exclut les démarches réalisées par les communes et intercommunalités de petite taille. Malgré cela, cet état des lieux, présenté ci-après sous la forme d'un tableau, a pour vertu de mettre en lumière la diversité des utilisateurs de la prospective.

Sur les vingt-cinq démarches identifiées, deux ont été conduites au niveau communal, neuf au niveau métropolitain, sept au niveau départemental et sept au niveau régional. S'il confirme l'importance du recours à la prospective par les collectivités, ce recensement ne facilite pas pour autant notre tentative de cadrage des utilisateurs à analyser. Limité à la période récente, il ne permet pas de différencier les institutions infranationales par l'intensité de leur mobilisation de la prospective.

[16] Mentionnons néanmoins une première tentative menée par la DATAR au début des années 2000. Incomplet et de plus en plus obsolète, ce travail de recensement est restitué en annexe du manuel sur la prospective territoriale édité par la DATAR (Delamarre 2002).

Tableau 1. Recensement des démarches prospectives menées par les collectivités françaises entre 2008 et 2013[17]

Année	Institution	Titre de la démarche
2008	Conseil régional Bourgogne	"Stratégie régionale d'aménagement du territoire"
2008	Communauté urbaine de Dunkerque	"Veille et animation en prospective territoriale"
2008	Communauté urbaine de Lyon	"Réseau de veille prospective"
2009	Conseil économique, social et environnemental de la région Bourgogne	"Prospective territoriale"
2009	Ville de Toulouse	"la fabrique toulousaine"
2009	Agence d'urbanisme Atlantique et Pyrénées	"Dessine-moi le Pays Basque de demain"
2009	Conseil régional Nord-Pas-de-Calais	"Études prospectives"
2009	Communauté urbaine de Bordeaux	"Mission 2025"
2010	Conseil général de la Sarthe	"Sarthe 2030"
2010	Conseil général de l'Essonne	"Essonne 2021"
2010	Communauté d'agglomération de Plaine Commune	"Prospective sur le territoire"
2010	Communauté d'agglomération de Saint-Etienne	"Prospective d'agglomération"
2011	Conseil régional Pays de la Loire	"Prospective régionale Pays de la Loire 2040"
2011	Ville de Tourcoing	"Projet Tourcoing 2030"
2011	Communauté d'agglomération de Besançon	"Grand Besançon 2030"
2012	Communauté urbaine de Lyon	"Réseau de veille prospective"
2012	Conseil régional Midi-Pyrénées	"Schéma régional 2040"
2012	Conseil régional Bretagne	"Bretagne 2030"
2012	Conseil général des Haute-Pyrénées	"projet de territoire durable"
2012	Conseil général du Val de Marne	"Val de Marne 2030"
2013	Communauté d'agglomération de Niort	"Aire urbaine de Niort 2030 ? "
2013	Conseil général de la Gironde	cadre de référence stratégique à l'horizon 2020
2013	Conseil général du Loiret	"Loiret 2030"
2013	Conseil général de la Manche	"Élaboration de scénarios prospectifs"
2013	Communauté d'agglomération d'Annecy	"Annecy 2030"
2013	Conseil régional Alsace	"Alsace 2030"

La situation se complique encore davantage lorsque l'on sort du cas français pour établir une comparaison transnationale. Malgré l'existence de circulations

[17] Source : base de données des appels d'offre du cabinet Acadie.

internationales, la prospective recouvre des éléments très hétérogènes selon les pays. La difficulté de traduction en anglais du terme de prospective illustre cette difficulté : la prospective correspond-t-elle au *foresight*, au *forecast*, au *visioning* ou au *scenario-building* ? Ce problème de construction de l'objet nous a conduit à nous focaliser sur le cas français, laissant la comparaison transnationale pour d'autres recherches[18]. Au vu de notre question de recherche, il est en outre préférable de réaliser une comparaison entre des institutions relevant d'un cadre institutionnel commun, ce dernier restant encore principalement défini au niveau national.

Face à l'absence de recensement suffisamment complet pour nous permettre d'identifier les institutions qui ont le plus mobilisé la prospective, nous avons adopté une démarche socio-historique consistant à suivre la diffusion de la prospective en France. Il s'agit d'exposer le parcours la prospective et ses circulations, pour repérer quelles ont été les premières institutions à se saisir de cette forme d'anticipation. Pour cela, nous sommes repartis des travaux sur l'émergence de la prospective en France, son appropriation par l'appareil d'État et sa diffusion infranationale (Musso 2006; Durance 2007a; Guiader 2008a).

Nous reviendrons en détail dans les premiers chapitres de la thèse sur les débuts de la prospective en France et sa domestication par les institutions infranationales. À cette étape du raisonnement, deux éléments méritent d'être soulignés. Premièrement, la diffusion territoriale du recours au futur s'observe dès les premières années de l'apparition de la prospective en France, ce qui justifie de se focaliser sur les institutions infranationales.

Deuxièmement, cette diffusion concerne essentiellement les niveaux régional et métropolitain[19], du fait de l'association à cette époque entre prospective et aménagement du territoire. La mobilisation de la prospective par les Communes et les Départements s'est faite bien plus tard, au cours des années 1990. Se concentrer sur les régions et les métropoles permet ainsi de tirer parti d'une certaine épaisseur historique dans l'analyse de leur activité prospective. Nous y reviendrons dans les paragraphes suivants consacrés à la comparaison sur la moyenne durée.

[18] Voir notamment la thèse en cours de Sylvain Le Berre, fondée sur une comparaison de l'activité prospective régionale entre la Bretagne, le Pays de Galles et le Québec (soutenance prévue fin 2015-2016).

[19] Par rapport à la notion d'échelle ou d'institution, nous préférons pour l'instant utiliser le terme de « niveau régional et/ou métropolitain ». Moins précis théoriquement, ce terme garde le flou sur les échelles précises et les organisations concernées par les démarches prospectives analysées. Il permet de sortir de la catégorie générique du local héritée d'une lecture centre/périphérie (Pinson 2010) sans pour autant réifier les institutions territoriales.

4.2. Une préoccupation analytique : la focalisation sur des institutions instables et incertaines

Résultant d'une analyse socio-historique du parcours de la prospective, cette focalisation sur les niveaux régional et métropolitain résulte aussi d'une préoccupation d'ordre analytique. Pour mettre à l'épreuve empiriquement notre thèse sur la prospective comme énoncé d'institution, il est en effet intéressant de se concentrer sur des institutions dont la définition pose question. L'élaboration d'un énoncé d'institution à travers la prospective est d'autant plus instructive que la place et la fonction de l'institution font l'objet de controverses et d'incertitudes.

Cela explique notre choix de cibler notre travail sur les institutions infranationales en France. Depuis les années 1950, l'organisation territoriale française a subi de nombreuses mutations. Plusieurs réformes nationales successives sont venues modifier le paysage institutionnel français, en créant de nouvelles structures ou en en modifiant les compétences et le cadre juridique. Cet activisme réformiste (Offner 2006) témoigne de l'instabilité des institutions infranationales et du flou qui entoure leur définition.

Cette instabilité est renforcée par la situation de concurrence qui existe entre les différents niveaux de l'organisation territoriale française, comme le montrent les auteurs de l'ouvrage consacré aux luttes d'institutions (Gaxie 1997). En dépit (ou à cause) du principe de non-tutelle d'une collectivité sur une autre, la réorganisation du paysage institutionnel est toujours considéré par les acteurs comme un jeu à somme nulle. Chaque institution se trouve alors en permanence en situation de devoir justifier son existence et de démontrer son utilité propre, pour éviter sa disparition ou étendre ses prérogatives.

Les formes de cette concurrence interinstitutionnelle éclairent aussi le choix des régions et des métropoles. Historiquement (Le Gales 2008), les transformations de l'organisation territoriale française peuvent en effet être appréhendées à partir de l'opposition entre des institutions établies, héritée de la Révolution française et de la IIIe République (la Commune et le Département) et des institutions plus récentes, inscrites dans le projet modernisateur de l'après Seconde guerre mondiale (la Région et l'Intercommunalité). Les travaux de sociologie des organisations des années 1960 consacrés à la mise en place des premières institutions régionales et métropolitaines ont bien mis en lumière les tentatives de neutralisation de ces dernières par le

système politico-administratif traditionnel structuré au niveau départemental (Grémion 1965; Grémion 1976; Worms 1996).

Dans cet affrontement, les régions et les métropoles sont souvent présentées comme le futur de l'organisation territoriale. Face à la faiblesse de leur ancrage historique et politique, nous faisons ainsi l'hypothèse que ces institutions en émergence ont mobilisé la prospective comme ressource pour trouver leur place au sein de l'organisation territoriale. Cela expliquerait le faible recours à la prospective aux niveaux communal et départemental jusqu'aux années 1990[20].

Se concentrer sur les institutions infranationales permet en outre d'interroger la dimension territoriale. L'institutionnalisation de nouveaux niveaux de gouvernement ne se limite pas à une question organisationnelle. Elle recouvre aussi la constitution et la reconnaissance de nouvelles échelles d'intervention publique, face aux territorialités historiques (Négrier et Jouve 1998; Jouve et Lefèvre 2002). L'énoncé d'institution ne porte pas uniquement sur l'organisation politique ; il a aussi pour vocation de faire exister un espace de gouvernement et d'en justifier la pertinence. Sans rentrer dans les controverses scientifiques sur la question du *rescaling* de l'autorité étatique (Neil Brenner 2004; 2009), il s'agit de reconnaitre que les échelles de l'action publique ne sont pas intangibles. Elles constituent « a space for politics » (Carter et Pasquier 2010), résultant d'un travail permanent, et plus ou moins conflictuel, de territorialisation de l'autorité politique par les acteurs.

Au cœur de notre travail, cette question territoriale n'aurait pas été abordée si nous avions focalisé notre recherche sur les démarches prospectives menées par certaines organisations nationales au sein de l'appareil d'État, comme la DATAR ou le Commissariat général du Plan. Si certains travaux récents sur la sociologie de l'État ont montré que son processus de totalisation continue à faire l'objet d'épreuves (Linhardt 2008), celles-ci restent ponctuelles et fragmentées. Les luttes définitionnelles portant sur la fonction de l'État et sur la pertinence de l'échelle stato-nationale sont à la fois moins intenses, plus dispersées et donc plus difficiles à objectiver que pour des institutions politiques encore incertaines comme les régions ou les métropoles.

[20] L'utilisation tardive de la prospective par les communes et les départements serait ainsi effectuée en réaction aux critiques de plus en plus récurrentes et appuyées dont ces institutions font l'objet quant à leur obsolescence supposée et à leur nécessaire dévitalisation.

4.3. Les contributions de l'étude de la prospective aux littératures sur les régions et les métropoles

Ce resserrement de la focale sur l'utilisation de la prospective aux niveaux régional et métropolitain suppose de prendre en compte les nombreux travaux français et étrangers consacrés au pouvoir régional (Pasquier 2012) et à la question métropolitaine (Négrier 2005). Longtemps restées le parent pauvre de la science politique, ces questions ont fait l'objet de nombreux travaux ces vingt dernières années. Pour autant, ces littératures restent relativement fragmentées et plusieurs angles morts subsistent. Face à cet état de l'art, notre recherche sur les usages de la prospective comme énoncé d'institution nous semble porteuse de plusieurs contributions[21].

Premièrement, analyser les démarches prospectives régionales et métropolitaines permet d'analyser ces deux types d'institutions à partir d'une même entrée empirique. Jusqu'à récemment, les régions et les métropoles ont souvent été traitées séparément, comme deux objets autonomes, donnant lieu à deux littératures relativement cloisonnées (Lefèvre 1997; Pasquier 2012)[22]. Cette dissociation peut être interprétée comme une conséquence du processus de spécialisation croissante de la science politique et des travaux sur le « local » (Keating 2008). Cette spécialisation par objet ressort notamment lors des moments de réforme institutionnelle au niveau national, chaque chercheur ayant tendance à prendre la défense de son objet et à en justifier l'importance et la pertinence au vu des dynamiques territoriales à l'œuvre. Ce cloisonnement a freiné le dialogue entre ces différents travaux, faisant obstacle à la structuration d'un chantier de recherche partagé sur les institutions territoriales, leurs transformations et leurs interactions.

Cette dissociation des objets de recherche tend néanmoins à s'atténuer depuis quelques années. De plus en plus de travaux sont aujourd'hui consacrés aux rapports entre les régions et les métropoles, comme en témoignent les colloques organisés à Rennes en 2011[23] et à Paris en 2014[24], ou le numéro dédié de la revue *Pouvoirs*

[21] Nous reviendrons en conclusion sur les apports de cette thèse à la littérature existante, en évaluant ces promesses à l'aune de notre travail empirique.

[22] Même si parfois par les mêmes auteurs, comme l'illustrent les travaux de Négrier ou de Le Galès sur les régions.

[23] « Associées ou rivales ? Métropoles, Régions et les nouvelles dynamiques territoriales », conférence internationale organisée au CRAPE par Romain Pasquier et Alistair Cole à Sciences-Po Rennes le 20 et 21 octobre 2011.

locaux en 2013[25]. Cette thèse s'inscrit dans le prolongement de ce chantier de recherche en émergence. À partir de l'étude de l'activité prospective menée au niveau régional et métropolitain, elle vise à identifier les points communs et les divergences entre ces deux types d'institutions, et à en interroger les dynamiques de différenciation.

Deuxièmement, étudier l'activité prospective comme production d'un énoncé d'institution a pour avantage d'éclairer le processus d'institutionnalisation des régions et des métropoles en dehors des moments de réforme. La plupart des travaux réalisés sur les institutions infranationales portent en effet sur les réformes institutionnelles, qu'il s'agisse de leur conception au niveau national ou de leurs mises en œuvre locales. À chaque réforme, le même clivage se forme entre les chercheurs qui mettent en avant l'impact transformateur du nouveau texte et ceux qui en relativisent les effets. Citons l'exemple de la régionalisation dans les années 1960, avec la controverse entre le « régionalisme fonctionnel » de Jean-Louis Quermonne (1963) et l'hypothèse de la neutralisation des institutions régionales naissantes par le niveau départemental défendue par les chercheurs du CSO (Grémion 1976; Worms 1996). Le même clivage se retrouve au sujet de l'intercommunalité, notamment après la loi Chevènement de 1999. Quand les uns annoncent « l'invention politique de l'agglomération » (Baraize et Négrier 2001), les autres soulignent la persistance de la logique communale (Desage et Guéranger 2011).

L'entrée par les réformes renforce la dissociation entre les deux objets de recherche. En effet, les moments de réforme nationale ne sont pas les mêmes pour les régions (1964, 1972, 1982 et 2004) et pour les agglomérations (1966, 1992 et 1999). Cette approche comporte surtout le risque d'un retour au fonctionnalisme institutionnel et à la fétichisation du droit, en dépit des apports du néo-institutionnalisme et de la sociologie des institutions politiques évoqués plus haut.

La focalisation des recherches sur les réformes institutionnelles et leurs mises en œuvre ne doit toutefois pas être exagérée. Plusieurs auteurs (parfois les mêmes

[24] « Métropoles et régions, entre concurrences et complémentarités. Regards croisés France/Italie », colloque international organisé à Paris le 9, 10 et 11 avril 2014 par l'Ecole française de Rome en partenariat avec l'UMR Géographie-cités et le Lab'urba.

[25] « Stratégies territoriales. Régions & métropoles : quelles règles du jeu ? », Pouvoirs locaux n°96, avril 2013, avec des contributions de Romain Pasquier, Daniel Béhar, Gilles Pinson, Déborah Galimberti, Alain Faure, Emmanuel Négrier, etc.

d'ailleurs) ont montré que l'institutionnalisation des Régions et des Métropoles se déroule au moins autant, si ce n'est plus, en dehors des moments de réforme. C'est le cas de la recherche d'Olivier Nay sur le Conseil régional Aquitaine, avec la notion de rôle (Nay 1997) ou des travaux d'Emmanuel Négrier sur le leadership territorial (Genieys et al. 2000; Négrier 2005). C'est aussi l'un des résultats majeurs des recherches monographiques menées sur la moyenne durée au sujet de l'intercommunalité, avec le cas de la communauté d'agglomération Chambéry (Guéranger 2000) et de la communauté urbaine de Lille (Desage 2005).

Notre recherche part de ce constat. Elle s'éloigne de la mise en œuvre des réformes institutionnelles pour déplacer l'analyse vers un autre espace de lutte définitionnelle de ces institutions. Nous montrerons que l'activité prospective ne correspond ni au même calendrier ni aux mêmes systèmes d'acteurs que les lois de décentralisation successives. En étudiant une activité caractérisée par son absence de dimension coercitive, il s'agit d'interroger les autres facteurs d'institutionnalisation que la force du droit.

Troisièmement, en étudiant le travail des acteurs eux-mêmes pour faire tenir l'institution et en justifier l'existence, l'étude de la prospective permet de déplacer la controverse sur l'absence d'autonomie et de consistance des institutions régionales et métropolitaines. Elle contribue aussi à ouvrir un espace de dialogue entre plusieurs courants d'analyse.

En croisant la littérature sur les régions avec celles sur les métropoles, il est possible de distinguer trois groupes de travaux, s'inscrivant chacun dans des traditions de recherche différentes : les travaux de sociologie des institutions, ceux de l'analyse des politiques publiques et les travaux sur la gouvernance.

Une première série de travaux regroupe les chercheurs issus de la sociologie des organisations et de la sociologie des institutions politiques. Ces auteurs ont en commun de mettre l'accent sur les dynamiques de fragmentation territoriale des nouvelles échelles d'action publique et de contester l'hypothèse de la montée en puissance de nouveaux échelons d'action publique. Cette perspective a été ouverte avec les recherches du CSO sur la régionalisation du Plan, dans les années 1960 et 1970 (Grémion 1973; 1976; Worms 1996). Analysant le fonctionnement de ces structures régionales mises en place par décret, Grémion et Worms montrent le

travail de neutralisation du niveau régional par les préfets de département et les notables politiques locaux. Loin de se substituer au système politico-administratif traditionnel, la régionalisation du Plan contribue paradoxalement à renforcer l'échelon départemental. Les travaux plus récents menés sur les institutions communautaires (Desage 2005; Guéranger 2008) aboutissent à des conclusions similaires. En dépit des réformes successives, la logique communale continue à structurer le fonctionnement des intercommunalités. Cette hypothèse de fragmentation se retrouve dans d'autres recherches menées au niveau national, sur l'analyse des réformes territoriales successives (Le Lidec 1997; Le Lidec 2012) et de leurs mises en œuvre locales (Le Saout 1997).

Le deuxième groupe de travaux étudie les régions et les métropoles à partir des concepts de l'analyse des politiques publiques. Ces auteurs s'intéressent avant tout aux politiques produites par ces institutions nouvelles. Ils soulignent le poids croissant de la fragmentation par secteurs d'action publique, comme ligne de clivage au sein des institutions territoriales. Selon eux, « *la logique sectorielle prime le plus souvent sur la logique territoriale*. » (Balme 1997, p. 188). Ce courant est surtout présent dans les recherches portant sur les Conseils régionaux, comme en témoignent les contributions de l'ouvrage collectif coordonné par Christian Lequesne et Patrick Le Galès (Le Gales et Lequesne 1997). Depuis le milieu des années 2000, la plupart des recherches sur la régionalisation porte sur des politiques sectorielles, de manière à questionner et relativiser l'autonomie du niveau régional (Aust 2004; C. Crespy 2006; Barone 2008; Barone 2011). Cette perspective est progressivement appliquée au niveau métropolitain, avec la montée en puissance des structures intercommunales et le développement de politiques sectorielles à cette échelle (Dormois 2004).

Les recherches sur la gouvernance constituent le troisième groupe de travaux. S'appuyant sur la sociologie de l'action collective, leurs auteurs appréhendent l'action publique à partir de la question de la coordination des acteurs. Ils analysent le changement d'échelle de l'autorité politique et de sa capacité d'action, en interrogeant la structuration des territoires en acteurs collectifs. Délaissant l'étude des organisations politiques, ils s'intéressent plutôt aux réseaux d'action publique. C'est le cas au niveau métropolitain, avec les travaux sur l'autonomisation des villes européennes (Bagnasco et Le Galès 1997; Le Gales 2003; Pinson 2009) comme au

niveau régional, avec les débats sur le néo-régionalisme (Keating et Loughlin 1993; Keating 1998) et la capacité politique des régions (Pasquier 2004b; Pasquier 2012).

Tableau 2. Les trois groupes de travaux sur les métropoles et les régions

	Les institutions locales	L'action publique territoriale	La gouvernance
Thèse principale	Le poids des fragmentations territoriales	Le poids des fragmentations sectorielles	L'émergence des territoires comme acteurs collectifs
Influences théoriques	Sociologie des organisations et des institutions	Analyse des politiques publiques	Économie politique et sociologie de l'action collective
Focale d'analyse	Les réformes, les règles institutionnelles et le travail des élus	La conception et la mise en œuvre des politiques publiques	Les sociétés locales et les transformations du contexte socioéconomique
Limites	Faible prise en compte de l'administration et du contexte	Faible prise en compte des élus et des effets propres des institutions politiques	Faible prise en compte des luttes d'institutions (au-dedans et au dehors)
Principaux auteurs	Desage, Grémion, Guéranger, Le Lidec, Le Saout	Balme, Barone, Dormois	Bagnasco, Keating, Le Galès, Pasquier, Pinson

Ces trois approches peinent à dialoguer entre elles, car elles regardent des éléments distincts. Dans la première, les auteurs se focalisent sur les institutions politiques et leur fonctionnement : ils se concentrent sur l'analyse des jeux institutionnels et l'activité politique des élus, en laissant les acteurs administratifs en retrait. La seconde est tournée vers la conception et la mise en œuvre des politiques publiques. Soulignant la diversité des acteurs impliqués, ces auteurs peinent à l'inverse à prendre en compte le rôle spécifique des élus. Le troisième groupe adopte une entrée beaucoup plus large et macro[26], en étudiant les sociétés locales et les réseaux d'acteurs. Critiquant la tendance de la première approche à considérer les institutions comme une île isolée de son environnement, les travaux sur la gouvernance mettent en avant les tendances macro de transformation du contexte, comme la mondialisation ou la métropolisation.

En se focalisant sur l'activité prospective des institutions régionales et métropolitaines, cette thèse cherche à dépasser ces clivages pour rétablir un espace

[26] Un grand nombre de ces travaux sont issus de comparaisons internationales, alors que celles-ci restent rares pour les deux autres approches.

de dialogue entre ces trois approches. D'une part, l'étude de la prospective évite de considérer les institutions politiques isolément de leur contexte, sans pour autant supposer les effets mécaniques de transformations exogènes sur les institutions. Il s'agit à l'inverse d'analyser le travail discursif des acteurs eux-mêmes pour construire cet environnement et en expliciter les implications sur la forme et la fonction de l'institution. Pour le dire autrement, nous faisons l'hypothèse que la prospective constitue un espace de réflexivité, dans lequel l'institution (ou un groupe d'individus en son sein) interroge et transforme son rapport au monde. En permettant aux acteurs de donner à voir les transformations du contexte, le recours au futur souligne la nécessité de faire évoluer l'institution.

D'autre part, la prospective brouille la frontière entre le technique et le politique. Du fait de son caractère stratégique et de l'ambiguïté de son statut, cette activité associe à la fois des élus, des experts et des membres de l'administration. Portées par les institutions, ces démarches sont aussi marquées par l'implication d'acteurs extérieurs à l'organisation. Elle constitue un point d'entrée idéal pour analyser les interactions entre ces différents groupes d'acteurs.

Enfin, notre interprétation de la prospective comme énoncé d'institution permet de reformuler la question de la consistance des institutions régionales et métropolitaines. Quel que soit leur point de départ (neutralisation institutionnelle, fragmentation sectorielle ou réseaux de politiques publiques) et leurs divergences, tous ces auteurs tendent à souligner la faible autonomie de ces institutions. Faudrait-il en conclure que les régions et les métropoles n'existent pas comme institutions ? Que ces organisations ont toujours vocation à s'effacer derrière d'autres lignes de clivage ? La perspective pragmatique nous invite à mettre à l'épreuve cette affirmation, à prendre ces institutions au sérieux sans pour autant postuler leur consistance *a priori*. La prospective constitue un objet heuristique dans cette perspective. Son étude permet de suivre les efforts des acteurs pour faire tenir l'institution en dépit de ces dynamiques centrifuges et pour intégrer dans leurs discours des éléments jusqu'ici présentés comme exogènes. Plutôt que d'évaluer l'autonomie supposée de ces institutions, il s'agit d'analyser la façon dont les acteurs cherchent à les faire exister.

Le resserrement de notre objet sur les démarches prospectives menées aux niveaux régional et métropolitain vient préciser la question de recherche initiale (À quoi sert la prospective ?). Appliquée à la littérature sur les institutions infranationales, cette question peut être reformulée ainsi : *en quoi l'utilisation de la prospective a-t-elle contribué à l'institutionnalisation des régions et des métropoles en France depuis les années 1950 ?* Il s'agit ici de proposer une (re)lecture de la décentralisation française à l'aune de l'activité prospective menée à ces échelles.

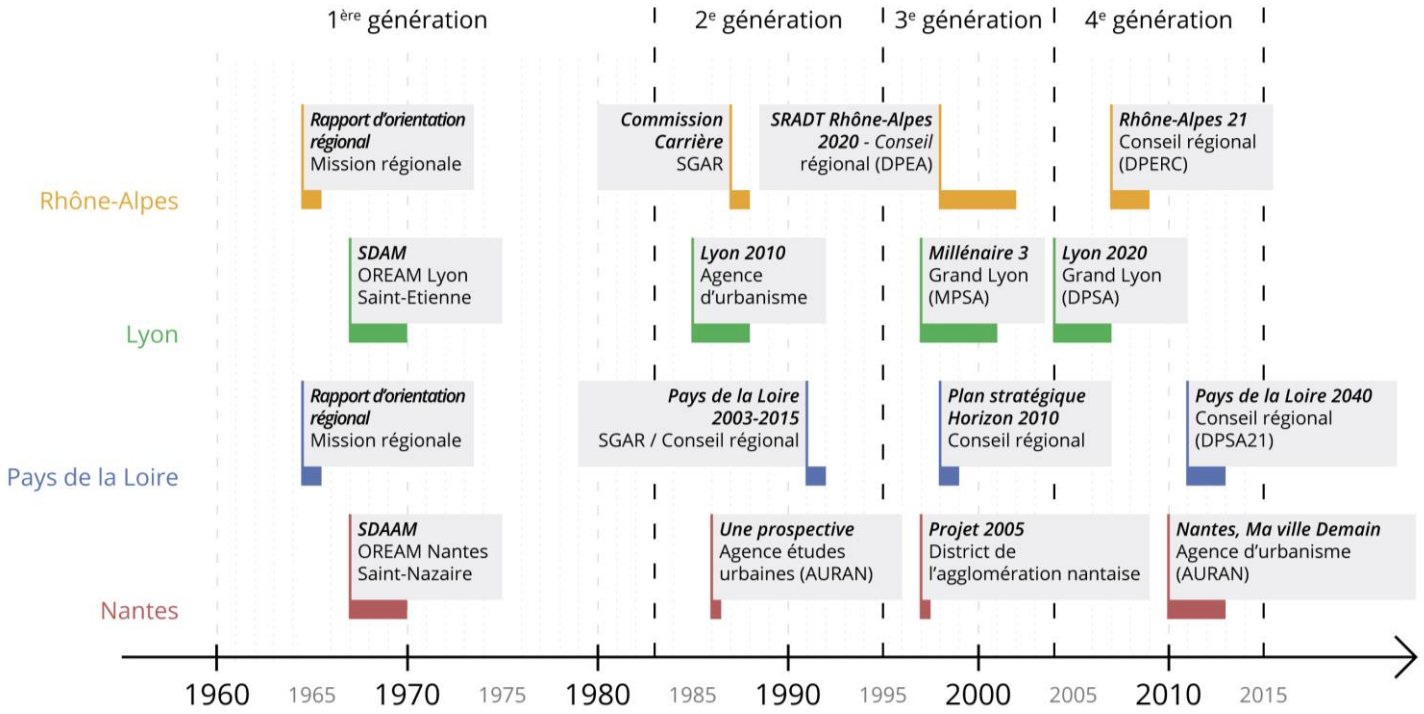
Cette problématique pose en creux la question des effets de ces énoncés produits lors des démarches prospectives et de leur processus d'élaboration. Cette question des effets constitue une difficulté récurrente pour les recherches en sociologie de l'action publique. Il est en effet impossible d'isoler les effets propres des démarches prospectives (comme de toute politique publique), en raisonnant toutes choses égales par ailleurs. Chaque démarche prend place dans un contexte différent, où de multiples variables interviennent, qu'elles soient structurelles ou conjoncturelles. C'est cette difficulté qui nous a conduit à adopter une approche comparative, pour tenter de qualifier les effets génériques de la prospective et de les pondérer selon les cas analysés en identifiant les facteurs pouvant éclairer ces différences.

5. La méthode : une comparaison en trois dimensions

Pour opérationnaliser cette question de recherche, nous avons conduit une comparaison en trois dimensions : temporelle, scalaire et territoriale. Ces trois entrées ont progressivement structuré notre choix des terrains retenus pour mettre à l'épreuve notre thèse de la prospective comme énoncé d'institution : les démarches prospectives menées depuis 1955 en régions Rhône-Alpes et Pays de la Loire et dans les métropoles lyonnaise et nantaise.

Pour reprendre la distinction établie par Charles Ragin (Ragin 1996), notre comparaison correspond à une stratégie de recherche centrée sur les cas, et non sur les variables. Il ne s'agit pas de tester un petit nombre de variables explicatives à partir d'une comparaison termes à termes, mais de mettre en regard des cas différenciés dont on cherche à caractériser les spécificités et les points communs. Si elle refuse la formalisation *ex ante* d'un cadre d'analyse standardisé, une telle approche n'empêche pas toute montée en généralité. Bien au contraire, elle lui sert de support, dans une tension permanente entre l'identification des invariants et la prise en compte des spécificités de chaque terrain.

Figure 1. Chronologie des démarches prospectives analysées
(Source : traitement par l'auteur, mise en forme Raffael Taïeb, Acadie)



5.1. Une comparaison temporelle : 1960-2015

L'importance de la moyenne durée pour l'étude des institutions est un acquis central de la littérature évoquée précédemment, comme le montre le succès des approches socio-historiques (Payre et Pollet 2005; Payre et Pollet 2013). Replacer les institutions dans le temps est une condition pour analyser l'institutionnalisation comme un processus dynamique et réversible. Cela permet d'inscrire les mutations des institutions dans les transformations de leur environnement et les recompositions des systèmes d'acteurs.

Dans notre cas, cette épaisseur historique est d'autant plus nécessaire que l'activité prospective prend la forme de démarches éphémères. Le recours à la prospective correspond à une histoire en dents de scie, avec une alternance entre des périodes de creux et des moments de regain. Bien qu'irréguliers, ces cycles sont relativement similaires entre nos quatre terrains : l'histoire de la prospective peut ainsi être analysée comme la succession de plusieurs générations de démarches.

Ce caractère fragmenté et cette notion de génération sont importants pour notre travail, car ils procurent une réelle ambition comparative à la dimension temporelle. Dans les travaux méthodologiques existant sur la comparaison, peu nombreux sont ceux consacrés à la comparaison temporelle en tant que telle[27]. La moyenne durée est davantage considérée comme une chronologie continue, comme une succession d'évènements faite de continuités, d'inflexions voire de ruptures.

En appliquant une méthode comparative à la dimension temporelle, nous avons cherché à caractériser ces générations successives. Sans supposer *a priori* ni la continuité, ni la rupture entre chaque démarche, il s'agit d'identifier les éléments qui se stabilisent autour de la prospective et ceux qui varient au fil du temps. Cette confrontation permet de repérer les variations et les évolutions du profil des acteurs impliqués, des thèmes abordés et des dispositifs mis en place.

Par la mise en regard des transformations des pratiques prospectives et des mutations de l'institution, la comparaison temporelle facilite l'estimation des effets de ces démarches. Elle agit comme un test de la solidité des énoncés produits et en interroge la pérennité. La moyenne durée rend aussi possible la mise à jour d'effets à

[27] Plusieurs écrits portent sur l'importance de la moyenne durée dans la comparaison entre plusieurs terrains, à commencer par ceux consacrés à l'histoire croisée (Werner et Zimmermann 2003; Gally 2012). Mais le temps n'est pas considérer comme une variable comparative *per se*.

retardement de ces activités discursives : certaines démarches ont échoué à faire prédominer leur définition de l'institution sur le court terme, mais les énoncés produits à cette période ont pu être remobilisés plusieurs décennies plus tard pour renforcer la crédibilité d'un nouvel énoncé prospectif.

Le choix du cadrage temporel (1960-2015) s'est fait de manière empirique. Le début de la période correspond à la genèse de l'introduction de la prospective en France et son appropriation par les institutions publiques, avec le Commissariat général du Plan et la DATAR. C'est à aussi à cette époque qu'intervient l'émergence institutionnelle des régions et des métropoles, en lien avec l'aménagement du territoire.

Ce cadrage historique de notre objet est riche d'enseignements. Du côté des institutions, il amène à relativiser la rupture des lois de décentralisation, en montrant que l'institutionnalisation des niveaux régional et métropolitain s'inscrit dans des cycles à la fois plus courts et plus longs. L'analyse des démarches prospectives mises en œuvre dans les années 1960 et 1980 révèlent ainsi une certaine stabilité des énoncés d'institution produits avant et après la décentralisation, en dépit de la recomposition des acteurs impliqués.

Du côté de la prospective, le recours à la moyenne durée interroge la dissociation entre plan et projet, mise en avant par les travaux sur la planification territoriale (Innes 1996; Pinson 2009; Andres et Zepf 2011). Ces chercheurs ont souvent tendance à associer la prospective à une forme plus flexible et délibérative de la planification, qu'ils opposent au plan, rigide et centré sur la règlementation à l'époque de la planification urbaine conduite par l'État dans les années 1960. Retracer l'histoire de l'utilisation de la prospective souligne à l'inverse que cette pratique est présente dès les années 1960. Si la distinction entre plan et projet peut avoir sa pertinence, elle ne doit pas masquer certaines continuités historiques dans les pratiques planificatrices aux échelles infranationales.

5.2. Une comparaison scalaire : les régions et les métropoles

La deuxième dimension de notre approche comparative porte sur les niveaux institutionnels (Giraud 2012). Mettre en regard les démarches prospectives des

régions et des métropoles a plusieurs avantages. Tout d'abord, elle permet d'étudier les pratiques prospectives des acteurs dans des contextes institutionnels distincts. Ces derniers ne correspondent ni aux mêmes organisations, ni aux mêmes règles. Par exemple, les modes de scrutins sont différents pour les Conseils régionaux et les Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), tout comme le rôle des élus, la structuration de l'administration ou les politiques publiques menées…

Par ailleurs, appréhender les régions et les métropoles à partir d'une entrée empirique commune (la prospective) rend possible l'analyse des processus de différenciation ou de standardisation entre ces deux institutions territoriales. Contrairement aux travaux centrés sur une politique sectorielle donnée, l'étude de la prospective apporte peu d'éléments empiriques sur les interactions directes entre régions et métropoles. Par contre, elle donne à voir leurs stratégies de positionnement réciproques, la fonction qu'elles s'assignent au sein de l'organisation territoriale.

Cette comparabilité entre régions et métropoles est rendue possible par notre focalisation sur les institutions et le travail des acteurs pour les définir. Si l'on adopte une approche en termes de gouvernance en tournant la focale sur les sociétés locales, la comparaison devient plus risquée, tant ces échelles font références à des ensembles socio-économiques différenciés.

La perspective pragmatique nous conduit à rester assez ouverts quant à la définition des régions et des métropoles. Pour éviter le risque de réification excessive des institutions politiques, il est indispensable de souligner leur pluralité et leurs recompositions. Nous préférons ainsi parler des régions plutôt que des Conseils régionaux, des métropoles plutôt que des Communautés urbaines ; de même que nous mettons l'accent sur les variations des organisations et des échelles entre les différentes démarches prospectives d'une même région ou d'une même métropole.

5.3. Une comparaison territoriale : Nantes – Pays de la Loire et Lyon – Rhône-Alpes

La dimension territoriale constitue notre troisième ligne de comparaison. Notre enquête porte sur deux territoires, en prenant à chaque fois le couple métropole

/ région : Lyon / Rhône-Alpes et Nantes / Pays de la Loire. Pour les raisons évoquées précédemment, nous avons rapidement fait le choix d'abandonner notre projet initial de comparaison transnationale, pour nous concentrer sur une comparaison infranationale de plusieurs territoires appartenant à un même cadre national (Dupuy et Pollard 2012).

Cette dimension interroge le poids, la consistance et l'évolution des spécificités territoriales, en termes de systèmes d'acteurs et de leadership, mais aussi d'histoire politique et socio-économique de chaque territoire. Quels sont les points communs et les différences entre les pratiques prospectives observées en Rhône-Alpes ou en Pays de la Loire ? Ces différences sont-elles les mêmes au cours de la période ou sont-elles amenées à évoluer (quantitativement et/ou qualitativement) ? Cette analyse du degré de convergence des démarches pose la question des modalités de circulation de la prospective et de la « part du national » (Pollard et Prat 2012). Focalisé sur deux territoires infranationaux, notre travail empirique prend en compte le niveau national pour interroger le rôle des experts en prospective ou l'activité de certaines institutions centrales comme la DATAR ou le Commissariat du Plan.

Là encore, le choix des terrains s'est fait de manière progressive, par un processus de cadrages successifs. Notre enquête a débuté par la région des Pays de la Loire, pour tirer parti de notre immersion comme consultant dans la démarche *Pays de la Loire 2040*. Pour la suite de nos recherches, cette région présentait deux avantages. D'une part, il s'agissait d'un territoire à faible identité régionale, contrairement à la Bretagne ou à l'Alsace. Cette déconnexion entre régionalisation institutionnelle et régionalisme historique rend notre étude du travail des acteurs pour définir l'institution à travers la prospective d'autant plus instructive. D'autre part, le chef-lieu des Pays de la Loire (Nantes) avait fait l'objet d'un OREAM[28], ce qui garantit l'ancienneté de l'activité prospective au niveau métropolitain.

Dans un second temps, nous avons cherché d'autres territoires partageant ces caractéristiques. C'est le cas du couple Lille – Nord-Pas-de-Calais et de Lyon – Rhône-Alpes. Vu l'ampleur du travail empirique à mener pour chaque terrain, nous avons été contraint d'abandonner le cas lillois pour nous concentrer sur Lyon –

[28] Organisme régional d'études et d'aménagement des aires métropolitaines. Nous reviendrons dans le deuxième chapitre sur ces structures d'études crées par la DATAR en 1966 sur cinq territoires métropolitains. Contentons-nous pour l'instant de mentionner que les OREAM peuvent être considérés comme le moment d'introduction de la prospective à l'échelle métropolitaine.

Rhône-Alpes. Dans les travaux consacrés à l'histoire de la prospective, la métropole lyonnaise comme la région Rhône-Alpes sont souvent mis en avant pour l'intensité et la récurrence de leur activité d'anticipation[29].

Au-delà de ces caractéristiques communes, les territoires choisis présentent de nombreuses différences. Ils n'ont ni la même taille, ni la même situation géographique, ni les mêmes systèmes d'acteurs. Signalons par exemple le poids du Port autonome à Nantes, et le rôle actif du patronat et de la Chambre de commerce et d'industrie à Lyon. Plus fondamental pour notre travail, ces territoires ont aussi des différences institutionnelles, que notre enquête empirique vise à éclairer. Par exemple, les métropoles de Nantes et Lyon n'ont pas suivi le même processus d'institutionnalisation. Alors que la Communauté urbaine de Lyon est mise en place en 1969, celle de Nantes est créée en 2001 après plusieurs transformations successives. Ils divergent aussi en termes de leadership politique : la stabilité de Jean-Marc Ayrault entre 1989 et 2012 contraste avec les changements de présidents du Grand Lyon en 1989, 1995 et 2001. Du côté des régions, les Pays de la Loire et Rhône-Alpes se distinguent par leur rapport à l'État, lié au profil de leurs présidents respectifs. Inutile de lister ici l'ensemble des différences entre les deux territoires retenus (nous y reviendrons dans les chapitres empiriques). À ce stade, il s'agit surtout de signaler que le degré de différenciation institutionnelle entre les territoires étudiés fait partie intégrante de notre analyse.

5.4. Le croisement entre ces trois comparaisons

L'intérêt de notre travail empirique repose sur le croisement entre ces trois dimensions comparatives.

D'une part, la confrontation entre ces trois dimensions comparatives vise à identifier quelle est parmi ces trois variables (temporelle, scalaire et territoriale) celle pouvant être considérée comme la plus discriminante. Quel est le facteur de différenciation le plus important pour expliquer les variations entre les différentes démarches prospectives analysées, ou leurs éventuelles convergences ? Nous reviendrons sur cette question en conclusion, même si le choix d'un plan

[29] C'est particulièrement vrai pour la Communauté urbaine de Lyon, avec les démarches *Lyon 2010* (cf. chapitre 3) et *Millénaire 3* (cf. chapitre 4). Financée par l'actuelle direction de la prospective du Grand Lyon, l'étude historique menée par Cédric Polère témoigne de activisme prospectif lyonnais (Polère 2012).

chronologique indique une première pondération entre ces trois variables. Cependant, le poids de chaque variable n'est pas forcément constant. Par exemple, le degré de différenciation entre territoires ou entre échelles peut varier selon les périodes. De même, le poids des continuités historiques est inégal selon les terrains étudiés.

D'autre part, l'imbrication entre le temporel, le scalaire et le territorial permet d'analyser les circulations de la prospective. En s'appuyant sur la littérature croissante consacrée à la notion de transfert (Delpeuch 2008; Hassenteufel et Maillard 2013), nous cherchons à analyser les modalités de diffusion de cette pratique (dans ses principes comme dans ses dispositifs) et à en restituer les multiples processus de domestication, en interrogeant notamment la place des experts, le poids du cadrage national et l'existence de circulations infranationales horizontales (entre territoires) ou verticales (entre échelles).

Étudier les multiples appropriations de la prospective revient aussi à questionner l'uniformité de cette pratique et son degré de codification. En creux, il s'agit de savoir si la prospective peut être – ou non – considérée comme un *instrument d'action publique* (Le Galès et Lascoumes 2004), c'est-à-dire « un dispositif technique et social » suffisamment stable pour organiser des rapports sociaux spécifiques et produire des effets propres sur l'action publique, indépendamment des acteurs qui les utilisent. Nous faisons l'hypothèse que la prospective se caractérise par sa faible solidité, pour reprendre une notion de sociologie des sciences (Desrosières 1993). Cette pratique hétérogène recouvre une grande diversité d'éléments techniques, inégalement mobilisés par les acteurs en fonction des démarches. Cela nous conduit à proposer la notion *d'instrument à l'état liquide*.

6. Matériaux utilisés et postures de recherche : un travail par étapes

Au risque d'être trop schématique, il est possible de présenter notre travail empirique comme la succession – ou la combinaison – de trois étapes. Chaque étape correspond à une posture de recherche spécifique et mobilise des sources différentes. Nous avons débuté notre recherche par une approche ethnographique, centrée sur l'observation *in vivo* d'une démarche prospective unique. Puis nous avons élargi l'analyse dans le temps comme dans l'espace, en reconstituant quinze autres démarches prospectives à partir d'archives. Nous avons enfin cherché à replacer ces activités prospectives dans leur contexte et dans les trajectoires institutionnelles des organisations qui les portent, à travers l'interview d'acteurs et la mobilisation de sources secondaires. Avant de détailler ces trois étapes, il est important d'expliciter la situation dans laquelle nous avons réalisé cette thèse.

6.1. La thèse en CIFRE : une situation de double-appartenance professionnelle

Créé en 1981 dans le cadre d'une politique de soutien à l'innovation, le dispositif CIFRE applique au doctorat le modèle de « l'alternance » : une structure non-universitaire (publique ou privée) accueille un doctorant pour réaliser une thèse dont le sujet est lié à son activité. Souvent considéré comme une simple modalité de financement, ce dispositif n'est pas sans impact sur la posture de recherche. Il provoque en effet une situation de double-appartenance professionnelle en introduisant la figure du *doctorant-salarié*[30].

Celle-ci se caractérise par le cumul de deux statuts. Comme doctorant, nous sommes intégré à un laboratoire de recherche (Triangle), suivi par un directeur de thèse titulaire d'une habilitation à diriger des recherches (Gilles Pinson), rattaché à une école doctorale (Université Lyon 2) avec laquelle nous avons signé le contrat de thèse. Nous sommes donc soumis aux mêmes droits et devoirs que les autres doctorants. Mais nous sommes aussi consultant, salarié d'une structure non-

[30] Pour une analyse plus approfondie des implications de cette posture de doctorant-salarié, voir l'article co-écrit avec Pauline Ouvrard : « Acteur et/ou chercheur. La recherche doctorale à l'épreuve de la double-appartenance professionnelle », à paraître. Ce travail prolonge les réflexions initiées par le collectif REDI (Recherche Doctorale Impliquée) sur l'usage du dispositif CIFRE en sciences humaines et sociales.

universitaire (la coopérative-conseil Acadie). En échange du salaire qu'elle nous verse, la structure attend de nous que nous remplissions un certain nombre de missions précisées dans notre fiche de poste.

Cette double-appartenance comme acteur / chercheur d'un même objet d'étude n'est pas propre aux doctorants en CIFRE. De nombreux témoignages réflexifs de chercheurs en sciences sociales mettent en avant leur appartenance à leur objet d'étude : celle-ci peut être militante comme lorsqu'un politiste spécialiste du PS est aussi militant socialiste (Lefebvre 2010), professionnelle comme lorsqu'une cadre d'un institut de sondage décide de faire une thèse de sociologie en prenant son entreprise comme terrain principal (Landour 2013) ou statutaire lorsqu'une sociologue réputée analyse rétrospectivement ses neufs ans passés au Conseil Constitutionnel (Schnapper 2011).

Il existe néanmoins deux différences majeures entre ces situations et la nôtre. D'une part, nous ne faisons pas de hiérarchie entre ces deux appartenances : nous sommes tout autant consultant que chercheur (et *vice versa*). Cela nous distingue de la plupart des ethnographes, qui, s'ils peuvent chercher à se fondre parmi les indigènes qu'ils étudient, le font dans l'intention première de mener leurs travaux de recherche. D'autre part, il n'y a pas d'antériorité d'une socialisation professionnelle sur une autre. La CIFRE donne lieu à deux processus d'acculturation parallèles, au cours desquels il nous faut apprendre à maitriser les normes, le vocabulaire et les codes implicites de chacun de ces milieux professionnels.

Ce statut de doctorant-salarié agit comme une contrainte, mais aussi comme une ressource pour l'analyse. Il facilite notre accès au terrain, comme le montre l'entrée ethnographique présentée ci-dessous. Il accroît notre proximité et notre crédibilité vis-à-vis des enquêtés, en jouant sur l'ambiguïté de notre identité professionnelle. Cette posture conduit aussi à interroger la dissociation entre acteur et chercheur, en donnant à voir l'imbrication de ces deux catégories. Cette imbrication est particulièrement forte pour notre objet d'étude, du fait du rôle des universitaires dans l'activité prospective des collectivités. Alors que nous avions eu tendance à marquer la séparation dans les premières années de la thèse, notre travail empirique nous a progressivement convaincu du caractère illusoire de cette tentative. Difficile de marquer la frontière entre acteur et chercheur lorsque l'entreprise dans

laquelle nous travaillons comme consultant est pilotée par des universitaires et que notre directeur de thèse a été responsable d'un des groupes de travail prospectif mis en place par la DATAR.

Cette expérience de l'imbrication entre acteurs et chercheurs a largement influencé notre posture de recherche et notre perspective théorique. À l'opposé du mythe wébérien de la *neutralité axiologique* (Weber 1959), nous avons privilégié une approche pragmatique mettant l'accent sur l'ancrage du sociologue dans le milieu qu'il étudie (Cefaï 2010; Naudier et Simonet 2011). Il s'agit de considérer les chercheurs comme des acteurs parmi d'autres.

Dans cette optique, le rôle du chercheur n'est plus de dévoiler le réel à travers une mise à distance critique des représentations, mais d'en proposer une représentation en suivant les acteurs au plus près de leurs pratiques. Notre posture de recherche se rapproche ainsi de la figure du « porte-parole » proposée par Michel Callon (Callon 1999), caractérisée par le balancement entre une stratégie d'attachement et une stratégie de détachement.

6.2. Première étape : observer la prospective en train de se faire par l'immersion ethnographique

L'observation directe a constitué le premier matériau empirique de cette recherche. Ce recours à l'immersion ethnographique sans avoir au préalable une définition précise de notre objet est une conséquence de notre choix initial d'adopter une démarche inductive et de focaliser notre étude sur la prospective au concret. Il résulte de notre volonté d'étudier les pratiques des acteurs en situation, plutôt que leurs métadiscours.

Ce mode d'accès au terrain a été facilité par notre situation de doctorant-salarié au sein d'un cabinet de conseil en charge d'accompagner les collectivités dans leurs productions stratégiques. C'est ainsi en tant que consultant que nous avons pu suivre la démarche prospective *Pays de la Loire 2040*, dans le cadre d'une mission d'assistance à maitrise d'ouvrage liant Acadie au Conseil régional Pays de la Loire[31]. Moment d'immersion et d'observation, cette mission a aussi été un moment de

[31] Au sein d'Acadie, nous étions deux consultants à participer à cette mission de conseil : Martin Vanier (géographe, consultant-chercheur, qui dispose d'une longue expérience en matière de prospective) et moi-même.

formation et d'intervention. Produisant des notes, animant des réunions, co-élaborant des scénarios… il nous a fallu intégrer et maitriser les codes de cette activité et les subtilités du rôle de consultant.

Avant de revenir sur les apports et les difficultés de ce rapport au terrain, signalons deux spécificités de cette immersion par rapport aux canons de l'ethnographie. D'une part, notre ethnographie de *Pays de la Loire 2040* correspond à une immersion de biais. Par rapport à l'équipe dédiée du Conseil régional ou à l'élu en charge de son suivi, le consultant reste un acteur périphérique de la démarche. Notre intervention est à la fois ponctuelle – la mission a duré 18 mois sur les trois ans de la démarche – et fragmentée – avec une quinzaine d'interventions sur place. Cette fragmentation a été un atout pour prendre du recul sur ce travail d'immersion, la prise de distance étant physiquement matérialisée par le trajet en TGV Paris-Nantes. Elle nous a cependant conduit à avoir une vision partielle et lacunaire de la démarche, notamment en amont et en aval de l'intervention d'Acadie.

La seconde spécificité concerne l'objet de cette ethnographie. Habituellement, cette méthode est surtout mobilisée pour étudier des pratiques répétées et des routines. La répétition des situations facilitent le travail de l'observateur, en lui permettant de dépasser les détails de chaque interaction. Dans notre cas, notre immersion a porté sur une démarche éphémère et en perpétuelle évolution. Nous avons dû saisir les pratiques des acteurs tout en étant attentif à leur transformation au fur et à mesure de la démarche.

Cette expérience en situation de la démarche prospective *Pays de la Loire 2040* a été décisive dans notre travail empirique. Tout d'abord, cette entrée par l'observation directe nous a conduit à remettre en cause certaines de nos prénotions sur cette activité, véhiculées par les manuels de prospective. Alors que nous pensions initialement l'utiliser pour forger une définition de notre objet de recherche, cette immersion a finalement servi à faire émerger surprises et questionnements. Durant ces 18 mois, notre compréhension de notre objet d'étude, de ses acteurs et de son périmètre n'a cessé d'être mise à l'épreuve. Nous avons par exemple dû élargir notre observation à la question de la participation, suite à la décision du Conseil régional d'associer la démarche prospective avec les troisièmes assises régionales.

L'expérience *in vivo* nous a ensuite donné les moyens de restituer l'épaisseur historique de la démarche, d'en retracer les hésitations, les inflexions et les incertitudes. Il s'agissait de suivre les acteurs dans leur vécu de la démarche : quels sont les éléments auxquels ils prêtent attention ? Quelle vision ont-ils des différentes personnes impliquées (ou non) dans le travail prospectif ? Quelle définition donnent-ils à la prospective, et comment celle-ci se transforme-t-elle au cours de la démarche ? L'ambiguïté de notre position de consultant-chercheur a facilité ce recueil de la réflexivité des acteurs en situation. Elle a mis en lumière la capacité des acteurs à jouer plusieurs rôles simultanément et à décrypter les situations sans être dupes des discours publics (y compris des leurs), tout en soulignant leurs incertitudes et leurs nécessaires improvisations chemin faisant. Au-delà des informations récoltées, les nombreux échanges informels que nous avons eu avec les acteurs de la démarche (agents du Conseil régional, participants aux ateliers, collègue consultant…) ont surtout eu pour vertu de nous prémunir contre le risque d'une lecture simplificatrice du comportement de nos enquêtés.

Enfin, cette entrée par l'observation directe a confirmé la nécessité de dépasser la simple analyse des discours pour se concentrer sur les pratiques discursives des acteurs. Pris hors contexte, le rapport prospectif produit à l'issue de la démarche apparaît comme un texte creux, consensuel et générique. Mais prendre ce texte au mot (en recourant par exemple à l'analyse lexicale) reviendrait à faire l'hypothèse que les acteurs accordent la même importance à tous les éléments du document. Or le suivi de la démarche ligérienne a montré à quel point cette hypothèse est erronée. La linéarité du texte masque une grande diversité de statut des éléments qui le composent. L'enjeu est alors de se débarrasser du vernis rhétorique des rapports pour se focaliser sur les points de tension, les coups de force rhétoriques et les éléments de convergence mis en avant. Notre rapport à l'analyse du contenu en sort transformé : le texte n'est plus considéré comme un document figé et fini, mais comme le résultat incertain d'un processus dont il faut restituer l'épaisseur.

Mené sur plusieurs mois, ce travail d'observation a cependant buté sur plusieurs limites. La première d'entre elle concerne le déficit de recul face à la situation observée et au trop plein d'informations. Que faut-il regarder ? Que peut-on en déduire ? Inhérente à la méthode ethnographique, cette difficulté s'est trouvée

renforcée par le caractère éphémère de la démarche et par l'ambiguïté de mon statut de doctorant-salarié propre à la CIFRE. Comment dépasser le regard du professionnel pour prendre en compte le point de vue des autres acteurs de la démarche ? Comment sortir du rôle d'acteur pour laisser place à la posture d'observateur ? C'est ici que les outils de l'ethnographe trouvent toute leur utilité, à commencer par le carnet de terrain. En nous forçant à transformer notre expérience vécue en inscriptions (Barthe, Callon et Lascoumes 2001), ce travail nous a permis d'adopter une posture davantage réflexive et de laisser des traces empiriques tangibles.

Les difficultés d'interprétation constituent une autre limite de ce premier temps de notre travail empirique. Sans être en mesure de mettre en regard nos observations avec d'autres démarches, rendre intelligibles les pratiques observées s'avérait être un objectif quasi-inatteignable. En nous obligeant à nous détacher de ce terrain ethnographique, le passage par la comparaison a été un élément déterminant pour y parvenir.

6.3. Deuxième étape : analyser chaque démarche comme un cas autonome à partir des archives

Après plusieurs mois d'observation de Pays de la Loire 2040, nous avons élargi notre analyse à d'autres démarches prospectives, en suivant les trois dimensions comparatives exposées précédemment. Cette multiplication des cas, passant de un à seize, nous a contraint à modifier notre mode opératoire tout en conservant notre attention sur la prospective au concret.

Afin d'ouvrir la boîte noire de l'activité prospective, nous avons d'abord considéré chaque démarche comme un objet d'étude autonome, en étant attentif aux hésitations, aux controverses et aux inflexions qui n'apparaissent pas dans le document final. Il s'agissait à chaque fois de restituer les pratiques prospectives des acteurs, à partir de trois questions : quelles sont les caractéristiques des dispositifs mis en place durant la démarche ? Quel est le profil des multiples acteurs mobilisés et leur niveau d'implication ? Quel est le contenu de l'énoncé prospectif produit, mais aussi quelle en est la forme, qui en est la cible et comment ce contenu a-t-il évolué avant d'être stabilisé dans un document formel ?

Pour y répondre, nous avons reconstitué la chronologie de chaque démarche, depuis le choix du recours à la prospective jusqu'à la réception du document produit. Nous avons procédé de manière identique pour les quinze cas étudiés, quel que soit le terrain ou l'époque concernés. Progressivement, cette confrontation des cas nous a permis de construire une définition de la prospective, de relire en creux chaque démarche et d'en interroger les spécificités : quels sont les acteurs non impliqués ? Les dispositifs non mis en place ? Les thèmes non abordés ?

Les archives ont été le principal matériau pour ce travail de reconstitution approfondie de chaque exercice prospectif. La quasi-totalité de ces démarches étant achevées, l'observation directe était impossible. Mais elles ont donné lieu à la production de nombreux documents écrits : notes de services, correspondances, publications et leurs versions intermédiaires, articles de presse, délibérations…

Cette entrée empirique a demandé un important travail de collecte, face à l'hétérogénéité des fonds et de leur accessibilité ; de tri, face à la masse de documents conservés ; et de mise en ordre, beaucoup d'archives n'ayant pas été classées. Pour chaque cas, nous avons ainsi constitué un corpus de 300 pages environ[32], de documents hétérogènes classés par ordre chronologique.

Par rapport aux autres sources disponibles, le travail sur archives comporte deux avantages pour notre étude de la prospective au concret. Le premier avantage repose sur le foisonnement du matériau et sa diversité. Par rapport à d'autres travaux socio-historiques, nous n'avons pas limité notre analyse à un seul type de document (comme les délibérations en bureau communautaire)[33]. Au contraire, nous avons cherché à valoriser l'hétérogénéité des documents, dans leurs formes et leurs statuts. En évitant toute harmonisation trop rapide, ce patchwork documentaire nous a permis de reconstituer le bruit de fond de chaque démarche, d'en repérer les contradictions, les décalages ou les dissonances. L'expérience ethnographique menée pour *Pays de la Loire 2040* a été d'une grande aide pour aiguiller ce travail d'analyse. Nous étions en effet confronté à une tension méthodologique similaire : savoir extraire et

[32] La taille du corpus varie fortement (de 50 à 600 pages) en fonction des sources disponibles.

[33] Dans cette diversité, les notes de services internes se sont révélées être des documents particulièrement instructifs. En faisant le bilan régulier de la démarche et de sa mise en œuvre, et en soumettant à l'arbitrage hiérarchique des propositions alternatives, ces notes donnent à voir les incertitudes de la démarche et les questionnements des acteurs.

confronter les informations importantes, tout en acceptant de se laisser surprendre par des affirmations inattendues ou des indices divergents. En reconstituant une atmosphère par petites touches, l'étude des archives peut être considérée comme une technique d'immersion *a posteriori*.

Le mode de production de ce matériau constitue le second avantage des sources archivistiques. Ces documents ne sont pas destinés au chercheur ; ils ont été produits par les acteurs en poursuivant des rationalités multiples. Cela permet d'éviter les problèmes attachés aux autres sources (observation, entretiens…) comme le risque de reconstruction *a posteriori*, de déformation provoquée par la présence du chercheur ou de mémoire défaillante des acteurs. Les archives sont à prendre comme des empreintes laissées par les acteurs, comme une série d'indices involontaires, qui se logent parfois dans de petits détails (la liste des personnes présentes à une réunion, la mention d'un évènement, etc.). Cet atout est néanmoins à nuancer en fonction du traitement dont ces archives ont fait l'objet : le travail de sélection et de tri effectué par les acteurs en charge de leur conservation conduit à atténuer le caractère « brut » de ce matériau. Les archives les plus intéressantes pour notre étude étaient celles des démarches les plus récentes, qui nous avaient été directement transmises par les services, sans tri préalable.

Cette source présente toutefois plusieurs inconvénients. D'une part, les fonds d'archives accessibles varient fortement selon les cas étudiés et les institutions concernées. Si les archives des OREAM et des Conseils régionaux ont été conservés, les fonds s'avèrent beaucoup plus lacunaires pour les agences d'urbanisme ou pour les intercommunalités[34]. Pour les démarches plus récentes, le problème se pose davantage en termes d'accessibilité. Loin d'être une source désincarnée, les archives sont l'objet de longue négociation entre le chercheur et leurs détenteurs. Ces variations rendent impossible toute comparaison termes à termes, et obligent le chercheur à construire son analyse sur la base d'informations hétérogènes.

Le caractère équivoque des archives représente un deuxième inconvénient. Source non destinée au chercheur, les archives écrites ne sont pas toujours facile à « faire parler ». Les documents sont souvent elliptiques : abréviations, sous-entendus, références à des évènements sans plus de détails… Et contrairement aux

[34] C'est particulièrement le cas pour la métropole nantaise, du fait de l'institutionnalisation tardive de l'intercommunalité. Avant sa constitution en communauté urbaine en 2001, le niveau intercommunal était techniquement peu doté. Il n'y avait pas de responsable des archives et une grande partie des productions écrites étaient le fait des services communaux.

entretiens, il est impossible de les relancer pour approfondir certaines questions. En supprimant tout le paratexte qui fait la richesse de l'observation directe, les documents écrits donnent très peu d'éléments sur les jeux de posture et les modes d'interactions entre acteurs. L'interprétation des archives s'effectue ainsi dans le risque permanent du *quiproquo*. Elle exige de nombreuses relectures, au fur et à mesure de la confrontation des éléments et de la construction des hypothèses.

Enfin, les archives introduisent une distinction nette entre le champ et le hors-champ. Il s'agit le plus souvent de documents très ciblés, qui laissent en dehors un grand nombre d'informations. Les coupures de presse illustrent l'importance du hors-champ. L'article d'un quotidien régional n'est pas fait pour être lu extrait de son contexte : l'évènement qui y est conté ne prend sens que lorsqu'il est replacé dans les autres actualités du jour et celles des semaines qui précèdent. De la même façon, les archives donnent très peu d'éléments sur la genèse de ces démarches et du recours à la prospective.

6.4. Troisième étape : mettre en regard ces démarches avec les transformations des institutions

Ce travail sur archives a servi de base à notre travail empirique. Mais il s'est avéré insuffisant pour répondre à notre question de recherche et mettre à l'épreuve nos hypothèses. Il nous conduisait à adopter une vision de ces démarches à la fois trop précise (au risque de s'enfermer dans la description factuelle de ces pratiques prospectives) et trop fragmentée (au risque d'exagérer l'autonomie de chaque démarche).

Nous avons donc complété cette analyse par un travail plus monographique sur l'histoire institutionnelle nos quatre terrains – Lyon, Nantes, Rhône-Alpes et Pays de la Loire – et les mutations de leur activité prospective. Étape intermédiaire pour la montée en généralité (Béal 2012), la construction de ces monographies a poursuivi trois objectifs. Premièrement, il s'agissait de replacer chaque démarche dans son contexte, en étudiant la conjoncture politique, administrative et institutionnelle dans laquelle elle prend place, et en étant attentif aux évolutions du cadrage national. Deuxièmement, ces monographies visaient à dépasser la fragmentation entre plusieurs générations de démarches, pour relire ces démarches

sur la moyenne durée. L'enjeu était de mettre en lumière les transformations de ces pratiques et leurs temporalités, les éventuels sentiers de dépendance, les dynamiques d'institutionnalisation de la prospective, la présence répétée de certains individus au fil des démarches… Le troisième objectif portait sur la question des effets de ces démarches sur l'institution. Quelles sont les dynamiques d'appropriation de ces démarches et des énoncés qu'elles produisent ? Selon quelles modalités et avec quelles conséquences ?

Les sources utilisées n'ont pas été les mêmes. À la précision des archives, il fallait intégrer d'autres matériaux pour restituer la *big picture*. Nous avons mobilisé trois types de sources : les sources secondaires (littérature grise, récits des acteurs ou des institutions, etc.), les travaux analytiques produits par d'autres chercheurs sur les territoires concernés, et les entretiens (une vingtaine par terrain).

Le recours aux entretiens en sociologie de l'action publique fait depuis plusieurs années l'objet de controverses (Bongrand et Laborier 2005; Pinson et Sala-Pala 2007). La question n'est pas de savoir si les entretiens constituent en soi une source pertinente et légitime, mais si leur utilisation résulte d'un choix assumé, cohérent avec le cadre analytique retenu et l'objet étudié. Il est donc important d'expliciter les modalités de notre recours à l'entretien et les efforts entrepris pour en neutraliser les biais.

Notre utilisation des entretiens correspond à un usage narratif (*Ibid.*) : l'accent est mis sur les pratiques et le récit des faits, plutôt que sur le recueil explicite des représentations. Ils ont pour but de resituer les démarches prospectives dans leur contexte, en revenant sur la situation institutionnelle de l'époque et sur les trajectoires professionnelles des individus rencontrés. D'une durée de deux heures en moyenne, chaque entretien a suivi un déroulé chronologique, de manière à croiser la dimension biographique et la description des institutions et de leurs évolutions politiques et administratives.

Dans ce travail monographique, les entretiens ont un rôle important. Ils permettent de renforcer la place donnée aux acteurs dans l'analyse, à leurs trajectoires professionnelles et à leurs interactions. Sans mener d'analyse de réseau systématique, ils donnent des indications sur les liens qui les unissent. En mettant

l'accent sur le fonctionnement des institutions et sur leurs mutations, ces entretiens narratifs donnent à entendre une partie du hors-champ des archives, en suivant les acteurs dans leur sélection des éléments de contexte. Ils sont aussi l'opportunité de tester certaines hypothèses sur les effets de ces démarches et d'accompagner la réflexivité des acteurs. S'il augmente le risque de reconstruction, le recul historique peut faciliter une certaine prise de distance vis-à-vis de la démarche. Les entretiens les plus instructifs ont été ceux où les interviewés, après être revenus sur leur carrière et le contexte institutionnel de l'époque, ont joué le jeu de s'interroger sur les motivations expliquant le lancement d'une telle démarche ou sur la réception de l'énoncé prospectif qu'ils avaient contribué à produire.

Cette situation n'a rien d'automatique. Plusieurs éléments y font obstacles : mémoire défaillante, reconstruction *a posteriori*, réaction défensive face aux questions posées… Le rôle du chercheur s'avère alors déterminant et plusieurs postures se succèdent au cours de l'entretien. La première posture consiste à rassurer la personne interrogée, en lui laissant le temps (30 minutes voire le double) d'exposer son parcours et sa vision, en l'invitant à être le plus précis possible. Commencer par la dimension biographique permet de signaler implicitement que l'on recherche un récit individuel et situé plutôt qu'un discours général et abstrait sur l'intérêt de la prospective ou le pouvoir des Régions et des Métropoles.

La deuxième posture vise à construire notre crédibilité face à l'enquêté et/ou à accompagner son effort pour se remémorer une situation passée, en précisant certains détails (des noms, des dates, etc.). Réaliser les entretiens en fin de thèse, après avoir observé une démarche prospective en situation et analysé les archives, a été très utile pour cela.

La troisième posture intervient pour déstabiliser l'interviewé pour l'inviter à éclaircir certaines contradictions ou à formuler des réponses à des questions qu'il ne s'était jamais posées en ces termes. Le profil des interlocuteurs et l'objet de notre recherche nous a conduit à adopter cette posture à de nombreuses reprises, en dépit de ses résultats incertains[35]. Du fait de leur visibilité, la plupart des démarches prospectives ont déjà été présentées et racontées à de multiples reprises, entraînant la stabilisation progressive d'un récit générique. Ce formatage est encore plus prégnant lorsque l'interviewé a publié son propre témoignage.

[35] Le risque est en effet que l'interviewé se braque et refuse de répondre aux questions, de manière explicite (en mettant fin à l'entretien) ou implicite (en répétant des réponses toute-faites). C'est pour cela que nous mobilisions cette posture en fin d'entretien.

Chacune de ces trois étapes a donné lieu à l'écriture de documents de travail intermédiaires, destinés à restituer l'analyse : le récit détaillé de la démarche *Pays de la Loire 2040* (agrémenté d'extraits de carnet de terrain) ; la présentation de chaque démarche, de ses dispositifs, de ses acteurs et de sa chronologie ; et les quatre monographies sur la moyenne durée de Nantes, Lyon, Rhône-Alpes et Pays de la Loire.

7. Annonce de plan

La thèse adopte une structuration chronologique : chaque chapitre est consacré à une génération de démarches prospectives. Ce mode de restitution a plusieurs avantages. En croisant les quatre monographies réalisées, il interroge les convergences et les différences entre territoires et entre échelles à une période donnée. Il donne aussi à voir les recompositions de la pratique prospective des acteurs et des énoncés qu'ils produisent au fil des démarches. Enfin, cette entrée chronologique facilite le dialogue entre notre recherche et les travaux existants sur la régionalisation et la construction métropolitaine.

Le premier chapitre retrace la genèse de l'activité prospective en France au cours des années 1960 et 1970. Centré sur le niveau national, il montre comment la prospective, qui apparait au départ sous la forme de clubs, est peu à peu domestiquée par les administrations planificatrices de l'appareil d'État. C'est à cette période que s'établit le lien entre prospective, planification et aménagement du territoire. Alors même que les acteurs peinent à codifier les caractéristiques techniques de cette activité, le Commissariat du Plan puis la DATAR utilisent cette forme d'expertise atypique pour asseoir leur place au sein de l'appareil d'État.

Le deuxième chapitre poursuit cette genèse de la prospective au niveau infranational. Il vise à démontrer que le recours au futur joue un rôle déterminant dans l'institutionnalisation des régions et des métropoles, par et pour la planification à long terme. Les travaux prospectifs permettent aux nouvelles structures régionales et métropolitaines de justifier la nécessaire transformation de l'organisation territoriale française, tout en contournant l'opposition des institutions locales historiques. Condition de leur émergence, cette spécialisation des régions et des métropoles sur le long terme est aussi une source de faiblesse, lorsqu'il s'agit de décliner ces schémas et plans prospectifs en actions opérationnelles.

Le troisième chapitre interroge les mutations de l'activité prospective à l'aune de la décentralisation. Après une longue période de déclin marquée par l'accent mis sur la proximité, la prospective apparait comme une tentative de réactivation de l'énoncé planificateur des années 1960. Cette génération de démarches se démarque toutefois de la précédente par la tentative d'autonomisation des institutions régionales et métropolitaines. Elle se traduit par la montée en puissance d'une

nouvelle génération d'acteurs politiques et administratifs, qui mobilise la prospective pour investir ces nouvelles échelles d'action publique.

Ce lien entre prospective et leadership se retrouve pour la période 1995-2004, analysée dans le quatrième chapitre. Dans un contexte de « desserrement du verrou de l'État », nous analysons comment les institutions métropolitaines et régionales se saisissent de la prospective pour se positionner chacune comme l'échelon stratégique de référence. La dissociation progressive entre prospective et planification à long terme témoigne d'une transformation des modes de définition de ces institutions : ces dernières s'émancipent de l'aménagement du territoire pour mettre en avant la diversité de leurs politiques publiques.

Portant sur la dernière génération de démarches, le cinquième chapitre interroge le processus d'autonomisation de la prospective au sein des régions et des métropoles. Dans un contexte de foisonnement des démarches stratégiques, l'activité prospective apparait comme une tentative de reprise en main de ces institutions par les élus et leur cabinet, face au poids des logiques sectorielles et à la technicisation de l'action publique. Avec un succès inégal, la prospective se rapproche de la participation pour agir comme une mise en scène de l'activité politique.

Chapitre I
À LA CONQUÊTE DU FUTUR

La domestication de la prospective
par la planification étatique
(1955-1983)

Avant d'analyser le recours au futur par les régions et les métropoles, il est important de revenir sur l'émergence de la prospective en France. C'est à l'échelle nationale que se diffuse cette pratique dans les années soixante. Le néologisme « prospective » est introduit en 1957 par le philosophe Gaston Berger, dans un article de la *Revue des Deux-Mondes* (Berger 1957). En 1964, le Commissariat général du Plan publie *Réflexions pour 1985*, le premier rapport de prospective menée par une institution publique en France. Quatre ans après, la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) se saisit à son tour de cette activité, avec la mise en place d'une structure dédiée. Comment expliquer le succès de la prospective à cette époque et la rapidité de sa diffusion au sein de l'action publique ? Quelles ont été les modalités de l'apparition de la prospective en France et de son intégration au sein de l'administration d'État ?

Ce chapitre vise à préciser les contours de notre objet d'étude – la prospective –, à en interroger la consistance et la stabilité. Plutôt que d'établir une définition *in abstracto* de l'activité prospective, notre démarche consiste à suivre le travail des acteurs pour définir et codifier cette pratique inédite. Quel est le profil des premiers utilisateurs de la prospective ? Comment et pourquoi la mobilisent-ils ? Et quelles sont les transformations des usages de la prospective au cours de cette période courte mais dense ?

Au-delà de l'étude de cette émergence, ce chapitre aborde la question suivante : la prospective peut-elle être considérée comme un instrument d'action publique, c'est-à-dire comme une institution sociotechnique suffisamment stable pour être en mesure de contraindre le comportement des acteurs qui y ont recours (Hood 1986; Le Galès et Lascoumes 2004) ? Dans la suite des travaux sur les statistiques (Desrosières 1993), nous cherchons pour cela à interroger le processus de stabilisation des propriétés de la prospective, en jouant sur les deux sens du terme propriété : Qui en sont les propriétaires ? Quelles en sont les caractéristiques ?

L'émergence de la prospective en France au cours des années 1960 et 1970 est loin d'être linéaire. Au contraire, il s'agit d'un processus mouvementé, marqué par de multiples recompositions au gré du profil des acteurs impliqués. L'introduction de cette pratique se fait sous la forme de clubs de discussion informels. Créés à l'initiative d'intellectuels en marge du milieu universitaire, ces clubs visent à enrôler le patronat, le milieu universitaire et les haut-fonctionnaires pour diffuser cette activité et en asseoir la légitimité. Poursuivant des motivations différentes, ces acteurs aux profils hétérogènes peinent à s'accorder sur une définition stabilisée de la prospective. Ces tâtonnements et cette concurrence entre des groupes aux identités divergentes expliquent le caractère flou de la prospective, son absence de formalisation technique et l'ambiguïté de sa fonction.

En quelques années, les haut-fonctionnaires réformateurs vont s'approprier cette pratique pour la mettre au service de leur projet modernisateur. Très présent lors de la mise en place des premiers clubs de prospective, le patronat se trouve rapidement en retrait. Cette appropriation par l'appareil d'État intervient d'abord en 1962 avec la mise en place d'un groupe de prospective au sein du Commissariat général du Plan (CGP). Elle franchit une étape supplémentaire en 1968, avec la création d'une structure dédiée à la prospective au sein de la DATAR.

Ce processus d'appropriation de la prospective par la frange réformatrice de l'appareil d'État est essentiel dans notre analyse, et ce pour deux raisons. D'une part, il conduit à construire le lien entre prospective et planification. Incertaine dans les premiers clubs de prospective, cette association structure durablement les usages de la prospective en France et explique sa diffusion aux niveaux régional et métropolitain (cf. chapitre 2).

D'autre part, la prise de contrôle des haut-fonctionnaires réformateurs sur cette pratique introduit l'usage de la prospective comme production d'un énoncé d'institution. Le recours à la prospective a participé à l'institutionnalisation du CGP puis de la DATAR, à une période où ces structures voient leur fonction se transformer et leur existence remise en cause. Les planificateurs cherchent à faire de la prospective une forme d'expertise reconnue et transversale, afin de marquer leur distance avec les administrations ministérielles. Ils mobilisent le futur et la question du long terme pour démontrer la nécessité de leur action et élargir leur domaine d'intervention.

Les matériaux mobilisés dans ce chapitre

La genèse de la prospective en France a déjà fait l'objet de nombreuses publications, à commencer par les écrits réflexifs de ses principaux artisans (Landrieu 1981; Cazes 1986; Landrieu 2008) et leurs interviews (Cordobès et Durance 2007). À partir des années 2000, la DATAR a soutenu la production de connaissances sur l'histoire de la prospective. Elle a mis en ligne un grand nombre de rapports prospectifs des années soixante et a publié plusieurs articles sur le sujet (Musso 2006; Durance 2007; Ducret 2010). S'ils précisent la chronologie et le contexte institutionnel de cette émergence, ces récits tendent à accorder une place centrale au point de vue de la DATAR et des experts en prospective. Pour ce chapitre, la difficulté a donc moins résidé dans le recueil des informations que dans la prise de distance avec « l'histoire indigène de la prospective »[36] reprise dans les manuels de prospective.

Le premier temps de l'analyse a consisté à croiser ces récits avec les travaux académiques sur le sujet, à commencer par la thèse de Vincent Guiader sur l'émergence de la prospective comme expertise d'État (Guiader 2008) et ceux de Futurepol sur les circulations transnationales de cette pratique (Andersson et Rindzeviciute 2012). Nous avons aussi cherché à les mettre en regard avec les travaux sur la planification et ses institutions (Rousso 1986; Spenlehauer 1998; Manigaud 1976; Trosa 1991).

Dans un deuxième temps, nous avons complété cette analyse des sources secondaires par un travail sur archives afin d'approfondir certaines questions et d'éclairer les contradictions mises en lumière dans la littérature existante. Toujours dans ce souci d'explorer la prospective au concret, nous nous sommes concentré sur deux démarches prospectives emblématiques de cette période : le groupe *Réflexions pour 1985* du Commissariat général du Plan et le Système d'étude sur le schéma général d'aménagement de la France (SESAME) de la DATAR.

La première partie du chapitre étudie ce changement de statut de la prospective au début des années soixante : son passage d'une « entreprise intellectuelle » à une « expertise d'État » (Guiader 2008a). En revenant sur les premiers clubs de prospective, nous exposons les tâtonnements des acteurs pour définir cette activité et en codifier les usages. Loin de faire consensus, la construction de cette pratique fait l'objet de tensions et de concurrences entre différents types d'acteurs qui en revendiquent la propriété.

La seconde partie se concentre sur l'activité prospective de la DATAR. Renforçant le contrôle de l'appareil d'État sur cette activité, ce déplacement de la prospective ne se traduit pas pour autant par une stabilisation de son usage. La DATAR commence d'abord par considérer la prospective comme un instrument d'aide à la décision, mis au service de l'aménagement du territoire. Confrontée aux limites de cet objectif de rationalisation, la DATAR modifie son usage de la prospective. La publication du *Scénario de l'inacceptable* témoigne de cette

[36] Nous reprenons cette expression de Vincent Guiader (Guiader 2008a) pour qualifier l'histoire de la prospective telle qu'elle est présentée par les prospectivistes.

utilisation de la prospective comme énoncé d'institution, pour justifier la nécessité d'une politique volontariste d'aménagement du territoire et se positionner comme la seule institution en charge du long terme.

1. L'appropriation de la prospective par l'État planificateur : des clubs de prospective au *Groupe 1985*

Au gré de l'implication de ces différents acteurs, les propriétés de la prospective se déplacent. Ses formes et ses fonctions se transforment, de manière à correspondre aux motivations des individus et des institutions qui la mobilisent. Notre thèse met en lumière l'instabilité de la prospective au cours de cette période. Son émergence n'a rien d'un processus linéaire, contrairement à ce que laissent penser les récits rétrospectifs des théoriciens de la prospective. Le succès rapide de cette notion s'accompagne d'une multiplication de ses utilisations et de ses interprétations.

Cette instabilité de l'instrument prospective explique aussi son déficit de formalisation. Du fait de l'hétérogénéité de leurs membres, les clubs ne parviennent pas à s'accorder sur des éléments de définition précis. Au contraire, les entrepreneurs d'instrument ont tout intérêt à rester vague pour agréger autour d'eux le plus grand nombre d'acteurs (Palier 2008). L'absence de méthodologie prospective explicite est ainsi la conséquence de la diversité de ses utilisateurs. Mais elle en est aussi la cause. Mouvante et réversible, la prospective laisse une grande marge de manœuvre aux structures qui s'en saisissent, ce qui facilite sa diffusion auprès d'acteurs ayant des intérêts divergents voire contradictoires.

1.1. Les clubs de prospective : une « entreprise intellectuelle » soutenue par le patronat

La prospective émerge en France sous la forme de clubs dès la fin des années cinquante. Ces centres de prospective, que l'on qualifierait aujourd'hui de *think tank*, jouent le rôle d'espaces de discussion informels et interviennent dans le débat public à travers une activité de publication. Situés en dehors des institutions, ils se placent à proximité de l'État et des entreprises, comme en témoigne le profil de leurs membres. Ceux-ci proviennent soit du patronat, soit de la haute-administration. Le nombre d'universitaires y est limité et aucun élu n'y participe.

Grâce à l'activité de ces clubs, la prospective bénéficie d'une visibilité croissante au cours de cette période. La publication d'articles sur ses principes et ses

apports lui permet d'acquérir une certaine autonomie comme forme d'expertise. Malgré cela, l'activité prospective reste faiblement codifiée. Les contours de sa pratique sont laissés à l'initiative des membres de ces clubs. Les publications reposent d'ailleurs sur des contributions individuelles, et non sur des articles collectifs.

1.1.1. Le Centre international de Prospective : l'anticipation au service de la décision

Le Centre international de Prospective (CIP) est créé en 1958[37]. Il se place au point de convergence entre trois types d'acteurs de cette pratique nouvelle : un intellectuel (Gaston Berger, à l'initiative du club), des figures du patronat français (autour du Docteur Gros) et des grands commis de l'État.

Le philosophe Gaston Berger est souvent présenté comme l'initiateur de la prospective en France. Discipline de Bergson et de Maurice Blondel[38], Berger est relativement marginalisé au sein de sa discipline. « Reconnu comme médiateur et comme animateur, Berger n'est considéré ni comme un auteur susceptible de devenir une 'référence universitaire', ni d'ailleurs comme un 'hérétique consacré'. Il s'investit alors dans la promotion de pratiques scientifiques ajustées à la demande sociale » (Guiader 2008, p85). À partir de 1953, il est directeur de l'Enseignement supérieur au ministère de l'Éducation nationale. Son action vise à rapprocher l'université de l'industrie. Il cherche notamment à introduire l'enseignement des sciences de gestion.

Berger considère la prospective comme une science praxéologique abordant la question de l'anticipation. Il s'agit pour lui d'une forme de savoir interdisciplinaire destiné à orienter l'action. Combinant son approche de philosophe avec son expérience de directeur à l'enseignement supérieur, Gaston Berger multiplie conférences et articles pour introduire cette nouvelle notion et en démontrer l'intérêt. Confronté à la réticence du milieu académique, c'est davantage vers les décideurs publics et privés qu'il se tourne.

[37] À partir de 1960, le CIP est renommé Centre d'études prospective (CEP). Pour la clarté de l'exposé et éviter toute confusion, nous en resterons ici à l'appellation initiale.

[38] Notre thèse portant moins sur la généalogie intellectuelle de la prospective que sur la diffusion de son utilisation comme instrument d'action publique. Nous n'aborderons pas ici en détail la pensée philosophique de Gaston Berger. Pour une présentation plus développée sur le sujet, voir le chapitre 1 de la thèse de Vincent Guiader (Guiader 2008) et celle de Chloë Vidal (Vidal 2015).

Le Centre international de Prospective nait de la rencontre entre Gaston Berger et André Gros, à la suite d'une conférence donnée par Berger en 1955 et intitulée « Le chef d'entreprise, un philosophe en action ». Médecin du travail de formation, le docteur Gros est à l'époque un acteur important du mouvement patronal français. Il est le fondateur et directeur de la Société Internationale des Conseillers de Synthèse (SICS), qui se donne pour mission d'assister les dirigeants d'entreprise dans leur prise de décision. Convaincu par la position de Gaston Berger, André Gros mobilise ses réseaux pour diffuser au sein du patronat l'idée de prospective.

> *« Avec Berger, Gros a réuni un jour ses partenaires chez Marcel Demonque, qui était à l'époque le président des Ciments Lafarge. Il y avait là Bloch-Lainé et une dizaine de personnalités de l'industrie et d'ailleurs. André Gros a prononcé une phrase devenue historique : 'je ne vous demande pas votre avis. Nous nous réunissons désormais autour de cette table, le premier mardi du mois à 17h. Nous créons le centre international de Prospective. Berger est Président, je suis secrétaire général, vous êtes administrateurs et par ailleurs vous payez. »*
>
> Armand Braun, chargé de mission à la SICS
> cité par Cordobès et Durance (2007).

Sur les dix membres du conseil d'administration du CIP, huit d'entre eux proviennent du Conseil national du patronat français (CNPF). Servant de trait d'union entre Berger et le CNPF, André Gros est la cheville ouvrière du Centre international de Prospective.

Pour comprendre l'intérêt du patronat et de la SICS pour la prospective, revenons brièvement sur le contexte de l'époque. Rendu responsable de la défaite de 1940 et accusé de collaboration, le patronat souffre aux lendemains de la guerre d'un déficit de légitimité. Confronté à la nationalisation de certains grands groupes, il ressort affaibli du développement de la planification étatique. Créé en 1946, le CNPF cherche à redorer l'image du patronat.

Dans cette optique, la prospective représente un triple apport pour le milieu patronal. Premièrement, cette forme d'expertise renvoie une image de modernité : inédite, elle est tournée vers l'avenir. Deuxièmement, elle contribue à démontrer la contribution des chefs d'entreprise à l'intérêt général. Elle invite les patrons à s'exprimer sur tous les grands sujets de société, aux côtés d'intellectuels.

Troisièmement, la prospective peut servir d'outil managérial. En soulignant les faits porteurs d'avenir, elle justifie la nécessité des entreprises à se transformer sans cesse, pour rester en phase avec leur temps.

Cette alliance avec le patronat entraîne un premier déplacement dans l'entreprise intellectuelle de Gaston Berger. S'ils se rejoignent sur l'idée d'un savoir pour l'action, les membres du patronat s'opposent à toute définition trop précise de la prospective et de ces méthodes.

> *« André Gros a également contribué à faire de la prospective une attitude d'esprit plus qu'un ensemble de méthodes formalisées, convaincu qu'il était par son expérience de conseiller de synthèse qu'un généraliste ne peut pas espérer rivaliser en technicité avec celui qu'il conseille, mais possède en revanche la faculté de l'aider à formuler son problème pour qu'il devienne un peu plus maitrisable. »*
>
> (Cazes 1986, p. 340).

Figure 2. Composition du Centre international de prospective
(Source : revue *Prospective*, n°2, 1959)

CENTRE INTERNATIONAL DE PROSPECTIVE

(Association déclarée conformément à la loi du 1er juillet 1901)

« Groupe constitué pour l'étude des causes techniques, scientifiques, économiques et sociales qui accélèrent l'évolution du monde moderne et pour la prévision des situations qui pourraient découler de leurs influences conjuguées. »

CONSEIL D'ADMINISTRATION

PRÉSIDENT :

M. Gaston BERGER, *Membre de l'Institut, Directeur général de l'Enseignement Supérieur*

VICE-PRÉSIDENTS :

MM.

Louis ARMAND, *Président honoraire du Conseil d'Administration de la Société Nationale des Chemins de Fer français, Président de la Commission de l'Euratom*

François BLOCH-LAINÉ, *Inspecteur des Finances, Directeur général de la Caisse des Dépôts et Consignations*

Pierre CHOUARD, *Professeur à la Faculté des Sciences de l'Université de Paris (Physiologie végétale), Membre de l'Académie d'Agriculture*

MM.

Jacques PARISOT, *Professeur d'Hygiène et de Médecine sociale, Doyen honoraire de la Faculté de Médecine de Nancy, ancien Président de l'Assemblée Mondiale de la Santé*

Georges VILLIERS, *Président du Conseil National du Patronat Français*

Arnaud DE VOGÜÉ, *Président des Manufactures de Glaces et Produits chimiques de Saint-Gobain, Chauny et Cirey*

SECRÉTAIRE GÉNÉRAL :

Dr André GROS, *Président de la Société Internationale des Conseillers de Synthèse, ancien Vice-Régent de la Fondation française pour l'Étude des Problèmes humains*

TRÉSORIER :

M. Marcel DEMONQUE, *Président Directeur général de la société « Ciments Lafarge »*

TRÉSORIER-ADJOINT :

M. Pierre RACINE, *Conseiller d'État, ancien Directeur des Stages à l'École Nationale d'Administration*

À ces deux premiers types d'acteurs s'en rajoute un troisième : les haut-fonctionnaires. On retrouve au sein du CIP plusieurs figures de l'administration de l'époque : François Bloch-Lainé, directeur du Trésor puis directeur de la Caisse des Dépôts et Consignations ; Pierre Racine, directeur des stages à l'ENA puis directeur de cabinet du Premier ministre ; et Louis Armand, directeur de la SNCF et rédacteur du rapport Armand-Rueff en 1960. Ils sont rejoints par Pierre Massé, lorsque celui-ci est nommé Commissaire général du Plan en 1959. Ce mélange entre industriels et haut-fonctionnaires n'a rien de surprenant. À l'époque, ces deux milieux sont étroitement imbriqués, à travers les commissions de modernisation du Plan ou la gestion des entreprises publiques.

La prospective offre à ces hauts-fonctionnaires le moyen d'exprimer leurs points de vue sur des sujets qui dépassent leur champ d'intervention professionnel. Elle met en valeur leur expertise, à une période de forte autonomie des grands commis de l'État par rapport aux élus et d'intenses débats sur le devenir de la France avec la mise en place de la Ve République.

Dès sa création, le CIP se dote d'une publication propre éditée aux Presses universitaires de France : la revue *Prospective*. Celle-ci permet de diffuser les écrits de Berger sur la prospective et les réflexions thématiques des membres du Centre. Les fonctionnaires l'utilisent comme une tribune libre pour exprimer leurs opinions sur des sujets divers (le devenir de l'administration, le tiers-monde, la culture…).

En 1960, Gaston Berger meurt prématurément dans un accident de voiture. Cette disparition n'est pas sans conséquences pour l'activité du Centre. Elle se traduit par une divergence croissante entre les chefs d'entreprise d'un côté et les haut-fonctionnaires de l'autre. Peu nombreux au départ, les grands commis de l'État occupent une place croissante dans l'activité du Centre. Plus à l'aise que les patrons dans la rédaction de réflexions généralistes sur l'évolution de la société française, ils prennent le contrôle de la revue *Prospective*. Les représentants du patronat sont progressivement marginalisés.

Cette divergence au sein du Centre international de Prospective correspond à un changement de contexte plus général, avec une crispation croissante entre patrons et haut-fonctionnaires. Alors que les premiers, re-légitimés par le retour de la

croissance, désirent affirmer leur autonomie face à l'État planificateur, les seconds expriment une vision de l'entreprise au service de l'intérêt général.

La définition de la prospective est au cœur de cette divergence entre les deux groupes du CIP. Alors que les haut-fonctionnaires militent pour formaliser davantage la méthode prospective afin d'en faire un outil d'aide à la décision, André Gros la considère comme une méthode de management devant rester souple. Mobilisant son réseau parmi les chefs d'entreprise, Gros obtient du patron de la SNECMA la possibilité de pouvoir expérimenter la démarche prospective sur son entreprise. Cette expérimentation intervient en 1961, dans un contexte social tendu au sein de l'entreprise du fait de la recomposition des activités de l'entreprise. Conduite par la SICS, elle prend la forme d'ateliers de réflexion avec les cadres de l'entreprise. Critiquant sa dimension purement managériale, les haut-fonctionnaires du CIP se désolidarisent de l'expérience. Celle-ci restera sans suite.

L'analyse du Centre international de Prospective met en lumière la diversité des significations données à la prospective. Chaque type d'utilisateur lui assigne une fonction différente : savoir interdisciplinaire pour Berger, outil managérial pour Gros, tribune libre pour les hauts-fonctionnaires. Ces divergences expliquent le flou de la définition de la prospective et son absence de déclinaison méthodologique. D'où la tendance de Gaston Berger et ses disciples à présenter la prospective comme une attitude, encadrée par des principes très généraux (« voir loin, voir large, analyser en profondeur, prendre des risques et penser à l'homme ») et mettant l'accent sur l'imagination (Berger 1964).

Tous les membres du CIP se retrouvent néanmoins sur un point : l'articulation entre prospective et décision. Dès ses premiers textes, Berger présente la prospective comme une réflexion sur les finalités, et non sur les moyens (Berger 1957; Berger 1964). Cette vision introduit une ambiguïté sur la dimension normative de la prospective. Pour les participants au club de Gaston Berger, l'enjeu est moins de développer notre connaissance du long terme que de « rendre probable l'avenir souhaitable », selon l'expression de Bourbon-Busset citée par Bernard Cazes (1986, p.341).

1.1.2. Le Comité international Futuribles : l'orientation des sciences sociales sur le futur

Deux ans après la mise en place du Centre international de Prospective, Bertrand de Jouvenel initie un autre club : le Comité international Futuribles. Davantage tourné vers les États-Unis et vers les sciences sociales, ce club défend une autre vision de la prospective. Moins orienté vers la décision que vers la connaissance, Bertrand de Jouvenel appelle à la mise en place d'un « forum prévisionnel » permanent (Bertand de Jouvenel 1964).

Comme Berger, Jouvenel se présente comme un intellectuel. Chroniqueur au *Figaro* dans l'Entre-deux-guerres et parti en exil en Suisse à la fin de la Seconde Guerre mondiale, il publie en 1954 un livre de réflexion sur le pouvoir : *Du Pouvoir*. Comme Berger, il est en lien avec le patronat français. À son retour de Suisse, il est embauché par le CNPF comme directeur de la Société d'Études et de Documentation Économiques, Industrielles et Sociales (SEDEIS), l'organe de publication du patronat. Peu implanté dans le milieu universitaire français, Jouvenel dispose d'un réseau international étendu, notamment auprès de *social scientists* américains.

Deux ans après Berger, Bertrand de Jouvenel reprend à son compte l'intérêt pour le futur et lance en 1960 le Comité international Futuribles. Ce comité rassemble autour de lui une vingtaine d'intellectuels, pour la plupart anglo-saxons comme Daniel Bell (on y retrouve peu d'universitaires français). Futuribles parvient rapidement à capter l'audience d'un CIP divisé, et se positionne comme le nouveau centre d'expertise sur le futur.

Jouvenel prend toutefois ses distances avec la pensée de Berger. Il n'emploie pas le terme de prospective, mais ceux de « futuribles » (contraction de futurs possibles) et de « conjecture ». Alors que Berger s'adressait avant tout aux décideurs, Jouvenel se tourne davantage vers les sciences sociales. Futuribles se fixe pour ambition d'initier le développement des recherches sur le futur au sein des sciences sociales françaises. Il organise des colloques et encourage la circulation des travaux sur le sujet entre la France et les États-Unis. Il effectue aussi un travail de veille et de publication, avec la création du bulletin *Futuribles* au sein des publications de la SEDEIS. En 1964, Jouvenel rassemble ses réflexions sur les moyens d'aborder la question du futur, avec son livre *l'Art de la conjecture*, où il

propose la mise en place d'un « forum prévisionnel » pour mettre l'avenir en débat (*Ibid.*).

La vision de la prospective défendue par de Jouvenel est marquée par l'influence américaine. Familier des États-Unis, Bertrand de Jouvenel est au fait des travaux de futurologie qui se développent aux États-Unis autour de la RAND corporation[39]. Mise en place à l'initiative d'un général de l'armée de l'air en 1944, la RAND s'autonomise progressivement de sa tutelle militaire pour devenir un *think tank* questionnant les évolutions à venir et leurs conséquences sur la société américaine. C'est à la RAND que sont développées les premières techniques de prospective, comme la méthode Delphi[40] ou les scénarios, autour des figures de Hermann Kahn et Olaf Helmer.

Il serait pourtant anachronique de présenter les premières années de Futuribles comme le moment de l'importation des techniques de futurologie américaine. S'il connait ces travaux et en publie certains en français, Bertrand de Jouvenel en reste à une définition assez large de la prospective et aborde peu les questions de méthodologie. Cette importation aura lieu plus tard, sous l'impulsion de la DATAR et du Plan. Bernard Cazes et Philippe Durance ont par ailleurs montré que cette circulation avait aussi eu lieu de la France vers les États-Unis (Cazes 1986; Durance 2010).

L'influence américaine sur Futuribles ne se limite pas aux relations entretenues par Bertrand de Jouvenel avec les futurologues américains. Elle est visible aussi dans le financement de ce club, contribuant à en orienter les objectifs. Dès sa création, le Comité international Futuribles reçoit le soutien du Congrès pour la Liberté et la Culture et des subventions substantielles de la Fondation Ford. En 1960, la Guerre froide bat son plein, et les États-Unis déploient une activité de lobbying importante pour mettre en avant le modèle américain et accélérer sa diffusion en Europe. Le Congrès pour la Liberté et la Culture et la Fondation Ford

[39] La RAND et les premiers développements de la futurologie aux États-Unis ont fait l'objet de plusieurs travaux de recherche en France. Bernard Cazes l'évoque dans son *Histoire des Futurs* (Cazes 1986). Plus récemment, le projet de recherche *Futurepol* piloté par Jenny Andersson approfondit l'analyse de la genèse de la futurologie et de sa diffusion internationale dans un contexte de Guerre froide (Andersson 2012; Andersson et Rindzeviciute 2015). Maxime Petitjean, doctorant à l'université de Louvain-la-Neuve réalise par ailleurs une thèse comparative sur l'institutionnalisation de la prospective en France et aux États-Unis.

[40] La méthode Delphi est une des premières techniques d'enquête développée pour la prospective. Elle vise à recueillir les opinions d'experts sur les évolutions futures et à organiser leur convergence par une série de questionnaires. Chaque expert donne son avis personnel une première fois, puis s'exprime une seconde fois après avoir pris connaissance des avis des autres experts.

sont des éléments centraux dans ce dispositif, en soutenant symboliquement et matériellement toutes les initiatives allant dans ce sens.

Cela éclaire l'ambition de Futuribles de se placer comme forum prévisionnel et la focalisation de Bertrand de Jouvenel sur la question de l'avenir des régimes politiques. La prospective apparait comme le moyen d'introduire de nouveaux points de vue venus d'outre-Atlantique et de légitimer par la projection certaines formes d'organisation politique. L'expression de « futuribles » sous-entend que certains futurs sont plus possibles que d'autres.

Entre le CIP et Futuribles, ce sont bien deux visions différentes de la prospective qui s'expriment : d'un côté « l'anthropologie prospective » de Gaston Berger, qui mobilise l'anticipation pour introduire une réflexion philosophico-politique sur les finalités ; de l'autre le « forum prévisionnel » de Bertrand de Jouvenel, qui cherche à initier les recherches sur les futurs possibles au sein des sciences sociales françaises, en diffusant les travaux américains.

Au-delà de leurs différences d'approches, ces deux structures partagent la forme du club comme espace de discussion et de publication entre une élite intellectuelle, administrative et économique. Elles sont le résultat de l'action d'entrepreneurs de la prospective, qui cherchent à diffuser cette nouvelle forme d'expertise centrée sur la question de l'anticipation et mobilisent les soutiens symboliques et financiers que leur ouvrent leurs réseaux. Le terme d'entrepreneur ne doit pas induire en erreur. À cette époque, la prospective n'existe pas encore en tant que marché, avec des commanditaires et des prestataires. Elle reste pour l'instant une entreprise intellectuelle, dont la rétribution se fait davantage sous forme de gratification symbolique que de transactions sonnantes et trébuchantes.

Les pratiques de ces clubs se caractérisent par une absence de formalisation de la prospective. Les articles de Berger exposant les grands principes de l'attitude prospective contrastent avec les futurs manuels de prospective, détaillant le catalogue d'outils mobilisables. Sans méthode ni techniques, la prospective reste un instrument liquide, facilement malléable par ses différents utilisateurs. La légitimité de cette nouvelle forme d'expertise passe moins par la rigueur de sa méthode que par la réputation des participants à ces clubs.

Ce déficit de solidité de l'instrument prospective s'explique aussi par son absence d'institutionnalisation universitaire. Cet élément la distingue d'autres

savoirs praxéologiques, comme les sciences de gestion, que Berger a contribué à installer comme directeur de l'Enseignement supérieur au ministère. Intellectuels situés à la marge de leur milieu disciplinaire, Gaston Berger comme Bertrand de Jouvenel butent sur les réticences des universitaires à faire leur cette pratique de l'anticipation. Dubitatifs sur cette prétendue science du futur, la plupart des chercheurs français marquent leur distance avec cette forme d'expertise qui entretient un rapport ambigu à la normativité. Cet échec de l'institutionnalisation universitaire de la prospective tient aussi à la mort prématurée de Gaston Berger en 1960. Celle-ci intervient quelques semaines avant sa leçon inaugurale à l'École pratique des hautes études, où Fernand Braudel avait créé pour lui une chaire de prospective.

1.2. Le Groupe 1985 : la domestication de la prospective par la planification

Si, au début des années 1960, le terme de prospective commence à acquérir une certaine visibilité, il reste le fruit d'une entreprise intellectuelle associée à deux hommes : Gaston Berger et Bertrand de Jouvenel. Cette situation se modifie à partir de 1963, avec la mise en place d'un groupe de prospective au sein du Commissariat général du Plan (CGP).

La création du Groupe 1985 entraîne un nouveau déplacement de la prospective et de ses propriétés. Elle marque le début du processus de « mise en politique de la prospective » (Guiader 2008). Celle-ci change de statut. Elle quitte les clubs mondains pour être intégrée à l'administration d'État, même si le Commissariat du Plan reste à l'époque une administration atypique, plus jeune et plus réduite que les administrations ministérielles et toujours à la recherche de nouveaux modes de faire.

L'appropriation de cette pratique par le CGP conduit à associer prospective et planification. Présenté par la suite comme une évidence, ce couple n'a à l'époque rien d'automatique. Les sujets traités jusqu'alors par les clubs de prospective ne correspondent pas forcément aux domaines couverts par le Plan. Centrés sur l'amélioration de la productivité de certains secteurs industriels considérés comme stratégiques, les premiers plans quadriennaux ont peu à voir avec l'anthropologie prospective défendue par Berger.

D'autre part, l'expérience du Groupe 1985 fait passer la prospective d'une activité continue à une démarche ponctuelle. Dissout après moins de deux ans d'existence, le groupe de prospective du Plan est assez éloigné dans sa forme du « forum prévisionnel permanent » souhaité par Bertrand de Jouvenel. Le Plan reconfigure l'activité prospective pour la faire rentrer dans une forme traditionnelle du fonctionnement de l'administration : le « rapport d'experts ».

De la même manière que le Plan transforme la prospective, la prospective transforme le CGP. Du moins, elle accompagne et participe à son évolution. Le travail du Groupe 1985 se déroule dans une période de profonde mutation du Plan, sous la direction de Pierre Massé (1959-1966). C'est l'époque de la création du service des Affaires sociales (SAS) et du changement de tutelle du Plan, détaché du ministère des Finances en 1962 pour être à nouveau placée sous l'autorité du Premier ministre. Dans ce contexte, la prospective contribue à étendre le champ d'intervention de la planification et à reconfigurer le positionnement du Commissariat du Plan au sein de l'administration d'État.

1.2.1. La mise en place d'un club de prospective au sein de l'administration

Le travail de prospective du Plan trouve son origine en 1959, avec l'arrivée de Pierre Massé à la tête du CGP au moment de la mise en place de la Ve République. Après avoir consacré ses premières années à la négociation et l'adoption du IVe plan (1962-1965), Pierre Massé débute en 1961 la préparation du Ve Plan (1966-1970). C'est dans cette perspective qu'il propose au Premier ministre Michel Debré de mener une réflexion prospective à l'horizon 1985.

Pierre Massé n'est pas étranger à la prospective. Membre du CIP, il est même pressenti pour en prendre la présidence suite au décès de Gaston Berger. Sa proposition de réflexion prospective est encouragée au sein du Plan par Bernard Cazes, qu'il a recruté un an auparavant pour faire de la veille internationale sur les techniques de planification. Proche de Bertrand de Jouvenel, Bernard Cazes est comme lui un familier des premiers travaux de futurologie américaine.

En 1961, la préparation du Plan est marquée par une controverse sur l'opportunité de financer ou non la construction d'une liaison fluviale Rhin-Rhône.

Massé est dubitatif sur l'intérêt économique d'un tel projet. Il voit dans la prospective le moyen de déplacer le débat, en situant ces choix dans un horizon plus lointain. Dans sa proposition soumise au Premier ministre en octobre 1961, Massé envisage de mener cette réflexion prospective au sein du Plan, avec l'aide de quelques-uns de ses collaborateurs. Le projet est retardé pour des raisons de conjoncture politique : accords d'Évian, démission de Michel Debré, démission des ministres MRP du nouveau gouvernement Pompidou, référendum sur l'élection du Président au suffrage universel direct… l'actualité laisse peu de temps pour le lancement d'un travail sur le long terme.

La proposition de Massé se traduit finalement par la création d'un groupe *ad hoc* d'une dizaine de membres, fin 1962. Sa composition est le fruit de la négociation entre le commissaire au Plan et le nouveau Premier ministre, Georges Pompidou. Analysant le profil des membres du Groupe 1985, Vincent Guiader l'interprète comme une prise de distance de Pierre Massé avec le Centre international de Prospective, alors en proie aux dissensions internes (*Ibid.*). Seul un des membres de l'association, Marcel Demonque, est intégré au groupe. Le patronat est faiblement représenté, illustrant l'appropriation de la prospective par l'administration d'État. Le Groupe est présidé par Pierre Guillaumat, proche de De Gaulle et homme de synthèse puisqu'il est à la fois ingénieur des Mines, directeur de l'Union générale des Pétroles et ancien ministre. Le Groupe donne une large place aux sciences économiques et sociales. On y retrouve aussi le fondateur de Futuribles, Bertrand de Jouvenel, et Jean Fourastié.

Le Groupe réalise aussi de nombreuses auditions de personnalités issues du milieu universitaire des sciences sociales (Raymond Aron, Claude Lévi-Strauss, Joffre Dumazedier), ou de la haute fonction publique (Jean Saint-Geours, Paul Delouvrier, Pierre Aigrain…). Il constitue pour le Plan et son commissaire général l'occasion de faire intervenir certains acteurs, qui n'étaient pas forcément associés jusqu'ici au processus de planification.

Tout au long de ses réunions, le Groupe 1985 est pris dans une ambiguïté quant à la vocation de son travail prospectif, entre développement de la connaissance sur l'horizon 1985 et formulation de recommandations pour le Ve plan. Ni cellule

scientifique (malgré la présence de chercheurs), ni comité administratif (malgré son portage par le Commissariat au Plan), le Groupe peine à trouver son positionnement.

La lettre de mission envoyée par le Commissaire au Plan aux membres du Groupe reste assez vague sur l'objectif de la démarche : « étudier, sous l'angle des faits porteurs d'avenir, ce qu'il serait utile de connaître dès à présent de la France de 1985 pour éclairer les orientations générales du Plan ». Connaitre pour éclairer : l'ambition n'est pas très différente de celle poursuivie par les premiers clubs de prospective. En décalage avec les commissions du Plan, le Groupe n'est ni une structure de concertation, ni une instance de négociation, mais une réunion d'observateurs éclairés à même de dégager dans la complexité du réel les « faits porteurs d'avenir ».

À l'exception de Bertrand de Jouvenel et de Pierre Massé, les membres du groupe comme les individus auditionnés connaissent peu la prospective. L'absence de méthodologie balisée laisse le Groupe interrogatif sur la démarche à suivre, comme le note Guiader : « *les comptes-rendus des débats laissent apparaître les hésitations des membres du Groupe 1985 quant à l'objectif de leurs travaux – s'agit-il de questionner les mutations présentes du processus de planification ou de définir l'état futur de la société française ? – ainsi qu'aux moyens dont ils disposent dans leur tâche – faut-il recourir aux ressources du savoir pratique accumulé par les participants ou bien susciter des analyses à l'intérieur du Plan, des organismes de réflexion, voire des bureaux d'études extérieurs à l'administration ?* » (Guiader 2008, p. 297).

Chaque intervenant y va de sa proposition. Un premier propose de « *faire précéder ces études de prospective par un travail de rétrospective qui mettrait en lumière les lacunes et les tensions actuelles de la société française.* » (Compte-rendu de la première réunion du Groupe 1985, le 24 janvier 1963). Un autre suggère de demander des notes aux différents services de l'État concernés par les sujets abordés. Bertrand de Jouvenel soumet l'idée d'appliquer une méthode plus systématique avec l'envoi de questionnaires à un panel d'experts, sur le modèle de la technique Delphi appliquée par la RAND (*Ibid.*). Cette proposition sera rapidement retirée face à la réticence des autres membres du Groupe, plus à l'aise avec le principe d'une discussion à bâtons-rompus.

Les rapporteurs du Groupe jouent un rôle important, en assurant la rédaction du rapport final dans un jeu d'aller-retour avec le Commissaire du Plan. Il s'agit d'une équipe de jeunes haut-fonctionnaires[41]. Dressant la synthèse des vingt-cinq réunions du Groupe, le rapport *Réflexions pour 1985* est remis au Premier ministre en 1964 et publié par la Documentation française.

1.2.2. L'énoncé prospectif pour accompagner la « conquête du social par le Plan »

Pour saisir les tenants et les aboutissants de cette première démarche de prospective conduite par une administration publique, il faut la replacer dans le contexte institutionnel de l'époque. Le Groupe 1985 se déroule au moment où le Commissariat général du Plan (CGP) fait sa mue, sous l'impulsion de Pierre Massé, comme l'analysent plusieurs ouvrages consacrés à son histoire (Fourquet 1980; Rousso 1986; Spenlehauer 1998). Tout au long de son passage au Plan (1959-1966), Pierre Massé n'a de cesse d'élargir l'objet du IVe puis du Ve plans, pour passer d'un enjeu de modernisation de l'appareil productif d'un pays en reconstruction à celui de développement économique et social d'une société en croissance.

Le recours à la prospective est directement lié à cette mutation de la planification et de l'institution qui la porte. Il accompagne le changement d'horizon temporel de la planification, du moyen terme au long terme. Cette transformation n'a rien d'anecdotique. Face au poids croissant de la comptabilité nationale et de l'analyse de conjoncture dans l'élaboration des plans quinquennaux, l'investissement du long terme permet au CGP de se poser comme le détenteur d'une expertise alternative. Il le conduit aussi à aborder de nouvelles thématiques, afin de remplacer son objectif d'organisation de la croissance économique dans le cadre de questionnements plus large sur les tendances d'évolutions de la société. En ce sens, la démarche prospective de 1963-1964 participe à ce processus de « conquête du social par le Plan » (Spenlehauer 1998).

[41] Pilotée par Robert Delapalme, l'équipe regroupe Robert Fraisse, chargé de mission au Plan et futur directeur du Comité d'organisation des recherches appliquées sur le développement économique et social (CORDES, la cellule recherche du CGP créée en 1966) et Jérôme Monod, chargé de mission à la DATAR après être passé par le cabinet du Premier Ministre, qui sera un acteur central de la prospective datarienne à partir de 1968.

Entre le premier Plan Monnet de 1946 et le Ve plan élaboré au milieu des années 1960, la mission de la planification s'est profondément transformée. De l'orientation des activités industrielles d'un nombre limité de secteurs stratégiques, le Plan déplace son ambition vers la coordination des politiques de l'État et la définition des équipements collectifs. Ce changement s'explique en partie par la distance qu'entretiennent les acteurs économiques à l'égard de la planification, à mesure que la croissance revient et que les financements du Plan Marshall diminuent.

La planification reste une priorité pour le régime gaulliste. Elle est même présentée comme une « ardente obligation » par le président de la République. Mais elle change de nature, se recentre sur l'intervention de l'État. Cette évolution des missions de la planification s'accompagne d'un réajustement du contenu des plans. « Il ne s'agit plus seulement de scruter froidement l'avenir macro-économique du pays et de produire un plan préconisant les objectifs et les moyens d'une croissance équilibrée. Il importe aussi de formuler un projet de société et de le décliner sous forme de politiques publiques » (Spenlehauer 1998, p. 58). Alors que le plan Monnet était tout entier tourné vers l'augmentation de la productivité des entreprises, le IVe et le Ve plans élargissent le propos. La désignation-même du plan est revue : il ne s'agit plus d'un plan de modernisation et d'équipement mais d'un plan de développement économique *et social*.

Le lancement d'une démarche prospective n'est pas étranger à ce changement de terminologie. À son arrivée au CGP, Pierre Massé décide de créer un service des Affaires sociales (SAS), aux côtés du service économique et financier et des commissions sectorielles du CGP. Dirigé par Jacques Delors, ce service a pour but d'introduire de nouvelles préoccupations dans le processus d'élaboration du plan. Lorsque ce même Massé met en place le Groupe 1985 trois ans plus tard, c'est le service des Affaires sociales qui en assure le suivi permanent. Jacques Delors est auditionné par le Groupe, et Robert Fraisse, chargé de mission du SAS, en devient le secrétaire.

La lecture du rapport *Réflexions pour 1985* comme celles des comptes rendus de réunions du Groupe renforce cette interprétation de la démarche prospective comme extension du domaine d'intervention du CGP. Le Groupe aborde peu les thématiques économiques, et centre ses réflexions sur des sujets sociaux et sociétaux, comme la question des loisirs ou celle de la formation. Le premier chapitre du

rapport final est titré « l'Homme de 1985 » et se focalise sur l'évolution des modes de vie. Avec cette entrée, la démarche prospective se distingue des précédents travaux d'anticipation à moyen terme du Plan, qui prenaient jusqu'alors la forme de projection de tendances macro-économiques.

Figure 3. Sommaire du rapport *Réflexions pour 1985*
(Souce : rapport du Groupe 1985 publié par le CGP en 1964)

AVANT-PROPOS 5

RÉFLEXIONS POUR 1985 9

1. L'HOMME DE 1985 25
2. FORMATION DES HOMMES 38
3. CROISSANCE ÉCONOMIQUE 45
4. CONSOMMATION 50
5. DÉPENSES COLLECTIVES 65
6. CADRE DE VIE 71
7. LOISIRS 78
8. ESTHÉTIQUE 83
9. DIMENSION 90
10. MOBILITÉS 96
11. DÉSUÉTUDE 101
12. ADMINISTRATION 108
13. DÉVELOPPEMENT SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE . . . 113
14. RESSOURCES PREMIÈRES 124
15. AGRICULTURE 130
16. COMMUNICATIONS 136

ANNEXES 139

La prospective offre au Commissariat général du Plan l'opportunité de se saisir de nouvelles thématiques (les loisirs, la formation, la consommation, le cadre de vie…) auparavant extérieures à son champ d'intervention. Dans la continuité des travaux du CIP et de l'anthropologie prospective de Gaston Berger, elle permet de couvrir un spectre de questions bien plus large que l'analyse économique. Mieux, la projection dans le long terme met en lumière la nécessité d'étendre la planification de la croissance au développement économique et social.

> *« Si probable que soit cet avenir, nous ne serons toutefois pas dispensés de le vouloir, car il faudra consentir à l'effort qu'il requiert (…). Il confirme la nécessité de la planification et d'une réflexion attentive sur le choix des objectifs, car les priorités spontanées ne sont pas nécessairement celles qu'une société consciente s'assignerait. »*
>
> Introduction du rapport *Réflexions pour 1985*.

Une autre motivation explique l'appropriation de la prospective par le Plan au début des années 1960 : développer une expertise propre au Commissariat général du Plan.

Cette ambition est à mettre en lien avec le changement de tutelle du Plan et ses conséquences. Depuis 1954, le Commissariat général du Plan était rattaché au ministère des Finances. À partir de 1962, Georges Pompidou décide de le replacer sous la responsabilité du Premier ministre pour ne pas laisser cette institution aux mains du nouveau ministre des Finances, Valéry Giscard d'Estaing. Rattaché à Matignon, le Plan s'affirme alors comme un concurrent pour les services des Finances en charge de l'expertise économique, avec qui il entretenait auparavant une collaboration étroite. Administration de mission aux effectifs limités, le CGP ne dispose pas de service d'expertise dédié. Pour tout ce qui concerne la connaissance de la situation économique du pays, il s'appuie sur deux structures d'expertise : le Service des études économiques et financières du ministère des Finances (le SEEF) et l'Institut national de la statistique et des études économiques (l'INSEE).

La césure entre le SEEF et le CGP encourage ce dernier à développer ses propres ressources d'expertise. Dans cette optique, la prospective apparait comme un instrument idéal pour le Plan. D'un côté, elle dispose d'une certaine visibilité, grâce au travail de diffusion effectué par les premiers clubs de prospective. La participation à ces clubs de haut-fonctionnaires réputés renforce sa légitimité administrative. De l'autre, la prospective reste un instrument facile à saisir. Elle n'exige pas de compétences techniques trop importantes, comme cela peut être le cas pour la comptabilité nationale. Suffisamment définie pour être reconnue mais suffisamment souple pour rester malléable, cette forme d'expertise inédite peut facilement s'adapter aux contraintes du Plan. Elle lui permet d'asseoir son intervention sur des connaissances quasi-scientifiques tout en se différenciant de l'expertise des Finances axée sur la modélisation économique.

Moins technique, cette forme d'expertise correspond aussi au changement de positionnement de la planification, au moment de sa politisation. Jusqu'à la fin des années 1950, le CGP fonctionnait à côté de l'appareil d'État. Ses commissions de modernisation, qui rassemblaient partenaires sociaux et décideurs économiques, garantissaient sa légitimité et sa capacité d'action. Avec le retrait des acteurs industriels, la situation évolue. Les administrations ministérielles prennent une place croissante (Chadeau 1986) et le processus de concertation se reconfigure en renforçant le rôle du Parlement et du Conseil économique et social (CES). « Du temps de Massé, le plan a été démocratisé et introduit dans la discussion politique » souligne Jean Ripert (cité par Fourquet 1980, p. 283). Cette politisation du Plan est fortement encouragée par la CFDT et le club Jean Moulin qui mettent en avant le concept de planification démocratique (Pogorel 1986).

Cette entrée du Plan dans le système politique avec l'introduction d'un vote au Parlement à partir du IVe plan modifie les modes d'action du CGP. À la logique de négociation au sein des commissions sectorielles s'ajoute une logique de conviction, en direction des parlementaires et des conseillers économiques et sociaux. Le commissaire au Plan doit alors développer de nouvelles approches pour démontrer l'intérêt de la planification et la pertinence de son contenu.

Dans ce contexte, la modélisation économique montre ses limites. Trop technique pour être mise en discussion, elle tend à figer trop fortement les orientations du Plan. Dans son interview rétrospective, Pierre Massé évoque les problèmes du recours à l'expertise économique du SEEF et de l'INSEE :

> *« Entre les comptables nationaux et le commissaire au Plan que j'étais, il y a eu un malentendu fondamental. Les experts ont eu du mal à comprendre l'aspect politique de ma fonction (...). Ils n'ont pas aperçu la nécessité où j'étais d'avoir des instruments utilisables. C'est vrai pour la phase des options précédant le plan proprement dit : malheureusement, les experts m'ont préparé des options beaucoup trop détaillées, qui préfiguraient le plan de trop près. »*
>
> Pierre Massé cité par Fourquet (1980, p. 285-286).

Face à la rigidité technique de l'approche modélisatrice, la prospective telle qu'elle s'est développée avec les clubs de prospective comporte plusieurs avantages. Plus orientée sur le discours savant que sur la construction mathématique, elle se prête davantage à la mise en discussion au-delà du cercle restreint de ses

concepteurs. Assumant davantage son aspect normatif tout en étant suffisamment équivoque et protéiforme pour permettre à chacun d'y trouver son compte, la prospective se soumet plus facilement au débat politique. Le Commissaire au Plan ne manque pas de le rappeler : la prospective sert plus à poser des questions qu'à apporter les réponses. En mettant l'accent sur certains phénomènes plutôt que d'autres, en soulignant telle ou telle conséquence en en laissant d'autres dans l'ombre, elle contribue néanmoins à cadrer les débats. Par ailleurs, la réputation scientifique ou administrative des membres du Groupe 1985 rend plus difficile la contestation du contenu du rapport.

1.2.3. Une démarche emblématique mais éphémère

La publication du rapport *Réflexions pour 1985* illustre la vocation de cette nouvelle forme d'expertise de la planification. Ce rapport est largement diffusé et repris dans les médias. Initialement prévu pour être mené dans la discrétion, le Groupe 1985 émerge comme une démarche emblématique. Cette visibilité ne doit pas induire en erreur sur l'influence effective de ce travail prospectif. Menée à l'écart des instances de concertation, la démarche prospective peine à infléchir les grandes orientations du Ve plan.

Alors que l'expertise économique ne sort pas d'un cercle d'initiés des Finances, de l'INSEE et du Plan, la démarche prospective du Groupe 1985 connaît un certain succès. Elle continue aujourd'hui à être présentée comme une démarche fondatrice pour le développement de la prospective en France. La réputation des personnalités auditionnées, le style littéraire du rapport, la curiosité suscitée par son titre : tout concourt à faire de cette démarche un élément marquant du processus d'élaboration du Ve plan.

Pourtant, le succès public du Groupe 1985 contraste avec son impact au sein même du Commissariat général du Plan et de ses multiples commissions sectorielles. Créé pour l'occasion, le Groupe se positionne comme un comité d'experts auprès du commissaire général. Très impliqué, celui-ci participe à la plupart des séances du Groupe. Mais en réalité, le Groupe est assez isolé. Son travail s'effectue en décalage avec celui des commissions. Cantonnés à l'exploration du long terme, ses membres

ne participent pas au processus de négociation des orientations à moyen terme du plan quinquennal. Une synthèse du rapport final figure certes en préambule du Ve plan, mais elle n'a pas le même statut que le reste du document.

Les effets de ce travail prospectif butent sur son absence de pérennisation. Une fois le rapport rédigé, le Groupe se dissout. Il n'est donc pas en mesure d'intervenir sur l'interprétation de ses conclusions par les différents acteurs impliqués dans la planification. Malgré le souhait de Bernard Cazes, la remise du rapport *Réflexions pour 1985* n'est pas prolongée par la mise en place d'une cellule prospective permanente au sein du CGP. De même, le projet d'Institut de la Planification porté par Pierre Massé se solde par un échec. Destiné à renforcer l'expertise des fonctionnaires du Plan, ce projet avait notamment pour but de « créer une filière d'administrateurs prospectivistes » (Guiader 2008). Le départ de Massé en 1966 marque la fin de cette première période d'appropriation de la prospective par le Commissariat au Plan.

1.3. Conclusion intermédiaire

Analyser l'appropriation de la prospective par le Commissariat du Plan permet de mieux cerner le déplacement de la prospective et la façon dont ce changement affecte les propriétés de cet instrument. D'un côté, la prospective change de statut : elle cesse d'être une « entreprise intellectuelle » diffusée par des clubs mondains pour devenir une « expertise d'État » intégrée au sein de l'administration (*Ibid.*). Plus précisément, elle cumule ces deux statuts, les clubs de prospective continuant à exister. Dans le même mouvement, la prospective se trouve étroitement associée à la planification. Elle est mobilisée à la fois pour montrer les limites de l'expertise planificatrice historique, axée sur la modélisation économique, et pour justifier l'élargissement du projet planificateur au développement économique et social.

D'un autre côté, la prospective reste un instrument à l'état liquide. La transformation de la prospective en expertise administrative ne se traduit pas par une plus grande formalisation de ses techniques ni par une précision croissante de son mode d'emploi. Elle continue à prendre la forme d'une discussion éclairée entre des individus présentés comme experts sur un spectre de sujets extrêmement large. Cette souplesse d'utilisation facilite son succès : plus la définition de l'instrument est

vague, plus il est en capacité d'agréger autour de lui des acteurs aux attentes hétérogènes voire divergentes. Mais elle rend aussi l'instrument prospective extrêmement dépendant de ses utilisateurs. Sans méthodologie stabilisée, la prospective n'existe que par l'usage que les acteurs en font. Ce sont ses utilisateurs qui, par leur réputation, lui donnent sa crédibilité comme forme d'expertise. Qu'ils s'en aillent et la prospective disparaît ou change de signification. L'évolution des activités du CIP à la suite du décès accidentel de Gaston Berger témoigne de cette fragilité.

2. La prospective mise au service de la DATAR : de l'aide à la décision à l'énoncé d'institution

Quatre ans après le Commissariat général du Plan, la DATAR se saisit à son tour de cet instrument, créant en 1968 une structure d'étude prospective en son sein : le Système d'étude du schéma général d'aménagement de la France (SESAME). Durant ses premières années d'existence, le SESAME produit un grand nombre de travaux à dimension prospective et tente de positionner la prospective comme la forme d'expertise propre de l'aménagement du territoire.

Les travaux du SESAME correspondent à une tentative de transformation de la prospective. Désireuse d'établir la prospective comme une source d'expertise reconnue et autonome, la DATAR cherche à sortir cet instrument de son état liquide. Cela se traduit par un effort de solidification technique, de mise en instrument de cette pratique. Réalisé avec l'appui de bureaux d'études, ce travail conduit à l'hybridation entre trois éléments : les outils développés pour la planification à long terme ; les principes de l'attitude prospective mis en avant par Gaston Berger et Bertrand de Jouvenel ; et les techniques d'anticipation, issues notamment de la futurologie américaine. Ce processus montre que le degré de technicité d'un instrument d'action publique évolue en fonction du travail de ses producteurs-utilisateurs.

Cette mobilisation de la prospective et sa mise en instrument ne sont pas linéaires. Il s'agit d'un processus mouvementé, à l'image de l'évolution des motivations des acteurs pour recourir à la prospective. Celles-ci varient en fonction de la conjoncture politique et institutionnelle, mais aussi en fonction de la capacité de l'instrument à y répondre. Durant les premières années du SESAME, on observe ainsi une recomposition chemin faisant des fonctions assignées à la prospective comme des dispositifs mis en œuvre. Envisagée au départ comme un outil d'aide à la décision, la prospective est progressivement utilisée comme un énoncé d'institution pour souligner la nécessité de l'aménagement du territoire et renforcer le positionnement de la DATAR au sein de l'appareil d'État.

La prospective est mobilisée comme une ressource par la DATAR. Construisant progressivement un monopole sur cette nouvelle forme d'expertise, la Délégation se positionne comme l'institution du long terme. Cherchant à établir une vision du souhaitable à l'horizon 2000, elle mobilise la prospective pour affirmer sa

vocation supra-ministérielle. Ce processus démontre l'importance de l'activité discursive dans les jeux institutionnels. Il met aussi en lumière la charge symbolique dont un instrument peut être porteur. Mais cette analyse de l'utilisation de l'instrument par les acteurs ne doit pas faire oublier les effets de l'instrument sur ces derniers. En l'occurrence, la prospective amène la DATAR à faire évoluer sa définition de l'aménagement du territoire.

Étudier le SESAME nous permet d'apporter un nouvel éclairage sur l'histoire de la DATAR et de l'aménagement du territoire. La plupart des travaux sur cet objet se focalisent sur la mise en place de la DATAR et sur sa politique de décentralisation industrielle et tertiaire (Manigaud 1976; Trosa 1991). Ils tendent à considérer la période 1963-1974 comme un seul et même bloc. Or la fin des années 1960 contrastent avec les premières années de la DATAR par le développement de la fonction études, à partir notamment du recours à la prospective.

Jusqu'alors centrée sur la négociation d'arbitrages interministériels et d'implantation d'entreprises, la DATAR émerge comme une source d'expertise. L'analyse de la mise en place du SESAME et de l'évolution de son activité permet de combler la zone d'ombre existant entre les travaux sur la genèse de la Délégation pendant la période Guichard évoqués ci-dessus et ceux sur la période post-décentralisation, marquée par l'alliance avec les Nouveaux géographes (Massardier 1996a).

2.1. La prospective pour faire de la DATAR l'institution en charge du long terme

Le lancement du SESAME ne s'est pas fait d'un seul coup. Il est l'aboutissement d'un processus d'appropriation de la prospective par la DATAR, lors d'une période de mutation de la Délégation et de son positionnement. Cinq ans après sa création, elle cherche à apparaitre comme le nouveau propriétaire de cette forme d'expertise voire à en revendiquer le monopole. Elle parvient à reprendre à son compte les acquis de la première période d'émergence de la prospective, tout en marquant la distance avec ses principaux acteurs.

Cette appropriation de la prospective se fait en quelques mois, à travers des tentatives successives « d'enrôlement » de nouveaux acteurs (Callon 1984) : les administrations ministérielles, le milieu universitaire puis les bureaux d'études.

2.1.1. La DATAR : une institution récente et en mutation

Pour bien comprendre le recours à la prospective par la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), il est nécessaire de revenir sur l'émergence de l'aménagement du territoire comme nouvel enjeu d'action publique au début des années soixante. À cette époque, la DATAR n'existe pas encore et l'aménagement du territoire fait l'objet d'une forte concurrence institutionnelle entre le ministère de la Construction et le Commissariat général du Plan (CGP)[42].

Face à l'élargissement du spectre d'intervention du CGP, le Ministère de la Construction se saisit de la notion d'aménagement du territoire pour mettre en avant l'importance de la dimension spatiale de la planification. Il effectue un important travail de lobbying sur cette question, en soulignant les risques de déséquilibre géographique provoqué par la croissance de la région parisienne. Dès 1949, le ministère de la Construction crée en son sein une Direction à l'aménagement du territoire (DAT).

De son côté, le Commissariat du Plan cherche à maintenir son monopole sur l'entreprise planificatrice. Le passage du moyen terme au long terme effectué par le Groupe 1985 peut à ce titre être analysé comme une réaction du CGP à l'émergence de l'aménagement du territoire[43]. Cette concurrence entre les deux institutions atteint son paroxysme en 1961. Alors que le CGP fait adopter le IVe plan au Parlement, le Ministère de la Construction publie son propre projet de « plan national d'aménagement du territoire ». Par la référence au long terme, ce document cherche à s'imposer comme un cadre contraignant pour la planification nationale en affirmant l'objectif de rééquilibrage géographique de la croissance.

[42] Nous reviendrons plus en détail sur cette concurrence institutionnelle dans le chapitre 2, lorsque nous aborderons le processus de régionalisation du plan et la mise en place des premières structures régionales en lien avec l'aménagement du territoire.

[43] C'est d'ailleurs à la suite d'une controverse sur l'opportunité d'un projet d'aménagement (la construction du canal Rhin-Rhône) que Pierre Massé prend la décision de lancer une démarche de prospective à long terme au sein du CGP.

Soucieux d'éviter toute divergence trop visible au sein de l'entreprise planificatrice de l'État, le nouveau Premier ministre Georges Pompidou décide de placer la Direction à l'aménagement du territoire et le CGP sous la tutelle d'un ministère unique, confié à Maurice Schumann, dont le rattachement direct au Premier ministre affirme l'ambition interministérielle. Mais cette solution ambitieuse se solde par un échec. En juin 1962, un mois après la formation du gouvernement, Maurice Schumann démissionne avant même que le nouveau ministère soit mis en place.

> *« Le décret d'attribution de M. Schumann n'est même pas sorti, il a démissionné avant parce qu'on n'arrivait pas à le mettre au point. Pourquoi ? Parce qu'il y avait une opposition formidable des autres ministères. Par conséquent, il y avait un ministère d'État mais il n'y avait pas de services. »*
>
> Entretien avec un conseiller du Premier ministre,
> cité par Catherine Grémion (1979, p. 143).

La création de la DATAR intervient à ce moment-là. Face aux résistances des ministères sectoriels, le cabinet du Premier ministre opte pour une formule plus souple, avec la mise en place d'une délégation. Limitée à une quinzaine de chargés de mission, la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale n'a qu'un rôle de coordination. Elle ne peut fonctionner qu'en s'appuyant sur les administrations ministérielles. Elle est placée sous la tutelle d'une Commission nationale à l'aménagement du territoire (CNAT), voulue comme l'organe décisionnel de la politique nationale d'aménagement du territoire, et qui regroupe des représentants de la Construction, du CGP et de la DATAR.

Si la DATAR est au départ présentée comme l'organe d'exécution de la CNAT, elle tente rapidement d'affirmer son leadership. Elle dispose pour cela de trois atouts. Premièrement, la délégation siège dans l'ensemble des structures concernées par l'aménagement du territoire : « La création de cette nouvelle organisation est précédée de plusieurs mois d'un travail minutieux, mené en catimini par trois personnes. Ses auteurs procèdent au recensement des circuits et des points de force de l'Administration, et chaque fois qu'ils en rencontrent un, ils y placent le délégué général en lui donnant des attributions » (C. Grémion 1979, p. 144). Deuxièmement, la DATAR est dotée d'un fonds spécial : le Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire (FIAT). Peu encadré statutairement, ce fonds permet à la DATAR d'accompagner ses prises de positions par un soutien financier significatif. Troisièmement, le premier délégué à l'aménagement du territoire,

Olivier Guichard, obtient de pouvoir cumuler son poste avec celui de conseiller spécial du Premier ministre qu'il occupait jusqu'alors. Cette proximité avec Georges Pompidou permet à la DATAR d'être en position favorable pour influencer les arbitrages en cas de désaccord avec certains ministères.

La mobilisation de la prospective par la DATAR ne se fait pas au moment de la création de cette structure. Dans ses premières années d'existence, la délégation se focalise sur un travail de lobbying auprès du Premier ministre et du Gouvernement dans le but d'obtenir des arbitrages budgétaires et législatifs qui lui sont favorables. Ce n'est qu'à partir de 1968 que la DATAR commence à s'intéresser à l'activité prospective.

Ce recours à la prospective s'accomplit dans une période de mutation pour la DATAR, quatre ans après sa création. En 1967, la DATAR est détachée de l'administration du Premier ministre pour être placée sous la tutelle de Raymond Marcellin, ministre du Plan et de l'Aménagement du territoire, au même titre que le Commissariat général du Plan. Ce changement institutionnel conduit à une intensification de la concurrence entre la DATAR et le CGP, contraignant la première à se démarquer du second. Au même moment, Olivier Guichard quitte la direction de la DATAR pour entrer au gouvernement et cède sa place à son adjoint, Jérôme Monod. En poste depuis la création de cette délégation dont il avait été l'un des initiateurs, Guichard garantissait le poids politique de la Délégation.

À sa prise de poste en 1968, Jérôme Monod se trouve donc dans la nécessité de donner un nouveau souffle à la DATAR. C'est dans ce contexte qu'il se saisit de la prospective pour l'instituer comme l'expertise de l'aménagement du territoire. Profitant d'une phase de creux après la dissolution du Groupe 1985, la DATAR construit alors son leadership sur l'activité prospective. Cette appropriation se déroule à travers deux processus parallèles : le rapprochement avec les clubs de prospective puis leur neutralisation d'une part ; le lancement du SESAME et son orientation sur la prospective d'autre part. Affichant un objectif de rationalisation des choix publics, la DATAR domestique la prospective comme un outil d'aide à la décision. Elle fait de cet instrument un des fers de lance de son projet de modernisation de l'administration française. La DATAR cherche à affirmer sa vocation supra-ministérielle en se positionnant comme l'institution de l'État en

charge du long terme. Ce faisant, elle transforme la vocation assignée à l'aménagement du territoire. Jusqu'alors présenté comme une coordination interministérielle visant à prendre en compte la dimension spatiale des politiques étatiques, il devient le lieu de la définition du projet de long terme de l'État.

2.1.2. La reprise en main de la prospective française par la DATAR

L'appropriation de la prospective par la DATAR s'effectue durant l'année 1968, au même moment que les évènements de Mai 68. Elle peut être résumée en trois temps. Tout d'abord, la DATAR reprend à son compte les réflexions sur la prospective technologique en en soulignant les implications territoriales. Elle se rapproche ensuite des premiers clubs de prospective, pour en prendre progressivement le contrôle. Enfin, elle crée en son sein un système d'études dédié à la prospective : le SESAME.

La DATAR fait de la prospective un élément à part entière de son identité, à travers une intense activité de publication. Considérant la prospective comme un outil d'aide à la décision, elle mobilise la charge symbolique de ce nouvel instrument pour apparaître comme une administration moderne et rationnelle.

Depuis la publication en 1964 du rapport *Réflexions pour 1985*, l'activité prospective française connaît un certain reflux. Commissaire au Plan de 1959 à 1966, Pierre Massé quitte son poste sans avoir pu pérenniser cette pratique. Du côté des clubs de prospective, la situation n'est guère meilleure. Affaibli par la création de Futuribles et ses dissensions internes, le Centre d'étude prospective (ex-CIP) est peu actif. Futuribles est en crise. Suite à la décision de la Fondation Ford de mettre fin à son soutien financier, l'association frôle le dépôt de bilan.

Cette situation contraste avec le regain des réflexions prospectives à l'étranger, notamment sur les questions technologiques. Aux États-Unis, *l'American Academy of Arts and Sciences* demande à Daniel Bell de réunir un groupe d'une trentaine d'experts pour réfléchir aux innovations technologiques probables des trente prochaines années. Publié en 1967, le rapport de cette *Commission de l'an 2000* est traduit en français l'année d'après (Kahn et Wiener 1968). L'OCDE (Organisation de développement et de coopération économique) s'intéresse aussi à

cette prospective technologique. Elle met en place une commission dédiée et commande à Eric Jantsch un rapport sur le *technological foresight* (Jantsch 1967). Ce rapport connaît un écho important en France, grâce à la diffusion qu'en fait Bertrand de Jouvenel. Peu à peu, la réflexion sur le futur s'éloigne de la question des modes de vie et de la planification pour se concentrer sur l'innovation technologique.

C'est dans ce contexte que la DATAR organise à Gif-sur-Yvette en mars 1968, un colloque intitulé « Techniques avancées et aménagement du territoire ». Présidé par le délégué général de la recherche scientifique et technique (DGRST), il part de la prospective technologique pour tenter d'en déduire les implications pour l'aménagement du territoire. Il organise le dialogue entre spécialistes de l'innovation et des chercheurs en sciences humaines, pour aborder la question de la réception sociale des innovations technologiques. La présence de plusieurs futurologues étrangers lui confère une dimension internationale.

À chaque journée correspond un thème (énergie, informatique, télécommunications, agriculture et urbanisation), choisi de manière à impliquer les différentes administrations nationales associées à l'animation du colloque. Vincent Guiader souligne le caractère inhabituel du profil des participants pour un colloque de la DATAR : « *les participants réguliers aux commissions du Plan de même que ses chargés de mission sont particulièrement absents de ce colloque, où les représentants des ministères techniques leur sont préférés : il s'agit de les convaincre du sérieux de la démarche de 'géographie volontaire' de la DATAR*. » (Guiader 2008, p. 364).

Ce colloque sert de lancement à l'appropriation de la prospective par la DATAR au niveau national. Dans la table-ronde de clôture, plusieurs participants appellent à prolonger ces travaux de prospective à cinquante ans. À l'issue de ce colloque, la DATAR met aussi en place le Collège des techniques avancées de l'aménagement du territoire (COTAT). Réunissant autour de Jérôme Monod la plupart des membres du comité d'organisation du colloque (dont plusieurs personnalités liées à la prospective comme Pierre Guillaumat ou Fernand Braudel), ce collège se place comme une sorte de conseil scientifique de la DATAR.

> *« Le collège a pour mission de donner une impulsion vigoureuse aux réflexions sur les cinquante prochaines années, et surtout à rechercher les moyens concrets de les faire entrer dans la réalité, en*

particulier en ce qui concerne la géographie volontaire, essence de l'organisation du territoire »

Acte du colloque de Gif-sur-Yvette, 1968, p. 5.

La DATAR lance aussi plusieurs groupes de travail. Rassemblant des chargés de mission de la Délégation et des participants au colloque de Gif-sur-Yvette, ces groupes sont au nombre de quatre :

- Le groupe « prospective technologique ». « Chargé de l'exploration de l'avenir technologique ainsi que d'une action d'expérimentation voire de généralisation des techniques mises au point » (présentation du SESAME, 1969), ce groupe prend directement la suite des réflexions du colloque de Gif-sur-Yvette.
- Le groupe « sociologie de la décision ». Mettant l'accent sur le lien avec les administrations ministérielles, ce groupe recherche les moyens de synthétiser ces différentes expertises sectorielles. Il publie en septembre 1968, un rapport intitulé « Méthodologie de la préparation des décisions en aménagement du territoire » (Lecerf 1968).
- Le groupe « système d'accumulation de données » (SAD). Présidé par le professeur Trystram, il a pour objectif de rassembler un grand nombre de données concernant l'aménagement du territoire, en vue de pouvoir réaliser des simulations sur les conséquences des options politiques envisagées.
- Le groupe « scénarios 1985 ». Rapidement renommé groupe de « prospective géographique », il est « chargé de l'inventaire systématique des avenirs possibles, techniquement et économiquement ». Nous reviendrons sur ce groupe dans la suite du chapitre, pour aborder la construction d'une méthodologie prospective par la DATAR.

En parallèle de ce colloque, la DATAR entreprend de se rapprocher des premiers centres français de prospective. À partir de 1968, la DATAR décide d'allouer plusieurs subventions au Centre d'études prospectives (alors en perte de vitesse) et à Futuribles. Ce dernier est confronté à d'importants problèmes de financements, suite à l'arrêt de la subvention de la Fondation Ford. En 1969, Jérôme Monod et Serge Antoine deviennent administrateurs de l'association Futuribles, qui reste présidée par Pierre Massé. À leur demande, Futuribles fusionne avec le Centre d'études de prospective.

La même année, la DATAR met en place la Maison du futur, ou Maison de la prospective. Il s'agit de rassembler dans un même lieu l'association Futuribles et le COTAT, qui dispose d'un petit secrétariat permanent. « *En fait d'organisme indépendant, la Maison du Futur remplit plutôt la fonction d'une vitrine de la modernité de la DATAR et permet à Jérôme Monod de montrer qu'il s'est attaché les services de Bertrand de Jouvenel* » note Vincent Guiader (Guiader 2008, p.371). En réalité, le COTAT comme Futuribles sont peu associés aux productions prospectives du SESAME. Il s'agit donc davantage de tirer parti de la visibilité de Futuribles et de neutraliser son éventuelle concurrence que de les intégrer au travail prospectif du SESAME.

L'appropriation de la prospective par la DATAR atteint son point d'orgue quelques mois après le colloque de Gif-sur-Yvette, avec la création du Système d'études pour un schéma général d'aménagement de la France (SESAME). Intégrée à la Délégation, le SESAME a pour fonction de piloter les quatre groupes de travail mentionnés ci-dessus et de coordonner leurs réflexions, en vue de l'élaboration d'un Schéma général d'aménagement de la France Il prend la forme d'un directoire réunissant chaque semaine la direction de la DATAR et les présidents des quatre groupes de travail, pour faire le point sur l'avancée des travaux.

En 1969, le SESAME crée la revue *Travaux et recherches de prospective* (TRP). Éditée par la Documentation française, cette revue devient le principal vecteur de diffusion des nombreuses productions du SESAME. Y sont notamment publiés les études prospectives (dont le *Scénario de l'inacceptable*, en février 1971) et les schémas de développement des aires métropolitaines des OREAM. Cette activité de publication occupe une place décisive dans la stratégie de positionnement de la DATAR. Dès les premiers mois d'existence du SESAME, le délégué encourage ses équipes à diffuser leurs travaux :

> *« Jérôme Monod demande que des publications sortent régulièrement, car c'est la seule façon de rendre compte à l'extérieur des travaux du SESAME. En particulier il faut tirer parti du premier rapport méthodologique du groupe de prospective géographique »*
>
> Compte-rendu du groupe de pilotage, septembre 1969
> (Archives nationales, versement SESAME, 19870492 art. 7-8).

Figure 4. Liste des publications dans la revue
Travaux et recherches de prospective

TRAVAUX ET RECHERCHES DE PROSPECTIVE

Eléments pour des prospectives

Techniques et aménagement du territoire, (1969), n° 0.
Composantes de la fonction urbaine, (1970), n° 3.
Dictionnaire des projections 1985 et 2000, (1970), n° 4 (épuisé).
Scénarios d'aménagement du territoire, (1971), n° 12 (épuisé).
Prospective et analyse de systèmes, (1971), n° 14.
Les centres de prospective et d'aménagement du territoire en Europe, (1971), n°17.
Une image de la France en l'an 2000. Scénario de l'inacceptable, (1971), n°20.
La transformation du monde rural, (1972), n° 26.
Prospective et société, (1972), n° 28.
Survol de la France, (1972), n° 29.
Une image de la France de l'an 2000. Document de base. Méthode de travail, (1972), n° 30.
Technologie et aménagement du territoire, (1972), n° 33.
Les firmes multinationales, (1973), n° 34.
Survols de l'Europe, (1973), n° 37.
Approches de la réalité urbaine, (1973), n° 38.
Paris, ville internationale, (1973), n° 39.
Regard prospectif sur le Bassin méditerranéen, (1973), n° 41.
Le peuplement urbain français : aspects historiques, (1973), n° 43.
Régions urbaines, régions de villes, (1973), n° 44.
Questions à la société tertiaire, (1973), n° 45.
Industries en Europe, (1974), n° 46.
Scénarios européens, (1974), n° 47.
Scénarios pour les villes moyennes. Deux avenirs possibles, (1974), n° 48.
Emploi et espace. Eléments pour un modèle de prévision, (1975), n° 49.
SESAME, année 5, (1974), n° 50.
Transformations du travail industriel, (1975), n° 52.
L'Europe médiane : diagnostic pour des avenirs, (1955), n° 53.
Travail féminin. Un point de vue, (1975), n° 54.
Firmes multinationales et division internationale du travail, (1975), n° 55.
Qualification du travail. Tendance et mise en question, (1975), n° 57.

Schémas d'aménagement

La façade méditerranéenne, (1969), n° 1 (épuisé).
Schéma d'aménagement de l'aire métropolitaine marseillaise, (1970), n° 5.
Schéma d'aménagement de la Basse-Seine, (1971), n° 6 (épuisé).
Aménagement du Bassin parisien, (1970), n° 7 (épuisé).
Rapport du groupe de travail Paris-Nord, (1971), n° 8 (épuisé).
Schéma d'aménagement de la métropole lorraine, (1971), n° 9.
Schéma d'aménagement de la métropole Lyon - Saint-Etienne - Grenoble, (1971), n°10.
Schéma d'aménagement de l'aire métropolitaine Nantes - Saint-Nazaire, (1971), n° 11.
Aménagement d'une région urbaine, le Nord - Pas-de-Calais, (1971), n° 19.

Le lancement du SESAME peut être considéré comme un coup politique de la part de la DATAR. Sa mise en place rapide relève d'une initiative autonome de la direction de l'institution (Jérôme Monod et Serge Antoine), sans que le Comité interministériel de l'aménagement du territoire n'y soit associé. Elle se déroule sur une période très courte, marquée par une forte instabilité politique : entre les évènements de mai 1968 et la mise en place du gouvernement Chaban-Delmas à l'été 1969, après l'échec du référendum, la démission de Charles de Gaulle et l'élection de Georges Pompidou.

Si le SÉSAME naît de l'initiative de la seule DATAR et reste durablement sous son contrôle, celle-ci l'ouvre néanmoins aux autres administrations, afin de les impliquer et d'encourager la diffusion des réflexions produites. La DATAR créé ainsi un comité de pilotage partenarial, qui associe des responsables d'autres structures comme Michel Rousselot (directeur du service régional et urbain du CGP), Hugues de l'Estoile (directeur de la cellule prospective du ministère de la Défense) ou Robert Delepalme (rapporteur du Groupe 1985 et conseiller de Pierre Guillaumat à ERAP).

C'est surtout à travers la création de groupes *ad hoc* que la DATAR va impliquer les ministères techniques dans les travaux du SESAME. Ces groupes sectoriels correspondent aux thématiques de programmes interministériels (transport, informatique, conversion du monde rural, tourisme).

2.1.3. La réticence des universitaires et le recours aux bureaux d'études

Pour réaliser son activité prospective, le SESAME s'appuie sur des bureaux d'études. Ce sont eux qui élaborent la méthodologie prospective mise en avant par la DATAR et qui rédigent les différents scénarios publiés dans la revue *Travaux et Recherches prospectives*. Ce recours aux bureaux d'études s'explique par l'échec de la tentative d'enrôlement des universitaires et par le souhait de la Délégation de ne pas avoir à porter directement la responsabilité du contenu des études prospectives produites.

Lorsqu'elle décide de s'emparer de la prospective, c'est d'abord vers les universitaires que la DATAR se tourne, comme en témoigne le profil des

intervenants du colloque de Gif-sur-Yvette. Reprenant la stratégie du CGP lors de la constitution du Groupe 1985, elle intègre au COTAT des personnalités scientifiques reconnues, telles que Fernand Braudel. L'objectif est double : justifier le programme modernisateur de la DATAR en l'appuyant sur une légitimité scientifique d'une part, encourager le développement d'une science de l'aménagement du territoire d'autre part.

« *Le nouveau délégué, Jérôme Monod, considère que la création de cette centralité politique moderne ne pourra se faire sans la maitrise de l'information et de la formation. La DATAR entame alors un dialogue avec l'université qui n'a d'ailleurs jamais cessé depuis. Elle espère orienter la production des savoirs et de l'enseignement et médiatiser les enjeux de modernisation afin que les représentations mentales évoluent.* » (Landrieu 2008, p. 64).

Josée Landrieu affirme toutefois que cette stratégie d'enrôlement se solde par un échec : les universitaires sollicités par la DATAR refusent de s'impliquer plus fortement dans le programme d'études du SESAME. Face au déficit d'institutionnalisation universitaire de la prospective et à l'absence de formalisation de sa méthodologie, ils restent réticents à l'idée de se saisir de cette pratique pour appréhender l'évolution de la société.

Cet échec s'explique aussi par le décalage existant entre la géographie universitaire et les besoins d'expertise de la DATAR. À cette époque, la géographie reste une « discipline encyclopédique », comme le pointe Josée Landrieu : « *la géographie s'était traditionnellement installée dans une attitude déterministe basée sur la primauté du milieu naturel et des facteurs physiques* » (Landrieu 1981, p. 49). Peu à l'aise avec l'analyse des dynamiques économiques et sociales, le milieu universitaire des géographes reste rétif à l'idée de contribuer à l'entreprise planificatrice du Plan puis de la DATAR.

À cette réticence des universitaires correspond le développement d'une expertise administrative, avec un foisonnement de ce qu'on a appelé ensuite la littérature grise. À la suite du Commissariat général du Plan, la DATAR et les ministères développent leurs moyens d'études propres. C'est ce que Vincent Guiader appelle « l'intellectualisation de l'administration » (Guiader 2008) et Pierre Musso « l'État savant » (Musso 2008).

Mais ce « glissement du lieu de production de savoir » (Landrieu 1981) ne se limite pas aux frontières de l'administration. Il provoque sur ses marges l'émergence de nouvelles structures d'expertise, avec la création des premiers bureaux d'études. Encouragée par la Caisse des dépôts et consignations avec la création du BIPE (Bureau d'informations et de prévisions économiques) puis de la SCET (Société centrale pour l'équipement du territoire), l'apparition de nouveaux lieux d'expertise se traduit aussi par la création de structures privées. Embauchant de jeunes ingénieurs sortis de grandes écoles, ces bureaux d'études effectuent des missions pour les administrations comme pour les entreprises.

Face à l'échec du rapprochement avec l'Université, le SESAME se tourne donc vers les bureaux d'études. Dès sa mise en place, le groupe de travail « scénarios » sollicite l'un d'entre eux pour travailler sur l'élaboration d'une méthodologie prospective : l'OTAM (Omnium technique d'aménagement). Créée en 1968, cette structure rassemble les différentes compétences recherchées par la DATAR en combinant l'approche des ingénieurs et celle des sciences humaines. Elle est issue de la fusion d'un département de la SEMA (Société d'études et de mathématiques appliquées, un des principaux bureaux d'études de l'époque) et de l'OTU (structure plus petite, davantage orientée sur les questions urbaines).

En quelques mois, l'OTAM devient le principal interlocuteur technique du SESAME. Il réalise l'essentiel des études lancées entre 1968 et 1972. Au départ envisagé comme une solution temporaire, ce recours se prolonge en fait sur plusieurs années. Face au caractère politiquement sensible de la prospective, lié à sa dimension implicitement normative, l'externalisation de la production des scénarios s'avère précieuse pour la DATAR. Revenant dans sa thèse sur son expérience au sein de l'OTAM, Josée Landrieu note ainsi :

> *« Il était important pour la DATAR de contrôler cette production mais aussi de pouvoir se démarquer de ses conclusions qu'une ouverture sur le qualitatif (et non plus seulement sur le quantifié) risquait de rendre politiquement dangereuse. Un engagement dans l'action était impossible à obtenir de l'université, de même que l'était encore plus probablement son entrée dans la pluridisciplinarité. La DATAR se contenta durant la réalisation des premiers travaux prospectifs de s'entourer de l'aura des universitaires, et d'entretenir un débat sur la scientificité de l'approche afin d'affirmer sa volonté d'agir sur une véritable production du savoir. » (Landrieu 1981, p.56)*

Ce rapprochement entre la DATAR et l'OTAM révèle aussi une prise de distance de la Délégation avec les clubs de prospective. Ni Futuribles ni Bertrand de Jouvenel lui-même ne sont associés aux travaux du groupe de prospective du SESAME. Lorsqu'elle décide d'investir la prospective, la DATAR se tourne davantage vers les bureaux d'études déjà mobilisés sur les questions d'aménagement du territoire que vers les structures spécialisées dans la prospective.

2.2. La mise en instrument de la prospective pour rationaliser l'action publique

L'appropriation de la prospective par la DATAR provoque de nouveaux déplacements des propriétés de cette pratique. Ce processus de domestication se caractérise par la volonté de scientificiser la prospective pour en transformer le statut : d'une attitude partagée par les membres d'un club, la prospective doit pour la Délégation devenir un instrument d'action publique autonome et reconnu. Cette entreprise de légitimation de la prospective comme expertise du long terme se traduit par une tentative de formalisation méthodologique et par un raffinement des outils mobilisés. C'est à cette période qu'est introduite la technique des scénarios.

Cette mise en instrument ne s'est pas faite de manière linéaire : elle recouvre au contraire une période de tâtonnement et d'expérimentation d'une diversité de techniques. De nombreuses méthodes sont testées en parallèle, de la simulation quantifiée aux scénarios contrastés en passant par le survol du territoire en avion. Le SESAME assume le caractère expérimental de sa démarche :

> *« Le schéma est encore à la recherche d'une doctrine et d'une méthode ; il l'a poursuivie en pratiquant une exploration de l'apport de l'informatique, de la théorie de la décision, des techniques avancées, des méthodes prospectives. »*
>
> Intervention du directeur du SESAME,
> compte-rendu des journées à Pont-à-Mousson, 29 janvier 1969
> (Archives nationales, versement SESAME, 19870492 art. 7-8).

Ce questionnement autour des instruments à mettre en place révèle une hésitation sur les fonctions de la prospective. Au cours des trois premières années du SESAME, les objectifs assignés à cet instrument se transforment pour suivre l'évolution des motivations de ses utilisateurs, au gré de la conjoncture

institutionnelle et politique. Ils se modifient aussi en fonction de la capacité de l'instrument prospective à y répondre. En effet, l'alignement entre le dispositif mis en place et la finalité poursuivie n'a rien d'automatique. Il résulte d'un processus d'ajustement par essais et erreurs. Il est le fruit d'une négociation entre les différents acteurs concernés par la mise en œuvre de l'instrument.

2.2.1. La méthode des scénarios : la prospective comme technique d'aide à la décision

Dans l'esprit du nouveau Délégué, Jérôme Monod, la création du SESAME s'inscrit dans un objectif plus large de rationalisation de la politique d'aménagement du territoire. Suite au départ d'Olivier Guichard, la DATAR doit en 1968 trouver une nouvelle légitimité pour pouvoir peser face aux autres administrations. Le lancement du SESAME intervient au moment où la direction de la Prévision du ministère des Finances développe sa méthode de Rationalisation des choix budgétaires (RCB). Inspiré du *Planning Programming Budget System* (PPBS) américain, cette méthode a pour but d'optimiser les effets des investissements et de conduire à une meilleure allocation des ressources de l'État (Bezes 2009). Ce contexte explique l'accent mis par la DATAR sur le mot d'ordre de rationalisation. Le SESAME doit être le pendant datarien de la RCB du ministère des Finances, en étant axé sur les perspectives à long terme là où la RCB se limite à la programmation budgétaire pluriannuelle.

Cet objectif se retrouve dans les premiers groupes de travail mis en place au sein du SESAME, orientés sur la question de la prise de décision. Le texte de présentation du système d'études de 1969 est à cet égard tout à fait explicite :

> *« Le SESAME se définit comme un système permettant de prendre des décisions de plus en plus correctes en matière d'aménagement du territoire, c'est-à-dire avec une meilleure connaissance des effets prévisibles sur l'avenir, des possibilités nouvelles et des contraintes qu'elles entraîneront sur le plan géographique. »*
>
> Présentation du SESAME
> (Archives nationales, versement SESAME, 19870492 art. 7-8).

Par rapport au Groupe 1985, la prospective change de vocation pour devenir plus opératoire. Associée à la simulation quantifiée, elle s'éloigne de la notion chère à Gaston Berger de « faits porteurs d'avenir » pour être considérée comme un outil

permettant d'éclairer les implications à long terme des différentes options politiques possibles.

Dès les premières réflexions du groupe « scénarios » du SESAME, la prospective est envisagée comme une technique d'aide à la décision. Faute de mieux, car c'est d'abord vers la simulation que se tourne le SESAME, avec le projet de système d'accumulation des données (SAD). En recueillant un grand nombre de données touchant à l'aménagement du territoire, la DATAR espère pouvoir mettre en place des techniques de simulation quantifiées, permettant d'estimer « objectivement » les conséquences des options politiques retenues.

Dans cette optique, le SESAME se rapproche de l'IRIA (Institut de recherche en informatique et en automatique). Créé en 1967, cet institut a pour mission de développer les applications opérationnelles de la recherche informatique, en lien avec le Plan Calcul. Rattaché à l'IRIA, le professeur Jean-Paul Trystram s'implique fortement dans les premières réflexions du SESAME. Il collabore avec la DATAR pour développer un logiciel de simulation, capable d'estimer de manière quantifiée les effets des choix en termes d'aménagement du territoire. Mais ce projet suppose des avancées technologiques importantes.

L'équipe du SESAME est consciente que cet objectif mettra du temps à être atteint. Dans cette optique, la prospective offre une solution provisoire, un compromis par défaut. Si elle n'a pas la précision et la rigueur espérées d'un traitement quantifié systématique, elle représente une première tentative de simulation, à partir d'hypothèses qualitatives. Le rapport Lecerf sur la méthodologie de la prise de décision rendu à la DATAR en septembre 1968 illustre cette conception initiale de la prospective :

> *« Dans une perspective à long terme, l'aménagement du territoire devra donc reposer sur un ensemble de méthodes de préparation des décisions, qui constituera une méthodologie de la décision. La nécessité des choix politiques demeurera entière, mais ils pourront intervenir après l'inventaire de leurs conséquences explicites ou implicites. Les incompatibilités ou les fausses alternatives pourront ainsi être évitées (...). L'élaboration d'une méthodologie de la décision sera nécessairement lente. En attendant de disposer d'un instrument plus perfectionné, qui ne sera peut-être jamais complet, il convient de guider dès maintenant la politique d'aménagement du territoire en tenant compte des réflexions qu'inspire une perspective à long terme (...) Les esquisses prospectives élaborées devront être*

> *fréquemment rectifiées, en principe annuellement. Les choix prospectifs seront ainsi progressivement adaptés à l'évolution des besoins, et avec l'appui de méthodes qui iront en s'affinant. »*
>
> Rapport Lecerf sur la méthodologie de la prise de décision, p. 4

La prospective est considérée par la DATAR comme alternative à la méthode RCB défendue par la direction de la Prévision.

Cette conception de la prospective comme instrument de simulation explique la focalisation du SESAME sur la méthode des scénarios prospectifs. Le groupe de travail en charge de la prospective est d'ailleurs d'emblée nommé « groupe scénarios pour 1985 ». À cette époque, la méthode des scénarios est peu répandue en France. Son importation par la DATAR témoigne de l'influence des futurologues étrangers.

La méthode des scénarios a d'abord été mise en œuvre au sein de la RAND corporation en lien avec l'analyse morphologique, par Herman Kahn et Olaf Helmer. Ce dernier a ensuite quitté la RAND pour créer l'Institute for the future (IFF). Lors de la première réunion du groupe « scénarios » à l'IRIA, un des consultants de l'IFF est présent pour présenter leurs méthodes et évoquer une collaboration possible. Si celle-ci n'aura finalement pas lieu, la présence de ce consultant démontre la circulation des méthodes qui a lieu à cette époque entre la prospective de la DATAR et la futurologie américaine (Durance 2010).

La DATAR prend néanmoins ses distances avec ces expériences issues de la prospective technologique, en soulignant la nécessité d'y introduire la dimension spatiale. Le groupe « scénarios » est d'ailleurs rebaptisé groupe de « prospective géographique ». La DATAR se rapproche alors d'un autre futurologue, le grec Doxiadis. Plus proche de l'aménagement du territoire, celui-ci a mené une étude prospective sur la région de la Plata, en construisant des scénarios prospectifs sur la base d'hypothèses qualitatives complétées par des projections quantifiées. Le directeur du SESAME, Gérard Weill, et un de ses chargés de mission, Bernard Irion, effectuent à la fin 1968 un voyage d'étude en Grèce pour s'informer sur ces méthodes.

Le groupe de travail s'approprie la technique des scénarios et passe une première commande à l'OTAM pour construire une méthodologie d'élaboration des scénarios. Cette commande fait l'objet de nombreux échanges entre l'OTAM et les chargés de mission de la DATAR, qui exposent leurs consignes :

> *« Il faut : 1/ Prendre un objectif dans le futur, sans rapport avec le présent. 2/ Faire une analyse atemporelle en 'habillant d'imagination' le scénario et en voyant toutes les conséquences qu'il implique. 3/ Ensuite seulement faire une étude diachronique en remontant dans le temps. »*
>
> Réunion du groupe Prospective géographique, décembre 1968, (Archives nationales, versement SESAME, 19870492 art. 7-8).

Face aux difficultés pour s'accorder *a priori* sur une méthode unique, la commande évolue. Il est demandé à l'OTAM d'expérimenter plusieurs méthodes pour construire trois scénarios contrastés, correspondant chacun à une option possible de politique d'aménagement du territoire.

Avant de revenir plus en détail sur l'élaboration des différents scénarios prospectifs par l'OTAM, soulignons que d'autres démarches sont conduites en parallèle par le SESAME. Il s'agit notamment d'une étude menée par le futurologue américain Herman Kahn, ancien de la RAND et fondateur du Hudson Institute. Commanditée par la DATAR, elle consiste à survoler la France en avion afin d'analyser les perspectives de développement du territoire. Réalisée entre 1969 et 1970, cette étude sera publiée quelques mois après les différents scénarios produits par l'OTAM.

Cette méthode atypique contraste avec la volonté de la DATAR de scientificiser la prospective. Elle provoquera d'ailleurs la critique des prospectivistes français, comme en témoigne le récit rétrospectif d'Armand Braun[44] :

> *« À la fin des années 1960 est intervenu un désastre méconnu pour la prospective, avec l'arrivée d'Herman Kahn. La DATAR a commis une erreur évidente dans ces années-là en le cautionnant. Ce futurologue américain incarnait une sorte de totalitarisme qui se prétendait prophétique : il faisait toutes sortes de prédictions et avait le sens de la mise en scène. Il est l'auteur d'un rapport fameux. Il se promenait en hélicoptère au-dessus de la France et disait : « Nancy doit disparaitre avant 20 ans et doit être transféré au Havre, parce que l'avenir c'est l'Atlantique ». Qu'on le veuille ou non, le discrédit qu'il a rapidement subi a atteint la prospective. »*
>
> Entretien avec Armand Braun cité par Cordobès et Durance (2007)

Toutefois, cette étude rejoint l'objectif de Jérôme Monod de positionner la DATAR à l'avant-garde de l'administration française, en testant de nouvelles

[44] Conseiller de synthèse auprès du Docteur Gros, Armand Braun a été une des chevilles ouvrières du Centre international de Prospective fondé par Gaston Berger.

méthodologies et en livrant un discours volontairement provocateur. Il s'en explique dans l'introduction du rapport, tout en prenant soin de se détacher du contenu polémique produit par la DATAR :

> *« Pourquoi publier dans la collection « Travaux et recherches de prospective » ce qui n'est ni une étude, ni un jugement, ni un programme ? Parce que par la méthode retenue et par la richesse en idées, bonnes ou mauvaises, du contenu, ces comptes rendus constituent une incitation à la réflexion et peut-être plus encore une sorte de provocation intellectuelle. »*
>
> Préface de Jérôme Monod au rapport du Hudson Institute (1972).

Le simple fait de commander une étude à un bureau d'études américain lui permet de remplir cet objectif et de montrer à quel point la DATAR est intégrée aux réseaux internationaux de l'expertise sur le long terme. En outre, le déficit d'expertise du Hudson Institute sur la France comme sur l'aménagement du territoire permet à la DATAR d'avoir une influence plus grande sur le contenu de l'étude, là où le travail avec l'OTAM se caractérise par de longues négociations sur l'approche retenue ou les résultats mis en avant. Au-delà de son contenu, cette étude illustre parfaitement le climat d'expérimentation existant au SESAME à cette époque.

2.2.2. Les tâtonnements de l'instrument : des scénarios contrastés au scénario tendanciel

L'apparition de la technique des scénarios ne se réduit pas à la reproduction à l'identique d'une pratique importée de la futurologie américaine. Elle fait l'objet d'un processus tortueux de traduction pour l'adapter à la pratique française de la prospective et aux exigences de la DATAR. La principale demande exprimée par la DATAR vis-à-vis de l'OTAM concerne la construction d'une méthodologie formalisée. Contrairement au Groupe 1985, la mission confiée à l'OTAM n'est pas une démarche ponctuelle, mais vise à élaborer une méthode générique, permettant de renforcer la solidité technique de l'instrument prospective. Il s'agit d'appliquer à l'activité prospective les principes de projections quantifiées et de simulation utilisés pour les études de planification et de programmation à long terme.

Cette demande de la DATAR n'est pas sans poser de difficultés aux chargés d'études de l'OTAM. Spécialisés sur les questions territoriales, ces derniers sont moins à l'aise que leurs collègues de la SEMA avec la modélisation. Leur stratégie

consiste à tester plusieurs méthodes de construction des scénarios. Ce processus de solidification de l'instrument n'est donc pas linéaire. Il résulte d'une négociation entre les exigences du commanditaire (la DATAR) et les moyens d'action à disposition du prestataire (l'OTAM). Cela explique le passage de la technique des scénarios contrastés à celle de l'élaboration d'un scénario tendanciel. La méthodologie développée peut être appréhendée comme une tentative d'hybridation entre les techniques utilisées pour la planification à long terme, les principes mis en avant par les clubs de prospective et certains concepts issus des sciences sociales.

Le travail de l'OTAM sur les scénarios contrastés se déroule entre novembre 1968 et avril 1969. Une équipe prospective se constitue au sein de l'OTAM, avec un groupe de travail par scénario, chacun testant des modalités de construction différentes. Les grandes lignes de chacun des scénarios sont définies par la DATAR : ils correspondent aux différentes priorités du programme de modernisation de la DATAR.

> *« Avant le scénario tendanciel, l'OTAM a fait pour la DATAR trois scénarios contrastés, plutôt tournés vers la production d'expertise (tant en termes de contenu que de méthodologie prospective). Leur but était de contribuer à élaborer une vision de l'espace géographique. On en a fait un premier sur les transformations de l'espace rural, avec derrière la tête l'industrialisation de l'agriculture (« l'agriculture sans terre »). Un deuxième portait sur le développement du tourisme ; c'est l'époque des grands projets d'aménagement sur le littoral (« la France côtière »). Et puis on a essayé d'introduire un autre scénario, sur l'aspect migratoire. La DATAR cherchait un thème sur la restructuration industrielle ; pour nous les deux sujets étaient étroitement liés. Mais la DATAR a refusé de faire un scénario sur ce sujet jugé trop sensible, et on s'est rabattu sur la question démographique : comment peut-on augmenter la population ? (« Une France de 100M d'habitants »). Chaque groupe scénario fonctionnait de son côté, sans méthodologie précise. On expérimentait et puis on mettait en commun pour débattre de la méthode la plus adaptée. À cette époque Gérard Weill (le directeur du SESAME) était très présent dans nos travaux : on le voyait quasiment toutes les semaines. »*
>
> Entretien avec la responsable de l'équipe prospective de l'OTAM (19/11/13)[45].

Ces scénarios contrastés correspondent aussi aux options privilégiées par les différentes figures de l'aménagement du territoire. Cette technique permet à la

[45] Sauf mention contraire, les entretiens cités ont été réalisés par l'auteur. La date de l'interview est indiquée entre parenthèse. Conformément à l'engagement pris vis-à-vis de nos enquêtés, nous avons décidé d'anonymiser l'ensemble des entretiens réalisés.

DATAR d'engager le dialogue avec ces décideurs politiques ou techniques, en soulignant la prise en compte de leurs décisions tout en montrant leurs implications. Jamais mentionné explicitement dans la publication des scénarios contrastés, cet aspect est perceptible dans la présentation de la technique des scénarios en interne à la DATAR :

> *« Le scénario, apparenté par certains côté au psychodrame, doit susciter des analyses, des problèmes, des questions ; il doit être employé avec d'autres méthodes : recherches morphologiques, modèles opérationnels, méthode Delphi, etc. Sa démarche lie imagination et cohérence, il s'agit d'une dynamique des forces. Ce qui fait la nature du scénario, c'est plus les articulations entre les idées que les idées elles-mêmes. Donnons des exemples de l'emploi de la méthode, quand l'une des force est privilégiée : France centripète (Delouvrier), France des métropoles (Hautreux), France linéaire (Le Corbusier), France côtière (Abel Thomas), au soleil (Lamour), de 100 millions d'habitants (Debré). »*
>
> Compte-rendu des journées à Pont-à-Mousson, 29 janvier 1969.
> (Archives nationales, versement SESAME, 19870492 art. 7-8).

Suivant de près les travaux de l'OTAM, le SESAME exprime sa déception. En effet, l'approche empirique adoptée par les membres de l'OTAM pour élaborer les scénarios est en décalage avec la volonté du SESAME de techniciser la méthode pour faire de la prospective une source d'expertise légitime :

> *« Les rapports élaborés ne sont pas très satisfaisants car ils reflètent la méthode peu formelle, celle du brainstorming, qui a été utilisé par les groupes de la SEMA. Il faudra réfléchir ce mois-ci à l'introduction de certaines règles qui orienteront la réflexion de ces groupes. Il serait utile de définir une base méthodologique minimale ; l'ouvrage de Jantsch peut en être l'un des éléments. »*
>
> Compte-rendu de la réunion de mars 1969 à l'IRIA
> (Archives nationales, versement SESAME, 19870492 art. 7-8).

Le bilan de ce premier travail est donc en demi-teinte pour le SESAME. D'un côté, il positionne la prospective comme une technique d'aide à la décision permettant d'identifier les implications de chaque option et donc de vérifier leur cohérence avec les orientations politiques mises en avant. De l'autre, l'OTAM ne parvient pas à travers ces trois scénarios à stabiliser une méthode d'élaboration unique et considérée comme suffisamment rigoureuse.

Le SESAME passe alors une seconde commande à l'OTAM, pour construire un scénario tendanciel de la France en l'an 2000 : « autrement dit une photographie de la situation actuelle dynamisée par les tendances lourdes du passé et par les

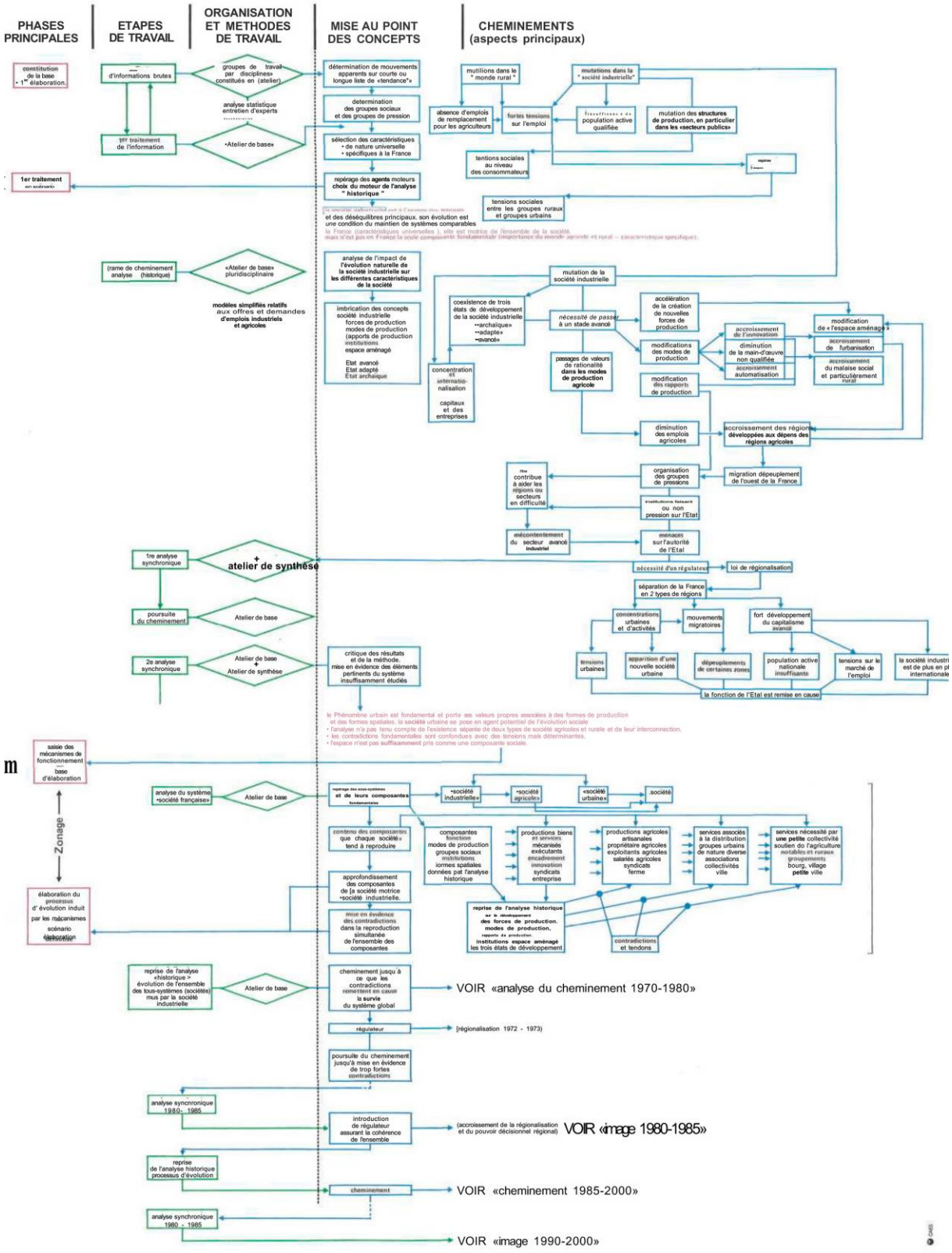
germes constatés » (CR réunion directoire à Voluceau, mai 1969). Les scénarios contrastés sont publiés en janvier 1971, sous le titre « Essais méthodologiques » (OTAM 1971a).

La commande passée à l'OTAM par la DATAR met l'accent sur le caractère systématique de la méthode d'élaboration du scénario. La DATAR saisit aussi le BIPE pour produire des données quantifiées sur la situation de la France en 1970 et des extrapolations à l'horizon 1985. Influencé par les approches marxistes dominant le champ intellectuel de l'époque et par l'analyse de système, l'OTAM construit sa méthode sur l'articulation entre la projection dynamique (le cheminement) et la vérification de la cohérence du scénario à différentes étapes (les bases 1970, 1985 et 2000).

Méthodologiquement raffiné, ce scénario tendanciel s'inscrit dans la continuité du premier travail de l'OTAM. Dans l'esprit de la DATAR comme de l'OTAM, il doit servir de référence pour mieux cerner les impacts respectifs des différents scénarios contrastés. Il constitue un préalable à un travail de scénarisation devant se poursuivre, de manière à décliner l'ensemble des options envisagées par les acteurs de l'aménagement du territoire. On retrouve cette vision initiale dans la présentation du SESAME :

> *« Lorsque le scénario tendanciel aura pris sa forme définitive, il sera possible de 'mesurer' d'autres scénarios ou d'apprécier les effets d'une politique déterminée d'aménagement du territoire. Le groupe de prospective géographique va pouvoir désormais aborder une nouvelle étape de son travail : la construction de scénarios contrastés qui se différencient du scénario tendanciel par l'intervention de politiques d'aménagement du territoire, préalablement définies. »*
>
> Présentation du SESAME, 1969 (Archives nationales, versement SESAME, 19870492 art. 7-8).

Figure 5. Schéma de la méthodologie du scénario tendanciel de l'OTAM
(Source : *Le scénario de l'inacceptable*, 1971)



Par rapport à la publication du Groupe 1985, le scénario tendanciel de l'OTAM traduit un changement du rapport au futur. Alors que le rapport *Réflexions pour 1985* mettait en avant les transformations des modes de vie provoquées par les innovations technologiques et les nouveaux besoins sociaux qu'elles suscitent, le scénario OTAM s'inscrit dans une vision plus conflictuelle de l'avenir, marquée par les évènements de Mai 68.

> *« On abandonne le consensus technologique implicite pour une vision plus conflictuelle de la société. On ne limite pas la réflexion au repérage des tensions entre groupes sociaux ou des déséquilibres ; ce qui nous intéresse ce sont les contradictions qui les engendrent, les enjeux qui motivent les groupes sociaux. »*
>
> Josée Landrieu (1981, p. 67).

Cette vision est fortement influencée par le géographe Henri Lefebvre, qui pointe la tension croissante entre la société industrielle et la société urbaine naissante. Cette grille de lecture d'inspiration marxiste sert de matrice à l'ensemble du scénario tendanciel. L'OTAM s'éloigne des scénarios de programmation pour se focaliser sur l'analyse de dynamiques sociologiques et leur spatialisation de manière à montrer les risques de déséquilibres à l'œuvre.

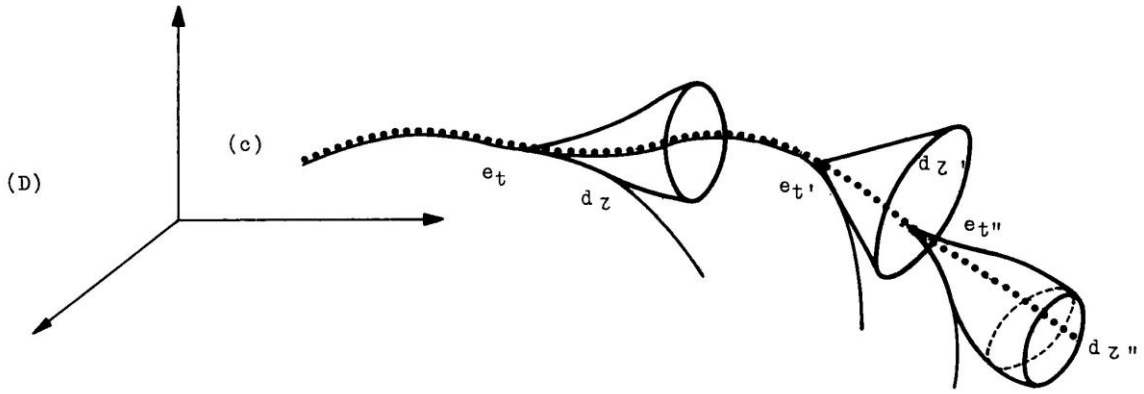
2.2.3. Une prospective quantifiée et modélisatrice, proche de la planification

Quels sont les outils mobilisés par les équipes de l'OTAM et du SESAME pour élaborer ces scénarios prospectifs ? Et quels sont leurs liens avec les pratiques des clubs de prospective et celles de la planification à long terme ? L'étude des documents publiés amène à penser que l'OTAM s'inspire davantage des techniques de planification que des principes de l'attitude prospective définis par Gaston Berger et ses disciples. Ce dernier est d'ailleurs peu cité dans les travaux du SESAME.

La principale caractéristique méthodologique des scénarios de l'OTAM est leur logique modélisatrice. Ils reprennent les techniques de la planification économique en les déclinant dans une perspective plus sociologique. Ils partagent avec la planification cette perspective de modélisation du fonctionnement de la société, prérequis à l'amélioration de sa prévisibilité.

Figure 6. Schématisation de la notion de « cône de développement »
(Source : Essais de scénarios contrastés, 1971)

Le schéma ci-dessous illustre la nature du cône de développement dans le cas d'un système de référence de l'espace (D) à trois dimensions. Il va de soi que l'espace (D) comporte toujours plus de trois dimensions et ne peut donc jamais faire l'objet d'une représentation graphique.



Les cheminements vraisemblables à l'instant (t) sont situés à l'intérieur du cône (d_z). Au départ la marge de manoeuvre est relativement faible ; si l'on veut infléchir l'état de la société, on doit s'appuyer préférentiellement sur les tendances existantes ; si par contre n'intervient aucune action spécifique, incitative ou volontaire, le cheminement est tangent à l'extrapolation tendancielle (1).

Cette modélisation de la société suppose de distinguer les éléments de base de son fonctionnement et d'identifier les facteurs d'évolutions. Dans cette logique, l'équipe de l'OTAM propose de dissocier quatre sociétés, ayant chacune ses caractéristiques et ses dynamiques propres : la société agricole, la société rurale, la société industrielle et la société urbaine. Le scénario tendanciel est appréhendé comme la résultante de l'articulation entre ces quatre sociétés, marquée par le poids croissant des deux dernières. Cette articulation est conflictuelle, mais se caractérise aussi par l'existence de mécanismes régulateurs, comme la régionalisation. Ces scénarios, élaborés au lendemain des événements de mai 68, reposent donc avant tout sur une lecture sociologique, influencée par l'analyse marxiste.

Fondés sur des hypothèses d'ordre qualitatif, ces scénarios comportent aussi de nombreuses données quantifiées. L'OTAM appuie ses projections à l'horizon 2000 sur des données, ce qui lui permet de partager le même langage que la

planification à moyen et à long terme et de renforcer la dimension spatiale des scénarios, en déclinant ces prévisions quantifiées à l'échelle régionale.

Figure 7. Projections quantifiées du scénario tendanciel
(Source : *Le scénario de l'inacceptable*, 1971)

TABLEAU DE LA POPULATION ACTIVE EN 1968, 1985 ET 2000

en milliers

	1968	1985	2000
Transport	1 167	1 300	1 400
dont postes et télécommunications	347	400	
Bâtiment	1 650	2 000	2 200
Travaux Publics	350	400	500
Énergie	350	300	300
dont combustibles minéraux solides	156	—	
Distribution	2 220	2 800	3 500
Recherche - Développement - Information	290	500	700
Tourisme	266	300	400
Construction électrique	372	500	600
Aérospatial	122	100	100
Industries agricoles et alimentaires	654	700	700
Chimie	335	400	500
Biomédical - Pharmacie - Santé	1 053	1 300	1 500
Agriculture	2 999	1 400	1 000
Sidérurgie - Métallurgie	232	200	300
Transformation des métaux - Mécanique	1 070	1 100	1 100
Automobile	345	400	400
Matériaux de construction	275	300	400
Papier Carton	130	200	200
Bois Ameublement	277	300	300
Textiles	813	600	400
Industries diverses	214	300	400
Services	4 090	6 100	7 300
Services domestiques	493	300	200
TOTAL :	20 300	21 800	24 400

L'accent mis sur la modélisation sociale révèle une double mutation de la prospective, quant à son objet et son mode de légitimation. Changement d'objet tout d'abord : les scénarios prospectifs produits par l'OTAM pour le SESAME ont pour but de construire un discours global sur l'évolution de la société. Cette prétention à la globalité contraste avec les travaux des clubs de prospective, centrés sur des thèmes plus ciblés et abordés successivement. Cette ambition nouvelle amène les nouveaux producteurs de l'expertise prospective à changer d'approche. Au caractère plus ponctuel des faits porteurs d'avenir pris individuellement, ils substituent une

approche plus systémique, construite à partir de l'identification de tensions structurelles.

Ce recours aux techniques de modélisation correspond aussi à un changement du registre de légitimation de la prospective, en lien avec l'évolution des acteurs en charge de sa production. Par rapport aux clubs de prospective, le SESAME traduit un processus d'anonymisation des prospectivistes. Les scénarios de l'OTAM sont élaborés par des chargés d'étude, inconnus du grand public et extérieurs au monde académique, ce qui contraste avec le profil des personnalités du Groupe 1985, dont la réputation scientifique et administrative suffisait à légitimer l'expertise. Les chargés de l'étude de l'OTAM sont, au contraire, obligés de techniciser leur travail prospectif pour le rendre crédible.

Les travaux du SESAME correspondent donc à une tentative de technicisation de la prospective. Pour cela, ses nouveaux producteurs mobilisent les outils utilisés pour la planification, à commencer par la modélisation. Cette mise en instrument de la prospective s'inscrit dans une logique de domestication de cette dernière, à partir des pratiques antérieures des acteurs concernés et des outils qui leur sont familiers. Ainsi, les chargés d'études de l'OTAM appliquent à la prospective les méthodes jusqu'alors employées pour les études de programmation. Tourné vers l'objectif de rationalisation des décisions, le SESAME encourage ce recours à la modélisation.

2.3. L'utilisation de la prospective comme énoncé d'institution

L'appropriation par la DATAR des travaux produits par l'OTAM transforme l'utilisation de la prospective et la signification qui lui est assignée. Jusqu'ici, les scénarios sont considérés comme un outil d'aide à la décision, à travers l'identification des implications à long terme de chaque choix politique. Au tournant des années 1960-1970, la DATAR abandonne cette ambition et mobilise la prospective comme une ressource argumentative pour justifier la nécessité d'une politique volontariste d'aménagement du territoire et d'une institution puissante pour la conduire.

Cette évolution illustre le caractère opportuniste des usages qui peuvent être fait d'un même instrument. Au-delà du profil des utilisateurs, l'usage d'un

instrument dépend de son contexte politique et institutionnel. Il est aussi fonction de la capacité de l'instrument à remplir avec succès les objectifs qui lui sont assignés. La transformation de l'usage des scénarios par la DATAR peut être appréhendée comme un tâtonnement pour optimiser leur impact, dans un processus d'essais et d'erreurs. Testant plusieurs modes d'utilisation, la DATAR cherche celui qui provoque le plus d'échos.

2.3.1. La traduction du tendanciel en *Scénario de l'inacceptable*

Publié dans la revue *Travaux et recherches de prospective* quelques mois après son élaboration par l'OTAM (OTAM 1971b), le scénario tendanciel est présenté comme « le scénario de l'inacceptable ». Décidé par la direction de la DATAR, ce changement de dénomination n'a rien d'anodin. Il résulte d'une modification de l'utilisation de la prospective par la DATAR et révèle l'ambiguïté persistante de cet instrument, en dépit de sa technicisation.

Moins de deux ans après sa création, le SESAME s'interroge sur sa vocation. Face à la difficulté de mettre en place une modélisation quantifiée, l'objectif de rationalisation des décisions est peu à peu remis en cause. Le partenariat avec l'IRIA est arrêté et les groupes de travail du SESAME sont fusionnés. Ce changement concerne aussi la partie prospective du système d'études. À l'origine, les scénarios avaient pour but d'identifier les implications de chaque option d'aménagement du territoire, de manière à identifier la meilleure politique à long terme. Le scénario tendanciel devait servir de référence pour juger la « gamme des scénarios contrastés ».

Dès 1970, la DATAR prend conscience de la difficulté à construire une méthodologie systématique permettant de traiter de façon homogène et rapide les différentes options envisageables. L'effort de mise en instrument de la prospective par l'OTAM n'est pas suffisant pour permettre une industrialisation de cette forme d'expertise. Face à ce constat, le regard porté par la DATAR sur le scénario tendanciel évolue. Celui-ci n'est plus considéré comme une anticipation du probable, devant servir de point de repère pour la construction ultérieure de scénarios contrastés. Renommé « scénario de l'inacceptable », il est présenté comme

l'illustration des conséquences de l'absence d'une politique d'aménagement du territoire. À changement de nom, changement de fonction.

Cette réappropriation du scénario tendanciel par la DATAR est révélatrice de l'ambiguïté de l'instrument et du discours qu'il produit. Elle montre que, sans même modifier le texte du scénario, il est possible d'en transformer la signification. Le paratexte qui accompagne la publication du scénario est déterminant pour en définir le sens et le statut.

Ce changement s'est fait à l'initiative de la DATAR, une fois le contenu du scénario élaboré par l'OTAM. L'équipe du bureau d'études n'a pas été associée à ce choix :

> *« Ce qui est intéressant c'est que la DATAR a diffusé ce qu'on avait produit sous le titre de « scénario de l'inacceptable », alors qu'on ne l'avait pas du tout conçu dans cette optique-là ! Pour nous c'était le scénario de l'inéluctable, dans lequel on disait que la seule issue possible face à l'éclatement du territoire, c'était la régionalisation (au sens de décentralisation, de prise de pouvoir de la société urbaine et industrielle ; pas au sens d'État interventionniste comme l'entendait la DATAR). (…) Il y a eu un basculement médiatique organisé par la DATAR. Quand ils ont eu notre scénario, ils nous ont demandé d'en écrire une synthèse en le tournant dans leur sens, en montrant que cette dynamique d'éclatement provoquait un besoin que l'État reprenne le pouvoir. J'ai refusé, et la rédaction de la synthèse a été faite par d'autres membres de l'équipe OTAM, qui avaient jusque-là été assez marginaux dans le processus. »*
>
> Entretien avec la responsable de l'équipe prospective de l'OTAM (19/11/13)

Pour schématiser, cet épisode marque la confrontation entre deux visions de la prospective : la vision de l'OTAM d'un côté, comme l'identification du probable, mettant l'accent sur le caractère scientifique de l'approche adoptée et en s'appuyant sur des concepts issus des sciences sociales ; la vision de la DATAR de l'autre, comme l'affirmation du souhaitable (ou de son contraire), en soulignant le caractère normatif pour susciter les réactions.

Cette divergence quant au statut de la prospective donne lieu à une négociation entre les différents producteurs-utilisateurs du scénario tendanciel, quant à l'utilisation qui en est faite. L'équipe de l'OTAM marque ainsi son désaccord face à l'interprétation normative du scénario par la DATAR. Mais dans ce processus, les acteurs disposent de ressources inégales pour imposer leur usage de la prospective. Coincé dans la posture du prestataire, l'OTAM joue un rôle déterminant dans

l'élaboration du contenu du scénario, mais pèse peu dans la présentation qui en est faite. À l'inverse, la DATAR en influence la signification, car elle peut en modifier le titre, mettre en avant certains passages tout en en laissant d'autres dans l'ombre, préciser le statut de l'étude dans la préface qui accompagne la publication, etc.

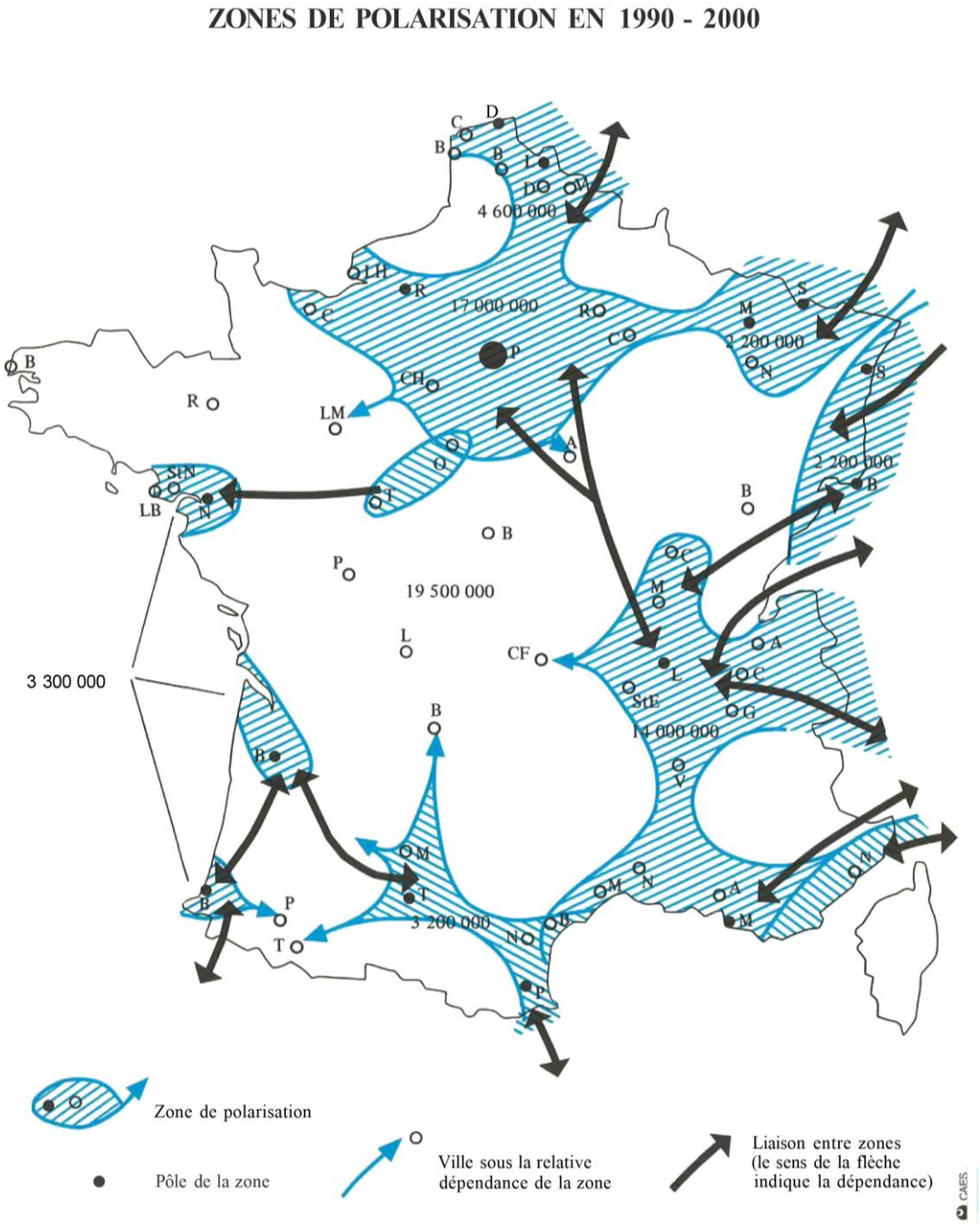
En ajoutant au terme de « scénario » celui « d'inacceptable », la DATAR exploite la dimension normative de la prospective, mobilisée ici pour souligner les conséquences néfastes de l'absence d'une intervention publique volontariste. Ce recours à l'anticipation n'est pas sans rappeler les analyses de Claudio Radaelli avec le concept de *policy narrative* (Radaelli 2000). À partir de l'exemple des politiques européennes, Radaelli montre que la construction d'un récit de politique publique passe par la mise en scène d'une tension dramatique. Suscitant l'effroi en mentionnant les conséquences de la non-action, cette tension dramatique vise à provoquer en réaction la prise de conscience de la nécessité d'une intervention. Dans sa préface à la publication du scénario, Jérôme Monod, le Délégué de l'époque, ne dit pas autre chose :

> *« Si la DATAR a jugé utile de publier ce travail, c'est parce que cette réflexion (…) oblige à s'interroger sur ce qu'il faut faire pour que la France de l'an 2000 soit différente de celle décrite ici. »*
>
> Préface de Jérôme Monod.

Mais faire du scénario produit par l'OTAM un récit efficace et mobilisateur suppose un travail de traduction par la DATAR. Comment transformer une étude volumineuse et nuancée en une tension dramatique limpide et directement compréhensible ? La DATAR mobilise deux procédés afin de mettre en scène le caractère inacceptable de ce scénario. D'une part, elle modifie le titre de l'étude et en change le statut : ce n'est plus une expertise mais un jugement politique. D'autre part, elle résume le contenu de l'étude à l'aide d'un schéma élaboré par l'OTAM. Reprenant la carte de France, ce schéma montre la polarisation de la croissance à l'horizon 2000. Il est d'ailleurs frappant de constater que seuls ces deux éléments ont atteint la postérité, le reste de l'étude étant rapidement tombé dans l'oubli. Ce schéma introduit la représentation cartographique, traditionnellement mobilisée par la planification urbaine, au sein de la production prospective (Debarbieux, Fourny et Vanier 2001).

Analysant ce schéma, Pierre Musso en souligne la parenté avec l'ouvrage *Paris et le désert français* de Jean-François Gravier : « ce scénario est qualifié d'inacceptable parce qu'il envisage une France disloquée, désarticulée, image inconcevable dans une vision républicaine et gaullienne du territoire. On peut lire en creux, dans cette image et ce document, les objectifs assignés aux politiques publiques d'aménagement du territoire. » (Musso 2008, p.42).

Figure 8. Carte de synthèse du *Scénario de l'inacceptable*
(Source : *Le scénario de l'inacceptable*, 1971)



Ce recours à la prospective ne se limite pas à la politique d'aménagement du territoire. Il vise surtout à renforcer le positionnement d'une institution et à en accroître la visibilité. Le *Scénario de l'inacceptable* fait l'objet d'une large diffusion, bien au-delà de sa publication dans la revue TRP. Il fait l'objet de nombreux articles dans la presse nationale et d'un documentaire de l'ORTF. Son titre est régulièrement repris dans les discours du Délégué de l'époque et des différents acteurs de l'aménagement du territoire. Il est aussi mobilisé par la Délégation pour engager le dialogue avec les autres ministères concernés par l'aménagement du territoire :

> *« La demande de la DATAR ne se limitait pas à l'exploration du tendanciel. L'équipe de l'OTAM devait également présenter régulièrement ses réflexions, ses hypothèses et les choix qu'elle faisait à des assemblées composées de différents représentants des ministères sous l'égide de la DATAR. Ces débats voulus par le politique visaient à faire évoluer les représentations et à transformer les mentalités. De la même façon, des rencontres furent organisées avec les universités, notamment à Grenoble. »*
>
> Josée Landrieu (2008, p. 68)

À l'époque de sa publication, les essais sur le futur se multiplient, alternant utopie et dystopie. À l'approche du nouveau millénaire, de nombreux journalistes et intellectuels se saisissent du thème du futur (« l'an 2000 ») pour exprimer leur interprétation de la société française. Dans ce contexte, la mobilisation de la prospective correspond à une volonté de la DATAR de développer une expertise plus visible. C'est ce que souligne Vincent Guiader lorsqu'il analyse l'activité des chargés de mission du SESAME : « *Leur pratique administrative, mise au service du pouvoir politique, milite pour la fabrication d'une expertise plus spectaculaire, imagée, suscitant de multiples réactions dans le champ journalistique et s'insérant habilement dans l'agenda gouvernemental.* » (Guiader 2008, p. 375).

Le succès du *Scénario de l'inacceptable* consacre la tentative de positionnement de la DATAR comme l'institution en charge du long terme. Montrant les conséquences néfastes à l'horizon 2000 de décisions considérées comme souhaitables à court terme, ce récit souligne la nécessité d'une réflexion publique à cette échéance.

Ce glissement lexical de l'aménagement du territoire vers le long terme n'est pas sans conséquence sur la vocation de la DATAR et sur sa place dans l'appareil administratif français. Il correspond à la stratégie de Jérôme Monod pour placer la DATAR comme une instance supra-ministérielle.

> *« Lorsqu'en 1963 la DATAR est créée, l'argument affiché est celui de la synthèse : l'objet de l'aménagement ne peut résulter que de la confrontation de multiples approches sectorielles. Il faut donc une institution ayant pour objet de synthétiser les compétences des divers ministères. Mais très rapidement, à ce projet de cohérence qui recouvrait en fait un projet politique de dépassement des pouvoirs administratifs, la DATAR ajouta un objectif nouveau, celui de la réflexion à long terme. Laissant au Plan les préoccupations à moyen-terme, elle affiche clairement qu'il n'y a d'aménagement du territoire qu'en termes prospectifs. »*
>
> Josée Landrieu (1981, p. 55).

Alors que l'aménagement du territoire de Guichard reposait sur la coordination des investissements spatialisés des différents ministères, l'aménagement du territoire de Monod consiste à orienter les choix ministériels à partir de leurs conséquences à long terme, ce qui justifie les tentatives de la DATAR pour formaliser la prospective comme méthode et pour en acquérir le monopole.

2.3.2. Le *Scénario de l'inacceptable* pour redéfinir l'aménagement du territoire

Cherchant à mettre en évidence les implications d'une absence d'intervention publique, le *Scénario de l'inacceptable* n'a pas vocation à être mis en œuvre. Il ne constitue pas en tant que telle une stratégie d'action publique, déclinée en objectifs politiques et en orientations opérationnelles. Il n'en est pas pour autant dénué d'effets. D'une part, il contribue à diffuser une certaine lecture du territoire. D'autre part, il impulse une réorientation de l'aménagement du territoire, en mettant l'accent sur les problématiques sociales et sociétales.

Les scénarios prospectifs publiés par le SESAME introduisent une nouvelle représentation du territoire, de son fonctionnement et de son évolution. Leurs élaborations successives et leur diffusion large conduisent à stabiliser une grille de lecture territoriale et à l'établir en référence.

Pour comprendre la grille de lecture territoriale qu'il dessine, il est intéressant de se pencher sur les échelles et les ensembles territoriaux que mentionne le *Scénario de l'inacceptable*. Celui-ci met en effet en lumière une lecture urbaine et régionalisée du territoire national. C'est à l'échelle régionale que sont présentés les éléments quantifiés, sous forme de tableaux ou de cartes. C'est aussi l'échelle retenue pour décrire la spatialisation des phénomènes évoqués. Dans son rapport, l'OTAM fait ainsi la distinction entre des « régions en fort développement » et des « régions moins développées », ce qui rappelle le premier plan national d'aménagement du territoire conçu par le ministère de la Construction. Aucune référence n'est faite au niveau départemental, alors même qu'il reste à l'époque l'échelon clé de l'administration déconcentrée et de l'organisation politique du territoire. Par ailleurs, le cadre national n'est jamais remis en cause, bien que l'OTAM mentionne le développement des échanges internationaux. Sa stabilité est posée comme une hypothèse de départ par la DATAR.

Dans son scénario tendanciel, l'OTAM considère la régionalisation, entendue comme une décentralisation du pouvoir, comme le principal facteur de régulation de l'évolution de la société. Elle est présentée comme la réponse « tendancielle » au développement de conflits économiques et sociaux spatialisés :

> *« Seule solution, la régionalisation paraît susceptible de diminuer les tensions. On n'entrevoit guère d'autres politiques possibles, capable de constituer dans l'immédiat une solution positive aux problèmes institutionnels. La création d'instances régionales, dotées d'un pouvoir décisionnel suffisant, peut susciter un développement économique plus équilibré. Elles peuvent catalyser les mouvements d'hostilité et permettre à l'État de dégager sa responsabilité directe. »*
>
> Le Scénario de l'inacceptable, p. 44.

Le *Scénario de l'inacceptable* souligne ainsi l'intérêt d'une régionalisation plus poussée. Il le fait au moment même de l'échec du référendum de 1969, dont la mise en place d'institutions régionales renforcées était une proposition phare.

Cette vision régionalisée de l'évolution tendancielle du territoire est complétée par une interprétation urbaine de la société française et de son devenir. Dans son effort de modélisation sociale, l'OTAM distingue la société française en quatre sous-ensembles : la société agricole, la société rurale, la société industrielle et la société urbaine. Les deux premières sociétés sont présentées comme archaïques.

Leur impact sur l'évolution tendancielle du pays est considéré comme marginal. L'OTAM concentre son attention sur les deux dernières. Il appuie son raisonnement sur deux phénomènes : l'accélération du mouvement d'urbanisation et l'attraction vers les villes des habitants et des entreprises. Le bureau d'études met l'accent sur la tension potentielle entre la société urbaine et la société industrielle : la primauté est-elle donnée aux logiques économiques ou à la question des modes de vie ?

On retrouve ce même tropisme urbain et métropolitain dans la suite du programme de travail du SESAME, qui entend décliner le tendanciel national sur plusieurs thématiques. La DATAR lance ainsi une étude sur les grandes régions urbaines et leur fonctionnement (OTAM et CERAU 1973), pour prolonger le travail mené sur les métropoles d'équilibre, tout en mettant l'accent sur les interactions existant entre les différentes villes d'une même région.

L'activité prospective du SESAME conduit aussi à transformer la vocation de l'aménagement du territoire. Pour comprendre les formes prises par le recours à la prospective par la DATAR et les effets qu'il produit, il nous faut évoquer Mai 68. Le SESAME est mis en place quelques mois après ces évènements et en porte durablement la marque.

Mai 68 est souvent présenté comme une épreuve politique, ayant conduit à la démission du Président De Gaulle après l'échec du référendum. Mais c'est aussi un bouleversement pour l'administration. Ces événements font apparaître l'appareil d'État comme déconnecté des évolutions et des attentes de la société, incapable de s'adapter aux recompositions économiques et sociales en cours. La DATAR se saisit de ce contexte pour montrer la nécessité de transformer le fonctionnement de l'administration. Sous l'impulsion de son délégué, Jérôme Monod, elle étend son projet modernisateur au-delà de l'aménagement du territoire pour aborder l'ensemble de l'appareil d'État.

Dans ce contexte, la prospective est appréhendée comme un moyen d'améliorer la connaissance de l'administration sur les transformations de la société. Elle se développe au même moment que la recherche incitative. Cet accent sur la fonction « études » et sur la dimension sociologique n'est pas sans conséquence sur la vocation de la DATAR et ses modalités d'intervention. Tout comme le Groupe 1985 avait accompagné « la conquête du social par le Plan » (Spenlehauer 1998),

l'activité prospective du SESAME transforme l'objet et l'objectif de l'aménagement du territoire. Jusqu'alors, l'aménagement du territoire était centré sur l'orientation de l'implantation des entreprises et sur la localisation des investissements publics. Avec la prospective, l'aménagement du territoire passe d'une logique de programmation à une logique de compréhension des dynamiques socio-économiques à l'œuvre dans la société.

Cette redéfinition de l'aménagement du territoire se retrouve dans les activités prospectives de la DATAR, à la suite de la publication du *Scénario de l'inacceptable*. À partir de 1971, le SESAME élargit son domaine d'étude en passant de la prospective géographique à la prospective sociale. La prospective change alors de fonction pour devenir une méthode de compréhension des évolutions de la société de l'époque. Le programme de travail du SESAME de 1971 rend ce tournant explicite :

> *« Il devenait chaque jour plus clair que le schéma général n'était ni la rationalisation des procédures de décision, ni celle de l'organisation de l'espace, mais le moyen pour la société française de prendre en charge, d'une certaine manière, son devenir (...) La conception du schéma général peut être considérée aujourd'hui comme la mise en perspective globale de l'espace socio-économique français à la lumière des transformations possibles de l'ensemble de la société. »*
>
> Programme de travail du SESAME de 1971, (p. 15).

Ce changement révèle un intérêt croissant de la DATAR pour les dynamiques sociologiques, dans le contexte de mise en avant du projet de « Nouvelle société » de Jacques Chaban-Delmas. Le SESAME entreprend de se rapprocher du service des Affaires sociales du Plan et de son directeur Jacques Delors, qui avait joué un rôle important dans l'idée du projet de « Nouvelle société ». Dans une note envoyée à Jacques Delors en mars 1971, le directeur du SESAME écrit ainsi :

> *« On considère désormais que l'action de la DATAR ne peut trouver sa dimension et sa cohérence que dans la mesure où elle se fonde sur les grandes tendances et les forces majeures, sociales et politiques qui composent la société et déterminent son avenir. D'où l'ambition de dépasser une politique d'aménagement orientée par des considérations d'abord géographiques et économiques pour parvenir à une définition et à une prospective fondées prioritairement sur l'étude des rapports sociaux et des forces socio-économiques concernées. »*
>
> Note du SESAME de mars 1971 (Archives nationales, versement 19870492).

Cet élargissement de l'objet de la prospective datarienne conduit à une nouvelle tentative d'enrôlement des universitaires, en se tournant cette fois-ci vers la sociologie et la science politique. Le programme de travail du SESAME de 1973 justifie cette inflexion :

> *« On ne saurait s'étonner que la DATAR ait été conduite à nouer des contacts plus étroits que par le passé avec l'Université et tous ceux qui s'intéressent au problème du changement social. La DATAR a même été amenée à solliciter un certain nombre d'organismes universitaires ou de bureaux d'études pour qu'ils donnent à leurs recherches une dimension plus délibérément prospective. »*
>
> Programme de travail du SESAME de 1973, (p. 3).

Dans cette optique, la DATAR encourage la formation du Groupe de prospective sociale. Situé à l'extérieur du SESAME et en lien avec plusieurs administrations (la DATAR, le CGP et la DGRST), ce groupe rassemble plusieurs centres de recherche universitaire : l'Institut d'Études Politiques de Grenoble, l'IREP (Institut de recherche économique et de planification, Grenoble), le Laboratoire de sociologie du travail d'Aix-en-Provence, le Centre interdisciplinaire d'études urbaines de Toulouse, le Centre de sociologie des organisations et le Centre de sociologie urbaine. Coordonné par le chercheur indépendant André-Clément Découflé, ce groupe se réunit plusieurs fois entre 1970 et 1971 pour établir un programme de recherche en prospective.

Dès 1970, la DATAR confie une étude au professeur Yves Barel sur l'application de l'analyse de système à la prospective (Barel 1971), de manière à renforcer la dimension sociologique de la prospective et à la distinguer de la futurologie américaine comme de la prospective technologique. Spécialiste français de l'analyse de système, Yves Barel crée alors au sein de l'IREP un Institut de Prospective et de Politique Scientifique.

Toujours dans cette volonté de développer la recherche en prospective, la DATAR encourage en juin 1971 la création du Laboratoire de prospective appliquée. Rattaché à Futuribles et intégré au sein de la Maison du Futur, le LPA est dirigé par André-Clément Découflé. Il a surtout pour principale mission d'animer le Groupe de prospective sociale.

En mars 1972, la DATAR publie dans sa revue TRP un premier bilan du travail du Groupe (Découflé et Nicolon 1972), titré *Prospective et société :*

problèmes de méthodes et programme de recherche. Les auteurs y exposent l'ambition du projet :

> *« La prospective n'est ni une science du futur, ni une méthodologie de la prédiction : elle est un corps de question concernant le devenir – questions rigoureuses au sens où la démarche qui conduit à leur formulation se trouve en chacune de ses étapes contrôlée par une méthodologie scientifique et appuyée sur un ensemble d'observations précises »*
>
> Prospective et société : problèmes de méthodes et programme de recherche (p. 15)

En réalité, cette publication témoigne surtout de la difficulté des membres du groupe à s'accorder sur une définition commune de la prospective et de sa méthodologie. Le programme de recherche présenté correspond à la juxtaposition des projets de recherche proposés par les différents laboratoires[46], sans parvenir à en dégager une problématique d'ensemble.

2.4. Conclusion intermédiaire

Cette analyse de l'activité prospective du SESAME donne à voir la transformation de cette pratique au tournant des années 1960-1970. D'abord envisagée par la DATAR comme un instrument d'aide à la décision, son usage évolue pour devenir l'espace d'élaboration d'un énoncé d'institution.

La tentative des scénarios contrastés montre les difficultés rencontrées par la Délégation à faire des scénarios prospectifs un outil systématique d'aide à la décision, à travers la modélisation quantifiée des effets de chaque option politique possible. Ni l'OTAM ni le SESAME ne parviennent à construire une méthode suffisamment robuste et simple d'utilisation pour qu'elle soit reprise par l'ensemble de l'administration. L'objectif initial de la DATAR d'utiliser l'instrument prospective comme une méthode alternative à la Rationalisation des choix budgétaires (RCB) se solde par un échec.

Pour la DATAR, l'apport de cette pratique est ailleurs. En quelques années, la prospective devient un élément clé de son identité. Fragilisée par le départ d'Olivier Guichard, elle se saisit de la prospective pour conforter son positionnement au sein

[46] La prospective des activités hors-marché, la prospective urbaine, celle du travail, du système politique, des changements culturels et la prospective de l'information.

de l'appareil d'État. Cette activité discursive lui permet tout d'abord de démontrer la nécessité de l'aménagement du territoire, à travers la mise en scène d'un « scénario tendanciel » désigné comme « inacceptable ». Comme pour le Plan quelques années auparavant, l'énoncé prospectif contribue aussi à justifier l'élargissement de son intervention aux thématiques sociales et sociétales, alors que son action se concentrait jusqu'ici sur l'économie avec la politique de décentralisation industrielle.

Avec la prospective, la DATAR se place en outre comme l'institution en charge du long terme. En revendiquant le monopole sur cette expertise anticipatrice, elle cherche à se substituer au Commissariat général du Plan. Le recours au futur s'inscrit dans une stratégie plus large conduite par Jérôme Monod, pour faire passer la Délégation de l'interministériel au supra-ministériel, à travers l'énonciation d'un schéma général d'aménagement de la France à l'horizon 2000.

Cette période correspond ainsi à un cercle vertueux entre une institution (la DATAR) qui investit ses ressources financières et politiques pour légitimer une forme d'expertise atypique (la prospective), cette dernière venant en retour justifier et conforter sa mission. Le succès de l'énoncé d'institution (le *Scénario de l'inacceptable*) montre l'efficacité de cette dynamique. La période qui s'ouvre à partir des années soixante-dix en révèle néanmoins la fragilité.

3. Un instrument dépendant de ses utilisateurs

Le choc pétrolier de 1973 et la crise économique qu'il provoque sont souvent présentés par l'histoire indigène de la prospective comme la cause principale du déclin de cette activité à partir du milieu des années 1970 (Delamarre 2002; Durance et al. 2007; Godet et Durance 2011) : la prospective aurait été durablement décrédibilisée par son incapacité à prévoir la fin des Trente glorieuses.

L'analyse de cette pratique et de ses usages durant cette décennie montre que c'est avant tout l'affaiblissement des institutions planificatrices qui provoque une profonde recomposition du champ de la prospective. Ces changements illustrent la fragilité du recours au futur et confirment notre interprétation de la prospective comme un instrument à l'état liquide. Du fait de son faible degré de technicité, l'efficacité de la prospective reste dépendante de ses utilisateurs. Quand le poids de ces derniers diminue, c'est toute la légitimité de l'instrument qui est remise en cause. La concentration de l'activité prospective autour de la DATAR au tournant des années 1960-1970 accentue ce phénomène.

3.1. La remise en cause du projet planificateur

Marqué par le ralentissement de la prospérité économique des Trente glorieuses et par la contestation croissante du projet modernisateur porté par le régime gaulliste, le début des années soixante-dix correspond à un changement de période pour la DATAR. Étroitement liée au gaullisme et au climat de forte croissance démographique et économique de la décennie précédente, la Délégation est durablement affaiblie par cette double évolution.

Dans ce contexte, l'énoncé d'institution se retourne contre son utilisateur. Accusé de ne pas avoir su anticiper les chocs pétroliers et la crise économique qu'ils provoquent, l'instrument prospective est mobilisé pour jeter le discrédit sur l'institution qui le porte. Les projections à long terme deviennent la preuve de l'incapacité de la DATAR et de l'aménagement du territoire à affronter les enjeux du moment. Le cercle vertueux se transforme en cercle vicieux : politiquement affaiblie, la DATAR n'a plus les ressources suffisantes pour démontrer l'utilité de l'expertise

prospective, cette dernière soulignant à son tour le décalage entre le projet de long terme porté par la Délégation et l'évolution effective du pays.

3.1.1. Le déclin de la planification à long terme et la réorientation de la DATAR

La perte de vitesse du SESAME au cours des années 1970 résulte avant tout de l'affaiblissement politique de la DATAR. La stratégie de positionnement de la DATAR comme l'institution du long terme conduite par Jérôme Monod avait été rendue possible par une conjoncture politique favorable. La mise en place du SESAME avait été facilitée par la crise politique qui avait suivi Mai 68, tout comme l'extension du domaine de l'aménagement du territoire avec la prospective sociale avait été en phase avec le programme de Nouvelle Société de Jacques Chaban-Delmas. À partir de 1972, la dynamique s'inverse.

La fin du gouvernement Chaban-Delmas en juillet 1972 marque la fin de l'ambition supra-ministérielle de la DATAR, à laquelle la prospective avait servi de justification. Avec la création d'un grand ministère de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme, la DATAR est réintégrée au sein de l'administration.

Ce changement se traduit par une revanche du sectoriel sur le transversal et entraîne une concurrence croissante entre le SESAME et le corps des ingénieurs des Ponts sur la production d'expertise et sa légitimation. Alors qu'elle avait permis à la DATAR de marquer sa spécificité, la prospective peine de plus en plus à peser face à l'expertise technique des ingénieurs des Ponts. Ce conflit d'expertise n'est pas sans conséquence sur le programme de travail du SESAME, comme l'a montré Guiader à partir des archives du système d'études :

> *« L'Équipement ne paraît pas souhaiter un co-pilotage mais plutôt un partage des travaux d'ailleurs assez abstrait : la DATAR ferait des « études fondamentales » et « théoriques » et l'Équipement des études « concrètes » sur les villes. »*
>
> Note du directeur du SESAME au Délégué de la DATAR, février 1972, cité par Guiader (2008, p. 416).

Le programme de travail du SESAME pour l'année 1973 reflète ce climat de remise en cause de l'institution :

> *« Les difficultés qu'a connues le SESAME sont le lot de tout système d'études et de recherche, les évolutions ou modifications subies le signe de sa vitalité »*
>
> Introduction du directeur du SESAME, Jacques Durand (p. 5)

Deux ans plus tard, l'élection de Valéry Giscard d'Estaing représente un nouveau coup dur pour la DATAR. Rompant avec le projet gaulliste, le président Giscard d'Estaing conteste l'intérêt de la planification à long terme. Dans un contexte marqué par la crise économique, la feuille de route de la DATAR s'en trouve profondément modifiée.

Le ministre de l'Intérieur, Michel Poniatowksi, autorité de tutelle de la DATAR, remet en cause la politique d'études de cette dernière et annonce la fin de la politique des métropoles d'équilibres, conformément à la volonté présidentielle de limiter la croissance urbaine. En 1975, Jérôme Monod est remplacé par son adjoint, François Essig. Son départ est suivi de celui de Jacques Durand, directeur du SESAME depuis 1970.

Sans être supprimé, le SESAME en ressort affaibli. Le programme d'études est revu et les travaux considérés comme trop éloignés des nouvelles priorités de l'aménagement du territoire sont abandonnés :

> *« Nous n'avons pas repris cette année certains thèmes d'études qui ont ces dernières années bénéficié d'efforts particuliers. (…) Nous avons eu à cœur de nous rapprocher davantage des objectifs actuels de l'aménagement du territoire, qui compte tenu de la crise ou de ses séquelles, doit concentrer ses forces et ses moyens sur quelques préoccupations prioritaires. »*
>
> Programme de travail du SESAME de 1976, (p.11).

La période 1975-1981 se caractérise par une « anomie du dispositif de commande d'études » de la DATAR (Guiader 2008, p. 421). Le SESAME est progressivement vidé de son contenu prospectif. Les études sont réorientées vers des thématiques plus opérationnelles, sans nouveau recours à la technique des scénarios. Le retour fait par le SESAME sur son programme d'études de 1978 à 1981 témoigne de cet éloignement de la prospective :

> *« Dans un environnement de ruptures, de mouvement et de différenciation, la démarche prospective à base tendancielle perdait sa pertinence. Même si la notion de 'tendanciel' n'implique pas la reproduction à l'identique, elle suppose la continuité des processus, la pérennité des structures motrices et des grands équilibres. (…) Il fallait donc, au moins pour un temps, s'écarter de la démarche antérieure et revenir à l'étude des composantes de base du mouvement économique et social sur l'espace. »*
>
> Programme de travail du SESAME de 1981, (p.6).

Alors que les effectifs du système d'études avaient rapidement augmenté entre 1968 et 1971, les recrutements sont stoppés (Massardier 1996b). Cette prise de distance de la DATAR avec la prospective est aussi visible dans les structures d'expertises qu'elle sollicite. La collaboration avec l'OTAM (devenu en 1973 « Prospective et Aménagement ») baisse d'intensité au profit d'instituts de conjonctures économiques ou de laboratoires de recherche (Guiader 2008). En 1982, le SESAME est définitivement supprimé.

3.1.2. La décrédibilisation de la prospective comme forme d'expertise

Le déclin du SESAME ne s'explique pas uniquement par des facteurs institutionnels. Il correspond aussi à une transformation des formes d'expertise considérées comme légitimes. Nous avons vu précédemment que l'émergence de la prospective avait été rendu possible par l'enrôlement d'autres acteurs : le patronat pour les clubs de prospective, des figures universitaires pour le Groupe 1985 et les bureaux d'études pour le SESAME.

À partir de 1972, la prospective subit des critiques de plus en plus nombreuses sur ses méthodes et ses projections. Son caractère ambigu, entre l'analytique et le normatif, et sa proximité avec le politique, jadis facteurs de son succès, se retournent contre elle en procès de scientificité. Elle est aussi confrontée à une concurrence accrue avec d'autres formes d'expertise, du côté de l'économie comme de la géographie.

Les premières attaques à l'encontre de la prospective sont émises par le monde universitaire. Nous avons vu précédemment que la DATAR avait conduit une

nouvelle tentative d'enrôlement des universitaires, à travers la mise en place du Groupe de prospective sociale. Destinée à renforcer la légitimité de l'expertise prospective et à en étendre l'objet, cette stratégie atteint vite ses limites. La mise en œuvre du programme de recherche se solde par un échec :

> *« En dépit de la qualité des efforts entrepris par plusieurs équipes de chercheurs pour donner au moins un commencement d'exécution à chacun de ces projets, on ne sache pas que quatre ans après, des publications mêmes partielles soient venues témoigner du franchissement d'une première étape dans la mise en place d'un ensemble coordonné d'efforts de recherche. »*
>
> (Découflé 1976, p. 59).

Pire, cette tentative d'enrôlement aboutit *in fine* à une remise en cause de la crédibilité de la prospective. La mise en place du Groupe de prospective sociale correspondait à un intérêt bien compris des chercheurs.

> *« Beaucoup de chercheurs sont venus dans le Groupe de prospective sociale par opportunisme. L'étiquette de prospective accolée à un projet de recherche signifiait alors promesse de contrats. »*
>
> Témoignage d'un chercheur (Découflé 1976, p. 46).

Rapidement, ils se trouvent toutefois confrontés aux contraintes liées à la commande publique. Face au questionnement croissant quant à l'utilité du SESAME, la DATAR diminue ses crédits de recherche et accroît son contrôle sur les études menées. Comme pour le *Scénario de l'inacceptable*, elle mobilise la production d'expertise pour asseoir son positionnement et objectiver son énoncé d'institution. Ce malentendu entre chercheur et décideur est renforcé par la faible codification de la pratique prospective :

> *« Le contrôle de la production de ces nouveaux discours [de la société sur elle-même] rassemblés sous l'étiquette de prospective se trouve facilité par leur absence d'armature épistémologique : toujours à mi-chemin entre la mondanité et la rigueur, la prospective est à tout le monde. Le décideur y est à l'aise et ne se fait pas faute de prendre lui-même part à sa production. »*
>
> (Découflé 1976, p. 49).

Ce malaise face à la commande se double d'un malaise face à la prospective. Soucieux de se différencier des bureaux d'études pour ne pas entacher leur reconnaissance académique, les universitaires critiquent le laxisme scientifique de

cette pratique à la méthodologie incertaine. Dans sa thèse écrite près de dix ans plus tard, Josée Landrieu, revient sur cette rupture entre le Groupe de prospective sociale et l'OTAM :

> *« Il faut noter que ce Groupe de prospective sociale produisait une réflexion sur la prospective mais n'élaborait pas de prospective. Cette coupure a inévitablement conduit le groupe à une position de 'critique extérieur' contestant la valeur scientifique de la prospective. On lui retirait le droit à la synthèse entre plusieurs disciplines ; les réflexions sur le présent faites à partir d'un futur éventuel ne pouvaient être scientifiques. (...) À partir de cette double critique, les positions se sont rigidifiées. Les chercheurs en sciences sociales et les institutions chargées de l'orientation des programmes de recherches ont réfuté la valeur scientifique de la prospective et s'en sont désintéressés. Ni la DGRST, ni le CNRS, ni les divers services de ministères chargés de la recherche urbaine, ni le CORDES n'ont financé des travaux de prospective. »*
>
> Josée Landrieu (1981, p. 70).

Alors qu'il devait marquer une nouvelle étape du développement de l'expertise prospective, le Groupe de prospective sociale produit l'effet inverse. Refusant à la prospective toute dimension scientifique, les membres du Groupe de prospective sociale mettent en échec cette nouvelle tentative d'institutionnalisation universitaire de la prospective.

Cette dé-crédibilisation de la prospective s'inscrit dans un contexte plus large de transformation des formes d'expertise considérées comme légitimes. L'arrivée de Valery Giscard d'Estaing à la Présidence de la République en 1974 met fin à la période gaulliste marquée par la proximité entre élus, haut-fonctionnaires et experts réunis autour d'un même projet réformateur. Désireux de reprendre la main sur l'administration d'État et de mettre à distance la nébuleuse réformatrice issue du gaullisme, le nouvel exécutif se positionne en faveur d'une distinction nette entre production académique, expertise administrative et pouvoir politique. Cela constitue un facteur déterminant dans le déclin de la prospective telle qu'elle s'était développée depuis les années 1950. Après 1974, l'ambiguïté de la prospective entre le normatif et l'analytique, qui avait été une des raisons de sa mobilisation par les institutions planificatrices comme le Plan ou la DATAR, devient un handicap majeur qui freine sa reconnaissance comme forme d'expertise légitime.

Cette nouvelle orientation politique se traduit notamment par un coup d'arrêt donné à la recherche incitative sous la mandature Giscard d'Estaing (Bezes et al. 2005). Dénonçant l'inspiration marxiste prise par la recherche subventionnée, la nouvelle majorité met en doute son utilité et en diminue les crédits. Le SESAME se trouve directement impacté par ce choix budgétaire, tout comme l'écosystème de laboratoires académiques et de bureaux d'études privés qu'il finançait.

Dans ce contexte, la prospective est confrontée à la concurrence d'autres formes de pratique plus adaptées aux nouveaux critères de légitimité de l'expertise administrative. La période des années 1970 correspond en effet au développement d'une « industrie de la conjoncture » (Guiader 2008, p. 414).

Alors que, dans un contexte de crise économique, l'objectif de planification à long terme laisse place à la volonté de maîtrise du court-terme, l'analyse de la conjoncture se substitue à l'exploration du futur. De nombreux organismes de conjoncture se développent au sein de l'administration mais aussi en dehors, notamment du côté des banques et des organismes patronaux. Leurs analyses quantitatives, qui exploitent les données primaires produites par l'INSEE, s'accordent bien avec le discours sur la nécessaire neutralité de l'expertise. La neutralité du chiffre et de la formule économétrique s'oppose à la dimension idéologique voire militante du scénario qualitatif de la prospective.

La suppression du SESAME prend aussi place au moment de la montée en puissance de ceux que Gilles Massardier a appelé les « nouveaux géographes » (Massardier 1996). La DATAR s'éloigne des sociologues et des politistes pour se rapprocher des géographes, et notamment de Roger Brunet. Adepte de la géographie appliquée, ce géographe et son équipe rassemblée au sein du GIP Reclus se distinguent des chargés d'études de l'OTAM des années 1968-1973 par leur ancrage universitaire. Dotés d'un capital académique plus solide, ils le mettent à profit pour crédibiliser leur expertise et la détacher du politique.

Le déclin de la prospective datarienne au cours de la décennie soixante-dix résulte donc d'un double processus : la remise en cause du projet planificateur de la DATAR et la décrédibilisation de la prospective comme forme d'expertise légitime. Ces deux évolutions sont étroitement liées et se renforcent mutuellement.

3.2. La transformation de l'activité prospective et de ses acteurs

Cette remise en cause de la prospective planificatrice au cours des années 1970 ne conduit pas pour autant à une disparition de la prospective. De nombreuses démarches continuent à être menées durant cette période, comme par exemple le projet Interfuturs de l'OCDE entre 1976 et 1979.

L'hypothèse d'un déclin de la prospective entre 1975 et 1985 doit être nuancée. En réalité, il s'agit moins d'un déclin que d'une transformation de la prospective et de ses utilisateurs. Au cours de cette période, la demande de prospective se déplace des institutions planificatrices en perte de vitesse vers les entreprises et les organisations internationales. Caractéristique de ce premier « âge d'or » de la prospective nationale, l'association entre prospective et planification est progressivement déconstruite.

Dans le même temps, l'offre de prospective se recompose pour s'ajuster à ces nouveaux usages. Des lieux de prospective se ferment, d'autres émergent. À la crise des structures historiques de l'expertise prospective répond la montée en puissance de nouveaux experts. À tel point que Guiader parle d'une « seconde institutionnalisation de la prospective » (Guiader 2008, p. 466).

3.2.1. La crise des experts historiques de la prospective

Avec le ralentissement de la mobilisation de la prospective par les institutions planificatrices, les centres historiques de l'expertise prospective rentrent en crise. Principal prestataire des travaux prospectifs de la DATAR, l'Omnium technique d'aménagement est le plus fortement touché par cette évolution. Avec la baisse de la commande publique, l'OTAM devient de moins en moins rentable. En 1973, la SEMA décide de mettre cette structure en liquidation pour se focaliser sur la commande privée.

Cette suppression est le résultat d'un processus de marginalisation de l'OTAM au sein de la SEMA engagé dès les lendemains de Mai 68. Tournés vers les sciences humains et marqués par leurs inspirations marxistes, les chargés d'études de l'OTAM contrastent avec les ingénieurs économiques des autres départements de la SEMA, qui tire l'essentiel de son chiffre d'affaires des missions menées pour de grands

groupes industriels. Lorsque l'OTAM devient déficitaire, le directeur de la SEMA, Jacques Lesourne, a tout intérêt à s'en séparer.

Les anciens de l'OTAM [47] créent alors un nouveau bureau d'études autonome « Prospective et Aménagement » et continuent à réaliser des missions d'études pour la DATAR. Condamnés à rester en marge de l'université et confrontés à l'absence de commandes prospectives, les chargés d'études de Prospective et Aménagement effectuent à partir du milieu des années 1970 un « virage réflexif » (*Ibid.*). La seconde partie des années 1970 est ainsi jalonnée par la publication d'études qui reviennent sur les premiers travaux prospectifs produits pour le SESAME, en en explicitant les inspirations théoriques et les recherches méthodologiques (Prospective et Aménagement 1976; 1977a; 1977b).

Alternant prise de recul critique et défense de la méthodologie prospective, ces travaux permettent aux chargés d'études de Prospective et Aménagement de se placer dans une posture plus compatible avec les exigences du milieu académique. Ils contribuent aussi à construire le mythe d'un âge d'or de la prospective, qui sera ensuite repris dans les différents récits rétrospectifs sur l'histoire prospective de la DATAR (Alvergne et Musso 2000; Musso 2006; Durance 2007a).

La mutation de l'association Futuribles au cours des années 1970 témoigne aussi de cette période de crise pour les centres historiques de prospective, comme elle illustre une autre stratégie de reconversion. En désaccord avec la gestion de l'association, son président (Pierre Massé) et son directeur général (Jean Saint-Geours) démissionnent. Sur proposition de la DATAR, ce dernier est remplacé par André-Clément Découflé, mais celui-ci est confronté à l'opposition des membres historiques de l'association comme Bertrand de Jouvenel et Pierre Piganiol (Guiader 2008). C'est dans ce contexte qu'Hugues de Jouvenel, alors jeune chargé de mission à l'Institut des Nations Unis pour la Formation et la Recherche, revient en France à l'initiative de Pierre Piganiol pour reprendre en main la gestion de Futuribles.

Confronté à la défection de la SEDEIS qui réoriente son action sur la conjoncture économique, Hugues de Jouvenel transforme significativement les activités de l'association. Obligée de réduire ses frais, l'association Futuribles diminue drastiquement ses effectifs et quitte la Maison de la prospective pour

[47] À l'exception de la responsable de l'équipe prospective, Josée Zemor-Landrieu, qui rejoint en 1974 la cellule prospective du ministère de l'équipement alors en cours de structuration.

s'installer dans un petit bureau de la Maison des Sciences de l'Homme, mis à disposition par Fernand Braudel et Alain Touraine. Face à l'assèchement des subventions publiques, Hugues de Jouvenel marque ses distances avec le Plan et la DATAR et entreprend de positionner l'association comme un « think tank indépendant » (Cordobès et Durance 2007). Dans le même temps, il supprime la revue *Analyse et Prévision* pour créer en 1975 la publication *Futuribles*, toujours éditée par l'association.

3.2.2. Les nouveaux lieux de l'activité prospective

Alors que l'activité prospective de la DATAR et du Plan marquent le pas, d'autres acteurs se saisissent de cette pratique. Deux types d'utilisateurs apparaissent : les organisations internationales, qui mettent l'accent sur la prospective technologique ; et les entreprises, qui mobilisent cette activité pour anticiper les mutations de leur marché et les aider à formuler leur stratégie.

À partir du milieu des années 1970, plusieurs organisations internationales lancent des démarches prospectives. C'est notamment le cas de l'OCDE avec le projet Interfuturs (1976-1979), ou de la Commission Européenne avec le programme FAST (*Forecasting and assessement in the field of science and technology*) à partir de 1979.

La démarche prospective de l'OCDE est lancée en 1976, à l'initiative du gouvernement japonais. Elle s'inscrit dans la continuité des travaux du Club de Rome[48], publiés en 1972 avec le rapport *Les limites de la Croissance*. Elaboré par une équipe d'économistes du MIT dirigée par Dennis Meadows et porté par un groupe restreint de personnalités en dehors de toute commande institutionnelle, le rapport du Club de Rome avait reçu un large écho médiatique. Le projet Interfuturs en reproduit les modalités, avec la mise en place d'un comité consultatif composé d'intellectuels reconnus (tels Daniel Bell et Raymond Aron) et d'une équipe d'une cinquantaine de chercheurs et consultants. Ancien directeur de la SEMA entre 1958

[48] Créé à l'initiative du directeur des études scientifiques de l'OCDE (Alexander King) et du conseiller économique du grouvenement japonais (Saburo Okita), ce groupe compte parmis ses membres les principales figures de la prospective française : Serge Antoine, Bertrand de Jouvenel et Pierre Massé.

et 1974 et tout juste nommé professeur au CNAM (Conservatoire national des Arts et Métiers), le polytechnicien Jacques Lesourne dirige cette équipe.

Associant l'ensemble des États membres de l'OCDE, ce projet marque une nouvelle étape pour le développement de la prospective. D'une part, il introduit de nouvelles méthodes prospectives proches de l'économétrie et des travaux de Jay Forrester, initialement centrés sur la modélisation des évolutions de l'organisation des entreprises. D'autre part, il dissocie la prospective de la planification pour en faire une expertise reconnue au niveau international.

La publication des conclusions du projet Interfuturs en 1979 connait un écho important en France et déclenche une relance de l'activité prospective au niveau de l'État. C'est d'abord le cas au Commissariat du Plan, qui demande au même Jacques Lesournes de diriger l'élaboration d'un nouveau rapport prospectif (Commissariat du Plan 1980) en vue de la préparation du VIIe plan. La même année, Jacques Lesourne est aussi sollicité par le ministre de l'Environnement et du Cadre de vie. Faisant suite à la création de ce ministère fusionnant les administrations de l'Équipement et celles naissantes de l'Environnement, ce groupe a pour but de dresser un premier programme de travail pour ce ministère. La gestion est assurée par la cellule prospective du ministère, créée par Serge Antoine puis rattachée à la direction des études. Un de ses chargés de mission témoigne :

> *« En 1980, le ministre confie une mission à Jacques Lesourne, qui réunit 20 cadres des deux anciens ministères pour réfléchir à leur stratégie de fusion. Le rapport est rendu un mois avant l'élection de Mitterrand, et restera donc dans un placard. »*
>
> Entretien avec un membre de la cellule prospective du ministère de l'Environnement (26/11/13).

Lancé en 1979 par la Commission des Communautés Européennes, le programme *Forecasting and assessement in the field of science and technology* constitue un autre exemple du passage de la prospective au niveau international. Il s'agit d'un programme de trois ans, initié par la direction de la Recherche de la Commission pour préparer l'élaboration de la politique de recherche européenne.

Le programme FAST se différencie de la prospective française telle qu'elle avait été développée au Plan puis à la DATAR. Plus proche de la prospective technologique et des pratiques anglo-saxonnes du *forecasting*, ce programme

s'intéresse peu aux dynamiques socio-économiques à l'œuvre dans les pays européens pour se focaliser davantage sur les questions technologiques.

Si le *technological forecasting* avait connu un essor important dans les pays anglo-saxons au cours des années 1960-1970, celui-ci avait été freiné en France par l'accent mis sur la dimension sociologique et anthropologique de la prospective par la DATAR et le Plan. Dans la lignée du rapport d'Eric Jantsch pour l'OCDE en 1967, le programme européen FAST provoque un regain de la prospective technologique en France, au moment où l'exploration du long terme perd de son importance.

C'est dans cette dynamique que Thierry Gaudin crée au sein du ministère de la recherche français, un Centre de prospective et d'évaluation (CPE). La prospective change une nouvelle fois de fonction, pour devenir un élément à part entière de la politique d'innovation du nouveau gouvernement.

> *« J'ai créé ce Centre (le CPE) avec l'équipe de l'ancienne délégation à l'Innovation et à la Technologie à la demande du ministre de l'époque, Jean Pierre Chevènement, dans le cadre de la réorganisation de son administration. Placé directement auprès du ministre, ce centre disposait d'un budget d'études annuel de l'ordre de 1,5millions d'euros. »*
>
> Thierry Gaudin (2008, p. 114)

Ce déplacement des usages de la prospective du côté des organisations internationales s'accompagne d'un renouvellement du profil des experts mobilisés. Ce renouvellement traduit aussi une inflexion de la prospective elle-même, avec le passage des sciences humaines aux sciences économiques et la généralisation de la modélisation.

L'évolution de l'activité prospective de la SEMA illustre le basculement de l'expertise prospective qui a lieu au cours de cette période. En effet, la liquidation de l'OTAM par Jacques Lesourne en 1973 marque moins la fin de toute activité prospective au sein de la SEMA qu'un changement de nature de cette activité. Alors que la commande publique de prospective tend à s'estomper, la prospective se développe rapidement au sein des entreprises. Au sein de la SEMA, plusieurs ingénieurs et économistes travaillent sur ces questions, sans être en lien avec les travaux de l'OTAM. C'est notamment le cas de Christian Goux et de Michel Godet. Entré à la SEMA en 1974, ce dernier se spécialise sur les travaux de prospective à

destination de grands groupes industriels, comme le CEA (chez qui il avait travaillé quelques mois auparavant), EDF ou la SNCF.

Désireux de se différencier de la prospective produite par l'OTAM qu'il qualifie de « littéraire », il formalise progressivement une méthode de « prospective intégrée » qui s'appuie largement sur la modélisation. Il s'agit de construire des variables permettant de mesurer le degré de probabilités des différentes tendances identifiées. Cette approche, exposée dans sa thèse, est publiée en 1977 sous le titre : *Crise de la prévision, essor de la prospective*.

Replaçant cet ouvrage dans l'histoire de la prospective, Guiader le présente comme une tentative « pour imposer une définition plus 'positiviste' de la prospective » en délaissant les techniques molles des sciences sociales pour se rapprocher de la prévision économique (Guiader 2008, p. 11). En 1978, face à l'augmentation des missions de prospective menées pour les entreprises, Michel Godet crée un département dédié au sein de la SEMA.

Dans le même temps, les nouveaux experts de la prospective au sein de la SEMA rentrent dans une stratégie d'institutionnalisation académique de leur expertise. Plus ouvert aux questions de management industriel et davantage tourné vers les entreprises que l'université, le CNAM émerge progressivement comme le principal point d'ancrage de ces nouveaux experts de la prospective.

Ce transfert s'opère dès 1974 : Jacques Lesourne, directeur de la SEMA depuis sa création, quitte la direction de l'entreprise pour devenir professeur au CNAM comme titulaire de la chaire « économie et statistique industrielle ». Prenant l'année d'après la direction du projet Interfuturs de l'OCDE, Jacques Lesourne devient la figure centrale de la prospective en France. Il est sollicité par plusieurs institutions publiques pour animer des groupes de travail prospectifs, au Commissariat du Plan d'abord puis au ministère de l'environnement et de la qualité de vie.

En 1981, il est rejoint au CNAM par Michel Godet, qu'il avait embauché à la SEMA en 1974 et pris comme maitre de conférence à l'Institut Auguste Comte en 1980. Echouant à rentrer au CNRS et au CGP, Michel Godet crée au CNAM la chaire de « prospective industrielle » dont il devient le titulaire en 1987. Il y développe une

importante activité de formation initiale et continue à la prospective, à laquelle s'ajoute la publication d'un manuel de prospective stratégique en 1985.

Créant en 1990 le premier laboratoire sur la prospective (le LIPSOR : laboratoire d'investigation en prospective, stratégie et organisation), Michel Godet parvient en une quinzaine d'année à se positionner comme le leader de ce qu'il nomme « l'école française de prospective ». Rapprochant la prospective de la planification stratégique alors en plein développement dans les grandes entreprises, il transforme la fonction assignée à la prospective. Exploration du long terme puisant dans la sociologie et l'analyse de système au début des années 1970, la prospective est à partir du milieu des années 1970 présentée comme une technique managériale.

4. Conclusion

Ce chapitre nous a permis de montrer que la genèse de la prospective n'a rien de linéaire. Au contraire, la diffusion de cette pratique en France est le fruit d'un processus mouvementé voire conflictuel. Cette période d'émergence correspond à une concurrence entre acteurs et entre institutions sur les propriétés de la prospective : lutte pour s'approprier cette activité et lutte pour en définir la fonction et les caractéristiques, les deux étant étroitement imbriquées.

Avant d'étudier le recours au futur par les régions et les métropoles, résumons les principaux apports de cette analyse de la genèse de la prospective au niveau national. Le premier enseignement porte sur l'évolution des acteurs qui ont cherché à s'approprier cette pratique. Entre 1955 et 1975, les propriétés de la prospective ont subi de nombreux déplacements. Cette période correspond à une prise de contrôle de la prospective par les structures planificatrices de l'appareil d'État. Alors qu'il a joué un rôle important dans l'introduction de cette activité et la mise en place des premiers clubs de prospective, le patronat se retrouve progressivement marginalisé. Cette prédominance des hauts-fonctionnaires réformateurs résulte aussi de l'incapacité des initiateurs de cette pratique à la faire reconnaitre comme une discipline scientifique. Mal à l'aise face aux ambiguïtés de cette forme d'anticipation et à son rapport au normatif, les universitaires gardent leur distance vis-à-vis de la prospective.

Cette domestication de la prospective par l'appareil d'État se traduit par la construction progressive du lien entre prospective et planification. Cette association s'est faite en deux temps : d'abord au Commissariat général du Plan avec la mise en place du Groupe 1985, puis à la DATAR avec la création d'une direction dédiée à la prospective (le SESAME). Elle correspond à la volonté de ces deux institutions d'investir la question du long terme, dans une période de mutation de la planification étatique. Alors que la prospective était au départ envisagée comme un savoir orienté vers l'action, elle apparait à la fin des années 1960 comme la forme d'expertise par excellence de l'aménagement du territoire.

La caractérisation de la prospective comme un instrument d'action publique à l'état liquide constitue le deuxième enseignement de ce chapitre. Il s'agit de

souligner que si la prospective est intégrée au répertoire de l'action publique, cela ne s'accompagne pas d'une formalisation et d'une stabilisation de sa méthodologie et de ses outils.

Du fait de la rotation de ses utilisateurs, la prospective bénéficie d'une solidité technique limitée, à la différence d'autres formes d'expertise comme les statistiques ou l'évaluation. Dans un premier temps, cet effort de formalisation est laissé de côté par les acteurs. Face à l'enjeu de cohabitation entre des usages hétérogènes voire divergents, les premiers clubs de prospective maintiennent l'ambiguïté sur la définition de cette pratique et de ses outils. Ils en restent à des principes très généraux et consensuels pour qualifier cette attitude. La situation évolue avec l'appropriation de la prospective par la DATAR. Souhaitant renforcer la crédibilité de cette forme d'expertise, cette dernière cherche à en codifier la pratique, à travers le recours à la modélisation quantifiée ou à l'analyse de système. Mais face aux résistances du milieu universitaire, cette tentative de scientificisation de la prospective se solde par un échec.

Néanmoins, ce déficit de solidité technique de l'instrument s'accompagne par une stabilisation de la charge symbolique qui lui est associée. Au fil des démarches, la prospective est progressivement considérée comme un signe de modernité et de volontarisme. En mettant l'accent sur sa dimension transversale et territoriale, ses utilisateurs positionnent cette pratique en opposition aux expertises sectorielles et aux prévisions économiques. Dans un contexte marqué par les évènements de Mai 68, elle est présentée comme le moyen de mieux comprendre les évolutions des comportements des groupes sociaux et de leurs préférences. Cette forme d'anticipation se caractérise en outre par son ambiguïté sur le statut du discours qu'elle produit, entre l'estimation analytique du probable et la définition normative du souhaitable.

Ce déficit de solidité de la prospective n'est pas sans conséquence sur sa diffusion. Elle provoque une situation de dépendance de cet instrument à l'état liquide vis-à-vis de ses utilisateurs. C'est le troisième enseignement de ce chapitre, qui éclaire les variations du recours à la prospective durant cette période comme celles qui vont suivre.

Cette dépendance est un facteur décisif du succès de la prospective au cours des années 1960 et de sa mobilisation comme énoncé d'institution par les structures planificatrices. Face à d'autres instruments plus solides, le discours produit par la prospective est beaucoup plus malléable. En présentant une certaine vision du futur, la prospective permet au Commissariat du Plan puis à la DATAR de démontrer leur nécessité et de justifier l'extension de leur domaine d'intervention. À une époque où l'existence et la fonction de ces structures restent incertaines, le recours à la prospective agit comme un facteur d'institutionnalisation. L'énoncé qu'il produit renforce leur poids au sein de l'appareil d'État et redéfinit les missions de la planification, à travers le passage du moyen terme au long terme.

Mais cette dépendance est aussi une faiblesse, qui limite toute pérennisation de l'activité prospective. Bien qu'elle porte sur le long terme, la prospective prend la forme de démarches éphémères. Sa mobilisation reste conjoncturelle, comme en témoigne le déclin puis la suppression du SESAME à la DATAR. La crédibilité de la prospective comme forme d'expertise et la force des énoncés qu'elle produit sont soumis au poids des acteurs qui la portent. Il suffit que les initiateurs de cette pratique s'en aillent pour que l'activité prospective au sein de l'institution en sorte durablement affaiblie.

Chapitre II
EXISTER PAR ANTICIPATION

La construction des régions et des métropoles
par et pour le long terme
(1955-1983)

En parallèle de la diffusion de la prospective au niveau national, un autre processus se déroule au cours des années 1960 : l'émergence des régions et des métropoles. Notre thèse vise à souligner l'imbrication de ces deux dynamiques. Nous faisons l'hypothèse que le recours au futur, ou plus précisément au long terme, constitue un élément décisif pour comprendre cette première institutionnalisation des régions et des métropoles, et le positionnement de ces niveaux d'action publique au sein de l'organisation territoriale française.

Pour démontrer cette hypothèse, il nous faut revenir sur la mise à l'agenda de l'aménagement du territoire. L'apparition de ce nouvel enjeu et sa déclinaison en politiques publiques sont à l'origine de trois phénomènes.

La référence croissante au long terme est le premier d'entre eux. Alors que la planification est au départ envisagée sur le moyen terme à travers l'élaboration de plans quadriennaux, son cadrage temporel se déplace progressivement vers un horizon plus lointain (1985 puis 2000), qualifié de long terme. En accompagnant la transformation des fonctions de la planification, l'aménagement du territoire participe pleinement de cette évolution comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent.

Le deuxième phénomène désigne la territorialisation progressive de la planification. Jusqu'au milieu des années 1950, le plan est uniquement envisagé à l'échelle nationale et son élaboration reste monopolisée au niveau central. En soulignant le risque de déséquilibre provoqué par une polarisation géographique de la croissance, l'aménagement du territoire introduit une dimension spatiale à la planification économique et sociale. Ce changement se traduit d'abord par une déclinaison du plan national aux échelles infranationales, puis par une autonomisation de cette planification territoriale à travers l'élaboration de documents spécifiques.

La mise à l'agenda de l'aménagement du territoire se traduit troisièmement par la constitution de nouveaux échelons d'action publique. La territorialisation de la planification ne se limite pas à l'élaboration de documents, elle entraîne aussi la mise

en place d'institutions nouvelles, avec pour objectif de transformer l'organisation territoriale de l'administration française. Elle marque ainsi l'émergence de structures régionales et métropolitaines, venant se superposer aux institutions de l'époque (la commune et le département).

Ce chapitre entend démontrer que ces trois phénomènes sont étroitement liés. L'émergence des régions et des métropoles en France s'est faite par et pour la planification. Leur institutionnalisation correspond à un changement d'échelle spatiale et temporelle de la planification, rendu possible par la diffusion de la prospective comme forme d'expertise.

Cette affirmation rejoint le concept de « régionalisme fonctionnel » – ou régionalisation fonctionnelle – proposé par Jean-Louis Quermonne (1963). En opposant ce concept à celui de régionalisme historique, Quermonne souligne la place de l'administration étatique dans ce processus de renforcement de l'échelon régional. Il montre que cet échelon doit être analysé comme une circonscription administrative, ayant une double fonction de planification et de coordination des interventions des services déconcentrés de l'État.

Notre thèse poursuit et complète cette analyse, et ce sur deux aspects. D'une part, nous soulignons l'importance de la référence au long terme dans cette dynamique d'institutionnalisation. À travers la prospective, les planificateurs utilisent le futur pour démontrer la nécessité de transformer l'organisation territoriale française. Le recours au long terme permet de neutraliser les résistances des administrations traditionnelles (à commencer par l'échelon départemental) et de donner de la consistance à l'échelon régional, via l'élaboration de documents prospectifs.

D'autre part, nous montrons que cette théorie de la régionalisation fonctionnelle est aussi valable au niveau métropolitain. L'émergence des aires métropolitaines participe de cet effort de déclinaison territoriale de la planification nationale et de coordination de l'intervention des services déconcentrés de l'État, comme le révèle l'étude des Organismes régionaux d'études et d'aménagement des aires métropolitaines (OREAM). De la même manière que les nouvelles structures régionales, les OREAM se spécialisent sur la planification à long terme afin de trouver leur place au sein d'un paysage institutionnel concurrentiel voire hostile.

L'analyse organisationnelle des institutions mises en place met en lumière l'imbrication entre planification régionale et planification métropolitaine, celles-ci correspondant à des objectifs et à des acteurs aux profils similaires.

Ce constat nous amène à mettre l'accent sur l'opposition entre administrations planificatrices et administrations traditionnelles, et nous permet de faire le lien avec la situation nationale décrite précédemment. L'appropriation de la prospective par le Plan puis la DATAR et le recours au long terme par les régions et les métropoles s'inscrivent au sein du même projet modernisateur poursuivi à l'époque (Dulong 1997). On y retrouve les mêmes acteurs et la même volonté de réformer l'organisation territoriale de l'État à travers la planification à long terme. Le traditionnel clivage centre-périphérie perd de sa pertinence pour être remplacé par un clivage entre planification et gestion, qui se décline à différentes échelles et s'accompagne d'une situation de concurrence sur la hiérarchie des temporalités.

La succession des deux chapitres ne doit toutefois pas induire en erreur sur le processus de diffusion du recours au futur et à la prospective : la circulation de la prospective ne peut être analysée comme une simple diffusion du niveau central vers les niveaux locaux. Les dynamiques analysées au niveau national comme aux niveaux régional et métropolitain se déroulent en parallèle, et non successivement. Par exemple, la création des OREAM (1966) et la publication de leur livre blanc interviennent avant la domestication de la prospective par la DATAR au niveau national (1968).

L'usage de la prospective ne prend pas la même forme à l'échelle nationale qu'aux échelles régionale et métropolitaine. Nous verrons dans ce chapitre que le recours au long terme par les régions et les métropoles est beaucoup plus proche des techniques de la planification urbaine telles qu'elles se sont développées dès le début du XXe siècle (Jean-Pierre Gaudin 1985).

Les matériaux mobilisés dans ce chapitre

Le travail empirique mené pour ce chapitre repose sur le croisement entre traitement des archives et analyse de travaux académiques.

Contrairement à la genèse de la prospective, le développement du recours au futur et au long terme aux niveaux infranationaux apparaît peu dans la littérature existante. L'analyse de la diffusion de la prospective reste centrée sur le niveau national, notamment sur la DATAR. Néanmoins, il existe un nombre important de travaux sur le lien entre territorialisation de la planification et émergences des institutions infranationales. C'est surtout vrai pour l'échelon régional (Quermonne 1963; Pouyet et Monbrisson 1964; Pierre Grémion 1976a; Pasquier 2003)[49].

La plupart de ces travaux porte sur le niveau central. Même lorsqu'il s'agit de comparaisons à partir de terrains d'enquête régionaux, ces publications laissent peu de place à la contextualisation de chaque terrain. Si leur lecture est instructive pour décrypter les réformes nationales et les jeux d'acteurs, la tâche s'avère plus difficile lorsqu'il s'agit de passer aux niveaux infranationaux, d'analyser les singularités de chaque terrain et d'en restituer le contexte politico-institutionnel. À l'exception notable de Lyon, qui a fait l'objet de plusieurs travaux sur cette période, notamment sur l'OREAM (Jouve 1998; Ben Mabrouk 2006; Meillerand 2010). Nous avons aussi mobilisé les travaux monographiques menés sur d'autres terrains (Pasquier 2004b; Fourquet et Murard 2004; Saunier 2005; Desage 2005).

Cette difficulté pour l'analyse fine du contexte et des acteurs locaux se retrouve pour le traitement des archives. Les processus étudiés étant fortement centralisés, nous avons d'abord traité les fonds des institutions centrales conservés aux archives nationales à Pierrefitte : la DATAR, le Commissariat général du Plan et la Direction de l'aménagement, au foncier et à l'urbanisme (DAFU) du ministère de l'Équipement. Dans un second temps, nous avons étudié les archives des services déconcentrés de l'État, conservées aux archives départementales du Rhône et de Loire-Atlantique. Très complets pour les OREAM, ces fonds sont plus lacunaires concernant la planification régionale et l'élaboration des études d'armature urbaine régionale[50].

Nous avons complété ce travail de croisement entre archives et sources secondaires par une étude approfondie de l'activité des OREAM. Tirant parti des fonds d'archives abondants (compte-rendu de réunions internes et des commissions de coordination, versions intermédiaires des livres blancs et des schémas, documents réalisés par les bureaux d'études extérieurs…)[51], nous avons cherché à analyser le fonctionnement au concret de ces structures et les dispositifs mobilisés pour les projections à long terme. Nous avons aussi mené plusieurs entretiens avec les anciens membres de ces organismes (architectes, économistes et urbanistes). Durablement marqués par ce qui fut souvent leur première expérience professionnelle, ces acteurs nous ont donné de nombreux éléments sur le contexte politico-institutionnel de l'époque, les modes d'élaboration des schémas et leur réception par les autres acteurs. Ce travail a été d'autant plus instructif que les OREAM constituent une structure emblématique de cette période et un moment de cristallisation pour l'institutionnalisation de l'échelle métropolitaine. Il nous a permis de sortir d'une lecture uniquement nationale pour mettre en lumière les singularités des deux terrains analysés.

[49] Du côté des métropoles, la littérature consacrée à cette période (1955-1983) s'est essentiellement focalisée sur la genèse de la construction intercommunale (Scherrer 1995; Desage 2005)

[50] Plusieurs facteurs expliquent cette situation : la place du CGP et des bureaux d'études nationaux dans l'élaboration de ces documents, la faible structuration des Missions régionales à cette période et les difficultés de classement des documents liés à l'élaboration de ces plans régionaux (ceux-ci étant répartis dans un grand nombre de boites différentes).

[51] Nous remercions ici Philippe Le Pichon, pour nous avoir donné accès à ses archives personnelles et consacré une part de son temps à nous expliquer le fonctionnement et le positionnement de l'OREAM Nantes – Saint-Nazaire.

Ce chapitre est organisé en trois sections. Dans un premier temps, nous revenons sur la territorialisation progressive de la planification aux échelles régionale et métropolitaine. Il s'agit de donner à voir le lien entre aménagement du territoire, planification territoriale et créations institutionnelles afin d'étayer notre analyse du double processus de régionalisation et de métropolisation fonctionnelles.

Le second temps est consacré à l'analyse des OREAM, de leur fonctionnement, de leur positionnement et de leur production. Nous y démontrons que le recours au long terme joue un rôle décisif – et ambigu – dans la mise en œuvre de la politique des métropoles d'équilibres. Cette partie illustre aussi le dilemme caractéristique de ces structures, entre déclinaison locale de la planification nationale et autonomisation de l'échelle métropolitaine.

La troisième et dernière section porte sur la mutation des institutions régionales et métropolitaines au cours de la décennie 1970, suite à la remise en cause de la planification à long terme. Comme pour la DATAR au niveau national, l'échec du référendum de 1969 et les changements d'exécutifs successifs viennent mettre fin au projet modernisateur du régime gaulliste et donnent un coup d'arrêt aux tentatives de réforme de l'organisation territoriale française. Ce retournement met en lumière les limites du recours au futur et révèle l'incapacité des institutions planificatrices à inverser la hiérarchie des temporalités, face aux résistances des administrations gestionnaires.

1. La mobilisation du long terme pour réformer l'organisation territoriale

Cette première section vise à exposer le lien entre l'émergence des régions et des métropoles d'une part, et le changement d'échelle spatio-temporelle de la planification d'autre part. Il s'agit de montrer en quoi ces institutions nouvelles constituent à la fois l'instrument et l'objectif de cette planification territoriale à long terme. Au-delà de l'enjeu de programmation des équipements et des infrastructures, l'aménagement du territoire correspond en effet à une tentative de restructuration de l'organisation territoriale française. Telle est du moins notre hypothèse.

Nous l'appliquerons d'abord au niveau régional, en revenant sur les différentes étapes de la régionalisation de la planification. Puis nous analyserons l'émergence de l'échelle métropolitaine, en lien avec la mutation de la planification urbaine. Dans les deux cas, nous affirmons que le recours au futur joue un rôle décisif pour justifier ces changements d'échelles et donner de la consistance aux nouvelles structures mises en place. Nous soulignons aussi que cette évolution reste en grande partie pilotée par l'État dans un objectif de coordination, d'où notre usage des concepts de régionalisation fonctionnelle et de métropolisation fonctionnelle[52].

1.1. Changer de temporalité pour changer d'échelle (1) : aménagement du territoire et régionalisation fonctionnelle

La mise à l'agenda de l'aménagement du territoire introduit la dimension spatiale au sein du projet planificateur. Alors que le Plan Monnet avait pour but principal d'augmenter la productivité de quelques secteurs industriels considérés comme stratégiques, la planification se voit progressivement assigner un nouvel objectif : le rééquilibrage de la croissance démographique et économique du pays sur l'ensemble du territoire.

[52] Le concept de « métropolisation fonctionnelle » que nous utilisons ici est à distinguer de celui « d'intercommunalité fonctionnelle », souvent utilisé dans les travaux sur la construction intercommunale (Scherrer 1995; Savary 1998; Galimberti et Pinson 2013). Faisant référence à la gestion des réseaux techniques par la création de syndicats mixtes, ce dernier n'a aucun rapport avec la notion de « régionalisme fonctionnel » (Quermonne 1963). C'est justement pour souligner les similarités entre l'analyse du niveau régional par Jean-Louis Quermonne et nos observations à l'échelle métropolitaine que nous proposons le concept de « métropolisation fonctionnelle ». Nous reviendrons dans la sous-section 2.1.3. sur la différence entre planification métropolitaine et construction intercommunale.

La période d'introduction de l'aménagement du territoire à la planification est marquée par la concurrence institutionnelle entre le ministère de la Construction[53] et le Commissariat général du Plan (CGP). Face à l'activisme du ministère de la Construction qui se saisit de cette question pour tenter d'affirmer son leadership sur l'entreprise planificatrice, le CGP est contraint d'intégrer une dimension spatiale à ses plans quadriennaux. Il le fait à travers un processus de régionalisation du plan. Au départ simple déclinaison du plan national au niveau régional, les plans régionaux acquièrent une autonomie croissante. La régionalisation du plan s'accompagne en effet de transformations institutionnelles successives, destinées à positionner le niveau régional comme l'échelon de coordination de l'action déconcentrée de l'État.

À ce mouvement de régionalisation correspond un changement progressif de l'horizon temporel de la planification. Désignée comme le moyen terme, la période quadriennale puis quinquennal du plan continue à être évoquée. Mais s'y ajoute une référence à un horizon plus lointain (1985), qualifié de long terme. Face aux résistances de l'administration traditionnelle aux niveaux central et départemental, l'introduction du long terme peut être interprétée comme un outil de légitimation et de positionnement des nouvelles structures régionales. Elle permet d'affirmer l'importance du projet planificateur sans pour autant empiéter sur les compétences de gestion des services extérieurs des ministères. En renforçant les incertitudes, l'éloignement de l'horizon temporel de la planification facilite aussi la définition d'un compromis entre le niveau régional et le niveau national.

1.1.1. Territorialisation de la planification et concurrence intra-étatique

C'est au ministère de la Construction qu'apparaît la notion « d'aménagement du territoire », comme nouvelle préoccupation de l'État planificateur. En 1949, le ministre Eugène Claudius-Petit crée une Direction de l'Aménagement du Territoire (DAT) au sein du ministère. Elle a pour principale mission d'établir un plan national d'aménagement du territoire, qui puisse être le pendant du plan Monnet pour les

[53] Ce ministère a régulièrement changé d'appellation : ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme de 1944 à 1953, ministère de la Reconstruction et du Logement de 1953 à 1958 et ministère de la Construction de 1958 à 1966. Pour la clarté du propos, nous utilisons uniquement cette dernière appellation pour qualifier l'ensemble de cette période, de 1944 à la création du ministère de l'Équipement en 1966.

questions spatiales. Un an plus tard, elle est dotée d'un fonds dédié : le Fonds national d'aménagement du territoire (FNAT).

La création de la Direction de l'aménagement du territoire intervient deux ans après la publication d'un essai *Paris et le désert français*. Ce livre est depuis présenté comme l'élément déclencheur de la mise à l'agenda de l'aménagement du territoire. Son auteur, Jean-François Gravier, est jusqu'en 1946 chargé de mission au ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme en charge du Bureau de la décentralisation industrielle. Élément central de *Paris et le désert français*, la dénonciation de la polarisation de la croissance démographique et économique sur la région parisienne se retrouve dans les premiers projets de plan national élaborés par la DAT :

> *« Le pays souffre donc d'un double déséquilibre : celui de la partie Nord-Est du pays par rapport à sa partie Ouest-Sud et celui de l'ensemble du territoire à l'égard de la région parisienne. »*
>
> Projet de plan national d'aménagement du territoire, novembre 1961
> (Archives nationales, versement DAFU 19770705/17).

Le rééquilibrage géographique de la répartition des activités et des hommes et le ralentissement de la croissance de la région parisienne deviennent la priorité de la Direction de l'aménagement du territoire et de son ministère de tutelle.

Dans ce contexte, la première régionalisation du plan apparaît comme la réponse du Commissariat général du Plan à la mise à l'agenda de l'aménagement du territoire, afin d'éviter le développement d'une planification parallèle du côté du ministère de la Construction. Dans le cadre de la mise en œuvre du IIIe plan, le CGP lance les « programmes d'action régionale » (décret du 30 juin 1955). Conçus une fois le plan national adopté, ces programmes visent à coordonner les investissements publics et privés au niveau régional. L'échelle régionale est perçue par le CGP comme la plus adaptée pour décliner la planification au niveau territoriale. Pour une institution interministérielle comme le CGP, il est plus aisé d'y placer une fonction de coordination interministérielle, alors que l'échelon départemental est déjà occupé par les services extérieurs des ministères. De plus, l'échelle régionale se trouve à l'époque réinvestie par la mouvance fédéraliste et une partie du patronat (Pasquier

2003). Afin de stabiliser les périmètres de cette planification régionale, le gouvernement crée vingt-deux régions de programme (décret du 22 avril 1956).

Le ministère de la Construction emboîte le pas du CGP. Par la loi du 7 août 1957, il fait adopter le principe de l'élaboration de « plans d'aménagement régional ». Ces plans sont envisagés comme la déclinaison régionale du plan national d'aménagement du territoire, alors en cours d'élaboration. Ils sont « destinés à favoriser une répartition géographique harmonieuse de la population et de ses activités, et notamment à orienter l'implantation des équipements publics et privés, compte-tenu des programmes d'action régionale » (loi du 7 août 1957).

Cette concurrence entre le Plan et la Construction ne se limite pas à une compétition entre deux institutions pour étendre leur domaine d'intervention. Elle traduit deux visions de la planification régionale : la vision « urbanisme » du ministère de la Construction axée sur le contrôle de l'urbanisation et la règlementation de l'usage des sols ; la vision « programmation » du CGP axée sur la coordination des acteurs au niveau régional pour mettre en œuvre les orientations définies nationalement.

Avec le passage à la Ve République, le gouvernement tente de stopper cette concurrence entre le ministère de la Construction et le CGP. En 1958, les deux types de plans régionaux sont fusionnés dans un document unique : le « plan régional de développement économique et social et d'aménagement du territoire ». Ce changement marque la victoire du Plan sur la Construction concernant la régionalisation de la planification. « *La conception économique et statisticienne de l'aménagement et de la planification [du CGP], dans une perspective interministérielle et globale, s'impose face à la conception urbanistique du segment aménageur du ministère de la Construction.*» (Pasquier 2003, p. 118). À partir de 1958, le CGP assure le pilotage de l'élaboration de ces plans, avec la mise en place en son sein d'un groupe de synthèse et d'un comité des plans régionaux.

1.1.2. Une régionalisation du plan purement formelle

L'élaboration des premiers plans régionaux à la fin des années 1950 ne doit pas induire en erreur quant à leur impact sur le contenu de la planification. Ces plans

relèvent davantage d'un diagnostic des situations régionales au moment de leur élaboration que d'une contribution territorialisée à la planification nationale. « *Ces plans régionaux n'ont de plan que le nom. Sur un ton de "discours aux académies", ils ne sont au mieux qu'un inventaire de ce qui existe dans une région à un moment donné (...). Ils sont caractérisés par une absence de vue prospective, par un refus d'anticipation.* » (Pouyet et Monbrisson 1964, p. 157). Ils n'ont aucune dimension prescriptive et se limitent à l'énonciation d'orientations consensuelles.

Le caractère formel de cette première planification régionale s'explique par l'absence d'autonomie de l'échelon régional. D'une part, l'élaboration de ces plans suit une procédure centralisée. Leur contenu est défini par le groupe de synthèse du CGP, en dialogue avec les administrations ministérielles. Les contacts avec le niveau local sont réduits au minimum : « *Lors de la préparation des premiers programme d'action régionale, les rédacteurs se voyaient interdire de se rendre dans la région dont ils élaboraient le programme. On redoutait qu'ils ne soient trop sensibles aux pressions locales et on préférait qu'ils élaborent les avant-projets de Paris en faisant le tour des ministères.* » (Pouyet et Monbrisson, p. 154). D'autre part, les administrations ministérielles sont réticentes à adopter cette entrée territoriale de la régionalisation par rapport à l'entrée sectorielle pour la programmation des investissements. La conception de plans régionaux trop précis risque de venir perturber les relations centre-périphérie qui existent entre les administrations centrales et leurs services extérieurs structurés au niveau départemental.

Avec la préparation du IVe plan au début des années 1960, la régionalisation de la planification franchit une nouvelle étape. Celle-ci est rendue possible par l'affirmation, timide, de l'échelle régionale défendue par le Plan par rapport à l'échelle départementale des administrations ministérielles.

Cela passe d'abord par l'harmonisation des découpages territoriaux pour former vingt-et-une circonscriptions d'action régionale (décret du 2 juin 1960). Au cours des années précédentes, plusieurs ministères avaient en effet développé leurs propres périmètres interdépartementaux pour contourner le cadre régional proposé par le Plan. Pour renforcer l'échelon régional comme le niveau de coordination de l'action publique, le gouvernement Debré met en place dans chaque circonscription régionale une conférence interdépartementale, réunissant les préfets des différents

départements (circulaire du 20 juin 1960). Six mois plus tard, le Premier ministre met fin au principe de la présidence tournante des conférences interdépartementales et nomme dans chaque région un préfet coordinateur. Celui-ci cumule cette fonction avec celle de préfet de département. Il est assisté par un sous-préfet en charge des affaires économiques, qui coordonne l'élaboration du plan régional et constitue l'interlocuteur du Commissariat général du Plan.

Le CGP joue un rôle déterminant dans la mise en place puis le renforcement des conférences interdépartementales. Ces conférences doivent lui permettre de compléter l'entrée sectorielle des commissions nationales du Plan par une entrée territoriale au niveau régional. L'équivalence entre les commissions du Plan et les conférences interdépartementales est explicitement évoquée dans la circulaire définissant les fonctions de ces dernières (18 décembre 1961) : « les conférences interdépartementales joueront un rôle comparable à celui des commissions de secteurs siégeant au Commissariat du Plan ». Le CGP obtient aussi la régionalisation des comités d'expansion[54] pour en faire l'interlocuteur principal de la planification régionale (décret du 20 janvier 1961). Inégalement investis par les acteurs économiques locaux, ces comités régionaux d'expansion sont vus par le CGP comme un moyen de relayer l'entreprise planificatrice au niveau local.

Fort de ces changements institutionnels, le CGP lance en 1962 l'expérience des « tranches opératoires ». Dépassant la seule programmation des investissements publics, ces tranches opératoires ont pour but de reproduire au niveau régional le processus de construction du plan menée jusqu'ici au niveau central. Leur élaboration s'inscrit dans une double dynamique de « régionalisation du plan national et de nationalisation des plans régionaux » (Pouyet et Monbrisson 1964). Les tranches opératoires ont pour objet de décliner les objectifs du plan national adoptées antérieurement en 1962. La marge de manœuvre laissée aux préfets coordinateurs est donc étroite, d'autant que l'essentiel de l'expertise concernant la situation économique et sociale des régions est détenue au niveau national, à l'INSEE et dans les ministères.

[54] Les premiers comités d'expansion économique à l'échelle régionale sont mis en place dès le début des années 1950, à l'initiative du patronat. Ils ont pour but de rassembler les élites socio-économiques de la région, dans un but de lobbying vis-à-vis de l'État planificateur.

Dans le même temps, ces tranches opératoires augmentent la portée des plans régionaux en accompagnant ces derniers d'un échéancier des investissements à effectuer. Elles mettent en place un début de consultation locale avec les comités régionaux d'expansion. Élaborée par une petite équipe de fonctionnaires détachés des services extérieurs des ministères et pilotée par le sous-préfet en charge des affaires économiques, l'élaboration des tranches opératoires contribue aussi à développer les relations entre les services extérieurs des différents ministères : « *Elle entraîne dans une œuvre collective et dans une étroite collaboration les fonctionnaires du Plan, et les groupes de synthèse qui se constituent pour l'occasion auprès des préfets coordinateurs*. » (Catherine Grémion 1979, p. 141).

Le processus d'élaboration des tranches opératoires permet ainsi au CGP de renforcer ses relations avec l'échelon régional, à travers le sous-préfet en charge des affaires économiques et la mise en place des groupes de travail. Toutefois, ces plans régionaux restent un exercice assez formel, dont l'impact sur la planification nationale s'avère limité. Mise en place une fois les orientations du IVe plan adoptées, cette régionalisation reste marginale au sein même du Commissariat général du Plan. Le témoignage du directeur de la cellule régionale du CGP à cette époque illustre cet isolement :

> *« C'est malheureusement à l'intérieur même de la maison de la rue de Martignac que notre équipe a rencontré les plus grands obstacles. Bien que je n'en aie aucune preuve, je pense que la planification régionale n'était acceptée que du bout des lèvres par les responsables permanents des grands services du Plan. »*
>
> Témoignage de M. Roche, cité par Rousso (1986, p. 69).

1.1.3. L'autonomisation relative de la planification régionale

En 1963, suite à l'échec de la création d'un ministère dédié, le gouvernement Pompidou met en place une Délégation à l'Aménagement du territoire et à l'Action régionale (DATAR). Cette décision intervient au moment d'une nouvelle phase de la régionalisation de la planification, dans la perspective du Ve plan. Comme pour le IVe plan, le processus d'élaboration des plans régionaux est précédé par une réforme des institutions régionales. Adopté en 1964 à travers une série de décrets, la réforme régionale vise à institutionnaliser davantage la planification régionale.

La conférence interdépartementale est transformée en conférence administrative régionale, réunissant, en plus des préfets de département, les directeurs des administrations déconcentrées au niveau régional. Le préfet-coordinateur est renommé préfet de la région, même s'il continue à cumuler cette fonction avec celle de préfet de département. Le principal changement concerne la mise en place de la mission régionale qui lui est rattachée. Il s'agit d'institutionnaliser les groupes de synthèse qui s'étaient développés les années précédentes pour l'élaboration des tranches opératoires du IVe plan, sous la coordination des sous-préfets en charge des affaires économiques. Placées sous l'autorité des préfets de région, ces missions rassemblent une dizaine de jeunes hauts-fonctionnaires. Une large partie d'entre eux y est détachée à temps partiel depuis les services extérieurs des autres ministères, de manière à faciliter le lien avec les administrations sectorielles.

Cette réforme doit beaucoup à l'action du Commissariat général du Plan, en lien avec le ministère de l'Intérieur et celui de la Réforme administrative. Désireux de développer ses relais locaux et de casser le cloisonnement sectoriel des différents ministères et de leurs services extérieurs départementaux, le CGP a tout intérêt à cette affirmation de l'échelon régional. Tout juste créée, la DATAR intervient peu dans l'élaboration de cette partie de la réforme (Catherine Grémion 1979). Elle joue par contre un rôle déterminant dans la mise en place des Commissions de Développement Économique Régional (CODER). Destinée à se substituer aux comités régionaux d'expansion, la CODER rassemble dans une même assemblée élus locaux et acteurs économiques et sociaux. Elle est vue par la DATAR comme un moyen de renouveler les élites locales à travers la mobilisation des « forces vives », au moment où le régime gaulliste se trouve confronté à une opposition croissante des notables politiques locaux (Duran 2008).

À la réforme administrative de 1964 correspond un approfondissement de la régionalisation de la planification, avec la préparation du Ve plan. Les régions ne sont plus uniquement associées *a posteriori* avec la déclinaison du plan national en tranches opératoires comme ce fut le cas pour le IVe plan ; elles sont impliquées dès le début du processus avec la conception d'un rapport d'orientation régional envoyé au CGP. Élaboré par la mission régionale sous l'autorité du préfet de la région et

soumis à la consultation de la CODER, ce rapport se structure en trois parties définies par le CGP : perspective d'aménagement à long terme du territoire de la région (1985), perspectives régionales de développement économique pour la période d'exécution du Ve plan (1966-1970) et priorités entre les secteurs d'équipements de la région en termes d'investissements publics.

Ce rapport d'orientations régional tient une place importante dans notre analyse ; il marque l'introduction de la référence au long terme dans la planification régionale.

> *« Le plan régional était surtout une analyse de la situation actuelle de la région ; le rapport d'orientation tend à projeter à deux horizons différents l'évolution des principales activités économiques régionales. Le plan régional restait vague dans ses objectifs et imprécis quant à la durée de sa réalisation ; le rapport raisonne à deux échéances très précises et détermine notamment à l'horizon 1970 les priorités qui lui paraissent souhaitables dans le domaine des équipements collectifs. »*
>
> Introduction du Rapport sur les principales orientations du Ve plan dans la région Rhône-Alpes, mai 1965 (Archives départementales du Rhône, 3856W91).

La conception de ces rapports d'orientation constitue la principale mission des structures régionales mises en place en 1964. En leur permettant d'exprimer une vision stratégique qui leur est propre, « *ce sont ces travaux qui ont donné chaire aux institutions régionales naissantes.* » (Pierre Grémion 1965, p. 23).

Cette analyse de la déclinaison territoriale de la planification apporte un nouvel éclairage à l'étude du régionalisme fonctionnel. Elle montre que face au poids du niveau départemental, la construction des régions par et pour la planification n'a pu se faire que par une spécialisation de cet échelon sur le moyen et le long terme. Cette spécialisation constitue la réponse des institutions régionales à la tentative de neutralisation de l'échelon régional par le pouvoir périphérique (Pierre Grémion 1976). Le long terme représente une ressource pour le niveau régional, en lui permettant de développer une expertise spécifique afin de cadrer les choix d'investissements à engager pour le Ve plan. Mais cette référence au long terme montre aussi la faiblesse de ce nouveau niveau d'action publique. C'est parce qu'elles n'ont pas leur mot à dire sur les décisions de court terme et qu'elles peinent à peser sur les décisions de moyen terme face aux résistances du pouvoir

périphérique, que les institutions régionales se tournent progressivement vers un horizon temporel plus lointain.

On retrouve à l'échelle régionale le même phénomène que nous avions observé au niveau national avec le Groupe 1985 du Commissariat général du Plan (cf. chapitre 1). Face aux résistances des administrations traditionnelles soucieuses de conserver leurs prérogatives en termes d'allocation des ressources, la prospective et la référence au long terme permettent à ces institutions de se constituer un champ d'intervention autonome et d'en revendiquer le monopole. Il est d'ailleurs instructif de noter que l'horizon temporel des projections (1985) est le même pour ces différentes démarches. Les missions régionales s'appuient sur les prévisions quantifiées établies par la Commission nationale à l'aménagement du territoire du Plan pour asseoir la crédibilité de leur expertise et cadrer le contenu de leur rapport d'orientation.

1.2. Changer de temporalité pour changer d'échelle (2) : la mutation de la planification urbaine

Le processus de déclinaison territoriale de la planification ne concerne pas uniquement l'échelle régionale. Il s'applique aussi au niveau urbain, provoquant l'émergence de l'échelle métropolitaine. Fort de ce constat, nous affirmons que le concept de régionalisation fonctionnelle peut aussi s'appliquer à la métropolisation. Pilotée par les institutions planificatrices nationales, la construction du niveau métropolitain vise moins à « *promouvoir un nouveau type de collectivité territoriale qu'à coordonner voire à synchroniser les interventions de l'État.* » (Quermonne 1963, p. 851) Plus encore que pour les régions, la reconnaissance de l'échelle métropolitaine s'accompagne de sa spécialisation sur la planification à long terme et la programmation des infrastructures.

En revenant sur l'apparition de la notion d'armature urbaine, cette sous-section montre en quoi la genèse du niveau métropolitain correspond à une mutation de la planification urbaine, de ses acteurs, de ses objectifs et de son horizon temporel. L'exemple du Plan d'Aménagement et d'Organisation général (PADOG) lyonnais illustre les premières implications de ce changement d'échelle.

1.2.1. Deux approches différentes de la planification urbaine

La concurrence entre le ministère de la Construction et le Commissariat général du Plan au tournant des années 1950-1960 se retrouve au niveau de la planification des agglomérations. Comme pour l'aménagement du territoire, elle résulte de deux visions différentes de la planification urbaine. Alors que la Construction se focalise sur la question de la maîtrise des sols avec pour objectif de contrôler la croissance urbaine, le CGP concentre son attention sur la programmation des équipements collectifs.

Disposant d'un réseau territorial structuré, le ministère de la Construction est un acteur historique de la planification des villes. Dès les années 1930, il met en place des « groupements d'urbanisme » dépassant les limites communales pour prendre en compte l'échelle plus large des agglomérations (Jean-Pierre Gaudin 1985). Après-guerre, face à l'accélération de la croissance urbaine provoquée par l'exode rural, il encourage l'élaboration de plans d'urbanisme dans les grandes agglomérations. Ces plans ont pour but de conduire à une meilleure utilisation des sols, dans une perspective de limitation de la croissance urbaine, à travers par exemple le principe de ceinture verte à préserver autour des agglomérations.

Le plan d'aménagement et d'organisation de la région parisienne établi par le Service d'aménagement de la région parisienne du ministère (SARP) illustre cette logique. S'inscrivant en cohérence avec la politique d'aménagement du territoire défendue par la DAT, il a pour principale orientation de limiter la croissance urbaine de la région capitale à moins de 100 000 habitants par an (Fourquet et Murard 2004).

L'intérêt du Commissariat général du Plan pour la planification urbaine est plus récent, et prend des formes différentes. Il correspond à la réorientation progressive de la vocation de la planification, de l'amélioration de la productivité industrielle vers la programmation des équipements collectifs. En 1959, le CGP lance ses premiers travaux ciblés sur les grandes agglomérations : les Programmes de modernisation et d'équipement (PME). Élaborés par les services du CGP comme déclinaison du plan national, ces PME ont pour but de définir la programmation des équipements sur la période du plan quadriennal.

Deux ans plus tard, en 1961, Pierre Massé crée une Commission à l'équipement urbain, pour mettre en discussion la programmation des équipements collectifs au niveau national, entre les différents ministères concernés. Cette commission est présidée par François Bloch-Lainé, président de la Caisse des Dépôts et Consignation (CDC). À cette époque, la CDC joue un rôle déterminant dans la programmation urbaine : à la fois comme financeur via la gestion du Fonds de développement économique et social et comme expertise technique avec la montée en puissance de la Société centrale d'équipement du territoire (SCET) fondée en 1955. Au cours de la période du IVe plan, le CGP multiplie les PME et développe ses capacités d'expertise pour identifier les besoins existants des agglomérations en termes d'équipements collectifs.

1.2.2. L'armature urbaine, la région et le long terme

Il ne faudrait pas cependant exagérer la divergence entre le Plan et le ministère de la Construction. À partir des années 1960, ces deux visions de la planification urbaine tendent à se rapprocher autour de la notion d'armature urbaine. Au croisement entre programmation urbaine et aménagement du territoire, cette notion entraîne un changement d'échelle spatiale et temporelle de la planification urbaine.

Une fois mise en place, la Commission à l'équipement urbain crée en son sein un groupe de travail « armature urbaine ». Ce groupe entreprend une série d'étude sur l'armature urbaine de la France, afin d'identifier la hiérarchie des villes françaises et leurs interactions[55]. Commandées par le Plan, ces études sont conduites par le centre de recherche de la Direction de l'aménagement du territoire (DAT) du ministère de la Construction, avec Jean Hautreux, inspecteur général de la Construction, et Michel Rochefort, jeune géographe ayant fait une thèse sur l'armature urbaine de l'Alsace. Analysant l'échelle de rayonnement des agglomérations à partir de leur niveau d'équipement, ces études font le lien entre programmation urbaine et aménagement du territoire. Elles introduisent la notion de

[55] Voir notamment les deux rapports réalisés par Jean Hautreux et Michel Rochefort pour le ministère de la Construction : *Le niveau supérieur de l'armature urbaine française* (1963) et *La fonction régionale dans l'armature urbaine française* (1964).

métropolisation, entendue ici non comme un phénomène sociogéographique mais comme une politique volontariste :

> *« Élévation d'une ville dans la hiérarchie urbaine, grâce à des actions visant à augmenter leur rayonnement et leur dotation en équipements collectifs. »*
>
> Note Élément d'une politique volontariste en matière d'armature urbaine, novembre 1963 (Archives nationales, versement SRU 19930277/92).

Pour ces auteurs, l'enjeu est d'encourager l'émergence d'un petit nombre de métropoles en province, pour tirer le développement de leur région et limiter la dynamique de polarisation sur la région parisienne.

Dans le même temps, le CGP entreprend de décliner cette analyse de l'armature urbaine à l'échelle des régions. Ces études d'armature urbaine régionale sont vues par le Plan comme un moyen de déterminer la programmation des équipements urbains au niveau régional, dans un double mouvement de régionalisation descendante du plan national et de régionalisation ascendante des programmes de modernisation et d'équipement de chaque agglomération. Une première série d'études est lancée dans cinq régions en 1963. Financées par le CGP, elles sont réalisées par des organismes-conseils (CREDOC, SEMA, SEDES…), prestataires réguliers du Plan en termes d'études sur les questions urbaines. Après la réforme régionale de 1964, leur élaboration est généralisée à l'ensemble des régions.

Les études d'armature urbaine régionale deviennent un élément important de la préparation des rapports d'orientations régionaux, dans le cadre du Ve plan. Elles sont pilotées par les nouvelles Missions régionales, suivant les instructions détaillées transmises par le CGP. Elles font l'objet d'une concertation avec la CODER, à travers la mise en place dans chaque région d'un groupe « armature urbaine ». Ce changement d'échelle de la programmation urbaine est aussi un moyen de donner de la consistance au niveau régional, et de développer une expertise qui lui est propre sur les interdépendances existant entre les différentes agglomérations d'une même région.

Ces études ne se limitent pas à un diagnostic de la situation actuelle du rayonnement des villes et de leurs interrelations. Elles prennent une dimension stratégique à travers la référence au long terme. La note de cadrage rédigée par le

CREDOC et diffusée par le CGP aux Missions régionales expose ainsi les objectifs de ces études :

> *« Proposer pour l'armature urbaine régionale des objectifs à moyen et à long terme permettant de définir et de localiser les équipements nécessaires à caractère régional et pouvoir servir de base à l'établissement des programmes de modernisation et d'équipement des villes de la région. »*
>
> Note sur les études d'armature urbaine
> rédigée par le CREDOC pour le CGP, 20 juin 1963
> (Archives nationales, versement SRU 19920405/10).

Reprenant les projections quantifiées à l'horizon 1985 établies par la Commission nationale à l'aménagement du territoire du Plan, ces études ont pour but d'exposer plusieurs schémas d'armature urbaine possibles et de tirer les implications en termes de programmation urbaine du schéma retenu par les autorités régionales.

1.2.3. Le passage de l'urbanisme d'agglomération à la planification à long terme

L'élaboration du Plan d'aménagement et d'organisation générale (PADOG) de la région lyonnaise à partir de 1962 est une autre illustration de ce changement d'échelle spatiale et temporelle de la planification urbaine. Initié par le Ministère de la Construction, son lancement intervient quelques semaines après l'établissement du plan directeur du groupement d'urbanisme de Lyon en 1962 (Meillerand 2010). Par rapport à ce plan directeur, le PADOG marque un double changement : de périmètre et d'horizon temporel.

Le plan directeur de Lyon recouvrait le territoire des 56 communes du groupement d'urbanisme mis en place en 1938. Le PADOG concerne un périmètre bien plus vaste, avec près de 800 communes en 1962 et plus de 900 en 1964, après l'intégration de l'agglomération de Saint-Étienne au territoire d'étude. Ce changement d'échelle résulte de la volonté d'établir un niveau intermédiaire entre la planification urbaine des agglomérations et la régionalisation de la planification.

> *« Ainsi est né le PADOG aux limites plus étroites que la région de programme et plus larges que le groupement d'urbanisme. L'existence d'une « région immédiate » de Lyon a permis de jeter un pont entre urbanisme et expansion, entre croissance des villes et croissance globale de l'économie de la région. Car dans les deux cas se posent*

des choix communs de rythme de croissance et de localisation des activités »

Mémoire de stage ENA de Raymond Soubie consacré au PADOG, décembre 1962 (Archives départementales du Rhône, versement 1339W19).

Comme les études d'armature urbaine régionale, le PADOG se place dès le départ dans une vue à long terme, avec une référence récurrente à l'horizon 1985. Dans le cadre de son élaboration, le Commissariat général du Plan commande à la SEDES (Société d'études pour le développement économique et social) une série d'études.

« Le programme à réaliser en 1963 était le suivant : 1/ définition de l'espace géographique du PADOG. (…) 2/ Établissement de prévisions démographiques succinctes jusqu'en 1985 devant permettre le calcul ultérieur par les services compétents des surfaces à réserver pour le logement de la population. 3/ Mise au point d'hypothèses cohérentes de l'évolution de la population active et de l'emploi à long terme (1985) aux fins de calculer à l'aide de coefficient de surface les besoins en terrains industriels et en bureaux. »

Vues sur le PADOG de la région lyonnaise, rapport de la SEDES, mars 1964, (Archives départementales du Rhône, versement 1339W19).

Les études d'armature urbaine régionale et l'exemple du PADOG lyonnais témoignent d'une mutation de la planification urbaine. Avec la notion d'armature urbaine, la programmation des équipements est progressivement envisagée comme un élément central de l'aménagement du territoire. L'enjeu n'est plus de limiter la croissance urbaine des grandes villes (comme avec les plans d'urbanisme) ou de répondre aux besoins existants des agglomérations (à travers les programmes de modernisation et d'équipement). En introduisant la référence au long terme, il s'agit désormais de mettre en œuvre une politique de métropolisation, c'est-à-dire d'orienter les investissements publics de façon à favoriser le rayonnement régional des grandes agglomérations.

Ce passage de la planification urbaine à la planification territoriale se traduit par un changement des modes de faire. Alors que les groupements d'urbanisme mettaient l'accent sur le contrôle de l'usage des sols, les plans d'armature urbaine concentrent leur attention sur les questions de programmation. Pour cela, ils envisagent des hypothèses à long terme (1985) pour l'évolution des habitants et des

emplois, sur la base des prévisions quantifiées établies par le Plan et les Missions régionales.

Cette politique de métropolisation fonctionnelle ne s'accompagne pas de la mise en place d'une institution dédiée. Sous l'impulsion du Plan, elle est intégrée à l'échelle régionale, comme en témoignent les études régionales d'armature urbaine. À cette période, le rayonnement métropolitain des grandes agglomérations est appréhendé à l'échelle de la région. C'est donc à cet échelon, en lien avec le niveau central, d'établir les choix de programmation à long terme.

2. Les OREAM pour mettre en œuvre la métropolisation fonctionnelle

Cette deuxième section prolonge l'analyse de la métropolisation fonctionnelle. Le lancement de la politique des Métropoles d'équilibre par la DATAR puis la mise en place des OREAM marquent un mouvement d'autonomisation de cette dernière par rapport au niveau régional. Pièce centrale de la métropolisation fonctionnelle, ces organismes régionaux d'études des aires métropolitaines (OREAM) jouent un rôle important dans le développement du recours au long terme. En croisant projections quantifiées et prospective plus qualitative, ils mobilisent le futur pour démontrer la pertinence et la consistance de cette échelle métropolitaine. L'élaboration des schémas directeurs apparait alors comme l'espace de production d'un nouvel énoncé d'institution.

En outre, cette étude des OREAM en action nous permet d'analyser la métropolisation fonctionnelle vue d'en bas. Jusqu'ici, notre restitution de la déclinaison territoriale de la planification a essentiellement adopté un point de vue national. En ciblant notre travail empirique sur les OREAM de Lyon – Saint-Étienne et de Nantes – Saint-Nazaire[56], notre analyse devient plus fine et davantage contextualisée. Suivre les acteurs de ces organismes révèle de nombreux éléments sur leurs usages du futur, sur le positionnement de ces structures et sur les difficultés de cette entreprise de métropolisation fonctionnelle.

2.1. Décliner l'aménagement du territoire : des métropoles d'équilibre aux OREAM

Initié par le Plan et le ministère de la Construction, cet objectif de métropolisation est rapidement approprié par la nouvelle Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR). Soucieuse de trouver sa place parmi les multiples structures impliquées dans l'entreprise planificatrice de

[56] Les entretiens sur l'OREAM Nantes – Saint-Nazaire comme une grande partie des entretiens consacrés à la métropole nantaise ont été menés conjointement avec Pauline Ouvard, en thèse CIFRE au LAUA. Nous avions présenté une première version de nos réflexions communes en novembre 2014 au colloque *La métropole comme objet politique* organisé par Alistair Cole et Renaud Payre: « Détours par le futur : usages de la prospective et construction métropolitaine à Nantes et à Lyon ». Nous remercions Pauline pour cette fructueuse collaboration, amenée à se poursuivre.

l'État, la DATAR se saisit des travaux sur l'armature urbaine pour lancer à son tour sa politique des métropoles d'équilibre.

Nous montrons en quoi cette politique signifie une accentuation du recours au long terme, comme en témoigne l'élargissement de l'horizon temporel des projections (de 1985 à 2000). Lancée en réaction à l'action du District de la région parisienne, ce n'est que dans un second temps que cette politique se traduit au niveau institutionnel avec la création des OREAM en 1966. En mettant en regard la mise en place de ces organismes avec la constitution des premières communautés urbaines, nous soulignons la nécessité de distinguer métropolisation fonctionnelle et construction intercommunale. Souvent confondue dans la littérature, ces deux processus menés en parallèle correspondent à des logiques radicalement distinctes.

2.1.1. Le lancement des métropoles d'équilibre en réaction au Livre blanc de la région parisienne

Formulée à partir de 1964, la politique des métropoles d'équilibre de la DATAR s'inscrit dans la continuité des travaux sur l'armature urbaine menés aux niveaux national et régional. Mais un autre élément est à introduire pour bien comprendre l'origine de cette politique : l'action du District de la région parisienne. Les métropoles d'équilibre peuvent en effet être analysées comme la riposte de la DATAR à la publication du Livre blanc de la région parisienne.

Résumons brièvement l'évolution de la planification de la région parisienne dans la première moitié des années 1960 (pour une analyse détaillée, voir Fourquet et Murard 2004). À peine le PADOG de la région parisienne publié en 1960[57], Pierre Sudreau met en place une nouvelle structure d'études : l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne (IAURP). L'année suivante, la loi du 2 aout 1961 crée le District de la Région parisienne et De Gaulle nomme à sa tête un inspecteur des Finances, ancien collaborateur de Jean Monnet dans les premières années du Plan, Paul Delouvrier.

[57] Élaboré par un groupement d'urbanisme à la fin des années 1950, le PADOG de la région parisienne s'inscrit dans un objectif malthusien caractéristique de la ligne politique du ministère de la Construction à cette période. Il prévoit de limiter la croissance urbaine de la région capitale à 100 000 habitants par an. S'ils partagent la même appellation, ce document ne doit pas être confondu avec le PADOG lyonnais présenté plus haut. Plus tardif, le PADOG lyonnais se place en rupture avec la politique malthusienne du ministère de la Construction et préfigure la politique des métropoles d'équilibre.

Détachées du ministère de la Construction, ces deux structures prennent peu à peu leurs distances par rapport à l'objectif de rééquilibrage Paris/province défendu par la Direction à l'aménagement du territoire (DAT) du ministère. S'appuyant sur les travaux d'études de l'IAURP, Delouvrier et son équipe s'éloignent de l'orientation malthusienne affirmée par le PADOG et cherchent à démontrer la nécessité d'une politique de développement plus ambitieuse pour la région capitale. C'est dans cette perspective qu'ils publient en 1963 le Livre blanc de la région parisienne à la suite d'un questionnaire envoyé à une centaine de personnalités sur l'avenir de la région parisienne. Ce livre blanc suscite un choc en annonçant une croissance démographique de la région parisienne autour de quinze millions d'habitants à l'horizon 2000.

Dans leur livre, Lion Murard et François Fourquet soulignent comment cette modification de l'horizon temporel de la planification a été décisive pour rendre possible ce changement d'orientation politique :

> *« Quand Delouvrier est venu faire sa première visite à l'IAURP, nous lui avons montré deux choses : une première esquisse qu'avait préparée Michel, à laquelle était jointe une sorte de croquis : qu'allait-il se passer si on laissait faire ? C'est une illustration très visuelle de l'éclatement en tâche d'huile. Et puis moi, j'avais sorti mes courbes de démographie pour montrer que l'hypothèse du PADOG était absolument irréaliste et que c'était purement de la démagogie de croire qu'on allait stopper Paris. Delouvrier s'est pris dans la discussion et je me souviens que c'est dès ce jour-là qu'il a dit : " mais il faut voir en l'an 2000, il faut vraiment voir à beaucoup plus longue échelle ; 1975-1980, ça va pour les critiques, mais pour faire un plan, il faut voir beaucoup plus loin." »*
>
> Témoignage de Serge Goldberg
> cité par Fourquet et Murard (2004, p. 72).

Avec ce livre blanc et ses projections démographiques à l'horizon 2000, le District parvient à faire accepter l'idée d'une croissance forte de la région parisienne et la nécessité de mettre en révision le PADOG. Cela aboutit deux ans plus tard à l'adoption du Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne (SDAURP).

La publication du livre blanc a lieu au même moment que la mise en place de la DATAR. Cherchant à marquer son opposition à la politique du District sans

pouvoir intervenir sur son champ de compétence, la DATAR réagit en annonçant le lancement d'une politique nationale d'aménagement du territoire axée sur la consolidation de huit métropoles d'équilibre. La politique des métropoles d'équilibre correspond à deux objectifs pour la DATAR : marquer son opposition au District de la région parisienne en mettant l'accent sur le rééquilibrage géographique de la croissance, et affirmer son leadership sur la déclinaison urbaine de la planification face au Plan et au ministère de la Construction.

Lancée dans l'improvisation par les chargés de mission de la DATAR, la notion de « métropole d'équilibre » a pour but de donner de la substance au thème de l'aménagement du territoire. Il s'agit de formaliser une vision nationale de l'aménagement du territoire devant servir de référence pour l'élaboration du Ve plan. Cette vision s'articule autour de deux principes : la polarisation urbaine sur les métropoles régionales d'une part, dans un contexte marqué par la théorie de la polarisation de François Perroux ; l'équilibre du territoire national d'autre part, par opposition avec les objectifs de croissance de la région parisienne mis en avant par le District.

Cette notion est aussi un moyen de marquer la spécificité de l'aménagement du territoire. La DATAR étend les conceptions existantes de la planification urbaine pour mieux s'en distinguer. L'aménagement du territoire se distingue de l'urbanisme de la Construction, par l'accent mis sur les évolutions socio-économiques des agglomérations et l'inscription des différents documents locaux dans un plan d'ensemble à l'échelle nationale. Intégrant la logique de programmation des programmes de modernisation et d'équipement, il se différencie du Plan par le passage du probable au souhaitable. La déclinaison urbaine de la planification promue par la DATAR se veut à la fois plus large dans son objet, et plus volontariste dans sa visée.

La politique des métropoles d'équilibre ne se limite pas à l'énonciation d'une vision ou d'un discours produits par les quelques chargés de mission de la DATAR. Elle provoque une autonomisation de la métropolisation fonctionnelle par rapport au reste de la planification, à travers la mise en place en juin 1964 du Groupement Central de Planification Urbaine (GCPU). Réunissant tous les mois la DATAR, le Plan, les ministères de la Construction, des Travaux Publics et des Finances, et le

District de la région parisienne, le GCPU a pour but d'être le lieu d'arbitrage gouvernemental sur les questions de planification appliquées aux grandes agglomérations. Il permet surtout à la DATAR, qui assure le secrétariat permanent du groupement, d'affirmer son leadership sur cette politique.

C'est la délégation qui se charge de produire pour chaque métropole d'équilibre la synthèse entre le PME et le plan d'urbanisme examinée par le GCPU. La DATAR utilise le recours à l'arbitrage interministériel pour faire prévaloir sa vision de la planification sur celles défendues par les autres administrations comme le CGP ou le ministère de la Construction. Au niveau institutionnel, la création du GCPU prend le contrepied des études d'armature urbaine régionale. L'élargissement de l'horizon temporel de 1985 à l'an 2000 est un moyen pour la DATAR de dissocier les projections métropolitaines de la planification régionale, et de reprendre la main sur la métropolisation fonctionnelle en lieu et place du Plan et des Missions régionales.

2.1.2. La mise en place des OREAM sur le modèle de la régionalisation fonctionnelle

Si elle fait des métropoles d'équilibre l'élément principal de sa politique d'aménagement du territoire, la DATAR dispose de moyens d'action limités pour la mettre en œuvre. Faute de relais territoriaux, la capacité d'action de la Délégation se réduit à ses stratégies d'influence auprès des autres acteurs de la planification urbaine. Son action reste au niveau national, à travers l'animation du Groupe central de planification urbaine.

La création des Organismes régionaux d'études des aires métropolitaines (OREAM) au printemps 1966 vient combler cette faiblesse. Elle permet à la DATAR de se doter de relais locaux pour la mise en œuvre de sa politique des métropoles d'équilibre. Dans la continuité du GCPU, la mise en place des OREAM correspond à une reprise en main par la DATAR de la planification des grandes agglomérations. Elle conduit à une marginalisation progressive du Plan comme de sa Commission à l'aménagement du territoire (CNAT) sur ces questions.

L'installation de ces structures d'études s'inscrit aussi dans un contexte de redéfinition de la planification urbaine. Sous l'impulsion d'Edgar Pisani, les

ministères de la Construction et des Travaux publics sont fusionnés pour former le ministère de l'Équipement. Ce changement organisationnel s'accompagne un an plus tard d'une réforme des outils règlementaires de la planification, avec le vote en 1967 de la loi d'orientation foncière. Ces transformations marquent la prise de pouvoir du corps des Ponts et Chaussées sur la planification urbaine (Thoenig 1973). Dans ce contexte, les OREAM résultent d'une alliance entre la DATAR cherchant à se doter de relais locaux, et le corps des Ponts et Chaussée, soucieux de s'affirmer sur les questions urbaines face aux ingénieurs de la Construction (Jouve 1998).

L'autonomisation de la métropolisation fonctionnelle s'effectue en calquant la régionalisation fonctionnelle à une autre échelle. La structuration des OREAM apparait en effet comme une déclinaison au niveau métropolitain des institutions régionales issues de la réforme de 1964. Chaque organisme comporte trois éléments : un Groupe permanent d'étude (GPE), un comité technique et une commission de coordination.

Le Groupe permanent d'étude constitue la cellule de base de l'OREAM, en charge de l'élaboration du schéma de développement et d'aménagement de l'aire métropolitaine (SDAM). C'est l'équivalent de la Mission régionale. Le plus souvent, il est dirigé par un ingénieur des Ponts et Chaussées. Le directeur est l'interlocuteur de la DATAR, comme le sous-préfet aux affaires économiques de la Mission régionale est l'interlocuteur du Plan. Les effectifs sont limités et se caractérisent par leur jeunesse. Les GPE se distinguent des Missions régionales par leur éloignement avec l'administration et leur accroche avec le monde universitaire. Alors que les secondes sont formées de haut-fonctionnaires issus des grands corps techniques de l'État, les équipes des OREAM regroupent surtout des contractuels, issus de l'Université[58]. Sur le modèle de l'IAURP, les équipes des GPE sont jeunes et pluridisciplinaires. Elles rassemblent des architectes-urbanistes, des économistes, des géographes et des sociologues. Pour la majorité, il s'agit de leur premier poste.

[58] Nous verrons dans la section suivante que cet écart avec l'administration s'avère problématique pour la mise en œuvre des SDAM. Cette spécificité organisationnelle aura aussi des conséquences à plus long terme sur la construction métropolitaine. En effet, les équipes des OREAM constituent le vivier des futurs experts des politiques territoriales à partir des années 1980, à commencer par les agences d'urbanisme (cf. chapitre 3).

Figure 9. Composition des Groupes permanents d'études des OREAM
(Source Lyon : plaquette de présentation de l'OREAM, 1969)
(Source Nantes : CR du comité technique de septembre 1969)

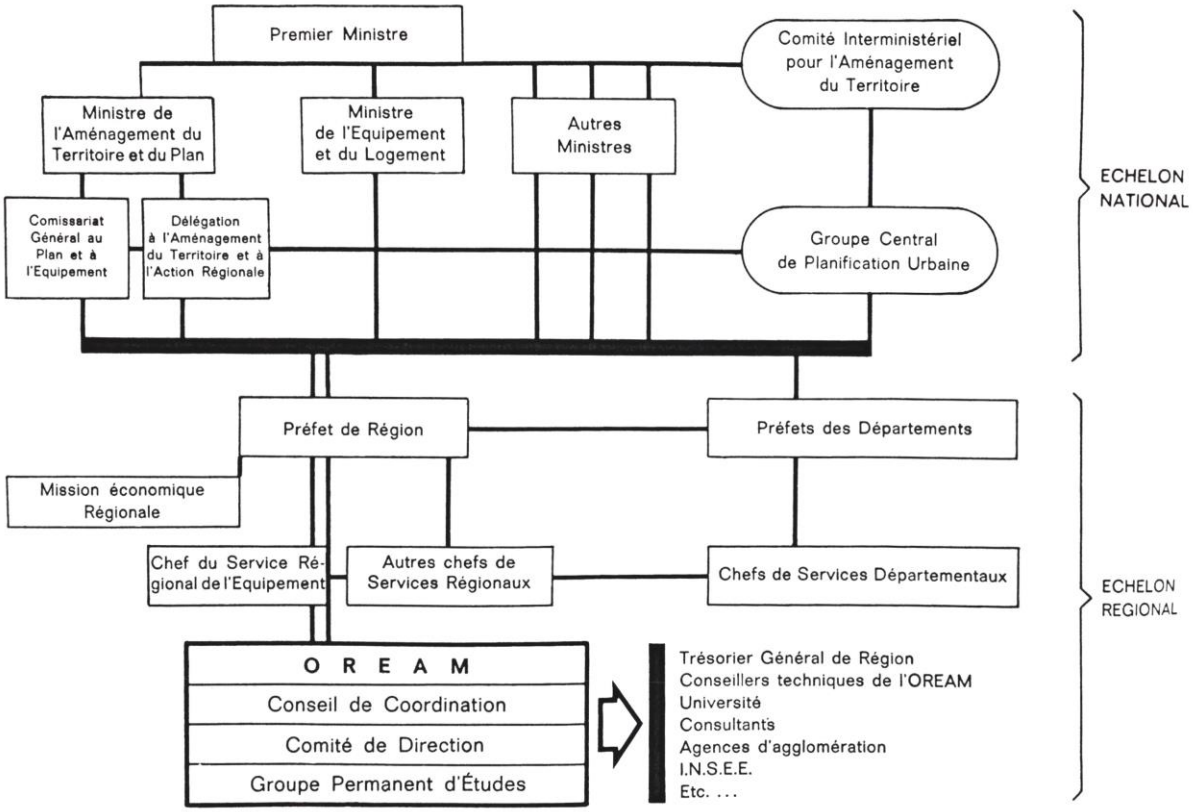
OREAM Lyon – Saint-Etienne	OREAM Nantes – Saint-Nazaire
Paul Ollivier, Directeur du GPE Ingénieur des Ponts et Chaussées	M. Corbie, Directeur du GPE Ingénieur en chef de la Construction
Claude Vignaud, architecte-urbaniste	M. Bourgerie, urbaniste
François Scoffoni, urbaniste	M. Sentenac, urbaniste
Michel Begule, économiste	M. Melat, urbaniste
Pierre-Yves Tesse, économiste	M. Boerlen, urbaniste
Elisabeth Lacoin, sociologue	M. Henry-Baudot, économiste
Michel Freyssenet, sociologue	M. Ceppe, économiste
Hubert Sanson, géographe	M. Le Pichon, sociologue
Pierre Rolland, cartographe	M. Poupinot, chargé d'informations
Charles Delfante, conseiller technique Directeur de l'atelier d'urbanisme de Lyon	M. Vigarié, conseiller technique Géographe à la faculté de Nantes
Jean Pelletier, conseiller technique Professeur de géographie à l'Université de Lyon	

Le comité technique est le deuxième élément des OREAM. Regroupant les directeurs des principales administrations déconcentrées de niveaux régional et départemental, il se réunit plusieurs fois par an. Centré sur l'aire métropolitaine, le comité technique est l'équivalent de la Conférence administrative régionale (CAR). Leur composition est assez similaire, mais seuls les représentants des départements concernés par l'aire métropolitaine y participent. Comme la CAR, le comité technique sert de structure de négociation entre les administrations. Il est le lieu de mise en discussion des études du GPE et de la définition de son programme de travail. L'analyse des comptes rendus de ses comités pour les OREAM de Lyon – Saint-Étienne – Grenoble et de Nantes – Saint-Nazaire révèlent une concurrence entre la Mission régionale et le Service régional de l'Équipement (SRE). Si les OREAM sont officiellement placés sous la responsabilité du préfet de région, ces

deux structures se disputent la tutelle effective du GPE. Très présents au départ, les ingénieurs des Ponts des missions régionales s'effacent peu à peu derrière les chefs des SRE.

Ces deux premières structures sont complétées par une troisième : la Commission de coordination. En plus des membres du comité technique, cette commission rassemble des représentants de la CODER, des élus locaux et des chambres consulaires. Structure de concertation, elle est l'équivalent de la CODER. Comme pour cette dernière, le nombre de réunions est réduit. Destinée à recueillir l'avis des acteurs locaux, elle a surtout un rôle formel, et pèse peu sur les orientations adoptées dans les SDAM.

Figure 10. Schéma de la tutelle des OREAM
(Source : plaquette de présentation de l'OREAM Lyon – Saint-Étienne, 1969)



Au-delà des similarités organisationnelles, la comparaison entre OREAM et institutions régionales se justifie aussi par l'analyse de leur activité. On y observe le même phénomène de spécialisation de ces structures sur la planification à long

terme. Comme pour le niveau régional, la mission principale des OREAM repose sur l'élaboration d'un plan – appelé ici Schéma de Développement et d'Aménagement de l'Aire Métropolitaine (SDAM).

Le suivi et la production d'études représentent l'essentiel de l'activité de ces structures. Au niveau des régions comme des aires métropolitaines, il s'agit de constituer une expertise du territoire et de son évolution à court et long terme, à cette échelle propre. Cette focalisation sur l'activité d'études s'accompagne d'un recours important aux organismes-conseils. Le financement de bureaux d'études atteint plus de 50% du budget des OREAM dans leurs premières années.

L'utilisation des bureaux d'études par les OREAM diffère cependant de celle des Missions régionales. Au niveau régional, la mobilisation de prestataires extérieurs se fait surtout au profit des organismes nationaux comme la SEDES ou la SEMA[59]. Prestataires réguliers du CGP, ce sont eux qui rédigent les études d'armature urbaine régionales, en liens avec les Missions régionales. Si ces organismes sont aussi mobilisés par les OREAM, ils interviennent sur des questions plus ciblées, liées à la programmation d'infrastructures. Les OREAM développent surtout des liens avec les universitaires et soutiennent la mise en place de bureaux d'études locaux. Spécialisés dans les sciences sociales, ces bureaux d'études deviennent les principaux fournisseurs d'expertise sur les aires métropolitaines.

2.1.3. OREAM et communautés urbaines : deux logiques parallèles

Le lancement des OREAM au printemps 1966 intervient au même moment que l'adoption de la loi sur les Communautés urbaines. L'élaboration des SDAM et la mise en place des Communautés urbaines se déroulent dans les mêmes temporalités et sur les mêmes villes[60]. Pourtant, l'étude de l'OREAM de Lyon montre que la mise en place de la Communauté urbaine (COURLY) n'est évoquée ni dans les instances de validation de l'OREAM, ni dans les documents qu'il produit. Ce silence se retrouve du côté de la COURLY. Celle-ci ne s'implique pas dans l'élaboration du schéma de développement et d'aménagement de l'aire métropolitaine. Ce sont les

[59] Tirés par la commande publique, ces organismes sont à l'époque en plein développement et ouvrent des antennes régionales.

[60] Si toutes les aires métropolitaines étudiées par un OREAM ne sont pas concernées par la mise en place des communautés urbaines, les trois communautés créées par l'État (à Lyon, Lille et Marseille) le sont dans des agglomérations intégrées à des périmètres OREAM.

maires et les services techniques municipaux qui siègent à la commission de coordination de l'OREAM, et non des représentants de la COURLY.

Comment expliquer cette absence de prise en compte réciproque de ces deux dynamiques, pourtant toutes deux liées au projet de renforcement des grandes agglomérations ? Nous affirmons que ces deux processus parallèles correspondent en fait à deux logiques différentes voire divergentes, portées par des acteurs distincts. Cette situation contraste avec celle du niveau régional, marqué par l'imbrication entre le processus de régionalisation du Plan et celui de la structuration du pouvoir régional. Cette différence invite à souligner les spécificités de la métropolisation fonctionnelle par rapport à son équivalent régional.

Le pilotage des OREAM et la mise en place des communautés urbaines correspondent à deux logiques d'action différentes, portés par des acteurs qui ne sont pas toujours identiques. La création des OREAM se fait selon une logique descendante. Pilotée au niveau central par la DATAR et le ministère de l'Équipement, il s'agit de décliner une politique nationale d'aménagement du territoire : les métropoles d'équilibre. Comme les nouvelles institutions régionales, les OREAM ont pour but de renouveler les interlocuteurs locaux de l'État planificateur. Ils servent à mettre à distance les notables politiques et leurs interlocuteurs au sein de l'administration départementale, d'où le rattachement des OREAM au niveau régional sous la tutelle du préfet de région.

La mise en œuvre des communautés urbaines procède d'une logique plus ascendante. Si les premières intercommunalités ont été officiellement « imposées » par l'État, plusieurs chercheurs ont montré qu'elles résultent en fait d'un processus de négociation entre l'État et les Communes (Desage 2010). Contrairement aux OREAM, le dossier est pris en charge par le ministère de l'Intérieur, qui est aussi le ministère des élus locaux. De plus, la création des communautés urbaines fait l'objet d'une loi, alors que la mise en place des OREAM est décidée par décret et par arrêtés préfectoraux. Avec le cumul des mandats, le processus législatif donne aux élus locaux une prise importante sur le contenu du texte final. La mise en œuvre de la réforme témoigne aussi de cette logique ascendante et du poids des élus locaux. Plusieurs années sont nécessaires à l'installation des communautés urbaines, afin

d'atteindre un compromis entre les maires sur la répartition des postes et des budgets.

Ces deux institutions n'ont pas non plus les mêmes fonctions. Dès le départ, les Communautés urbaines sont focalisées sur la gestion quotidienne des agglomérations, autour de la question des réseaux de services urbains. Étudiant le cas lyonnais, Franck Scherrer montre bien que la COURLY s'inscrit dans la continuité des syndicats mixtes intercommunaux mis en place dès les années 1930 pour accompagner le développement des réseaux techniques : eau, assainissement, électricité… (Scherrer 1995). La constitution des intercommunalités résulte d'un processus de mutualisation entre les communes, avec un transfert d'une partie de leurs personnels et une redistribution de leurs ressources. Le profil de cette nouvelle administration communautaire tout comme le principe de composition de son conseil politique expliquent la persistance de la grille de lecture communale (Desage 2005).

La situation est différente pour les OREAM. Alors que les communautés urbaines se focalisent sur la gestion quotidienne, les OREAM centrent leurs travaux sur la planification à long terme. L'enjeu n'est pas d'assurer le fonctionnement de réseaux techniques mais d'améliorer la connaissance du territoire et de négocier la programmation de grandes infrastructures. Les élus locaux y tiennent une place limitée, ces investissements étant discutés entre les administrations étatiques. Les effectifs limités des OREAM, recrutés pour la plupart en dehors de la fonction publique, contrastent avec le poids des nouvelles administrations communautaires.

> *« La communauté urbaine n'était pas un interlocuteur majeur pour nous ; on n'avait pas de partenaire là-bas. Même si Delfante s'occupait de faire l'articulation, avec le passage de l'atelier d'urbanisme au niveau intercommunal. L'OREAM n'a pas participé aux réflexions sur le découpage de la COURLY : on était à une échelle beaucoup plus large. Et puis c'était très politique, avec un périmètre négocié par le préfet, commune par commune. On n'était pas du tout dans cette approche politique nous. La COURLY va très vite être dans le lancement des plans d'occupation des sols, donc elle se concentrait sur une échelle beaucoup plus fine. On ne travaillait pas sur la même planète, sauf sur quelques projets emblématiques comme la Part-Dieu. »*
>
> Entretien avec le géographe de l'OREAM
> Lyon – Saint-Étienne – Grenoble (04/07/14)

Si elles ont en commun le dépassement du niveau communal, les OREAM et les communautés urbaines ne s'inscrivent pas à la même échelle. Le périmètre des intercommunalités est beaucoup plus restreint que celui des aires métropolitaines.

> *« La mise en place de l'OREAM et la création de la communauté urbaine sont deux choses très différentes. Ce n'est pas à la même l'échelle. La COURLY a un périmètre beaucoup plus restreint que celui de l'OREAM, du fait du blocage des Départements et des Communes de l'Ouest lyonnais, qui ont toujours refusé d'intégrer la COURLY (si vous regardez à partir du Rhône, il y a une forte dissymétrie Est/Ouest dans le périmètre du Grand Lyon). Par contre dès le départ, la communauté urbaine prend en charge les questions d'urbanisme. Elle s'occupe de la stratégie d'occupation de l'espace. »*
>
> Entretien avec l'économiste de l'OREAM
> Lyon – Saint-Étienne – Grenoble (05/06/14)

Dans la plupart des cas, chaque OREAM regroupe plusieurs agglomérations et s'attache à étudier et à renforcer leurs relations. Reprenant le modèle de la région parisienne, les OREAM recouvrent un grand nombre de communes. Au contraire, les communautés urbaines rassemblent un petit noyau de communes, constitué autour d'une ville-centre.

Nous avons montré que la politique des métropoles d'équilibre donne une nouvelle ampleur à la métropolisation fonctionnelle, sur l'impulsion de la DATAR. La mise en place des OREAM renforce l'autonomie de la planification métropolitaine, même si ces organismes restent placés sous la tutelle du préfet de région.

Cette autonomisation s'accompagne d'un changement d'échelle temporelle de la planification, de manière à marquer la séparation avec les études d'armature urbaine régionale. L'an 2000 devient le nouvel horizon à long terme de l'aménagement du territoire[61], afin de rendre crédible l'objectif de croissance démographique des métropoles d'équilibre. Valable au niveau régional, la spécialisation sur le long terme est encore accentuée pour les OREAM. L'élaboration de schémas de développement à l'horizon 2000 représente la mission principale de ces organismes, ce qui accroît leur décalage avec les autres institutions locales. Cette

[61] C'est d'ailleurs cette date qui sera reprise par le SESAME après 1968 pour l'élaboration des scénarios prospectifs d'aménagement du territoire.

fonction prospective contraste avec la mise en place en parallèle des premières communautés urbaines, centrées sur la gestion quotidienne des grands réseaux techniques.

2.2. Les OREAM en action : l'affirmation des métropoles par le long terme

Durant la période 1966-1970, l'activité des OREAM consiste essentiellement en l'élaboration du Schéma de Développement et d'Aménagement de l'Aire Métropolitaine (SDAM). Comme les plans régionaux, l'objet de ces schémas est à mi-chemin entre la production d'expertise sur le fonctionnement du territoire et son évolution, et la définition d'orientations pour la mise en œuvre d'une politique d'aménagement du territoire. Quel est le rôle joué par la référence au long terme dans l'activité des OREAM et les schémas qu'ils produisent ? Quels sont les dispositifs mis en place pour donner de la consistance et de la crédibilité à ces énoncés prospectifs ?

Le recours au long terme par les OREAM est en partie rhétorique. La plupart des travaux menés par et pour ces organismes portent en réalité sur la situation existante du territoire. Cette mobilisation du futur mérite toutefois d'être prise au sérieux. Elle constitue un élément clé du positionnement des OREAM par rapport aux autres institutions existantes. Pour ces organismes aux effectifs réduits, la construction d'une expertise sur le futur est une ressource importante pour faire avancer leur vision de la métropolisation. Nous faisons l'hypothèse que cette échelle temporelle inédite vient en appui d'une échelle spatiale qui l'est tout autant.

L'analyse des pratiques prospectives des acteurs montre que cette construction du long terme se fait de manière empirique. Mise en œuvre avant la création du SESAME et l'élaboration des scénarios de l'OTAM, elle relève davantage d'un bricolage à tâtons que d'une méthode de projection formalisée. Par rapport à la prospective menée au niveau national par les clubs de prospective et le Commissariat du Plan, l'activité prospective des OREAM se caractérise par une hybridation entre les méthodes traditionnelles de la planification (prévisions et programmation) et un effort d'exploration qualitative et pluridisciplinaire du futur.

2.2.1. L'ambiguïté des prévisions démographiques, entre le probable, le possible et le souhaitable

L'établissement de prévisions démographiques à l'échelle de l'aire métropolitaine est une des premières tâches accomplies par les équipes des OREAM. Ces prévisions constituent l'élément le plus discuté des livres blancs soumis par les groupes permanents d'études aux instances de validation des OREAM au cours de l'année 1968.

C'est donc par son aspect quantifié que le long terme est introduit, avec le développement de techniques de projection. Cette dimension quantitative contraste avec les pratiques des clubs de prospective étudiées dans le chapitre précédent, focalisées sur les phénomènes qualitatifs (les « faits porteurs d'avenir »). Passant outre la distinction entre prospective et prévision, cette construction quantifiée du long terme s'inscrit dans la continuité des travaux conduits par le Plan à l'horizon 1985.

Néanmoins, les projections démographiques des OREAM ne sont pas une déclinaison à l'échelle métropolitaine de prévisions nationales, comme c'était le cas pour les études d'armature urbaine qui appliquaient au niveau régional les projections nationales de la Commission nationale à l'aménagement du territoire (CNAT). Élargissant l'horizon temporel de 1985 à 2000, les OREAM ne reprennent pas les travaux de la CNAT. Ils élaborent leurs propres projections, en s'appuyant sur les données des recensements de l'INSEE à l'échelle communale. Ce travail n'est effectué ni par des démographes, ni par des statisticiens, mais par les membres non-architectes du GPE : un sociologue pour Nantes – Saint-Nazaire et un économiste pour Lyon – Saint-Étienne.

Ces prévisions démographiques à l'horizon 2000 se caractérisent par l'ambiguïté de leur statut, entre le probable, le possible et le souhaitable. L'énonciation du long terme par l'OREAM n'est pas neutre : elle est porteuse d'implications symboliques et financières pour l'aire métropolitaine et son aménagement. Les projections élaborées par les groupes permanents d'études sont au croisement de trois éléments :

- La prolongation des tendances démographiques observées dans chaque commune à partir des données INSEE sur l'évolution de la population communale entre les deux derniers recensements.
- L'estimation par les architectes-urbanistes de la capacité d'accueil futur du territoire de l'aire métropolitaine, à partir de l'identification du foncier mobilisable pour une urbanisation à court et moyen terme.
- L'application de l'objectif national de rééquilibrage de la croissance démographique, porté par la DATAR avec sa politique des métropoles d'équilibre. Face aux projections ambitieuses énoncées pour la région parisienne par le District, les OREAM doivent démontrer la capacité de ces aires métropolitaines à croître fortement dans les trente prochaines années.

Figure 11. Prévisions démographiques de l'OREAM Lyon – Saint-Étienne
(Source : « Objectifs de population et d'emplois », annexe du *Livre blanc*, 1967)

Objectifs démographiques et d'Emplois					OR.E.A.M. sept 67
AIRE METROPOLITAINE - LYON - ST ETIENNE					
	1954	1962	1976	1986	2 000
Population totale	1 864 485	2 028 252	2 560 000	2 976 000	3 820 000
- indice		112	122,5	116,2	128,3
taux de croissance annuel		1,45	1,45	1,50	1,53
Population active	854 551	907 524	1 080 700	1 255 000	1 560 000
- taux d'activité	45,8	45,4	42,2	42	40
- taux d'autonomie de la zone	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Emplois taux	854 551	907 524	1 080 700	1 255 000	1 560 000

Les prévisions quantifiées produites par les groupes permanents d'études sont donc l'agrégation de données hétérogènes. Certaines relèvent de la connaissance statistique du territoire quand d'autres répondent à des orientations de politiques publiques. Leur élaboration donne lieu à des débats animés entre les membres des

OREAM en charge de la prolongation des tendances statistiques et ceux en charge de l'estimation de la constructibilité. Le témoignage du sociologue de l'OREAM Nantes – Saint-Nazaire confirme le caractère bricolé de ces projections à long terme :

> *« Dans l'équipe c'est moi qui m'occupais des prévisions démographiques : je n'avais jamais appris mais comme j'étais sociologue je m'y suis collé. J'ai étudié l'évolution démographique des communes à partir des données INSEE, puis j'ai fait des projections en fonction de ce que les urbanistes de l'équipe concevaient en termes de capacités de développement (résidentiel mais aussi économique). »*
>
> Entretien avec le sociologue de l'OREAM Nantes – Saint-Nazaire (26/03/14)

Ces prévisions constituent un élément de négociation entre l'équipe de l'OREAM, l'État central et les élus locaux. La lecture des comptes rendus des comités techniques révèlent que les projections soumises par le groupe permanent d'études sont plusieurs fois revues à la hausse à la demande des élus et de la DATAR. C'est le cas à Nantes – Saint-Nazaire, où l'OREAM est prié d'augmenter ses prévisions de croissance à long terme de 200 000 habitants :

> *« La commission de coordination a manifesté sa préférence pour une hypothèse de population forte (1.2M) sous réserve que des études à entreprendre sur les emplois et les migrations confirment la possibilité de cette option. »*
>
> Compte-rendu de la commission de coordination
> de l'OREAM Nantes – Saint-Nazaire, 27 juin 1967
> (Archives départementales de Loire-Atlantique, versement OREAM).

Pour comprendre ces pressions, il est essentiel d'expliciter les répercussions de ces projections. Celles-ci servent de base à l'estimation des besoins futurs, et donc du niveau des équipements à construire dans les prochaines années. Il existe ainsi une relation d'équivalence entre prévisions démographiques à long terme et financements publics alloués à l'aménagement de l'aire métropolitaine. Plus les prévisions sont élevées, plus les besoins potentiels sont importants, plus la programmation d'équipements doit être conséquente.

> *« 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. L'objectif c'était de réduire l'influence de Paris et le poids des migrations résidentielles vers Paris. 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. Il y avait un lien direct entre les prévisions*

démographiques, les équipements à programmer et les financements. C'est ce qui explique Notre-Dame des Landes par exemple. »

Entretien avec le sociologue à l'OREAM Nantes – Saint-Nazaire (26/03/14)

Cette équivalence conduit à un mouvement de surenchère sur les prévisions à long terme, sous la pression des élus locaux. Ces modifications à la hausse sont d'autant plus faciles à accepter qu'il n'existe aucune consolidation de ces projections au niveau national. Le changement d'horizon temporel permet aux OREAM de s'émanciper des prévisions nationales et régionales établies par la CNAT et les missions régionales.

Pour les groupes permanents d'études, la difficulté consiste à donner un habillage scientifique à ces projections issues d'exigences administratives et politiques, de manière à garantir leur légitimité. Ils introduisent pour cela la technique des fourchettes. Jouant sur l'écart entre une fourchette basse et une fourchette haute, les OREAM convertissent ces éléments au statut hétérogène en une projection quantifiée présentée comme scientifique. Cette technique des fourchettes n'est pas nouvelle : elle avait déjà été appliquée quelques années auparavant par l'IAURP. En introduisant une fourchette basse, elle avait permis d'atténuer les protestations suscitées par les prévisions de croissance de la région parisienne exposées dans le livre blanc.

La référence au long terme permet de justifier l'écart entre les deux extrémités de la fourchette. Plus l'horizon temporel est lointain, plus les incertitudes sur les prévisions de croissance sont importantes. Provoquée par la pression à la hausse des élus et des administrations, l'amplitude de la fourchette est ainsi présentée comme une technique de prise en compte des incertitudes. Cette plasticité des projections est facilitée par l'absence de méthodologie standardisée pour l'activité de prévision des OREAM. Ce flou méthodologique contraste avec le développement de l'économétrie qui se déroule en parallèle au sein de la Direction de la Prévision du ministère des Finances.

S'appuyant sur les données communales, ces prévisions sont construites à l'échelle de l'aire métropolitaine et posent la question de leur spatialisation à l'échelle infra-métropolitaine. L'équipe de l'OREAM change alors de registre : il ne

s'agit plus de prévoir la croissance à venir mais de la planifier. Ce changement se traduit par un rapprochement avec la programmation urbaine, présentée comme un moyen d'orienter la localisation des habitants et des emplois nouveaux. La notion de « ville nouvelle », reprise dans la plupart des OREAM, témoigne de cette volonté d'associer programmation urbaine et localisation de la croissance.

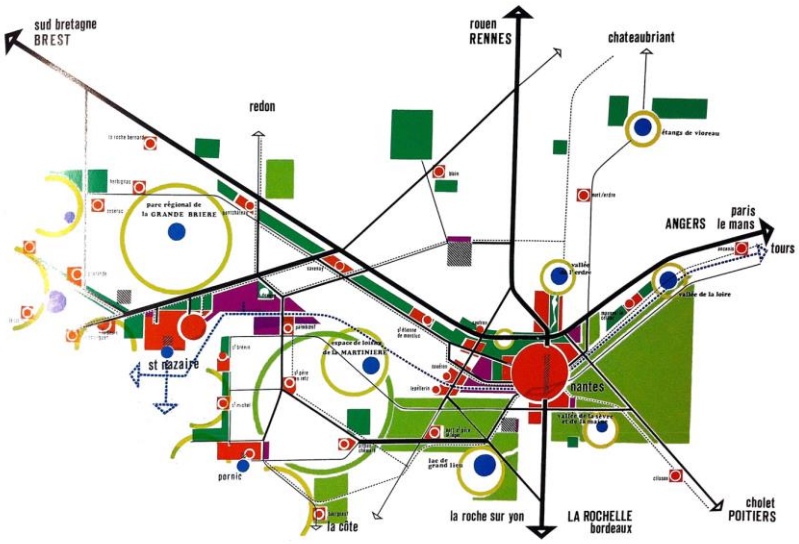
> *« Une fois qu'on a eu la validation de nos projections démographiques on a travaillé sur les esquisses. Pour nous le SDAM devait forcément déboucher sur des plans. D'où l'importance des urbanistes dans l'équipe. Donc les esquisses avaient pour but de territorialiser de plusieurs façons les prévisions quantitatives. Pour cela on élaborait des théories de développement sur la répartition des emplois et des populations : répartition uniforme, centres urbains nouveaux, concentration sur Nantes… La seule base qu'on avait pour cela, c'était le plan national, les grandes orientations du VIe plan (même si on n'était pas en lien avec le CGP). Il pouvait y avoir des oppositions en interne à l'OREAM, entre nos différents regards disciplinaires. On se posait la question de savoir comment arrêter le développement en tâche d'huile de ces deux monstres urbains, avec le projet de créer une ville nouvelle au milieu avec deux coupures vertes de chaque côté, et un franchissement de la Loire à cet endroit pour y faire passer l'autoroute des Ports. On essayait de construire des scénarios cohérents. On était obligé de tenir comptes des autres projets de l'État et des deux villes, pour pouvoir obtenir la validation en comité technique. Par exemple les services de la ville de Nantes avaient le projet d'un centre directionnel sur l'Ile Baulieu. On a fait plusieurs esquisses pour imaginer d'autres solutions, montrer que c'était une erreur. »*
>
> Entretien avec le sociologue à l'OREAM
> Nantes – Saint-Nazaire (26/03/14)

La dimension spatiale est très présente dans le travail des OREAM. Cela s'explique par le poids des architectes-urbanistes dans les groupes permanents d'études et par l'héritage de la planification urbaine telle que pratiquée par les groupements d'urbanisme du ministère de la Construction. Quasiment absent des plans régionaux, l'outil cartographique est abondamment mobilisé dans l'élaboration des SDAM comme dans leur forme finale.

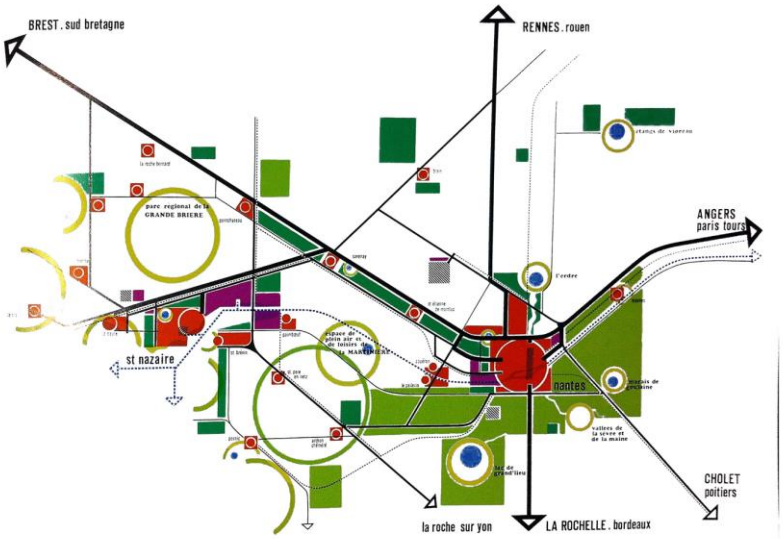
Pour déterminer la localisation de ces habitants et emplois nouveaux, les OREAM commencent par établir plusieurs esquisses spatialisées. Elles prennent la forme de schémas cartographiques, décrivant l'organisation du territoire de l'aire métropolitaine à l'horizon 2000. Y figurent à la fois les infrastructures et la vocation fonctionnelle des différents espaces.

Figure 12. Esquisses spatialisées de l'OREAM Nantes – Saint-Nazaire
(Source : Livre blanc de l'aire métropolitaine Nantes – Saint-Nazaire, 1969)

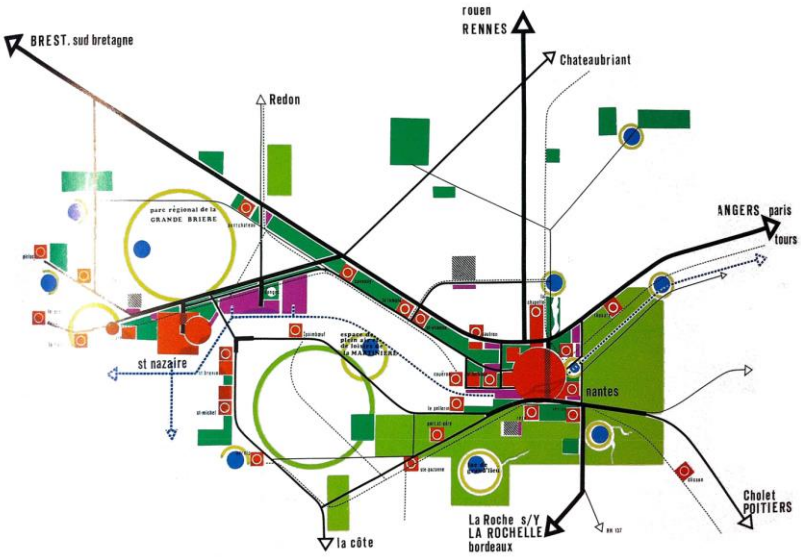
Esquisse 1



Esquisse 2



Esquisse 3



Présentées peu après l'adoption du livre blanc, ces esquisses sont le moyen de mettre en débat les différentes options d'aménagement imaginées par l'OREAM. Elles servent de base à la discussion en comité technique et commission de coordination, à la manière des options du plan quinquennal débattues au Parlement à partir du Ve plan. Pour le groupe permanent d'études, ces esquisses servent aussi à mettre en avant certaines orientations et à en décrédibiliser d'autres. C'est notamment le cas à Lyon, où l'élaboration des esquisses s'est faite dans le but de démontrer la nécessité d'un développement de l'agglomération lyonnaise vers l'Est :

> *« On avait fait des scénarios prospectifs à l'horizon 2000. On était surtout sur des scénarios de l'impossible, comme par exemple sur le développement de l'Ouest lyonnais. L'idée était de se donner des arguments pour combattre les idées dans l'air du temps à Lyon. C'était bien dans l'esprit des ingénieurs des Ponts de comparer les couts et les bénéfices des différentes options. Sur les villes nouvelles, on avait mené une réflexion en parallèle sur l'intérêt de renforcer le réseau de villes moyennes autour de Lyon. »*
>
> Entretien avec le géographe de l'OREAM Lyon – Saint-Étienne – Grenoble (04/07/14)

2.2.2. La programmation urbaine au service de la métropolisation fonctionnelle

La construction du long terme par les OREAM ne se limite pas à l'élaboration de projections quantifiées à l'horizon 2000 et à leur spatialisation. Elle se traduit aussi par un accent mis sur la programmation des grandes infrastructures. Ces deux aspects sont d'ailleurs imbriqués et se renforcent mutuellement. D'un côté, les prévisions de croissance viennent justifier la nécessité de ces infrastructures. De l'autre, la présence à terme de ces infrastructures accroît le rayonnement de ces métropoles d'équilibres, et légitime ainsi l'adoption de prévisions démographiques ambitieuses. En outre, la programmation urbaine à long terme permet aux OREAM de donner de la consistance à l'échelle des aires métropolitaines, qui ne correspond à l'époque à aucun périmètre institutionnel.

Le cadrage méthodologique des travaux des OREAM au niveau national reste limité, tant du côté de la DATAR que du ministère de l'Équipement. Fraîchement sortis de l'université et issus de disciplines différentes, les membres des Groupes

permanents d'études précisent leurs modalités de travail chemin faisant. Les premières années sont celles de tâtonnements incertains pour trouver l'équilibre entre le souhait d'appliquer leurs savoirs universitaires et la nécessité d'obtenir la validation des structures de décision au niveau régional, avec le comité technique et la commission de coordination, et au niveau national, avec l'examen de leurs travaux par le Groupe central de planification urbaine (GCPU).

À Nantes comme à Lyon, les travaux des OREAM se focalisent sur des objets de programmation génériques : l'aéroport de classe internationale, le réseau autoroutier, la ville nouvelle, le centre décisionnel…

> *« Il n'y avait pas vraiment de directives de la DATAR (mise à part une réunion de coordination des OREAM vers 1968). Donc on a commencé par se poser la question de ce que devait être un schéma directeur. En repartant de l'idée des métropoles d'équilibre : c'est-à-dire créer une ville ou un ensemble de villes qui permet à toute la région autour de bénéficier des services supérieurs et des grands équipements métropolitains. On a élaboré une liste des équipements structurants dans chaque domaine. C'est là qu'est apparue l'idée de "centre directionnel" pour Nantes, avec les sièges des grandes entreprises, le développement de l'université et l'aéroport international. »*
>
> Entretien avec le sociologue de l'OREAM Nantes – Saint-Nazaire (26/03/14)

Les infrastructures occupent l'essentiel des discussions en comité technique, pour débattre de leur nécessité et le cas échéant de leur localisation. Cette entrée par la programmation est aussi visible dans la version finale des SDAM. Au-delà du travail de diagnostic du territoire, ces schémas sont structurés autour de la question des infrastructures.

Trois facteurs peuvent être mentionnés pour expliquer ce prisme programmatique des OREAM et de leur groupe d'études. Premièrement, ce prisme illustre le poids des ingénieurs des Ponts et Chaussées dans le pilotage des OREAM. La plupart du temps, les GPE sont dirigés par un ingénieur des Ponts, placé sous la tutelle du chef du Service régional de l'équipement, lui-même issu du Corps des Ponts. La montée en puissance du Corps des Ponts et Chaussées sur les questions urbaines à la suite de la création du ministère de l'Équipement s'accompagne d'une mutation de la planification urbaine. Alors que les architectes du ministère de la Construction mettaient l'accent sur l'affectation des sols et l'embellissement des

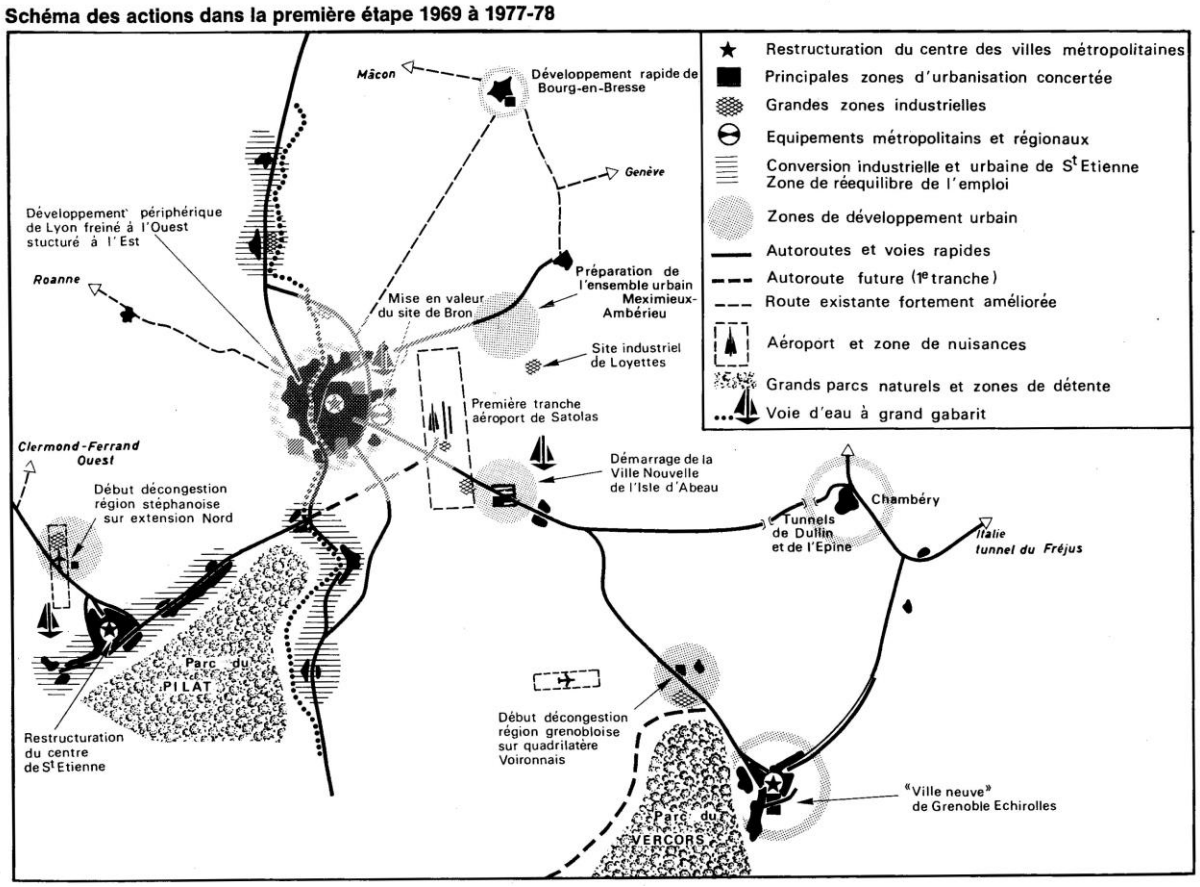
villes, les ingénieurs des Ponts focalisent leur intervention sur la question des infrastructures.

> *« Il faut dire une chose pour comprendre le contexte : on était dans un milieu de routiers. Ce qui explique que le schéma ne parle quasiment pas de voie ferrée. Au départ, le SDAM c'est un grand schéma routier, autoroutier même. (…) On était dans la main du ministère de l'équipement. C'était eux qui prenaient l'ascendant sur toutes les autres administrations. On était en lien direct avec la direction des routes. »*
>
> Entretien avec le géographe de l'OREAM
> Lyon – Saint-Étienne – Grenoble (04/07/14)

Deuxièmement, cet accent sur la programmation s'explique par la parenté entre les OREAM et la déclinaison territoriale de la planification. Situé à l'échelle intermédiaire entre l'agglomération et la région, l'OREAM cherche à faire la synthèse entre les programmes de modernisation et d'équipement et les études d'armature urbaine régionale élaborées par le Plan.

Troisièmement, l'entrée par les infrastructures résulte du positionnement des OREAM et de leur domaine d'intervention. Les OREAM ont très peu de capacité d'action sur l'usage des sols, dont le contrôle règlementaire relève des nouvelles Directions départementales de l'Équipement (DDE). En lien direct avec le niveau central à travers la DATAR et le GCPU, les OREAM ont un impact plus significatif sur la définition des choix d'investissements publics et sur leur hiérarchisation. L'OREAM de Lyon – Saint-Étienne est ainsi le principal interlocuteur local de la Direction générale de l'aviation civile du ministère de l'Équipement pour définir le lieu d'implantation de l'aéroport international. La ville nouvelle de l'Isle d'Abeau illustre aussi ce poids de l'OREAM dans les choix de programmation. Sa localisation comme ses ordres de grandeurs résultent des travaux menés par le groupe permanent d'études (même si sa réalisation sera ensuite confiée à un établissement public d'aménagement dédié).

Figure 13. Place des infrastructures dans le SDAM de Lyon – Saint-Étienne
(Source : SDAM de l'OREAM Lyon – Saint-Étienne – Grenoble, 1971)



Cette focalisation sur la programmation trouve aussi son origine dans une autre fonction implicite des OREAM : justifier la pertinence de l'échelle métropolitaine. Introduite par la DATAR dans le cadre de sa politique d'aménagement du territoire, la notion d'aire métropolitaine ne correspond à l'époque à aucune réalité administrative ni statistique. Leur existence reste à démontrer.

Les OREAM tentent de mettre en lumière les interdépendances qui existent au sein du périmètre de l'aire métropolitaine, et de souligner les caractéristiques communes de ces territoires. Mais c'est par la programmation à long terme que cette consolidation de l'échelle métropolitaine trouve son meilleur vecteur. L'infrastructure projetée permet de rendre tangible ces interactions fonctionnelles restées jusqu'ici invisibles. La programmation d'une autoroute entre Lyon et Saint-Étienne signale l'intensité des relations entre les deux agglomérations de l'aire métropolitaine. De même, l'implantation de la ville nouvelle à l'Isle d'Abeau, à

trente kilomètre de la ville-centre, agit comme une démonstration que le fonctionnement de la métropole ne peut se limiter au périmètre de l'agglomération, ni même à celui du département. Du côté de Nantes – Saint-Nazaire, ce sont les infrastructures portuaires qui permettent de souligner l'interdépendance entre les deux villes.

Analysant le cas lyonnais, Bernard Jouve met bien cet enjeu en lumière : « *La région urbaine de Lyon représente l'archétype d'un objet spatial et institutionnel conçu au départ par et pour l'État, plus précisément par un certain segment de l'appareil d'État cherchant à territorialiser son action. (...) Ce territoire fonctionnel n'existe pas sans l'action de l'administration. Il constitue le résultat de stratégies corporatives qui ont pour enjeu la détention du monopole de qualifier et de dire le phénomène métropolitain.* » (Jouve 1998, p. 63).

Cette affirmation accrédite notre thèse présentant les OREAM comme la mise en œuvre de la métropolisation fonctionnelle. Tout comme le niveau régional, le niveau métropolitain résulte de l'action de l'État, dans laquelle le long terme constitue une ressource pour rendre tangible une réalité spatiale non-encore advenue. Toutefois, comme le rappelle Romain Pasquier au sujet des régions (Pasquier 2003), il serait abusif d'attribuer l'émergence de ce nouvel échelon à la seule action de l'État. Le travail des OREAM s'inscrit dans un mouvement plus vaste de promotion de l'échelle métropolitaine, selon des configurations territorialement spécifiques. À Nantes – Saint-Nazaire, les chambres consulaires jouent un rôle important dans cette métropolisation fonctionnelle, tout comme le Port autonome. Issu de la fusion des Ports de Nantes et de Saint-Nazaire en 1965, ce dernier est un interlocuteur central de l'OREAM. Le SDAM de Nantes – Saint-Nazaire a d'ailleurs pour ambition principale de faire de l'estuaire de la Loire un des premiers ports poly-industriel français.

2.2.3. La cohérence du projet planificateur : la notion de métropole régionale

Ce constat de l'autonomisation de la planification métropolitaine ne doit pas induire en erreur. La métropolisation fonctionnelle ne s'effectue pas dans une situation de concurrence avec la régionalisation fonctionnelle. Au contraire,

l'analyse des schémas produits par les OREAM met en lumière l'articulation entre ces deux processus et la complémentarité entre ces deux échelles.

L'imbrication entre ces deux niveaux d'action publique s'observe d'abord au niveau institutionnel. Comme signalé plus haut, la structuration des OREAM peut être analysée comme un décalque des institutions régionales à l'échelle métropolitaine. Plus important encore, le groupe permanent d'études de l'OREAM est administrativement rattaché au niveau régional.

> *« On avait beaucoup de relations avec la mission régionale et son secrétaire général. J'y ai même fait mon service militaire, en travaillant sur la rédaction du schéma économique de la région pour le VIe plan en 1969. On était plus proche du préfet de région que du ministère de l'Équipement. C'est vrai que l'OREAM s'inscrit dans une vision régionale : le SDAM sert à préciser le rôle de Lyon pour structurer l'organisation territoriale de la région. Mais à l'époque la région n'est pas une collectivité politique, c'est une instance administrative. »*
>
> Entretien avec l'économiste de l'OREAM
> Lyon – Saint-Étienne – Grenoble (05/06/14)

Cette tutelle institutionnelle est compréhensible lorsque l'aire métropolitaine concerne plusieurs départements, comme c'est le cas pour Lyon – Saint-Étienne – Grenoble. Elle est plus surprenante à Nantes – Saint-Nazaire, où le département de la Loire-Atlantique intègre l'ensemble du périmètre de l'aire métropolitaine. Cette organisation illustre la volonté de la DATAR de mettre à distance la planification territoriale de l'échelon départemental.

Cette combinaison entre régionalisation et métropolisation se retrouve aussi au niveau du contenu des schémas prospectifs produits, avec la notion de « métropole régionale ». Récurrente dans les publications des OREAM, l'association de ces deux termes présente la métropolisation comme un développement du rayonnement des aires métropolitaines sur l'ensemble de la région. Ce passage du compte-rendu d'un des premiers comités techniques de l'OREAM Nantes – Saint-Nazaire illustre cette vocation régionale des OREAM :

> *« Monsieur le Préfet a l'intention de rendre compte, au cours de la deuxième réunion de la CODER, des travaux menés par l'OREAM. Par ce moyen, la région tout entière sera associée aux travaux de la métropole d'équilibre qui n'intéressent pas seulement les communes comprises dans l'OREAM mais bien l'ensemble de la région (...)*

Monsieur le Préfet insiste sur la nécessité d'œuvrer à la cohésion de la région des Pays de la Loire et sur l'intérêt du développement de la dimension régionale des problèmes dans l'esprit des populations. »

Comité technique de l'OREAM Nantes – Saint-Nazaire du 10 avril 1967
(Archives départementales de Loire-Atlantique, versement OREAM)

Là encore, ce rayonnement régional des métropoles correspond davantage à l'état souhaitable à long terme qu'à la situation actuelle.

À l'imbrication avec le niveau régional répond la rupture avec les niveaux infra-métropolitains. Dès leur création, les OREAM s'inscrivent en décalage avec les institutions locales existantes. Dans l'élaboration des SDAM, les groupes permanents d'études prennent très peu en compte les échelles communales et départementales. Par exemple, la ville nouvelle de l'Isle d'Abeau est localisée sur plusieurs communes, et l'aéroport de Satolas est implanté en dehors du département du Rhône. Cette absence de superposition avec les périmètres administratifs s'avère particulièrement problématique pour l'OREAM Lyon – Saint-Étienne, dont le périmètre recouvre plusieurs départements :

« Avec du recul, une des erreurs qu'on a faites a été de ne pas prendre du coup en compte les frontières départementales. On faisait comme si ça n'existait pas. On voyait les aspects aménagement et politique de développement, mais on n'a pas vu les implications administratives. On a manqué de gens qui réfléchissaient au sein de l'équipe sur la réalisation du schéma ; d'ailleurs il n'y pas de chapitre sur la mise en œuvre dans le SDAM. On a eu beaucoup de problèmes ensuite pour la ville nouvelle de l'Isle d'Abeau qui était en Isère ou pour l'aménagement de la Plaine de l'Ain, qui dépendaient d'autres DDE que celle du Rhône. »

Entretien avec l'économiste de l'OREAM
Lyon – Saint-Étienne – Grenoble (05/06/14)

À l'indifférence vis-à-vis des périmètres infra-métropolitains s'ajoute la concurrence institutionnelle entre les niveaux départemental et régional. Rattachés aux institutions régionales, les OREAM doivent faire face aux résistances des administrations départementales de l'État déconcentré. Ce clivage existe au sein même des services extérieurs de l'Équipement, venant relativiser le discours sur la cohérence corporatiste des Ponts et Chaussées. La création du ministère de

l'Équipement se traduit localement par la mise en place des Directions départementales de l'équipement (DDE). Regroupant l'ensemble des services déconcentrés des deux anciens ministères et dirigées par des ingénieurs des Ponts, ces DDE disposent d'une grande capacité d'action.

Leur poids est bien plus significatif que celui des Services régionaux de l'équipement, à l'époque limités à un ou deux chargés de mission. Marquées par leur proximité avec les élites politiques locales, les DDE sont maîtres de l'urbanisme règlementaire et opérationnel. Les groupes permanents d'études sont à la fois en situation concurrence et de dépendance vis-à-vis des DDE, l'application de leur schéma à long terme dépendant du bon vouloir de ces administrations départementales.

2.3. Conclusion intermédiaire

L'étude au concret de l'activité prospective des OREAM apporte un éclairage instructif sur les motivations du recours au long terme et sur ses modalités. Par rapport aux premiers travaux de prospective, la prospective des OREAM se caractérise par un double enjeu de quantification et de territorialisation. Ces pratiques s'inscrivent dans la continuité des documents de déclinaison territoriale de la planification, menés antérieurement par le Plan et les missions régionales. Ils s'en démarquent néanmoins par un changement d'échelle spatiale et temporelle. Repousser l'horizon à long terme de 1985 à 2000 permet à ces structures de s'émanciper des prévisions réalisées par la CNAT et d'établir leurs propres projections, dans une négociation entre orientations nationales et pressions locales.

Comme pour les rapports d'orientations régionaux, l'élaboration des schémas de développement a surtout pour mission d'établir l'échelle métropolitaine au sein de l'organisation territoriale française. La fonction des OREAM consiste ainsi à démontrer par anticipation l'existence des métropoles d'équilibre et à structurer une coalition d'acteurs pour accompagner leur montée en puissance. Replacer l'étude des OREAM dans le cadre plus général de la territorialisation de la planification est

instructif à cet égard. Par rapport aux travaux centrés sur l'échelle métropolitaine (Jouve 1998; Ben Mabrouk 2006; Meillerand 2010), cela invite à mettre en lumière le caractère multiscalaire de ce projet modernisateur. Dans cette perspective, la notion de « métropole régionale » permet d'atténuer les tensions potentielles avec le niveau régional, de manière à faire bloc contre les résistances du système politico-administratif départemental.

3. Quand le futur se retourne contre l'aménagement du territoire

Les années 1960 marquent l'apogée du processus de régionalisation et de métropolisation fonctionnelle, caractérisée par une accentuation de la référence au long terme et par une diffusion des pratiques prospectives. Dans cette troisième section, nous déplaçons la focale vers la question de la réception des énoncés prospectifs et de leurs effets dans la durée. Il s'agit de souligner le contraste entre les ambitions affichées par ces nouvelles institutions régionales et métropolitaines et la réalité des transformations institutionnelles au cours des années 1970.

Nous faisons l'hypothèse que la décennie 1970 correspond à la remise en cause de cette tentative de réforme de l'organisation territoriale française venant clore ce qui sera par la suite présenté comme l'âge d'or de la planification à long terme. Déjà esquissé à la fin du chapitre précédent pour le niveau national, ce retournement est encore plus marqué aux niveaux infranationaux. Il s'explique notamment par le changement de conjoncture politique au niveau national, les notables politiques locaux sortant vainqueurs de leur opposition au régime gaulliste (Grémion 1976). Ce basculement met surtout en lumière les limites de la spécialisation sur la planification à long terme des régions et des métropoles. Face à une opposition renforcée, ces institutions ne disposent pas des ressources suffisantes pour assurer la mise en œuvre de leurs énoncés prospectifs, condamnés à l'oubli. En quelques années, ces organisations se trouvent marginalisées (dans le cas des OREAM) ou profondément transformées (dans le cas des régions).

3.1. Refermer la parenthèse planificatrice : la revanche des notables

La mise en place des structures régionales et des OREAM ne peuvent se comprendre qu'en étant réinscrite au sein du projet modernisateur plus général dans lequel cette planification fonctionnelle prend place. Porté par le régime gaulliste, ce projet poursuit deux objectifs : soutenir la croissance démographique, économique et

urbaine du pays d'une part[62], à travers une politique ambitieuse d'investissement public et de programmation d'infrastructures nouvelles ; contourner les notables politiques opposés à de Gaulle en accompagnant la montée en puissance des « forces vives » d'autre part, afin de renforcer l'assise territoriale du régime (Duran 2008). Cette ambition se trouve à la convergence entre les structures planificatrices comme la DATAR et le Plan, et les grands corps techniques de l'État[63].

Expliquant le succès de cette entreprise malgré les nombreuses oppositions qu'elle suscite, ce portage politique constitue aussi la faiblesse de cette régionalisation et métropolisation fonctionnelles. En effet, le régime gaulliste ressort ébranlé des évènements de Mai 68. L'échec du référendum de 1969 et le départ de de Gaulle marquent un coup d'arrêt à cette dynamique. Victorieux face au président de Gaulle contraint de démissionner, les notables politiques locaux prennent un poids croissant et obtiennent une remise en cause de la planification à long terme.

3.1.1. Le référendum de 1969 et le coup d'arrêt de la régionalisation fonctionnelle

L'approfondissement de la régionalisation est présenté comme une des principales réponses du régime gaulliste à la crise de Mai 68. Dans le projet de réforme soumis à référendum, de Gaulle prévoit de renforcer les pouvoirs de la CODER, en en faisant une véritable assemblée régionale. Jusqu'ici, régionalisation et centralisation étaient allées de pair. L'émergence du niveau régional avait surtout concerné l'organisation de l'administration déconcentrée. Il s'agissait de créer un niveau de coordination interdépartementale en liaison étroite avec le CGP et les administrations centrales. Le projet de réforme met à l'inverse l'accent sur la notion de participation, en renforçant l'autonomie du niveau régional. Combinant représentation professionnelle et représentation politique, les assemblées régionales sont vues par le régime gaulliste comme un moyen de donner du poids aux forces vives, face aux élites locales conservatrices.

[62] Produit pour le SESAME parmi les trois scénarios contrastés, le scénario « La France à 100 millions d'habitants » illustre cet objectif politique.

[63] Dans son analyse de la création du ministère de l'Équipement, Jean-Claude Thoenig montre bien en quoi la montée en puissance du corps des Ponts et Chaussées se traduit par un changement de positionnement du ministère sur les questions urbaines (Thoenig 1973). L'objectif de la limitation de la croissance urbaine laisse place à l'accompagnement de la métropolisation, à travers la programmation de grandes infrastructures.

Soumise à référendum, la réforme proposée provoque une coalition des oppositions. Le « non » l'emporte et le président de la République est contraint à la démission. Le départ de de Gaulle provoque un coup d'arrêt du processus de régionalisation. Il marque le retour des notables politiques et des administrations traditionnelles. Les institutions régionales sont aussi affectées par la marginalisation du Plan au niveau national. Avec la territorialisation de la planification, ce dernier avait été le principal vecteur de la montée en puissance du niveau régional.

L'autonomie de l'échelon régional s'en trouve remise en cause. La production d'études à long terme marque le pas. Confrontée au retour des administrations départementales, la Mission régionale n'a plus la légitimité suffisante pour établir une stratégie à cette échelle.

3.1.2. La réforme de 1972 et le changement de nature du niveau régional

La réforme de 1972 illustre le retournement de la régionalisation à cette époque. Cette réforme est mal connue. Peu de travaux analytiques lui sont consacrés, contrairement à la réforme régionale de 1964 Grémion 1965; 1966; Pierre Grémion et Worms 1968; Grémion 1976; C. Grémion 1979) puis aux lois de décentralisation de 1982 (Pasquier 2004b; CURAPP 1982; CURAPP 1984; Perrineau 1987). De ce fait, la création des Établissements publics régionaux (EPR) tend à être présentée comme une étape parmi d'autres dans le processus de montée en puissance des institutions régionales. En réalité, cette réforme s'inscrit en rupture avec celle de 1964. Elle témoigne d'un changement de nature de la régionalisation.

Plusieurs divergences existent entre ces deux réformes successives. Alors que les décrets de 1964 se focalisaient sur l'organisation administrative, la loi de 1972 concentre ses dispositions sur la dimension politique. La transformation de la CODER en EPR n'a pas d'impact sur l'administration déconcentrée de de l'État. Elle ne se traduit pas par un renforcement de l'échelon régional sur l'échelon départemental, comme ce fut l'objectif en 1964.

D'autre part, la réforme de 1972 met fin à la spécificité de la CODER, consistant à mixer au sein d'une même assemblée des élus et des représentants socio-économiques. La création des EPR marque la séparation entre une assemblée

politique, composée de parlementaires et de notables départementaux, et un conseil économique et social, qui s'en trouve marginalisé. Ce changement témoigne du poids des élus locaux dans l'élaboration de la réforme.

Combinée avec la préparation du Ve plan, la réforme de 1964 avait pour ambition d'affirmer l'autonomie du niveau régional par rapport aux administrations départementales. L'objectif était clair, même si les travaux du CSO ont mis en lumière les difficultés de sa traduction dans les faits. La réforme de 1972 illustre à l'inverse le retour de l'échelon départemental et sa prise de contrôle des institutions régionales. Cette interprétation est étayée par les travaux de Jack Hayward : « *Après l'échec de la réforme maximaliste proposée par de Gaulle, Pompidou revient à une stratégie minimaliste, son conservatisme instinctif ayant été renforcé par le désastre qui avait balayé son prédécesseur et ses plans ambitieux. (...) Dans la législation de 1972, la région ne devait pas être conçue comme une menace pour les départements, mais comme une simple union de départements, à des fins d'investissements publics spécialisés.* » (Hayward 1981, p. 111‑112).

Dans cette logique, l'activité de la Mission régionale et du préfet de région se concentre sur la négociation interdépartementale concernant la localisation des investissements publics à court terme. La régionalisation fonctionnelle, axée sur la planification à long terme, n'a plus lieu d'être. Délaissée par le niveau régional, la prospective n'est pas non plus reprise par le niveau départemental. Son caractère transversal et son orientation à long terme correspondent mal au profil gestionnaire et sectoriel des administrations départementales.

3.2. Oublier l'énoncé : marginalisation des OREAM et contestation du long terme

Ce coup d'arrêt de la planification fonctionnelle au début des années 1970 ne se limite pas à la régionalisation. Il a aussi des conséquences directes sur les OREAM et leur capacité d'action. Portée par la DATAR avec la politique des métropoles d'équilibre, cette métropolisation fonctionnelle s'était effectuée à travers l'élaboration de schémas de développement prospectifs, sur le modèle des plans

régionaux. Mais comment prolonger cette dynamique une fois le schéma élaboré ? Quelles sont les marges de manœuvre des OREAM dans la mise en œuvre de cette planification à long terme ?

Initialement envisagés comme temporaires, ces organismes peinent à assurer leur pérennisation. Confrontés à la concurrence des administrations traditionnelles, leur maintien se fait au prix d'une réorientation de leurs missions. Les OREAM laissent de côté le principe d'un schéma transversal à long terme pour se concentrer sur la réalisation d'études thématiques.

3.2.1. L'échec du passage à la planification règlementaire

La publication des SDAM correspond à un changement d'échelle de la planification urbaine, avec le passage de l'échelle de l'aire métropolitaine à celles de l'agglomération et la commune. Il s'agit de mettre en œuvre les outils règlementaires créés par la loi d'orientation foncière de 1967 : les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) et les Plans d'occupation des sols (POS). À changement d'échelle, changement d'acteurs. L'élaboration de ces documents règlementaires est reprise en main par les équipes des Directions départementales de l'Équipement (DDE), dans une relation plus ou moins conflictuelle avec les collectivités selon les cas.

Le problème majeur des OREAM concerne leur capacité à influencer les documents de planification produits par ces autres acteurs, à assurer le passage de l'énoncé prospectif à la planification règlementaire. Dans l'esprit de la DATAR comme des groupes permanent d'études des OREAM, la planification s'effectue dans une logique de poupées russes scalaires, où le document élaboré à l'échelle supra détermine le contenu de la planification infra. Suivant cette logique, le SDAM est présenté comme le document cadre de la planification urbaine, devant servir de référence pour la conception des SDAU puis des POS.

L'étude des cas nantais et lyonnais révèle que la réalité s'éloigne de ce raisonnement théorique. Dans un cas comme dans l'autre, la déclinaison du SDAM en SDAU se solde par un échec.

À Lyon, l'élaboration du SDAU a lieu en parallèle de celle du SDAM, sans que le premier prenne en compte le second. Dans le contexte de constitution de la Communauté urbaine de Lyon (COURLY), la conception du schéma directeur est reprise en main par la DDE du Rhône et l'Atelier d'urbanisme intercommunal (Gardon et Meillerand 2007). Son directeur, Charles Delfante, avait été le concepteur du PADOG lyonnais, dont les principales orientations avaient été remises en cause par l'OREAM. Le SDAU de Lyon puise autant si ce n'est plus dans le PADOG que dans le SDAM. Aussitôt publié, le SDAM est considéré comme obsolète ; il ne parvient pas à faire référence pour la planification de la métropole. Opposés à l'équipe de l'OREAM, la Direction départemental de l'Équipement et l'atelier d'urbanisme de la COURLY organise l'amnésie vis-à-vis du SDAM.

À Nantes, la situation est assez différente. Le clivage entre le groupe permanent de l'OREAM et la DDE de Loire-Atlantique est moins fort qu'à Lyon. À l'inverse, l'opposition des élus de l'agglomération et des services de la ville-centre face aux orientations du schéma de développement et d'aménagement de l'aire métropolitaine (SDAM) est bien plus vive. Les services de la ville de Nantes font pression sur la DDE pour intégrer au SDAU les orientations qu'ils défendent. Mais cela ne suffit pas. Désireux de marquer leur opposition face à ce projet de schéma directeur porté par l'État à l'échelle supra-communale, les élus nantais votent contre le SDAU.

> *« Le schéma que l'on a proposé était en rupture avec les élus locaux. André Morice voulait grossir sa ville alors que nous on voulait la limiter pour structurer un pôle de développement à Saint-Nazaire et pour préserver une rupture urbaine entre Nantes et Saint-Herblain. Sur le plan portuaire, on était beaucoup plus ambitieux mais on n'a pas réussi à faire passer beaucoup d'investissement. Morice avait une vision très conservatrice de sa ville, avec un équilibre politique difficile à tenir. C'est aussi pour cela que l'OREAM a essayé dès le départ de s'extraire des débats institutionnels. D'où mon implication au sein de la Jeune Chambre Économique pour porter une parole plus libre. On s'est vite heurté à l'inertie de la ville de Nantes. Les services de la Ville ne voulaient pas se voir imposer des choses et on n'a jamais eu d'arbitrage positif de la DATAR. Même la DDE pliait devant les services de la Ville. »*
>
> Entretien avec l'économiste de l'OREAM
> Nantes – Saint-Nazaire (18/06/14).

Au-delà des oppositions institutionnelles, cet échec de la mise en œuvre des SDAM correspond à une divergence en termes de mode opératoire. Un schéma à long terme destiné à démontrer la pertinence de l'échelle métropolitaine apparait difficile à traduire en un document règlementaire, à effet immédiat et focalisé sur la maitrise de l'usage des sols.

Cette situation résulte aussi de l'absence d'ancrage de l'OREAM au sein de l'administration. Une fois le schéma élaboré, le groupe permanent d'études (GPE) a peu de leviers mobilisables pour assurer sa mise en œuvre. Il est condamné à négocier avec les acteurs opérationnels de la planification urbaine pour les encourager à rendre leurs actions compatibles avec les orientations à long terme du SDAM. Face à l'inertie du fonctionnement bureaucratique propre à l'administration départementale et communale, la démarche ponctuelle conduite par l'OREAM peine à se traduire en actes.

Cette difficulté des OREAM à décliner leur schéma au niveau opérationnel n'est pas sans rappeler l'analyse des chercheurs du CSO sur la mise en œuvre de la réforme régionale de 1964. Dans cette série de travaux, les sociologues mettent en lumière le processus de neutralisation de la capacité politique régionale par une alliance entre notables locaux et administrations départementales. Disposant de ressources matérielles et relationnelles supérieures, ce pouvoir périphérique parvient à contourner le niveau régional dans son accès au centre. C'est un phénomène similaire qui s'observe au niveau des métropoles. Autonome lorsqu'il s'agit d'établir des plans non-prescriptifs axés sur le long terme, les structures d'études mises en place par la DATAR se retrouvent impuissantes lors du passage à l'opérationnel.

3.2.2. Les OREAM cantonnés à une activité d'études

Avant même l'adoption des SDAM, la question de l'évolution des OREAM se trouve posée. Considérant la mission de ces organismes accomplie, les ministères de l'Équipement et des Finances militent pour leur suppression. Dans sa thèse sur les OREAM, Ladoucette explique ce changement : « *L'Administration en place a accepté, avec plus ou moins d'enthousiasme, la création d'organismes "extraordinaires", parce qu'elle ne revendiquait guère le type de mission qui leur*

était confié. Les OREAM se cantonnaient alors au niveau des études. Ils n'abordaient pas le domaine opérationnel. Avec la mise en œuvre des schémas, tout change. Et une double question se pose alors : les OREAM doivent-ils continuer à exister ? Doivent-ils veiller à l'exécution du schéma ? » (Ladoucette 1979, p. 433).

Le maintien des OREAM résulte de la pression conjointe de la DATAR et des préfets de région, désireux de conserver ces structures techniques placées sous leur tutelle. Il se traduit néanmoins par une évolution de leur positionnement, un renouvellement de leurs équipes et une mutation de leurs missions.

À Lyon comme à Nantes, les OREAM s'éloignent de la conception de schémas globaux à long terme pour se focaliser sur des études thématiques plus ciblées. Ils réalisent des annexes thématiques du SDAM. Leur activité vient aussi répondre aux besoins d'études du préfet de région, qui accentue sa tutelle sur cet organisme.

Cette réorientation des OREAM s'accompagne d'un renouvellement important des équipes des groupes permanent d'études. Une fois le schéma terminé, les directeurs des GPE comme de nombreux contractuels quittent l'OREAM dont ils anticipent la perte de vitesse :

> *« Après 1971 la plupart de l'équipe est partie. On savait bien que les OREAM allaient être supprimés ou maintenu comme un organisme à la botte du préfet. On aurait alors travaillé que sur les sujets considérés comme essentiels par le préfet, comme le port. Alors que nous ce qui nous intéressait c'était l'aspect multidisciplinaire de l'aménagement du territoire.*
>
> Entretien avec le sociologue à l'OREAM Nantes – Saint-Nazaire (26/03/14).

La marginalisation de ces structures se traduit aussi par un abandon progressif de l'échelle métropolitaine. Face à la reprise en main de la planification urbaine par l'administration départementale et à la structuration politique et technique des agglomérations, les OREAM peinent à trouver leur place. D'un côté, les DDE se dotent de leur propre cellule d'études – les groupes d'études et de programmation (GEP) – pour accompagner l'élaboration des SDAU. De l'autre, les collectivités investissent cette question de la planification urbaine. C'est notamment le cas à Lyon, avec la structuration de la Communauté urbaine et le changement d'échelle de l'Atelier d'urbanisme. À Nantes, les coopérations intercommunales restent limitées,

mais les services de la ville-centre cherchent à conserver le contrôle sur la compétence urbanisme[64].

Dans ce contexte, les équipes des OREAM se tournent vers l'échelle régionale. Elles espèrent profiter de la réforme régionale de 1972 pour voir leurs prérogatives et leur autonomie renforcées. Le comité interministériel à l'aménagement du territoire du 29 juillet 1971 entérine ce tournant régional des OREAM, en étendant leur périmètre d'études et en modifiant leur dénomination. Cette absorption de la métropolisation fonctionnelle par l'administration régionale conduit à une intensification de la tutelle du préfet de région.

3.2.3. La remise en cause de la métropolisation fonctionnelle

La marginalisation des OREAM n'est pas due uniquement à des questions institutionnelles. Elle résulte aussi d'un abandon progressif de la métropolisation fonctionnelle.

De la même manière qu'ils avaient marqué un coup d'arrêt à la régionalisation, l'échec du référendum de 1969 et le départ du président de Gaulle provoque une remise en cause progressive de la politique des métropoles d'équilibre. L'objectif de croissance démographique et de rayonnement des métropoles régionales n'est pas repris par le président Pompidou. Ladoucette souligne la transformation du projet modernisateur de l'État à partir de cette date : « *Le départ du général de Gaulle marque sensiblement plus l'aspect sociétal de l'aménagement, c'est-à-dire un certain projet de civilisation, que l'aspect industriel purement économique. Ainsi, la priorité des priorités devient dès lors – ou plus encore – l'industrialisation du pays. La différence essentielle tient à ce qu'elle n'est plus directement liée à l'avènement d'une France de 100 millions d'habitants*. » (Ladoucette., p. 434).

Mettant l'accent sur la polarisation métropolitaine, l'action des OREAM va à l'encontre des nouvelles orientations retenues par Pompidou. Sous la pression des élus locaux, le nouveau gouvernement met l'accent sur le développement des villes moyennes et sur la structuration de l'espace rural.

[64] Ce poids de la ville-centre sur la compétence urbanisme est une spécificité du cas nantais. Il trouve son origine dans l'immédiat après-guerre. Pour faciliter l'effort de reconstruction de la ville lourdement touchée par les bombardements, l'État avait délégué à la commune ses prérogatives en termes d'urbanisme et de planification.

La remise en cause de la politique des Métropoles d'équilibre prend une nouvelle ampleur à partir de 1974, avec l'arrivée de Valery Giscard d'Estaing à la présidence de la République et l'inflexion néolibérale qu'il introduit. Le nouveau gouvernement conteste le contenu des SDAM et souligne le caractère illusoire des prévisions.

Ce changement se retrouve au sein même de la DATAR, suite au départ de Jérôme Monod. En quelques années, la Délégation passe de la promotion des métropoles d'équilibre à la remise en cause des orientations des SDAM, considérées comme trop ambitieuses. Ce retournement est particulièrement visible au sein de l'OREAM de Nantes, avec l'arrivée d'un nouveau directeur en 1975 :

> *« Ma mission en arrivant a été d'expliquer pourquoi le SDAM ne marchait pas. C'était un SDAM médiocre, rempli de fausses promesses sur le développement économique. Il prévoyait près de 15 000 ha de zones d'activités industrialo-portuaire, alors que le port de Nantes – Saint-Nazaire était un port secondaire. Les élus et la Chambre de commerce et d'industrie avaient été alléchés par les emplois promis, et ce n'a pas été facile de leur faire accepter que le document était irréaliste. Mais dans cette tâche j'ai été soutenu par la DATAR. À cette époque on n'est plus dans les délires du début où on pensait que les emplois allaient se multiplier comme des petits pains et où tout le monde répétait les mêmes mythes. »*
>
> Entretien avec l'ancien directeur de l'OREAM Nantes – Saint-Nazaire de 1975 à 1981 (19/06/14)

Interrogé sur cette volteface de l'OREAM, cet acteur inscrit cette mutation dans l'évolution des priorités nationales et dans les luttes de pouvoir au sein de la DATAR :

> *« À partir des années 1970, il y a une inversion du rapport de force au sein de la DATAR, avec le déclin de l'étage industriel qui avait fortement soutenu les OREAM et les SDAM ambitieux, dans une logique très pompidolienne d'aménagement du territoire à coup de prime donnée aux industriels. C'est aussi la fin de la politique de décentralisation industrielle ; le comité de décentralisation n'avait plus beaucoup d'autorité.»*
>
> Entretien avec l'ancien directeur de l'OREAM Nantes – Saint-Nazaire de 1975 à 1981 (19/06/14)

L'abandon de la métropolisation fonctionnelle s'accompagne d'une remise en cause des instruments mobilisés pour y parvenir. Ayant servi à affirmer l'autonomie et la spécificité de ces structures, les projections à long terme s'avèrent inadaptées

dans ce nouveau contexte. Pire, la contestation de cette expertise apparait comme un moyen d'attaquer la légitimité et la crédibilité de ces structures d'études.

Mises en regard avec l'évolution effective des aires métropolitaines, les projections des SDAM sont mobilisées pour contester la politique des métropoles d'équilibre et en montrer le caractère illusoire. Niant l'ambiguïté de ces projections et le processus de négociation qui avait conduit à en gonfler les chiffres, les administrations départementales et les élus locaux jettent le discrédit sur les études à long terme. Mettant en avant les erreurs de prévisions, elles s'en servent pour justifier la nécessité de revenir à une action de court terme, plus en phase avec leur fonctionnement gestionnaire. Le déclin de la prospective planificatrice évoqué dans le chapitre précédent se diffuse ainsi à l'échelle infranationale. Il aboutit à une certaine amnésie volontaire des acteurs locaux vis-à-vis des documents prospectifs produits par l'OREAM.

3.3. Conclusion intermédiaire

L'étude empirique de la réception de ces documents est instructive pour l'analyse des effets de ces démarches prospectives. Elle met en exergue le caractère instable et réversible des énoncés d'institution produits. Cette instabilité est d'autant plus forte que ces énoncés ne sont pas portés par des organisations puissantes et établies. Les plans régionaux et autres schémas métropolitains peinent à sortir d'une simple portée affirmative pour avoir des effets règlementaires ou prescriptifs sur les actions des autres institutions.

La remise en cause du projet modernisateur à partir de 1969 et la réorientation de l'aménagement du territoire après 1974 accélèrent la marginalisation des énoncés produits. Les énoncés prospectifs n'ont pas permis de constituer une coalition suffisamment robuste pour renverser la prédominance du système politico-administratif départemental. Il aura suffi d'un changement de conjoncture politique pour que l'alliance entre les notables politiques et les administrations départementales parviennent à neutraliser les institutions mises en place aux échelles régionale et métropolitaine.

Cependant, ces démarches ont grandement participé à faire émerger ces nouvelles échelles d'intervention publique et à en démontrer la pertinence. Si elle traduit une prise de contrôle des Régions par les élites politiques départementales, la réforme de 1972 ne revient pas sur l'existence du niveau régional ni sur son périmètre. De même, les aires métropolitaines résistent mieux que les OREAM aux transformations des années 1970. Nous verrons dans la suite de la thèse que cette échelle est régulièrement mobilisée, malgré le discrédit qui pèse sur les SDAM.

4. Conclusion

Ce chapitre a mis en exergue la place du futur dans le processus d'institutionnalisation des régions et des métropoles comme espaces d'intervention publique. Le recours au long terme correspond à une mutation des pratiques planificatrices : il marque le passage de la planification urbaine – centrée sur l'usage des sols et l'embellissement des villes – à la planification territoriale, davantage axée sur la programmation des infrastructures. Associée à l'aménagement du territoire, la prospective intervient comme un moyen de contourner l'organisation territoriale traditionnelle (la commune et le département) à travers un double dépassement : dépassement dans le temps avec la référence au long terme, et dépassement dans l'espace avec l'introduction de nouvelles échelles de planification.

Les difficultés de mise en œuvre des schémas produits par ces structures confirment notre interprétation de la prospective comme activité de production d'un énoncé d'institution. Tournées vers le long terme, les démarches analysées visent moins à apporter une expertise sur l'évolution probable du territoire ou à définir une stratégie opérationnelle, qu'à construire et à propager l'énoncé de la régionalisation et de la métropolisation fonctionnelles. Reprenons les trois hypothèses formulées en introduction de la thèse.

Ces démarches de planification prospective servent d'abord à démontrer l'unité de ces nouveaux espaces d'intervention publique. Comme nous l'avons montré avec l'exemple des OREAM, la programmation à long terme permet aux planificateurs de faire exister ces nouvelles échelles par anticipation. Ce sont les projets d'aéroport, de ville nouvelle ou de centre directionnel qui, par leur rayonnement futur, donnent toute leur pertinence aux échelles régionale et métropolitaine. L'unité est présentée comme un objectif, et non comme une situation. Les projections quantifiées viennent légitimer cet objectif, en venant mesurer les besoins futurs supposés et en cherchant à objectiver les retombées positives de cette action volontariste en termes de rééquilibrage géographique de la croissance.

Cette démonstration de l'unité porte sur les échelles spatiales, et non sur les organisations. De tailles réduites, les structures qui portent ces démarches s'effacent derrière leur territoire de référence. Dit autrement, ces structures n'existent que par

leur capacité à faire reconnaître leur périmètre comme un espace d'intervention pertinent : d'où le recours à la géographie, à l'urbanisme et à la cartographie. La notion de métropole régionale mobilisée dans les énoncés prospectifs produits illustre aussi la volonté d'emboitement entre les échelles régionales et métropolitaines. À cette période, l'énoncé de la métropolisation fonctionnelle ne s'oppose pas à celui de la régionalisation fonctionnelle. Bien au contraire, ces deux énoncés font front commun face aux résistances du niveau départemental.

Tableau 3. Les énoncés d'institution de la première génération de prospectives régionale et métropolitaine

Fonctions de l'énoncé	Intensité	Modalités
Démontrer l'unité	**++**	Construction par anticipation de nouvelles échelles d'action publique, en mettant l'accent sur la programmation des infrastructures et la cartographie.
Justifier l'utilité	**+**	Spécialisation des régions et des métropoles sur le long terme à travers l'élaboration de schémas, avec une fonction de planification et de coordination.
Revendiquer le pilotage	**--**	Tentative d'enrôlement des forces vives (élites socio-économiques et universitaires) mais blocage du système politico-administratif départemental.

Ces démarches contribuent ensuite à définir l'utilité de ces institutions nouvelles. Elles conduisent les régions et les métropoles à se spécialiser sur le long terme, en mettant l'accent sur leur fonction de planification et de coordination des différentes interventions de l'État. Ces échelles sont ainsi détachées de la gestion et dénuées de toute capacité de mise en œuvre, cette dernière restant l'apanage des niveaux central, départemental et communal. Ce cadrage du rôle des régions et des métropoles aboutit à une forte imbrication entre ces institutions et la politique d'aménagement du territoire, comme en témoigne la notion d'armature urbaine.

Cette spécialisation sur le long terme n'est pas du seul ressort des structures régionales et métropolitaines mises en place par la planification. Elle résulte de l'opposition du système politico-administratif départemental, face au risque de se voir imposer une structure de tutelle venant rompre la fluidité des rapports centre-

périphérie (Pierre Grémion 1976b). S'établit alors une division implicite des tâches entre des institutions planificatrices en charge de l'élaboration de schémas à long terme et non-prescriptifs et des institutions gestionnaires en charge de la conduite effective des politiques publiques.

Ces démarches sont enfin l'occasion pour les acteurs qui les portent de revendiquer le pilotage de l'action publique territoriale. Elles servent de support à des stratégies d'alliances et à la construction de coalitions nouvelles. Le recours à la prospective illustre ainsi la volonté des planificateurs d'enrôler ceux qu'ils appellent les « forces vives » du territoire pour soutenir leur projet modernisateur. C'est le cas au niveau régional, avec la mise en place des CODER à l'initiative de la DATAR. C'est aussi le cas pour les OREAM, qui cherchent à nouer des liens avec le patronat comme avec le milieu universitaire local. Cette territorialisation de la planification par le long terme correspond aussi à une tentative d'alliance entre les planificateurs et les grands corps techniques de l'État autour de la programmation d'infrastructures, afin d'outrepasser les réticences des notables politiques locaux.

Cette analyse du jeu d'acteurs amène à reconsidérer les lignes de clivage. Elle vient nuancer l'opposition centre-périphérie, en montrant les convergences qui peuvent exister entre les OREAM, les structures régionales et les structures planificatrices au niveau central. L'opposition se trouve plutôt entre ces administrations de mission en charge de la planification (quelle que soit leur échelle), et les administrations ministérielles et leurs services déconcentrés au niveau départemental.

Cette première génération de démarches prospectives se caractérise par le poids du cadrage national. Les énoncés produits apparaissent comme la déclinaison d'une politique nationale d'aménagement du territoire, ce qui explique à la fois la similarité entre les territoires et la complémentarité entre les échelles. En cadrant le contenu des énoncés produits, les grands corps de l'État agissent aussi comme un facteur homogénéisant de ces démarches. On les retrouve au niveau régional (au sein des missions régionales) comme au niveau national (au sein du Groupe central de planification urbaine).

Cet accent sur « la part du national » (Pollard et Prat 2012) ne doit pas néanmoins nous conduire à masquer les différences entre nos cas. Les énoncés

produits sont pris dans une tension permanente entre la déclinaison des orientations nationales (sanctionnée par le GCPU) et la prise en compte des singularités locales (mises en avant par les forces vives du territoire). Cela explique l'importance des questions portuaires dans le SDAM de la métropole Nantes – Saint-Nazaire ou le poids des thématiques universitaires en Rhône-Alpes. Surtout, les territoires n'ont pas les mêmes capacités à mettre en œuvre les énoncés produits. La comparaison des OREAM nantais et lyonnais illustre ces différences. Alors que les infrastructures mentionnées dans le SDAM de Lyon – Saint-Étienne (aéroport international à Satolas, centre directionnel à la Part-Dieu, ville nouvelle à l'Isle d'Abeau, réseau d'autoroutes urbaines…) ont été mises en œuvres dans les années suivant le schéma, celle du SDAM de Nantes – Saint-Nazaire sont le plus souvent restées lettre morte. En témoignent les débats contemporains sur l'aéroport Notre-Dame-des-Landes, près de cinquante ans après son étude par l'OREAM.

Plusieurs facteurs expliquent ces variations. D'une part, les institutions nationales n'ont pas accordé le(s) même(s) crédit(s) aux différentes aires métropolitaines. Lyon a toujours été considéré comme une priorité dans la déclinaison de la planification nationale, alors que l'OREAM Nantes – Saint-Nazaire résulte surtout du lobbying effectué par Olivier Guichard[65]. D'autre part, les coalitions tissées n'ont pas le même poids ni la même robustesse, en fonction de la présence de certains acteurs, de leur structuration et de leur positionnement. L'opposition frontale des élus locaux, l'absence de milieu universitaire influent et la division du patronat sont autant d'obstacles pour l'OREAM de Nantes – Saint-Nazaire, malgré le soutien du Port autonome et d'Olivier Guichard. À Lyon, si l'OREAM a dû faire face à l'indifférence du maire de la ville-centre et à la concurrence de la Communauté urbaine, il a pu s'appuyer sur une alliance avec la CCI.

[65] C'est d'ailleurs le seul OREAM à ne pas avoir été dirigé par un ingénieur des Ponts et Chaussées, mais par un ingénieur de la Construction à quelques mois de la retraite. Dans un milieu professionnel marqué par les appartenances de corps, ce détail est loin d'être anecdotique.

Chapitre III
LE RETOUR DU FUTUR

L'appropriation de la prospective planificatrice
par les collectivités
(1983-1995)

En 1990, la DATAR relance son activité prospective. Une dizaine d'années après la suppression du SESAME, la Délégation crée en son sein une direction de la prospective et engage un nouveau programme, appelé « Prospective et Territoires ». Ce programme est souvent considéré comme le signe du regain de la prospective en France, après deux décennies de déclin. Les récits rétrospectifs le présentent comme le facteur déclencheur du transfert de la prospective au niveau des collectivités (Musso 2006; Ducret 2010).

L'étude de l'activité prospective des régions et des métropoles nous conduit à contester cette vision descendante de la diffusion de cette pratique, du niveau central au niveau local. Celle-ci pose un problème de chronologie : les premières démarches menées par les collectivités précèdent la relance de la prospective datarienne. Les intercommunalités s'approprient cette pratique dès le milieu des années quatre-vingt, suivies quelques années après par les régions. Comment expliquer ce recours à la prospective par les métropoles et les régions au cours des années 1980, alors que la prospective planificatrice est encore en crise au niveau national ?

Cette appropriation du futur par les collectivités locales prend place quelques années après les lois de décentralisation adoptées en 1982-1983. Ce contexte est marqué par un mouvement d'autonomisation des échelons infranationaux et de recomposition des rapports centre-périphérie (Loughlin et Mazey 1994; Cole 2006). Ce chapitre vise à interroger ces mutations à la lumière des pratiques discursives des acteurs. Se focaliser sur leur activité prospective nous permet de sortir d'une lecture de la décentralisation centrée sur les réformes institutionnelles – d'autant plus que les intercommunalités ne sont pas concernées par les lois de décentralisation.

Nous faisons l'hypothèse que l'appropriation de la prospective par les collectivités constitue une tentative de réactivation de la métropolisation et de la régionalisation fonctionnelles menées par l'État dans les années soixante. Vingt ans après les projections à long terme des Missions régionales et des OREAM, le futur est à nouveau mobilisé pour démontrer la nécessité d'un changement d'échelle de

l'action publique. En présentant une certaine vision du contexte territorial et de ses transformations, cette nouvelle série d'énoncés prospectifs vise à susciter un besoin d'institution.

Une telle affirmation nous conduit à nuancer la rupture que constitueraient les premières lois de décentralisation (Borraz 2000). Il existe en effet de fortes continuités entre la planification à long terme des années 1960 et les démarches prospectives menées par les collectivités régionales et métropolitaines au tournant des années 1980-1990. Dans les deux cas, le recours au futur sert à justifier la refonte de l'organisation territoriale française, en cherchant à dépasser les institutions communales et départementales.

Cet accent sur la continuité ne doit pas masquer les transformations qui affectent l'activité prospective régionale et métropolitaine. Le profil des acteurs impliqués s'est modifié, comme en témoigne le rôle croissant (d'une partie) des élus locaux. Et les instruments mobilisés ne sont plus les mêmes : la tentative de quantification du long terme est par exemple abandonnée. Si les énoncés produits lors de ces deux générations de démarches poursuivent une ambition similaire, les pratiques prospectives sont loin d'être identiques.

Les matériaux mobilisés dans ce chapitre

Ce chapitre, comme les deux suivants, est le résultat d'un travail d'enquête approfondi de l'activité prospective des quatre collectivités étudiées, à partir du traitement des archives et d'entretiens semi-directifs.

La variation des fonds disponibles a constitué la principale difficulté, nous empêchant de mener une comparaison terme à terme entre les quatre cas étudiés. Démarche la plus emblématique de cette période, *Lyon 2010* a laissé de nombreux écrits, qu'ils s'agissent de documents publiés sur le moment (actes du colloque de 1984, programme des ateliers, rapport final, articles de presse…) ou *a posteriori* (témoignages d'acteurs et récits rétrospectifs)[66]. Cette démarche a aussi fait l'objet de travaux plus analytiques, au moment de sa publication avec le programme d'évaluation scientifique financé par le Plan urbain (Davezies 1988; Lavigne et Dost 1988) ou plusieurs années après (Hassan 1998). Les matériaux sont beaucoup moins nombreux pour la démarche nantaise. Conduite dans la discrétion, la démarche a laissé peu de traces et l'agence d'urbanisme n'a pas conservé d'archives de cette époque. Les délibérations communautaires et le rapport final sont les seuls documents que nous

[66] Voir notamment le colloque « La planification stratégique : de Lyon 2010 aux métropoles d'aujourd'hui » organisé par l'agence d'urbanisme de Lyon en 2010, et le travail conduit par la direction de la prospective du Grand Lyon pour les quarante ans de la Communauté urbaine (Autran 2008).

avons obtenus sur la démarche[67]. Les entretiens menés avec les élus et techniciens de l'époque s'avèrent alors très utile pour combler ces fonds lacunaires.
Ces variations se retrouvent au niveau des régions, même si les Conseils régionaux disposent depuis longtemps d'un service en charge des archives (ce qui n'est pas le cas des SGAR). En Pays de la Loire, nous avons facilement eu accès aux notes de services et aux comptes rendus d'atelier de la démarche *Pays de la Loire 2003-2015*. La situation a été plus compliquée en Rhône-Alpes, où l'activité prospective a d'abord été conduite par le service d'études du SGAR avant d'être menée en propre par le Conseil régional. Malgré nos échanges avec le SGAR et nos recherches aux archives départementales, nous n'avons pas retrouvé les archives de la Commission Carrière : nous disposons uniquement du rapport final et du rapport intermédiaire, qui précise l'ordre du jour des réunions de la commission. Là encore, les entretiens avec les acteurs politiques et techniques de cette époque ont été essentiels pour reconstituer la chronologie de ces démarches et dessiner le contexte politique et administratif dans lequel elles se sont déroulées.
Afin d'aborder la question des circulations infranationales de la prospective, nous avons enfin complété ces quatre études de cas par un travail supplémentaire sur d'autres acteurs de la prospective territoriale à cette époque. Il s'agissait de tirer les fils évoqués sur nos cas d'études, en regardant les colloques organisés par des structures nationales comme la DATAR, la FNAU ou le Plan Urbain, et en repérant les acteurs qui reviennent de manière récurrente. Nous avons aussi fait une recherche ciblée sur la démarche *Limousin 2007*, présentée dans l'histoire indigène de la prospective comme la première démarche menée par une collectivité régionale.

Ce chapitre aborde successivement les échelles métropolitaine et régionale, en prêtant attention aux points communs et aux divergences entre ces deux niveaux. À chaque fois, nous commençons par analyser les circulations et les transferts de l'instrument (Delpeuch 2009), qui rendent possible cette relance de la prospective. De quelles façons ces collectivités se sont-elles emparées de cette pratique ? Qui sont les acteurs qui sont à l'origine de ces démarches et quelles sont leurs motivations ? Contrairement à la période précédente marquée par la prégnance du cadre national, ces démarches relèvent le plus souvent d'initiatives locales, aux formes différenciées selon les territoires[68]. Cette entrée par les circuits de diffusion de la prospective permet de questionner l'évolution des rapports centre-périphérie mais aussi d'analyser les interactions entre les différents niveaux infranationaux.

Dans un second temps, nous étudions les dispositifs mis en œuvre lors de ces démarches. Quels sont les profils des acteurs impliqués et quelles sont les techniques utilisées pour donner de la consistance au futur ? Cette analyse par les dispositifs met

[67] Aux archives départementales, nous avons toutefois pu avoir accès à des documents très instructifs de la DDE de Loire-Atlantique sur les projets successifs de création d'une agence d'études urbaines à Nantes. Les archives de la Communauté urbaine ont aussi conservé les rapports d'activité annuels de l'agence d'études urbaines depuis sa création en 1978, ainsi que quelques coupures de presse.

[68] Cette situation évolue à partir de 1990, avec l'apparition au niveau national de tentatives de normalisation de ces pratiques. Nous aurons l'occasion d'y revenir dans la partie consacrée à la prospective régionale, en soulignant le rôle de la DATAR.

en lumière les inflexions par rapport à la planification étatique des années soixante. Elle révèle aussi les différences entre un usage formel de la prospective par les régions et l'utilisation du futur par les agences d'urbanisme pour donner corps à la notion de métropolisation.

Le troisième temps de chaque section est consacré à la question des effets de ces démarches sur l'institutionnalisation des régions et des métropoles. Au-delà du caractère éphémère de ces exercices, il s'agit d'interroger l'impact des énoncés produits et l'intensité de leur propagation. Ce questionnement donne à voir de fortes variations entre les territoires étudiés, en fonction du contexte institutionnel et de la structuration du leadership politique.

1. La prospective métropolitaine pour réactiver la planification supra-communale

Les villes sont les premières à se saisir de la prospective, à la suite des élections municipales de 1983. Dans les cas de Lyon puis de Nantes, ces démarches s'inscrivent dans un mouvement de relance de la planification métropolitaine après une décennie 1970 marquée par l'accent mis sur la proximité et le refus de la planification à long terme.

Cette section vise à montrer que le recours à la prospective correspond à un double processus de réactivation et d'infléchissement de la métropolisation fonctionnelle. Tout en critiquant les formes et les résultats de la planification étatique des OREAM, ces démarches en reprennent l'héritage. Le futur permet de réintroduire la question métropolitaine tout en évitant de braquer élus et administrations, dont le fonctionnement reste fidèle à la logique communale. Ne résultant d'aucune obligation nationale, ces démarches prospectives sont présentées comme un espace de discussion libre, sans portée prescriptive.

Les agences d'urbanisme jouent un rôle déterminant dans cette entreprise. Jouant sur leur autonomie relative face à l'administration, elles cherchent à utiliser la prospective pour susciter un besoin de planification supra-communale et structurer une coalition d'acteurs autour de cet objectif. À partir des cas de Nantes et Lyon, nous démontrons que ces démarches agissent comme un élément de transition entre la gestion municipale des notables locaux et la prise de pouvoir des élus entrepreneurs (Genieys et al. 2000). Ce changement d'acteurs s'accompagne d'une transformation définitionnelle du niveau métropolitain.

Lyon 2010 : une prospective mobilisatrice pour réviser le SDAU

La démarche prospective lyonnaise se déroule sur plusieurs années, de 1984 à 1988. Initiée par un colloque intitulé « Demain l'agglomération lyonnaise », elle vise à réviser le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) adopté en 1978. Elle est pilotée par l'agence d'urbanisme, en lien étroit avec un groupe d'élus réunis au sein d'une structure *ad hoc*, le SEPAL (syndicat mixte d'études et de programmation de l'agglomération lyonnaise).

Trois aspects structurent la démarche : des séminaires prospectifs avec la participation de chercheurs et d'acteurs lyonnais, des contributions thématiques de bureaux d'études spécialisés et des scénarios construits sur la base d'interviews. Deux scénarios prospectifs sont conçus par le bureau d'études TETRA (cabinet d'économie et d'urbanisme spécialisé dans la programmation urbaine) en mars 1987, en se focalisant sur les comportements des acteurs économiques.

La démarche est présentée comme un dispositif novateur de mobilisation de la société civile. Elle aboutit à l'élaboration d'un document intitulé *Lyon 2010 : un projet d'agglomération pour une métropole européenne*. Rédigé par les services de l'agence d'urbanisme en lien avec les élus, ce document n'a aucune portée prescriptive. Publié quelques mois avant les élections municipales de 1989, il a pour vocation de servir de base au futur schéma directeur de l'agglomération.

Prospective nantaise : une démarche modeste, réorientée sur les questions institutionnelles

La démarche nantaise est beaucoup plus réduite. Initiée par l'agence d'études urbaines et validée par le bureau du SIMAN (syndicat intercommunal de l'agglomération nantaise), elle se déroule sur dix-huit mois, de janvier 1986 à septembre 1987. Elle se décline par la mise en place de cinq groupes de travail thématiques : organisation spatiale, transports et déplacements, économie, Loire-Estuaire-Port, modes de vie et comportements.

Contrairement à la visibilité de la prospective lyonnaise, la démarche nantaise se fait dans la discrétion. Le spectre des acteurs mobilisés est bien plus restreint. Les groupes sont essentiellement composés des élus et des services des différentes communes de l'agglomération.

Après dix mois de travail, l'objet de la démarche est réorienté à la demande des élus du SIMAN. La dimension prospective est abandonnée, et le travail des groupes et de l'agence se focalise sur la dimension institutionnelle de la construction intercommunale. Dans le rapport final de la démarche, publié en septembre 1987, une part importante est consacrée à la présentation des différentes options institutionnelles possibles et à leurs implications financières. Rédigés par l'équipe de l'agence, les rapports des groupes thématiques mettent l'accent sur les propositions d'actions à mener.

Dans un premier temps, nous analysons les modalités de la relance de la prospective à l'échelle métropolitaine, en dépit des critiques adressées à la planification à long terme et aux schémas des OREAM. Qui sont les acteurs à l'origine de ce recours à la prospective, et quelles sont leurs motivations ? Puis nous analysons la façon dont ces démarches transforment la définition du niveau métropolitain, en revenant sur le processus d'élaboration de ce nouvel énoncé d'institution. Comment ces pratiques prospectives mobilisent-elles le long terme ? Et comment appréhendent-elles l'échelle métropolitaine ? Dans un troisième temps, nous revenons sur la question de la réception de cet énoncé prospectif et de ses effets sur les institutions et l'action publique.

1.1. Susciter un besoin de planification : le recours à la prospective par et pour les agences d'urbanisme

Cette relance de la prospective à l'échelle métropolitaine résulte d'initiatives locales. Cette situation contraste avec la génération précédente, caractérisée par la déclinaison d'une politique nationale d'aménagement du territoire.

L'étude de ces mobilisations locales de la prospective a plusieurs intérêts, que nous aborderons successivement. Elle révèle tout d'abord que l'appropriation de la prospective par les agences d'urbanisme accompagne une volonté de repositionnement de ces structures atypiques. Elle montre ensuite comment l'usage du futur rend possible le retour à l'agenda de la question métropolitaine, malgré la prégnance d'une lecture communale des agglomérations. Elle permet enfin de questionner la part du national dans ce regain de l'activité prospective. Si le poids de l'État central dans le cadrage des énoncés produits s'atténue, le niveau national ne disparait pas. Au contraire, le passage par le national est un élément important dans la mise en circulation de l'activité prospective entre les métropoles françaises.

1.1.1. Les agences d'urbanisme, nouvel avatar de la métropolisation fonctionnelle ?

Créées à la fin des années 1970, les agences d'urbanisme de Lyon et de Nantes s'inscrivent à la fois en continuité et en rupture avec la métropolisation fonctionnelle des années 1960. D'un côté, ces structures se caractérisent par leur similarité avec le positionnement des OREAM et leur fonctionnement. De l'autre, leur création témoigne d'une reprise en main de la planification urbaine par les collectivités, avec une forte implication des élus communaux. Revenir sur la mise en place de ces agences s'avère instructif pour comprendre la signification de leur recours à la prospective à partir du milieu des années 1980.

Plusieurs points communs existent entre les OREAM et les agences d'urbanisme. Le premier d'entre eux concerne le positionnement de ces structures. Comme pour les OREAM avec les administrations d'État départementales, les agences d'urbanisme de Nantes et de Lyon se placent à la marge de l'administration communale et intercommunale. Ayant le statut d'association loi 1901, ces structures jouissent d'une relative autonomie par rapport aux collectivités territoriales. Structurée à l'échelle supra-communale, l'agence d'études urbaines de l'agglomération nantaise (AURAN) trouve son indépendance en jouant sur la fragmentation entre communes. Ce qui n'est pas sans susciter l'opposition des services de la ville-centre :

> *« Les services de la Ville de Nantes sont plutôt opposés à la mise en place de l'AURAN. Notre force, ça a été de jouer sur l'intercommunalité : les services de la Ville pouvaient manipuler les élus de Nantes, mais pas les autres élus de l'ACRN*[69]*. C'est les élus de l'ACRN qui ont voté la création de l'AURAN, même s'ils l'ont fait sous la pression du maire de Nantes. On a tout de suite compris qu'il ne fallait pas s'enfermer dans la ville-centre. On a pris appui sur les autres communes. »*
>
> Entretien avec un ancien membre de l'AURAN (23/03/14)

Le deuxième point commun entre les OREAM et les agences d'urbanisme porte sur le fonctionnement de ces structures et leur composition. Dans les deux cas, il s'agit de structures souples et pluridisciplinaires. Les agences constituent l'équivalent des administrations de mission au niveau intercommunal. Leur fonctionnement peu hiérarchique contraste avec l'organisation des administrations communales. Il facilite leur réactivité et leur proximité avec les élus. Comme pour les OREAM, la plupart de leurs membres sont issus de l'université, avec des formations variées (urbanistes, géographes, architectes, sociologues, économistes…)[70].

La mise en place des agences se traduit néanmoins par un déplacement de la planification urbaine de l'État vers le pouvoir communal. Par rapport aux OREAM, la tutelle étatique est beaucoup moins prégnante. Les agences sont pilotées par un conseil d'administration où les élus locaux sont majoritaires, et ne relèvent pas de la responsabilité du préfet de région. Si le ministère de l'Équipement participe à leur financement, son implication effective est inégale. Réorientée sur les enjeux de reconversion industrielle, la DATAR reste en retrait du pilotage de ces structures. Le Groupe central de planification urbaine (GCPU), qui avait servi d'instance nationale de validation des travaux des OREAM, n'existe plus.

Les agences se caractérisent par leur proximité avec les élus locaux. Leur statut associatif et leur organisation faiblement hiérarchisée rend la relation avec le politique beaucoup plus immédiate que pour les administrations communales et intercommunales. Les équipes des agences sont en contact direct avec les maires des différentes communes de l'agglomération.

---

[69] L'association des communes de la région nantaise (ACRN) regroupe les 36 maires de l'agglomération. Elle a été créée en 1967, pour éviter la mise en place d'une communauté urbaine sur le territoire.

[70] A l'exception de leur directeur, qui dispose d'une meilleure connaissance de l'administration et de son fonctionnement. Le directeur de l'agence de Lyon (Jean Frébault) est ingénieur des Ponts et celui de Nantes (Juan Azcarate) est issu du réseau de la SCET.

> *« L'agence est très proche des élus à ce moment-là. On est présent sur tous les territoires de la communauté urbaine. On est les conseils des élus locaux. On leur explique ce qu'ils ne savent pas, mais aussi on est à leur service. Pour conduire leur choix… On est face à face avec les élus : on va à Sainte-Foy, on va à Villeurbanne… On a une aptitude assez générale à épouser les choix politiques des élus ; on est fait pour ça. »*
>
> Entretien avec un ancien membre de l'agence d'urbanisme de Lyon (26/02/14)

Cette proximité des agences d'urbanisme avec les élus ne s'explique pas seulement par le statut associatif de ces structures. Elle résulte aussi d'une stratégie de la part des élus. La création des agences de Lyon et de Nantes en 1978 est liée aux élections municipales de 1977, marquant l'arrivée d'une nouvelle génération d'élus. Confrontés à la difficulté d'agir sur les structures existantes au fonctionnement routinisé, ces jeunes élus sont à l'initiative de la mise en place des agences d'urbanisme et s'investissent dans leur pilotage. Les agences sont pour eux un moyen de transformer depuis l'extérieur les pratiques des administrations communales et intercommunales.

> *« L'agence a été créée pour modifier le mode de travail des services de la ville de Nantes. À l'époque les services de la Ville de Nantes sont très puissants. La coalition d'André Morice (qui va de l'extrême droite à la SFIO) reposait sur un découpage de la ville, pour donner à chaque élu un morceau de territoire. L'idée est donc d'introduire plus d'horizontalité et de planification, au lieu de fonctionner au coup par coup en fonction des demandes des élus. Par exemple, au lieu de faire une 2x3 voies pour régler la hausse du trafic routier, on élabore un PDU. »*
>
> Entretien avec un ancien membre de l'AURAN (23/03/14)

Cette implication des élus communaux dans la planification urbaine correspond aussi à un changement du périmètre de ces structures. Alors que les OREAM travaillaient à l'échelle de l'aire métropolitaine, les agences d'urbanisme adoptent un territoire d'études resserré à l'échelle de l'agglomération. À Lyon, le périmètre de l'agence reprend celui de la communauté urbaine. À Nantes, celui de l'AURAN est encore plus restreint que le territoire de l'ACRN, même s'il s'élargit au fur et à mesure de l'adhésion des communes périphériques. Ce changement d'échelle marque une prise de distance avec la politique des métropoles d'équilibre. Il témoigne aussi d'une convergence scalaire entre métropolisation fonctionnelle et construction intercommunale.

Le périmètre d'études des agences d'urbanisme ne doit pas induire en erreur sur l'échelle effective de leurs interventions. Durant leurs premières années d'existence, les agences d'urbanisme mènent peu de travaux à l'échelle de l'agglomération. La plupart de leurs actions se fait en bilatéral avec les communes. Davantage présente à Lyon qu'à Nantes, cette persistance de la logique communale s'explique par plusieurs facteurs. Elle résulte tout d'abord de la proximité des agences avec les maires. Les études de l'agence se font sur commande de tel ou tel maire, pour accompagner ses projets communaux en termes d'expertise urbaine. Les agences prennent la forme d'une mutualisation intercommunale des moyens d'expertise, mise au service des maires.

Ce retour à la proximité intervient dans un contexte de crise de la planification métropolitaine. À partir des années 1970, la planification étatique et l'urbanisme modernisateur sont progressivement remis en cause. La création des agences d'urbanisme de Nantes et de Lyon correspond à une transformation des modèles d'urbanisme, symbolisée par la création en 1977 des OPAH (opération programmée d'amélioration de l'habitat). À l'opposé des ZUP (zones à urbaniser en priorité), ce nouveau dispositif met l'accent sur les notions de proximité et de qualité de vie, et sur la conduite d'études préalables. C'est aussi les débuts de la politique de la ville, avec le programme Habitat et Vie sociale (Belmessous 2007; Bentayou 2007).

> *« C'est le moment de la remise en cause des grandes politiques publiques d'après-guerre sous l'effet conjugué de la crise économique (avec un repli de l'investissement) et de l'alternance politique avec Giscard. Et puis il y aussi le mouvement des idées, porté par ce qu'on appelle les associations du cadre de vie. On a un repli sur le quartier, l'ilot. »*
>
> Entretien avec un ancien membre
> de l'agence d'urbanisme de Lyon (26/02/14)

En fonction du contexte institutionnel et politique propre à chaque territoire, la mise en place des agences prend toutefois des formes différentes. À Lyon et à Nantes, ces structures n'ont ni la même place, ni le même rôle.

L'agence d'urbanisme de Lyon (AGURCO): tourner la page de l'ère Pradel

L'agence d'urbanisme de l'agglomération de Lyon est créée en 1978, un an après les élections municipales de 1977. La réélection de la majorité centriste à la ville et à la communauté urbaine n'est pas sans impacts sur l'action de la Communauté urbaine de Lyon (COURLY). Un an

après le décès de Pradel, remplacé par Francisque Collomb, les élections de 1977 marquent l'arrivée d'une nouvelle génération d'élus : à Lyon (avec Jacques Moulinier), mais aussi dans les autres communes (Bernard Rivalta à Villeurbanne, Guy Fischer à Vénissieux…). Elles conduisent à une politisation de l'exécutif de la COURLY et à un desserrement de son pilotage (*Bentayou 2007*).

> *« Après la mort de Pradel, il y a une nouvelle équipe qui arrive, avec Francisque Collomb, qui est un élu un peu effacé, avec une autorité beaucoup moins affirmée que son prédécesseur. Il réunit autour de lui une jeune équipe, sans qu'il y ait un leader qui impose son autorité. C'était une vraie équipe qui se constituait. Et cette équipe a voulu bousculer beaucoup de choses. »*
>
> Entretien avec un ancien directeur de l'agence d'urbanisme de Lyon (27/02/14)

Alors que Pradel avait mis en place un système centralisé pour conduire la modernisation de Lyon, Francisque Collomb « règne sans gouverner » (Jean Frébault). A la COURLY, les vice-présidents prennent une place croissante. C'est notamment le cas de Jean Rigaud, maire d'Ecully, vice-président à l'urbanisme et initiateur de l'agence d'urbanisme.

À ce changement générationnel correspond une remise en cause des politiques urbaines menées par Louis Pradel, en lien avec l'atelier intercommunal d'urbanisme de Charles Delfante et la DDE. Le programme de modernisation accélérée de la ville à travers la démolition de quartiers entiers et la création de nouvelles infrastructures (Gare Part-Dieu, autoroutes urbaines, tunnel de Fourvière) est de plus en plus contesté.

> *« On voit des communes de l'Ouest lyonnais basculer pour laisser une place à des mouvements de défense de l'environnement comme on disait, qui étaient en réalité des mouvements malthusiens, de protection de privilèges acquis. En 1977, il y a plein d'équipes comme ça qui arrivent, qui sont complètement novices dans le domaine de l'aménagement mais qui arrivent avec des idées : "la ville c'est plutôt le petit que le grand", "la qualité urbaine ce n'est pas seulement la* skyline *mais c'est aussi la bordure de trottoir", etc. »*
>
> Entretien avec un ancien membre
> de l'agence d'urbanisme de Lyon (26/02/14)

Dans ce contexte, la création de l'agence d'urbanisme apparaît comme le moyen pour ces nouveaux élus de supprimer l'atelier intercommunal d'urbanisme de Charles Delfante. Si l'essentiel de l'équipe de l'atelier d'urbanisme est intégré à la nouvelle agence, cette structure n'en marque pas moins un changement d'orientation et de pilotage des politiques urbaines de l'agglomération. L'agence est placée sous la tutelle d'un conseil d'administration, fortement investi par la nouvelle génération d'élus. Ils nomment à la tête de l'agence un non-lyonnais, ingénieur des Ponts et ancien directeur de l'agence d'urbanisme de Toulouse : Jean Frébault.

En rupture avec l'ère Pradel, la nouvelle agence d'urbanisme concentre son action sur l'échelle de quartiers, avec la préparation des OPAH et l'élaboration des plans de référence des différentes communes. Les travaux de l'agence se font par opposition au SDAU, élaboré conjointement par l'atelier d'urbanisme de Charles Delfante et la DDE du Rhône.

> *« Le SDAU, on s'assoit dessus. Il est déjà désuet, avant même son approbation en 1978. La démographie ne correspond plus aux prévisions. Il est archaïque dans son appareillage conceptuel : il n'y a plus rien qui fonctionne. Et puis c'est un nœud de contentieux. Au début des années 1980, le SDAU existe toujours juridiquement. Il produit des effets de droit, mais personne ne l'applique. Il est au tiroir. »*
>
> Entretien avec un ancien membre de l'agence d'urbanisme de Lyon (26/02/14)

Sous l'impulsion des nouveaux élus attentifs à l'amélioration du cadre de vie de leurs électeurs, l'agence se substitue peu à peu au service d'urbanisme de la COURLY, encore marqué par l'urbanisme fonctionnel.

L'agence d'études urbaines de de Nantes (AURAN) : préfigurer l'intégration intercommunale

Intervenant la même année que celle de Lyon, la création de l'agence d'études urbaines de la région nantaise (AURAN) en 1978 s'inscrit dans une autre dynamique. Contrairement à Lyon, Nantes n'a pas de structure intercommunale intégrée. En 1966, le maire de Nantes, André Morice, avait posé son veto à la création d'une communauté urbaine (Petaux 1982). Il crée à la place l'Association des communes de la Région nantaise (ACRN). Regroupant 36 communes, cette structure a une existence purement formelle. Elle est présentée par plusieurs interviewés comme une « amicale des maires ».

Dans un contexte d'affrontement entre la ville-centre et les communes périphériques, les élus de l'agglomération nantaise refusent d'adopter le SDAU élaboré par la DDE en 1972 et rejettent à plusieurs reprises (en 1972 puis en 1974) la proposition de création d'une agence d'urbanisme. La situation change après les municipales de 1977 et l'élection d'un maire socialiste à Nantes : Alain Chénard. En lien avec les autres communes socialistes, la nouvelle majorité met l'accent sur l'échelle de l'agglomération. Le niveau supra-communal est aussi un moyen pour elle de contourner les résistances des services de la ville.

C'est dans cette logique qu'intervient la création de l'agence d'études urbaines en 1978. Financée en partie par le ministère de l'Équipement, cette structure se caractérise surtout par sa proximité avec la SCET (Société centrale d'équipement du territoire), qui alimente en expertise la nouvelle majorité socialiste. Son directeur, Juan Azcarate, est issu de la SCET, comme le directeur de la Délégation général au Développement urbain créée à la ville de Nantes. Cette structure apparaît comme le meilleur compromis pour pacifier les relations entre la ville-centre et les autres communes de l'agglomération.

> *« En 1977, les maires socialistes et communistes sont pour la première fois majoritaires dans l'agglomération nantaise. (…) Une fenêtre d'opportunité semble donc s'ouvrir pour qu'à l'initiative du maire de Nantes, l'élaboration d'un nouveau document de planification urbaine soit engagée. Mais A. Chenard évacue rapidement cette idée. Conseiller municipal de l'opposition dans la municipalité précédente, il s'est rendu compte de la prégnance du conflit entre la ville-centre et les communes périphériques au cours de l'élaboration inaboutie du SDAU. (…) Plutôt que de brusquer les choses en proposant la réactivation de l'élaboration d'un schéma directeur, ils optent pour une action plus « modeste » en apparence qui vise à forger un accord politique concernant le renforcement de la coopération intercommunale. À cette fin, ils obtiennent l'accord des maires pour la création, en 1978, de l'Agence d'études urbaines de l'agglomération nantaise (AURAN) dont la présidence est confiée au maire d'Orvault (RPR) afin de dissiper la crainte de voir dans la création de l'agence d'urbanisme un nouveau coup d'essai de la ville-centre d'imposer ses vues en matière de développement urbain à l'ensemble de l'agglomération » (Dormois 2004, p. 115)*

Le domaine d'intervention de l'agence est réduit. Détaché de l'opérationnel pour éviter le véto de l'administration communale, il se réduit à un rôle d'études et d'expertise. En réalité, la mission principale de l'agence consiste à préfigurer la mise en place d'une structure intercommunale plus intégrée.

L'AURAN joue un rôle déterminant dans le renforcement de l'intercommunalité nantaise, avec la mise en place du SIMAN (syndicat mixte intercommunal de l'agglomération nantaise) en 1982. Elle réalise les études permettant d'anticiper les implications juridiques et financières de cette structure. En dialogue avec les communes et leurs élus, elle facilite la validation politique de cette structure par la majorité des maires (Dormois 2004).

Cette dynamique intercommunale subit un coup d'arrêt après les élections municipales de 1983. Le retour de la droite à la ville de Nantes, avec l'élection de Michel Chauty, renforce le clivage politique entre la ville-centre et les communes périphériques (socialistes pour la plupart). Hostile aux projets menés dans la mandature précédente, le nouveau maire de Nantes bloque toute intégration

intercommunale. À peine créé, le SIMAN est cantonné à un rôle formel de réunion des élus communaux.

L'analyse de la mise en place des agences d'urbanisme et de leurs activités nous conduit à interpréter ces structures comme une tentative d'hybridation entre métropolisation fonctionnelle et construction intercommunale. Malgré leurs ressemblances avec les OREAM, les agences s'en distinguent par la prégnance d'une lecture communale de l'agglomération.

1.1.2. Le futur pour remettre à l'agenda la planification métropolitaine

La mobilisation de la prospective à partir du milieu des années 1980 s'inscrit en rupture avec la logique communale. En focalisant la réflexion sur les transformations du territoire, le recours au futur vise à atténuer le poids des périmètres administratifs pour adopter une lecture globale de l'agglomération. Il a surtout pour fonction de susciter un besoin de planification à l'échelle métropolitaine.

Ces démarches prospectives interviennent quelques années après les premières lois de décentralisation. Face au retrait de l'État et de son ambition planificatrice, les équipes des agences s'emparent progressivement de la planification urbaine. Les agences d'urbanisme sont alors des structures récentes, à la recherche du bon positionnement, par rapport aux différents acteurs présents au niveau supra-communal. Elles font face aux résistances des notables politiques locaux et des administrations communales (et intercommunale dans le cas de Lyon). Confrontées à l'héritage de la planification étatique des années 1960 et à ses critiques, les agences sont aussi à la recherche de nouvelles modalités d'action.

Dans ce contexte, le recours à la prospective comporte pour elles plusieurs intérêts pour. Sans empiéter sur l'action opérationnelle des administrations traditionnelles, ces démarches leur permettent de souligner la nécessité d'une planification publique à l'échelle supra-communale. Elles leur servent à élargir leur domaine d'intervention, aussi bien en termes d'échelle spatiale, d'horizon temporel que de champs sectoriels.

À Nantes comme à Lyon, le lancement de la démarche prospective se fait à l'initiative des techniciens. Il correspond à une tentative d'enrôlement de cette nouvelle génération d'élus, pour les encourager à investir l'échelle métropolitaine à la suite des élections municipales de 1983. Cette stratégie est particulièrement visible à Lyon. Elle se traduit par le passage de l'élu-militant, caractérisé par sa proximité avec le milieu associatif, à l'élu-entrepreneur portant un intérêt croissant à l'échelle supra-communale.

Le changement d'échelle spatiale et temporelle introduit par la prospective permet à ces élus de construire une nouvelle forme de leadership, sans heurter le poids des notables politiques encore à la tête des exécutifs communaux et intercommunaux. Il donne à ces élus de second rang l'opportunité de s'exprimer sur l'ensemble des sujets et leur offre une nouvelle visibilité à l'échelle de l'agglomération.

> *« Les élus venaient, ça les passionnait et ça les positionnait car c'était des élus du 2e ou du 3e cercle, ça les tirait vers le haut et du coup ils nous ont poussé à continuer. (...) Ce qui a réuni les personnes autour de ce projet, lors de sa présentation, ce n'était pas son contenu puisqu'il restait très général. C'était plutôt qu'il évoquait des questions concernant l'avenir des Lyonnais et que politiquement ça devenait un sujet incontournable »*
>
> Témoignage du directeur de l'agence d'urbanisme,
> cité par Ben Mabrouk (2006, p. 91-94)

Cet enrôlement ne se limite pas aux élus ; il concerne aussi les acteurs socio-économiques extérieurs aux collectivités. Comme pour les OREAM, le recours au futur sert de support à la mobilisation des « forces vives », afin d'élargir la coalition en faveur d'une planification supra-communale. À travers la mise en place de groupes de travail, la prospective est présentée comme un espace de réflexion ouvert, destiné à construire une vision collective de l'agglomération et de son devenir.

Le recours à la prospective s'inscrit en rupture avec la logique communale de l'action des agences d'urbanisme. Il intervient dans un second temps, quelques années après les élections municipales de 1983. A Lyon comme à Nantes, la mobilisation de la prospective a pour but d'enclencher le passage à une lecture globale de l'agglomération. Toutefois, elle prend place dans des contextes contrastés. En schématisant, les cas de Lyon et Nantes suivent des trajectoires inversées.

Lyon : un colloque prospectif pour enclencher le passage du quartier à la métropole après les élections municipales de 1983

Rétrospectivement, le colloque de 1984 « Demain, l'agglomération lyonnaise » peut être considéré comme le premier signe de l'appropriation de la prospective par les collectivités. Cherchant à forger une alliance entre les différents acteurs favorables à la remise à l'agenda de la planification métropolitaine, l'agence d'urbanisme mobilise la prospective comme un coup d'essai. Elle utilise le terme sans lui donner de définition précise. Dans son recours à l'instrument, elle ne fait appel ni à la DATAR, ni aux chercheurs du CNAM.

> *« Lors de ce colloque, les gens qui parlaient de la prospective n'étaient pas des prospectivistes, mais des experts et des acteurs de terrains. »*
>
> Entretien avec un ancien directeur
> de l'agence d'urbanisme de Lyon (27/02/14)

Prenant la forme d'un appel à contributions auprès de chercheurs et de professionnels de l'urbanisme sur le devenir de l'agglomération lyonnaise, ce colloque vise à sceller l'alliance entre techniciens de l'agence, nouveaux élus et représentants de la « société civile » autour de la mise à l'agenda de la planification métropolitaine. La tâche est ardue : il s'agit de démontrer la nécessité d'une planification au niveau supra-communal tout en marquant la distance avec le principe du SDAU.

> *« On se trouvait dans une situation où il y avait un besoin énorme de planification, un besoin d'éclairer loin, de se dire où on va. Et en même temps, un rejet de la planification héritée des années 1960. On ne veut plus d'une planification normative, source de contentieux juridiques. On a envie de revoir tout le langage de cette planification, de prendre en compte les aspirations nouvelles de la population. Il y a aussi les acteurs économiques, qui ont envie d'autres choses que la planification de l'État. On a les éléments pour faire un foyer. »*
>
> Entretien avec un ancien membre
> de l'agence d'urbanisme de Lyon (26/02/14)

La mobilisation large de la « société civile » et des milieux économiques est un élément décisif pour mettre en avant ce « besoin de planification » (*Ben Mabrouk 2007*) :

> *« On a rapidement mis dans le coup les représentants de la société civile et les experts extérieurs. Il fallait éviter le face à face avec les élus, parce qu'on n'aurait rien pu faire. On a voulu faire en sorte que l'avenir de Lyon concerne tous les lyonnais. »*
>
> Témoignage du directeur de l'agence d'urbanisme,
> cité par Ben Mabrouk (2006, p.86)

C'est suite au succès de ce colloque que la révision du SDAU est validée par l'agence. Un syndicat d'études et de programmation de l'agglomération lyonnaise (SEPAL) est mis en place au printemps 1985 pour assumer le rôle de maître d'ouvrage officiel de cette révision. Situé en dehors de la communauté urbaine, le SEPAL contribue à marginaliser les services de la COURLY dans l'élaboration du nouveau projet de schéma directeur.

Nantes : l'élaboration d'un livre blanc pour contourner le blocage de l'intégration intercommunale

Après l'alternance de 1983, l'agence d'études urbaines entre dans une phase de crise. Le retour de la droite à la ville de Nantes réactive le clivage entre la ville-centre et les communes périphériques. Le nouveau maire de Nantes, Michel Chauty, s'inscrit en rupture avec le tournant intercommunal mené par son prédécesseur. Elément central de la politique d'agglomération de l'ancienne majorité, l'AURAN est touchée de plein fouet par ce changement d'orientation politique : son budget est diminué de moitié et sa direction renouvelée. Le directeur (Juan Azcarate) est

remplacé par son adjoint (Joseph Juvin) et sa présidence est confiée au maire UDF d'Orvault, André Louisy.

> *« À son arrivée, Chauty vire Azcarate qui était directeur du SIMAN et de l'AURAN. (…) On s'est débrouillé pour que le nouveau directeur de l'agence soit issu de l'équipe de départ. Ça a été possible parce qu'on avait de bonnes relations avec André Louisy, qui était devenu le président de l'agence (il était UDF, pas RPR). Les relations entre Louisy et Chauty n'étaient pas très bonnes, parce que Louisy était UDF. Tous les trucs sérieux au niveau de l'agglomération (les HLM, la SEMITAN…) avaient été pris par les RPR, et donc il ne restait plus à Louisy que l'agence d'urbanisme. »*
>
> Entretien avec un ancien membre de l'AURAN (23/03/14)

Dans ce contexte difficile, la démarche prospective lancée en 1986 vise à relancer l'activité de l'agence à l'échelle intercommunale. À cette époque, l'essentiel de son action se fait en lien bilatéral avec telle ou telle commune de l'agglomération. Menée à l'initiative de l'équipe de l'AURAN, la démarche prospective bénéficie d'un portage politique extrêmement fragile :

> *« On a travaillé discrètement sous le mandat Chauty, sans froisser les Nantais. Il y avait déjà suffisamment de projets en cours pour faire polémique, notamment sur le tramway ou la politique culturelle. Le tramway était un bon exemple de la tension entre la ville-centre (Chauty en était un farouche opposant) et la périphérie, qui y était plutôt favorable. Dans ce contexte, je n'ai pas pu, je n'ai pas voulu construire trop rapidement ou trop vigoureusement quoi que ce soit. On avait besoin de faire une pause, de prendre du temps… D'où l'idée de livre blanc : prenons bien conscience de ce que l'on est et de ce qu'on a déjà fait plutôt que de tracer une feuille de route de ce qu'il faudrait faire. »*
>
> Entretien avec l'ancien Maire d'Orvault
> et président de l'AURAN de 1983 à 1989 (18/06/14)

Le spectre des acteurs mobilisés dans la démarche est plus réduit. Plus centrée sur les questions institutionnelles, l'AURAN entretient peu de liens avec le milieu universitaire[71]. En l'absence de commande d'études prospectives, les chercheurs ne sont pas associés à l'exercice. À l'exception du Port autonome, et dans une moindre mesure de la Chambre de commerce et d'industrie, les acteurs économiques sont aussi peu présents.

La liste des participants à la démarche montre que les groupes de travail sont essentiellement composés d'élus et de l'administration des différentes communes de l'agglomération. Ce prisme communal s'explique par la différence de contexte institutionnel entre Nantes et Lyon. En l'absence de structure intercommunale intégrée, la concertation passe essentiellement par le niveau communal. Cela traduit aussi une différence d'objectifs. Par rapport à la démarche lyonnaise, il s'agit moins de construire une vision collective de l'avenir souhaitable de l'agglomération que de diffuser aux communes l'expertise de l'agence. La prospective est surtout utilisée par l'AURAN pour présenter aux élus son diagnostic de l'agglomération et de son évolution. La proposition de la démarche présentée au bureau du SIMAN commence d'ailleurs par détailler le « constat d'une agglomération en mutation ».

[71] Du fait de l'absence historique d'universités à Nantes, la recherche en sciences sociales y est moins développée qu'à Lyon, notamment sur les questions territoriales. Les quelques géographes présents à Nantes à l'époque au sein de l'IGARUN se focalisent sur l'étude de la ruralité et de l'armature urbaine (cf. la suite du chapitre sur la prospective régionale, dans laquelle ils tiennent une place plus importante)

Figure 14. Liste des participants aux groupes de travail prospectifs de l'AURAN
(Source : rapport final *Nantes, une prospective*, 1986)

PERSONNALITES AYANT PARTICIPE OU APPORTE UNE CONTRIBUTION AUX TRAVAUX DES CINQ GROUPES THEMATIQUES

M. ALLAIN	Secrétaire Général du SIMAN
M. ARDOUIN	Service Economique de Nantes
M. AYRAULT	Député Maire de Saint Herblain
M. BEDEL	Adjoint au Maire de Rezé
M. BONNIER	Directeur du Service Formation à la Régin des Pays de Loire
Melle BOUTEILLER	Attachée à la Mairie de Bouguenais
M. BRASSELET	Maire de Sainte Luce, Conseiller Général
M. BRAUD	Secrétaire Général du SIMAN
M. CHABOUSSEAU	Directeur Adjoint - Centre EDF-GDF
M. CHOBLET	Services Techniques - Nantes
M. COMMANAY	Services Techniques - Saint Herblain
Mme COSTE	Chargée de mission au BIPE
M. COUILLAUD	Chargé de mission Ouest Atlantique
M. COURGEON	Service Urbanisme Nantes
M. DELAUNE	Délégué Général Adjoint Ouest Atlantique
M. DESCHANEL	Directeur Cabinet du Maire de Sainte Luce
M. DESCHOUPPES	Chargé de mission au CODELA
M. DURAND	Maire de Saint Jean de Boiseau
M. DURAND	Adjoint au Directeur Départemental de l'Equipement
M. ESCALETTES	Directeur Régional SNCF
M. FLOCH	Maire de Rezé, Conseiller Régional
M. FORESTIER	Services de la Chambre de commerce et d'Industrie de Nantes
M. FOUCHER	Conseiller Municipal de Nantes, Président du Consortium de la route des Estuaires
M. GIRARD	Conseiller Régional, Président CODELA
M. GOURITEN	Directeur Technique du SIMAN
M. GARNIER	Ingénieur en Chef Services Techniques Nantes
M. GAUDEMER	Directeur Départemental de l'Equipement
M. GAUDEY	Directeur Services Techniques Rezé
M. GENOT	Chef de Service Promotion commerciale CCI
M. GRAILLOT	Directeur du Port Autonome de Nantes-Saint Nazaire
M. GRANDJEAN	Chargé d'Etude AURAN
M. GUENANTIN	Attaché à la Mairie de Rezé
M. GUY	Ingénieur aux Services Techniques Orléans
M. GUYOMARC'H	Attaché à la Mairie de Sainte Luce
Melle HUBERT	Député, Conseillère Municipale de Nantes
M. HUCHET de GUERMEUR	Services Techniques d'Orvault
M. JAROUSSEAU	Ingénieur en Chef - Services Techniques Nantes
M. JARRY	Président de l'Union Départemental des Offices du Tourisme
M. JEANNEAU	Service télématique et communication de Nantes
M. JOLIVEL	Adjoint au Maire de Nantes - Président de la SEMITAN
M. JOUIN	Attaché à la Mairie de Carquefou
M. JULLIEN	Chargé d'Etude AURAN
M. JUVIN	Directeur AURAN
M. LANDRAIN	Conseiller Général, Président du comité Départemental du Tourisme
Melle LECOINTE	Services Techniques de Nantes
Melle LECONTE	Attachée à la Mairie de Couëron
M. LE GAL	Chargé d'Etudes AURAN
M. LEGENDRE	Adjoint au Directeur Départemental de l'Equipement
M. LEPINE	Atelier Municipal Saint Herblain
M. LERAT	Conseiller Général
M. LEYDE	Port Autonome Nantes-Saint Nazaire
M. LOPIS	Service Urbanisme de Vertou
M. LOUISY	Maire d'Orvault, Président de la Commission Urbanisme d'Agglomération et Etudes Générales
M. MARESCHAL	Directeur Observatoire Economique - INSEE
Melle MARTIN	Attachée à la Mairie de Bouguenais
M. MAUFFRET	Directeur Chambre de Commerce et d'Industrie de Nantes
M. MESQUIDA	Agence d'Urbanisme de Toulouse
M. MORIN	Maire de Couëron
M. MOULINIER	Services Techniques de Nantes
M. NAINTRE	Adjoint au Maire de sainte Luce
M. NICOLAS	Services Techniques Saint Herblain
M. NORMAND	Président de la Commission travaux du Conseil Général
M. de la PAILLONNE	Union Patronale de Loire Atlantique
M. PAILLOUX	Chargé d'Etude AURAN
M. PAVAGEAU	Cabinet du Maire de Saint Herblain
M. PENEAU	Chargé d'Etude AURAN
M. PETIT	Agence d'Urbanisme de Bordeaux
M. POIGNANT	Maire de Basse Goulaine, Conseiller Général
M. PRIOUX	Chargé d'Etude AURAN
M. PROVOST	Adjoint au Maire de Vertou
M. PROLONGEAU	Chargé de Mission - Région des Pays de Loire
M. REGENT	Président du Port Autonome de Nantes-Saint Nazaire
Mme RETAT	Attachée à la Mairie de Couëron
M. RETIERE	Adjoint au Maire de Rezé
M. RIVOAL	Agence de Bassin Loire Bretagne
M. ROBERT	Cabinet du maire de Saint Sébastien
M. SAUDRAY	Adjoint au Maire de Nantes - Président de la commission Voirie du SIMAN
M. de SESMAISONS	Maire de la Chapelle sur Erdre - Conseiller Général
M. SPARFEL	Adjoint au maire de Nantes
M. TAMEZA	Chambre de Commerce et d'Industrie
M. TESSIER	Directeur Régional de l'Equipement
M. THOMAS	Directeur de l'IRESTE
M. TRET	Services Techniques de Nantes

L'appropriation de la prospective par les agences d'urbanisme correspond ainsi à une réactivation de l'échelle métropolitaine. En mobilisant les élus et les « forces vives » de l'agglomération, elle participe à la construction d'un besoin de planification supra-communale. Ces démarches jouent un rôle important dans le repositionnement de ces agences d'urbanisme.

1.1.3. Circulations nationales et traductions locales de la prospective

Le lancement de ces démarches prospectives résulte d'initiatives locales, comme le montre l'exemple de Lyon et de Nantes. Il ne relève d'aucune obligation règlementaire. Par rapport aux OREAM, le poids du cadrage national apparait beaucoup plus ténu. Il serait donc erroné de présente la relance de la prospective au milieu des années quatre-vingt comme le simple résultat d'un transfert d'instrument du centre vers la périphérie.

Il ne faudrait pas néanmoins surestimer l'autonomie de ces scènes locales. L'analyse des modalités d'appropriation de la prospective par les agences d'urbanisme permet de mieux comprendre les circuits de diffusion de cette pratique.

Deux acteurs jouent un rôle important dans la mise en circulation de la prospective et la généralisation de son utilisation par les agences d'urbanisme. Le premier acteur est le Plan Urbain. Service d'études du ministère de l'Équipement, cette cellule sert de passerelle entre le milieu universitaire et l'action publique urbaine. Présent au colloque « Demain l'agglomération lyonnaise » de 1984, le Plan urbain apporte un soutien financier et symbolique à la démarche de l'agence d'urbanisme de Lyon.

Au lendemain des lois de décentralisation, le ministère de l'Équipement cherche à identifier les implications de ces changements pour la planification urbaine, aussi bien sur la place respective de l'État déconcentré et des collectivités, que sur ses modalités d'élaboration. Le souhait de l'agence d'urbanisme de Lyon d'engager la révision du SDAU constitue pour lui une expérimentation locale de cette réflexion. Ce lien entre le Plan Urbain et l'agence de Lyon est facilité par le profil de son directeur. Ingénieur des Ponts, Jean Frébault est familier de l'administration centrale du ministère et de son fonctionnement.

> *« L'État accompagne beaucoup cette démarche. C'est le premier schéma directeur de la décentralisation. Donc il y a des équipes nationales qui s'intéressent à ça. Frébault lui-même est du sérail, donc il a un réseau, des amis qu'il est capable d'entraîner dans cette aventure. On voit arriver le Plan Urbain à ce moment-là. Frébault les invite. En retour ces personnes de l'État nous alimentent en réflexion théorique… Et c'est à ce moment-là qu'on voit le mot prospective. »*
>
> Entretien avec un ancien membre
> de l'agence d'urbanisme de Lyon (26/02/14)

La collaboration avec le Plan Urbain se prolonge après le colloque. En lien avec la Caisse des Dépôts et Consignation, il finance le programme d'évaluation de l'ensemble de la démarche. Assuré par des équipes de recherche lyonnaise (comme Économie et Humanisme) ou parisienne (comme l'ŒIL), cette évaluation contribue à en renforcer la légitimité scientifique. Même si les équipes de recherche en pointent les limites, ils érigent cette démarche en exemple de la planification d'agglomération.

Cette montée en généralité de la démarche lyonnaise prend une nouvelle ampleur en 1989, après la publication du projet *Lyon 2010*. Jean Frébault quitte ses fonctions de directeur de l'agence de Lyon pour prendre la tête de la Direction de l'architecture et de l'urbanisme du ministère de l'Équipement. Il y lance un chantier de réflexion sur le renouveau de la planification urbaine. Et c'est à Lyon qu'il organise le premier colloque sur le sujet, en 1989. Cela se traduit aussi par la multiplication des publications scientifiques sur la démarche *Lyon 2010*, dont une grande partie est publiée dans la revue du Plan Urbain : *Les Annales de la Recherche urbaine* (Padioleau et Demesteere 1991).

Figure 15. Affiches de Lyon et Nantes au congrès de la FNAU de 1985
(Source : archives de la FNAU, non-classées)

Une autre structure participe à la mise en circulation de la démarche lyonnaise et du recours à la prospective : la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU). L'échange entre les agences d'urbanisme constitue l'objectif principal de la FNAU à cette époque, à travers l'organisation d'un congrès annuel rassemblant l'ensemble des agences.

Dès sa création, l'agence de Lyon est proche de la FNAU. Son président, Jean Rigaud, est aussi président de la fédération nationale. L'équipe de l'agence utilise cette structure nationale à la fois pour légitimer cette démarche de planification atypique et lui donner une visibilité nationale. Le congrès de la FNAU de 1985 reprend le principe du colloque lyonnais de 1984. Son titre « Demain nos villes » rend explicite sa filiation avec ce dernier (« Demain l'agglomération lyonnaise »). Organisé à Marseille, le congrès de 1985 diffuse largement le principe du recours à la prospective. Dans sa contribution, l'agence d'urbanisme de Lyon cherche à monter en généralité à partir de son expérience pour définir les principes de la planification métropolitaine.

Cette exportation au niveau national de la démarche lyonnaise et de son recours à la prospective se poursuit après l'adoption du projet *Lyon 2010* en 1988. L'agence d'urbanisme de Lyon profite du congrès de la FNAU de 1988 à la Réunion pour vanter les apports de sa démarche prospective. Trois ans plus tard, la FNAU organise avec la Direction de l'architecture et de l'urbanisme du ministère de l'Équipement (dirigée par Jean Frébault) un colloque national sur la prospective à Metz : « Prospective et urbanisme. La prospective, nouvelle frontière de la planification urbaine ».

L'appui sur ces structures nationales est un élément clé de la diffusion de la prospective au niveau des agglomérations. D'une part, il contribue à renforcer la crédibilité de la démarche lyonnaise, en particulier de son recours à la prospective (Offner 1990). Ce soutien symbolique et méthodologique accentue la solidité de l'instrument prospective, en dépit de sa faible technicisation. Il conduit à émanciper la prospective planificatrice de son héritage datarien, en marquant ses distances avec la planification étatique des années 1960-1970.

D'autre part, il accroît la visibilité de la démarche *Lyon 2010* au niveau national et facilite la diffusion de ses méthodes. Séduites par le succès de l'expérience lyonnaise, nombreuses sont les agences à s'emparer à leur tour de la prospective pour relancer leur activité planificatrice à l'échelle de l'agglomération. Dans son étude de la révision du SDAU de la Communauté urbaine de Lille en 1990, Taoufik Ben Mabrouk souligne cette filiation (2007). Il remarque que le directeur adjoint de l'agence d'urbanisme lilloise est un ancien membre de l'agence lyonnaise.

L'analyse de la mobilisation de la prospective par l'agence d'études urbaines de Nantes confirme cette circulation de la prospective, via la FNAU et le Plan urbain. Le travail prospectif de l'AURAN en 1986 est une conséquence directe du congrès de la FNAU en 1985. Ce dernier est mentionné dans la note présentée au bureau du SIMAN pour justifier le lancement d'une telle démarche en le replaçant dans une dynamique nationale :

> *« Après une longue période de moindre intérêt pour la prospective urbaine, il se trouve que récemment plusieurs agglomérations, dont certaines très importantes, engagent des réflexions sur leur avenir urbain ; et le dernier colloque des agences d'urbanisme avait pour thème « demain nos villes ». (…) Pouvons-nous aujourd'hui engager une réflexion sur les tendances porteuses d'avenir ? Pouvons-nous élaborer des scénarii pour le futur ? Pouvons-nous définir des stratégies par rapport à des objectifs de développement ? »*
>
> Procès-verbal de la réunion du bureau du SIMAN du 17 janvier 1986
> (archives de la communauté urbaine de Nantes)

Confronté au repli sur l'échelle communale et à l'absence de soutien politique, l'équipe de l'agence voit dans la prospective le moyen d'impulser une réflexion à une échelle plus large. Comme à Lyon, la mise en évidence des mutations en cours et de leurs implications vise à susciter chez les élus un « besoin de planification métropolitaine ». Dans cette perspective, la consécration nationale de la démarche lyonnaise renforce la crédibilité de leur auto-saisine.

> *« Le livre blanc n'était pas une commande du SIMAN, c'était un projet de l'agence, une proposition interne. Ça n'est pas venu du haut mais des services de l'agence. Le but était de poser la réalité de la construction intercommunale et d'en dégager les atouts. Indirectement, c'était une façon de montrer qu'une agence d'agglomération était indispensable dans une période où les commandes étaient le plus souvent éclatées. Elles résultaient de la volonté de telle ou telle commune, mais il n'y avait pas de cohérence d'ensemble. Donc le livre blanc c'est un temps de respiration. Alors est-ce que c'était contraint ou choisi ? On peut dire que c'était une manière d'optimiser la contrainte du moment (sourire). »*
>
> Entretien avec l'ancien Maire d'Orvault
> et président de l'AURAN de 1983 à 1989 (18/06/14)

Le recours à la prospective est aussi un moyen d'alimenter l'activité de l'AURAN. Dans un contexte de marginalisation de cette structure, le recours à la

prospective et la mobilisation qu'il suscite sert à repositionner l'agence dans la conduite de l'action publique.

Toutefois, l'absence de portage politique de la démarche réduit ses marges de manœuvre. Reprenant à son compte l'expérience lyonnaise, l'agence en atténue l'ampleur et l'objectif. Il ne s'agit plus d'élaborer un projet stratégique à long terme. La référence à la FNAU et à la démarche lyonnaise s'inscrit davantage dans un discours de justification de cette auto-saisine que dans la reproduction d'un modèle impossible à appliquer du fait du contexte politique et institutionnel.

> *« La démarche s'est pas mal inspirée de ce qui a été mené à Lyon et de ce qui circulait au sein du réseau FNAU. On était plus tourné vers la FNAU que vers l'OREAM, qui venait d'être supprimé en étant intégré au SGAR. Mais la démarche nantaise était beaucoup plus modeste que ce qui se faisait à Lyon. Le travail s'est limité à l'équipe de l'agence. On s'est auto-commandé quelque chose, qui n'a pas été rejeté mais qui n'a pas non plus été porté politiquement. Et qui a finalement été très peu utilisé, du fait de l'alternance politique et du changement d'orientations stratégiques. »*
>
> Entretien avec l'ancien Maire d'Orvault
> et président de l'AURAN de 1983 à 1989 (18/06/14)

La diffusion de la prospective à cette époque n'est ni linéaire, ni purement descendante. Elle résulte plutôt d'une imbrication entre circulations horizontales et circulations verticales. En donnant une visibilité nationale à des démarches locales, le Plan urbain et la FNAU favorisent les effets de mimétisme entre territoire. Mais cette médiation par le national s'accompagne assez peu d'une codification technique de la pratique prospective. Il est d'ailleurs intéressant de constater que la DATAR et les prospectivistes du CNAM restent en retrait de ce travail de mise en circulation.

L'appropriation de la prospective par les agences d'urbanisme correspond à un mouvement de transformation de ces structures. Alors que les premières années d'activité des agences sont marquées par la persistance d'une logique communale, le recours au futur vise à impulser une lecture plus globale de l'agglomération. Cette partie montre surtout que la prospective sert de vecteur à la construction d'une coalition entre les techniciens des agences d'urbanisme, une nouvelle génération d'élus et les « forces vives » de l'agglomération (milieux économiques et professionnels de l'urbanisme) cherchant à réhabiliter l'échelle métropolitaine malgré les résistances des élites politico-administrative en place. Les coalitions qui

se forment autour de ces démarches n'ont cependant ni la même ampleur, ni le même poids, comme le révèlent les études de cas.

1.2. Donner à voir une métropole déjà-là : l'énoncé prospectif, mise en mot de la métropolisation

Après une décennie 1970 caractérisée par le retour des institutions établies (la commune et le département), les démarches prospectives lancées par les agences d'urbanisme marquent une nouvelle étape dans le processus d'institutionnalisation des métropoles. Elles réactivent l'énoncé de la métropolisation fonctionnelle sur la nécessité d'une coordination supra-communale, tout en prenant soin de marquer la distance avec les méthodes de la planification étatique des années 1960 de manière à contourner le discrédit porté sur le long terme.

1.2.1. Le passage des prévisions quantifiées aux tendances qualitatives

Nous avons déjà souligné les similitudes existantes entre les OREAM et les agences d'urbanisme, quant au positionnement et au fonctionnement de ces structures. La mobilisation de la prospective révèle un autre point commun. Comme pour les OREAM, la tentative de changement d'échelle spatiale effectuée par les agences d'urbanisme s'accompagne d'une modification de l'horizon temporel. La réintroduction du long terme leur sert à justifier le passage du quartier à la métropole.

Pour faire cela, l'agence d'urbanisme de Lyon applique la technique des scénarios développée par la DATAR à la fin des années 1960. Elle en reprend la logique : dessiner un scénario-repoussoir pour mieux souligner la nécessité de planifier à long terme. Comme la DATAR, elle prend soin de faire porter la responsabilité de l'élaboration de ces scénarios sur un bureau d'études extérieur : la Cofremca.

> *« J'avais bien compris au fil de mes lectures et de mes rencontres, que faire de la prospective c'était reconnaitre que l'avenir est incertain et qu'il fallait être stimulé par des gens qui font des scénarios. Et 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. Comme il fallait s'y attendre, la Cofremca s'est fait rentrer dedans par les élus, mais c'était absolument génial ce débat. Sur le scénario de l'éclatement, ça les a sciés par exemple. « Dans ce que vous dites il y a du vrai, même si pour nous c'est le scénario de l'inacceptable ». »

Entretien avec un ancien directeur
de l'agence d'urbanisme de Lyon (27/02/14)

L'utilisation de la technique des scénarios est aussi envisagée à Nantes, dans les premières réflexions sur les formes d'une démarche prospective. Face à la réticence des élus, ce projet est finalement abandonné.

Figure 16. Scénarios Cofremca pour l'agglomération lyonnaise
(Source : synthèse du colloque du 6-7 décembre 1984, agence d'urbanisme de Lyon)

5 scénarios pour le futur

Avec l'aimable autorisation du « Progrès de Lyon », nous publions ci-après le résumé des scénarios qu'a fait Mme Brigitte Vital-Durand, journaliste, et qui nous est apparu comme la présentation synthétique la plus claire qui ait été faite (Progrès du 8.12.84).

L'Agence d'urbanisme avait chargé le bureau d'études Cofremca de présenter, hier, quelques images plausibles du futur de l'agglomération lyonnaise.

Ainsi cinq scénarios *« ni prévisions ni prédictions »* **précise la Cofremca ont été esquissés.**

- **N° 1.** ***Désajustement :*** **les différences de mentalités entre populations ne débouchent pas sur des consensus : les pouvoirs locaux sont peu habiles et peu préparés. Des tensions naissent.**
- **N° 2.** ***L'auto-gestion informelle :*** **l'initiative individuelle pallie la difficulté de dégager des consensus et de mener des actions collectives. Les individus, les petits groupes, les associations s'auto-organisent. L'innovation est intense le pouvoir est faible.**
- **N° 3.** ***Le pilotage :*** **les leaders locaux ont appris à mener des actions ajustées aux mentalités. L'économie est foisonnante, la place de l'agglomération dans le contexte international s'affirme.**
- **N° 4.** ***L'éclatement :*** **les dissensions entre groupes sociaux ne parviennent pas à s'atténuer ni à cohabiter. L'agglomération est divisée, le pouvoir est instable, faible, partisan. L'économie est en crise.**
- **N° 5.** ***La réaction :*** **la société locale s'oriente vers une certaine prudence. La population s'enracine davantage autour du local et autour des valeurs traditionnelles. L'économie est en sommeil, les pouvoirs sont peu dynamiques mais néanmoins soutenus par la majorité de la population.**

Ces scénarios, très résumés, ici, ne s'excluent pas les uns les autres, ils peuvent se substituer en différents endroits de l'agglomération.

Mais cette nouvelle génération de démarche est surtout présentée par les agences d'urbanisme comme une rupture avec les méthodes de la planification étatique des années 1960. Elle introduit un nouveau rapport au futur, avec le passage des prévisions quantifiées aux projections qualitatives.

À l'époque des OREAM, la construction du long terme se traduisait par l'établissement de projections démographiques à l'horizon 2000. Il ne s'agissait pas de simples prolongations de tendances. Au contraire, ces chiffres résultaient d'un compromis entre le possible (estimé par la capacité foncière) et le souhaitable (défini par l'objectif de rééquilibrage géographique de la croissance). Issus de cette vision expansionniste, ces chiffres contrastent avec l'évolution effective des habitants et des emplois dans les agglomérations.

En argumentant pour la relance d'une planification à l'échelle supra-communale, les agences d'urbanisme ne manquent pas de le signaler. La première étude lancée par l'agence d'urbanisme de Lyon porte ainsi sur « le recensement des décalages entre les options et prévisions du SDAU et les réalités de l'agglomération lyonnaise aujourd'hui » (archives de l'agence d'urbanisme).

Jetant le discrédit sur la définition quantifiée du long terme, les nouveaux acteurs de la planification se saisissent de la prospective pour souligner l'importance des transformations qualitatives. Ce « tournant qualitatif » (Ben Mabrouk 2007) est mené d'autant plus volontiers qu'il intervient dans une période de stagnation démographique et économique des agglomérations (Davezies 1988). Dans ce contexte, la prolongation des courbes dessinerait l'image de villes en déclin.

À l'inverse, souligner l'existence de phénomènes économiques et sociaux permet de renvoyer l'image d'une ville en mouvement. La note de présentation de la démarche nantaise illustre ce changement de perspective :

> *« Le constat d'une agglomération en pleine mutation. Le net ralentissement de la croissance démographique conjugué avec celui de la croissance économique ont pu occulter les transformations profondes dont est l'objet actuellement notre région nantaise »*
>
> Procès-verbal de la réunion du bureau du SIMAN du 17 janvier 1986
> (archives de la communauté urbaine de Nantes)

Ce changement d'appréhension du long terme est aussi visible dans les outils mobilisés par la prospective. Les démarches des agglomérations de Nantes et Lyon

contrastent avec le raffinement méthodologique des scénarios de l'OTAM et de l'approche des prospectivistes du CNAM. Les « dire d'experts » remplacent les traitements statistiques. L'identification de « tendances invisibles » se substitue à la tentative de modélisation sociale. Très présent dans la prospective des années 1960, l'objectif de scientificité de la prospective n'est plus à l'ordre du jour.

La légitimation de l'instrument passe par d'autres moyens : la réputation des agences d'urbanisme comme structure d'expertise, et surtout l'ampleur de la mobilisation. La prospective cesse d'être une quasi-science élaborée en chambre par quelques techniciens pour devenir un espace de dialogue, une méthode collective de construction d'une expertise. La présence des élus devient centrale. Ils participent aux groupes de travail et contribuent à la définition des principales orientations. Ils reprennent à leur compte l'effort de mobilisation mené par ces démarches.

Cette présence accrue des élus s'accompagne d'une mise à distance des expertises techniques traditionnelles. Dans les années 1960, les grands corps techniques de l'État avaient eu un rôle déterminant dans l'élaboration des documents de planification (SDAM et SDAU). L'activité des OREAM était conditionnée par les décisions d'investissement des ministères techniques et de leurs services extérieurs. Cela explique l'importance donnée à cette époque à la programmation urbaine dans la construction d'une image du futur.

Les démarches prospectives conduites par les agences d'urbanisme dans les années 1980 sont en rupture avec cette planification technique. Les documents produits mettent l'accent sur la définition d'orientations politiques, souvent vagues et consensuelles. Ils abordent peu les projets d'infrastructures et les opérations d'urbanisme conduits par les collectivités à cette époque.

Cette prise de distance avec les expertises sectorielles de l'État se retrouve dans les dispositifs plébiscités à travers ces démarches. La constitution de groupes de travail thématiques permet aux agences de sélectionner les acteurs impliqués dans la démarche et d'en introduire de nouveaux.

> *« On ne cherchait pas les effets de foules. On convoquait des gens qui n'étaient pas préalablement mobilisés dans des exercices de planification, pour élargir le champ. Par exemple la question du développement universitaire, qui n'était pas du tout dans la planification au départ. La question culturelle, la question du paysage… Donc il y a des gens qui n'étaient pas dans l'urbain : le*

directeur de la maison de la danse, l'institut lumière… qui se retrouvaient autour d'une table avec des urbanistes »

Entretien avec un ancien membre
de l'agence d'urbanisme de Lyon (26/02/14)

Les administrations déconcentrées y tiennent une place limitée. Le choix des thématiques abordées est aussi important. L'accent est mis sur des thèmes atypiques et transversaux :

« Sur les thématiques, on voulait éviter de retomber dans les catégories traditionnelles : économie, habitat, transport, végétal… Donc on a redéfini les catégories pour faire interfacer transports et urbanisme, développement économique et rayonnement métropolitain, etc. Si on refaisait des groupes trop sectoriels après avoir secoué le cocotier avec la prospective, on allait avoir les spécialistes, les chefs des transports de la DDE du coin, et chacun allait dans sa verticalité retrouver ses marques professionnelles. On a essayé de brouiller les cartes. »

Entretien avec un ancien membre
de l'agence d'urbanisme de Lyon (26/02/14)

L'analyse des dispositifs mis en œuvre lors de ces démarches montre que le recours à la prospective modifie les formes d'expertise considérées comme légitimes et les profils des acteurs impliqués. Cette évolution ne se limite pas à un changement d'outils. Elle accompagne une mutation plus générale du contexte urbain et des objectifs de la planification, avec le passage d'un objectif de structuration de la croissance urbaine à une interrogation sur les moyens de la susciter (Harvey 1989).

1.2.2. Le contournement d'une lecture communale de l'agglomération

Comme pour les OREAM quinze ans plus tôt, ces démarches prospectives ont pour ambition principale de donner à voir la métropole, d'en construire une représentation unifiée et cohérente.

Les agences d'urbanisme utilisent le futur pour effacer les frontières institutionnelles. Les limites communales apparaissent peu dans les schémas produits, et l'agglomération est toujours évoquée dans sa globalité. Cette approche contraste avec le processus de construction intercommunale. À Nantes comme à Lyon, la logique communale reste très prégnante dans le fonctionnement des

institutions communautaires. Les budgets communautaires sont élaborés sur la base d'intenses négociations entre les communes ; l'agglomération n'existe que comme juxtaposition des communes qui la composent. En ayant recours à la prospective, les porteurs de ces démarches ont pour ambition de dépasser cette lecture fragmentée.

Pour cela, ils cherchent à mettre en avant les interdépendances qui unissent les communes de l'agglomération. Une première technique consiste à souligner l'importance de la mobilité des individus et des entreprises au sein même de l'agglomération, et son augmentation. À travers la production d'expertise géographique, il s'agit de montrer que l'échelle communale recouvre des espaces de moins en moins autonomes et que les usages du territoire se recomposent à une échelle plus large.

L'identification d'enjeux communs constitue un autre moyen pour donner de la consistance à l'échelle métropolitaine. Une part du travail prospectif consiste ainsi à formuler des évolutions exogènes et à en souligner le caractère tendanciel. La tertiarisation de l'économie, la déconcentration des emplois en périphérie ou l'internationalisation des échanges en sont des exemples. Toutes ces tendances impliquent de renforcer la coordination de l'action publique à l'échelle métropolitaine, au risque sinon de provoquer l'éclatement ou le déclin de l'agglomération.

L'introduction du rapport prospectif nantais illustre cette rhétorique. Rédigée par l'agence d'études urbaines, elle souligne le risque de déclassement de l'agglomération nantaise dans un contexte de concurrence renforcée entre les territoires.

> *« La faible croissance démographique globale masque des évolutions fortes comme le vieillissement de la population, la diminution de la taille des ménages, la croissance de la population active féminine, la forte mobilité géographique interne à l'agglomération. Après la mutation du secteur agricole, c'est le secteur industriel qui est aujourd'hui directement concerné par une transformation profonde : augmentation de la productivité, mondialisation des marchés et de la production. (…) C'est dans ce contexte qu'ont été engagées des actions d'investissement qui vont transformer l'espace urbain. (…) Il reste cependant difficile de savoir si une part importante de ces opérations ne sert pas à combler un retard pris par rapport aux autres agglomérations françaises ou européennes. Autrement dit, l'agglomération nantaise est-elle dans une période de maturation ou*

bien entre-t-elle imperceptiblement dans le groupe des espaces urbains qui ne feront que survivre ? »

Rapport final *Nantes, une prospective*, 1987, (p. 7)

Le travail de diagnostic produit par les agences témoigne d'un changement de signification du discours sur le phénomène métropolitain : la métropolisation cesse d'être une ambition politique pour devenir une description analytique. Dans les Schémas de développement et d'aménagement des aires métropolitaines (SDAM) produits par les OREAM, les interdépendances métropolitaines étaient surtout présentées comme un objectif à long terme. C'était par la programmation d'infrastructures et la localisation de fonctions stratégiques que l'aire métropolitaine trouvait son unité. Avec la prospective d'agglomération des années 1980, la métropolisation est moins considérée comme un projet politique que comme une réalité à l'œuvre, qu'il s'agit de comprendre et de réguler. La logique d'interdépendance ne désigne plus l'état projeté ; elle correspond au déjà-là.

Ce changement traduit une transformation du rapport à l'anticipation. À cette époque, la prospective est davantage utilisée pour comprendre le présent que pour construire le futur. Deux éléments témoignent de cette évolution. D'une part, la définition du long terme se fait moins précise. L'horizon temporel acquière une signification de plus en plus métaphorique. Certes, il peut continuer à être explicite, comme dans le cas de « Lyon 2010 »[72]. Mais il perd de sa substance et de son épaisseur temporelle ; il se limite à une fonction de mobilisation et de communication. Il ne sert plus de référence aux prévisions quantifiées et séquencées, comme ce fut le cas pour les schémas des OREAM ou le scénario tendanciel de la DATAR avec l'horizon de l'an 2000. Les agences d'urbanisme ne cherchent pas à déplier la chronologie des transformations de la métropole. Elles mobilisent la prospective et l'anticipation pour rendre visible des mutations déjà en cours, et en souligner les implications pour l'action publique.

Cette évolution s'observe d'autre part au niveau des thématiques abordées. L'urbanisme et les infrastructures ne sont plus qu'une dimension parmi d'autres du travail prospectif, alors qu'ils étaient au cœur de l'élaboration des schémas de

[72] L'analyse des archives de l'agence d'urbanisme montre que l'appellation *Lyon 2010* apparait à la fin de la démarche. C'est le cabinet TEN, missionné par l'agence pour assurer le marketing de la démarche, qui propose de nommer le rapport *Lyon 2010* au moment de sa publication. Ce détail est important : il montre que l'horizon 2010 ne correspond pas à un travail de projection mais à un impératif de communication.

développement et d'aménagement des aires métropolitaines (SDAM) dans les années 1960. À l'inverse, un accent particulier est mis sur les transformations économiques et sociales du territoire. La compréhension du comportement des acteurs individuels (ménages et entreprises) prime désormais sur la programmation des équipements publics.

Le détour par le futur est utilement mobilisé par les agences d'urbanisme dans leur tentative de faire exister la métropole, face à la persistance d'une lecture communale de l'agglomération. Dans cette entreprise, la géographie, la sociologie et l'économie remplacent l'urbanisme. Il ne s'agit plus de construire la métropole par anticipation à coup d'infrastructures et d'équipements publics, mais de démontrer en quoi l'échelle métropolitaine correspond d'ores et déjà aux pratiques des acteurs.

1.2.3. L'autonomisation de la planification métropolitaine vis-à-vis des échelles régionale et nationale

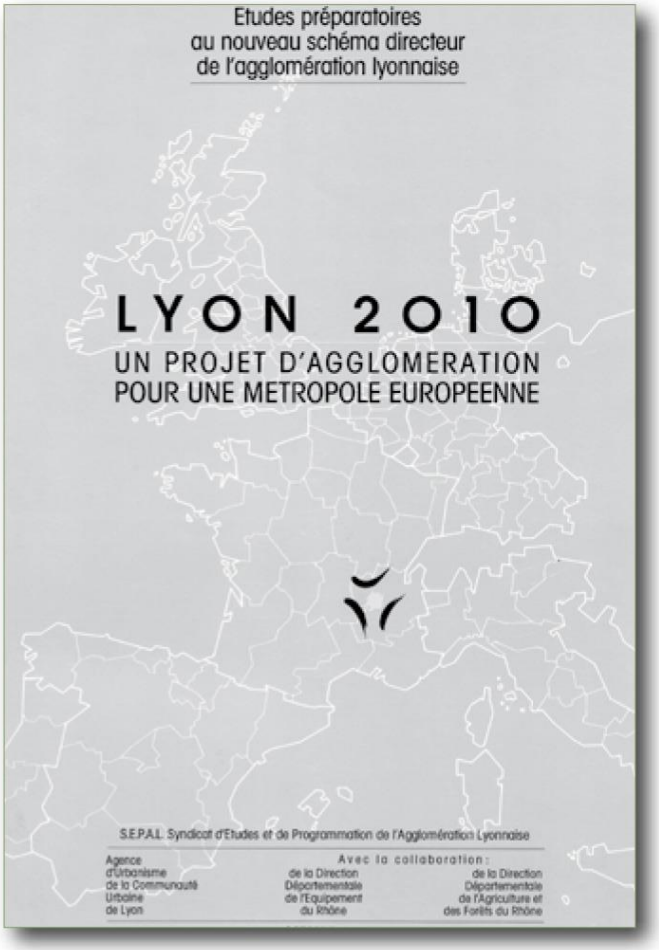
Une autre différence entre cette nouvelle génération de démarches et la métropolisation fonctionnelle des années soixante porte sur le positionnement assigné aux métropoles par la planification. Les énoncés prospectifs produits par les agences abandonnent la notion de « métropole régionale ». Cette inflexion est significative : elle témoigne du découplage entre planification urbaine, planification régionale et aménagement du territoire.

Dans les années 1960, la métropolisation fonctionnelle reposait sur l'emboitement des échelles. Les documents produits par les Missions régionales et les OREAM apparaissaient comme une déclinaison locale de la politique nationale d'aménagement du territoire, définie par la DATAR. Dans cette optique, les métropoles d'équilibre avaient un double objectif : éviter la polarisation de la croissance sur la seule région parisienne et servir de locomotive au développement de leur région.

Les démarches des années quatre-vingt se caractérisent au contraire par une déconnexion de cette planification métropolitaine avec les échelles régionale et nationale. La notion de « métropole régionale » est remplacée par celle de

« métropole européenne ». En mettant l'accent sur le développement des flux internationaux, la prospective conduit à dissocier l'espace métropolitain de son environnement régional. Au lieu d'être appréhendée comme un pôle d'équipements et d'infrastructures rayonnant sur les territoires alentours, la métropole est présentée comme une interface entre le local et le global, dans un contexte de renforcement de l'intégration européenne.

Figure 17. Couverture du rapport *Lyon 2010*
(Source : *Lyon 2010*)



Ce changement de positionnement de l'échelle métropolitaine s'explique par l'évolution des acteurs en charge de l'élaboration de cet énoncé planificateur. Contrairement aux OREAM, les agences d'urbanisme ne sont pas placées sous la tutelle du Préfet de Région, mais sous la responsabilité d'une nouvelle génération d'élus-entrepreneurs. Profitant de la dynamique de décentralisation, ces élus s'émancipent du cadre national pour développer une vision métropolitaine qui leur est propre.

Cette autonomisation des métropoles par rapport aux autres échelles résulte aussi d'une transformation des enjeux de la planification, avec le passage à « l'urbanisme concurrentiel » (Linossier et Menez 2007). La métropole n'est plus envisagée en termes de hiérarchie urbaine et d'emboitement des échelles ; elle est appréhendée en comparaison avec les autres métropoles européennes. Cet aspect est particulièrement visible à Lyon, comme en témoigne le sous-titre du document final : « Un projet d'agglomération pour une métropole européenne ». L'agence d'urbanisme met en place un groupe de travail dédié à cette question du rayonnement international, co-animé par l'ADERLY (Agence pour le développement économique de la région lyonnaise).

> *« [Ce groupe de travail] doit envisager comment la métropole lyonnaise se situe par rapport à d'autres agglomérations étrangères. Cette approche a pour but de déceler les forces et les faiblesses, les atouts et créneaux d'avenir de la métropole lyonnaise par rapport à des villes européennes qui pourraient être partenaires ou concurrentes. »*
>
> « Lyon : métropole internationale ? » Groupe de travail SDAU, juin 1987, ADERLY-AGURCO (Documentation de l'agence d'urbanisme)

En présentant l'internationalisation comme une évolution tendancielle et incontournable, l'exercice prospectif participe à transformer le positionnement territorial des métropoles.

Les démarches prospectives ne se limitent pas à la formation d'une coalition d'acteurs favorables à la mise à l'agenda de la planification métropolitaine, elles participent aussi à la construction d'une représentation de la métropole. Dans cette sous-section, nous avons montré en quoi le renouvellement de l'expertise prospective permet de donner à voir la métropole, de rendre son fonctionnement intelligible et de préciser son positionnement. En soulignant les interdépendances territoriales, ce détour par le futur renforce la consistance de l'espace métropolitain.

1.3. Transformer l'institution intercommunale : les échos incertains de démarches éphémères

À Lyon comme à Nantes, la mobilisation de la prospective se fait sous la forme d'une démarche ponctuelle. Une fois le rapport final publié, l'activité

prospective s'arrête. Aucune des deux agences n'a prolongé ce travail par une pérennisation de l'utilisation de l'instrument au sein de la structure. Ce caractère éphémère pose la question des conséquences de ces démarches prospectives.

Dans le chapitre précédent, nous avons souligné la fragilité de l'énoncé d'institution produit par la prospective et démontré la relation dépendance vis-à-vis de ses utilisateurs. La performance d'un énoncé dépend moins de ses caractéristiques intrinsèques que de l'ampleur et du poids de la coalition d'acteurs qui le porte, et de leur évolution. Nous avons ainsi montré que les SDAM ont eu des effets limités à court terme, du fait de la marginalisation des OREAM et de la remise en cause de la métropolisation fonctionnelle.

Qu'en est-il pour les énoncés prospectifs produits durant les années quatre-vingt à l'initiative des agences d'urbanisme ? Observe-t-on le même phénomène d'amnésie volontaire ? L'étude de Nantes et de Lyon révèle des variations importantes entre les cas, et ce malgré une même logique consensuelle. Elle indique aussi des conséquences plus générales sur la planification métropolitaine, à travers un détour par le niveau national.

1.3.1. L'impératif consensuel d'une prospective interpellatrice

Cette nouvelle génération de démarches conduites par les agences d'urbanisme se distingue de la précédente par le caractère consensuel des documents produits. Cet accent sur le consensus contraste avec la logique conflictuelle qui avait cours à l'époque des OREAM. Il témoigne d'une transformation des pratiques prospectives, de leurs acteurs et de leurs motivations.

Dans nos deux cas d'études, la publication des schémas des OREAM au début des années 1970 s'était déroulée dans un climat conflictuel. À Nantes, les orientations du schéma avaient été rejetées par la majorité des collectivités, à commencer par le maire de Nantes et son administration. À Lyon, la Direction départementale de l'Équipement et l'atelier d'urbanisme de la ville avait délibérément ignoré le schéma de l'OREAM dans l'élaboration de leurs documents d'urbanisme.

Mené en chambre par les équipes des OREAM en dialogue avec les grands corps de l'État, le travail prospectif avait été conduit à distance des collectivités et des élus. Il correspondait au clivage entre les structures planificatrices d'un côté et le système politico-administratif de l'autre. C'est cette opposition qui avait conduit à l'échec relatif de cette métropolisation fonctionnelle, le pouvoir périphérique profitant du départ de de Gaulle pour prendre sa revanche.

Quinze ans plus tard, la situation est différente. Pour les agences d'urbanisme, le caractère consensuel des énoncés produits est considéré comme un facteur central pour la réussite de leur démarche prospective. L'objectif n'est plus de décliner localement une politique nationale ni même de définir un programme d'investissement à long terme. Il s'agit avant tout de construire une « vision partagée » de la métropole et de réunir autour d'elle une coalition aussi large que possible.

Dans cette perspective, la capacité de l'énoncé à susciter l'adhésion compte davantage la cohérence du propos ou le niveau d'ambition affiché. Étudiant la démarche lilloise, Ben Mabrouk explique cet impératif et ses implications : « *La concertation et le dialogue avec les différentes catégories d'acteurs priment sur le contenu proprement dit du document. (...) Le SDAU fait ainsi l'objet de tractations systématiques avec l'ensemble des communes, ce qui contribue à le vider de ses fonctions d'organisation et de hiérarchisation de l'espace urbain. Dans un tel contexte, conduire la procédure à son terme devient un impératif en soi, ce qui n'est pas sans effet sur la formulation des arbitrages.* » (2007, p. 122-123)

Loin d'être dicté par un seul groupe d'acteur, l'élaboration du rapport prospectif résulte d'une longue négociation. Par tâtonnements successifs, l'énoncé évolue au gré des réactions qu'il suscite auprès des acteurs de la démarche, à commencer par les maires de l'agglomération. Il s'agit de souligner les convergences, quitte à passer sous silence les points de désaccords ou à atténuer certaines propositions. La « vision partagée » énoncée dans les rapports correspond davantage au plus petit dénominateur commun qu'à l'ambition à long terme poursuivie par une poignée de planificateurs.

> *« 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. On n'est jamais passé pas en force. »

Entretien avec un ancien membre
de l'agence d'urbanisme de Lyon (26/02/14)

Mise à distance au début des démarches prospectives, la logique consensuelle caractéristique de la construction intercommunale finit ainsi par revenir sur le devant de la scène.

Lyon : la prospective pour mettre en mouvement puis construire une coalition

Le recours à la prospective dans la démarche lyonnaise correspond en réalité à deux usages successifs. Dans un premier temps, la prospective est mobilisée pour sa vertu de provocation et de déstabilisation des acteurs. C'est tout l'objet des scénarios de la Cofremca, présentés au colloque de 1984 : diffuser un message polémique pour tirer parti des réactions qu'il suscite.

« Frébault voulait qu'on se fasse bousculer de l'extérieur. C'est comme ça qu'il va chercher la Cofremca. Ils arrivent au colloque avec un truc qui déchire. Déjà l'idée des scénarios, ce n'était pas trop dans la doctrine dominante, on n'avait pas l'habitude de ça. Mais surtout ils annoncent l'éclatement de l'agglomération. Ca marque les esprits, même si aujourd'hui on pourrait en faire une évaluation critique. Sur le moment c'est fort, et ça ne vient pas de nous. Ça vient de gens dont on dit qu'ils sont prospectivistes. (…) Ca a fait son effet. Frébault avait structuré les débats autour de forces et faiblesses, ce qui permettait de se dire les choses. D'aller loin dans le diagnostic tout en étant couverts par une méthode. Ca a permis que les bouches s'ouvrent. Le colloque a lieu dans un hôtel en plus. Donc il y a le côté on fait ça à l'extérieur ; on n'est pas dans une salle de la communauté urbaine.»

Entretien avec un ancien membre
de l'agence d'urbanisme de Lyon (26/02/14)

Jouant sur l'effet-repoussoir, les scénarios contribuent à construire un besoin de planification. Par son caractère atypique, la prospective permet d'atténuer cette provocation, de la rendre entendable. D'autant que les scénarios sont complétés par une série d'interventions d'universitaires, mettent en lumière les évolutions à l'œuvre dans l'agglomération. Cette vertu de la prospective continue à être utilisée dans les séminaires et les groupes de travail, pour libérer la parole. Parlant d'un futur lointain et incertain, les participants se sentent plus légitimes pour porter des regards divergents sur ce territoire.

L'utilisation de la prospective se transforme à partir de 1987, au moment de l'élaboration du projet de schéma directeur. La fonction de l'instrument passe de la provocation mobilisatrice à la construction d'un consensus discursif. Jouant sur le flou du long terme par opposition à la rigidité des textes règlementaires, la prospective facilite la construction d'une représentation consensuelle de l'avenir souhaitable du territoire.

« Au départ il fallait secouer le pommier. Il y a eu une période de déconstruction, où il fallait porter le fer dans ces catégories de l'urbain et du découpage spatial. Une forme de déjudiciarisation. Et puis une fois qu'on avait fondé un langage commun, autour du dynamisme et de l'attractivité, et que ce langage avait été partagé avec l'ensemble des acteurs, c'était plus facile d'avancer dans le consensus. »

Entretien avec un ancien chargé
de mission à l'agence d'urbanisme de Lyon (26/02/14)

La question de l'échelle d'application du document illustre cette volonté d'éviter le conflit. Dans l'esprit de l'agence, la démarche prospective porte sur l'ensemble de la métropole lyonnaise. Néanmoins,

face à l'opposition du préfet et des Conseils généraux, elle ne parvient pas à obtenir un élargissement du périmètre du SDAU (Ben Mabrouk 2006). Le rapport *Lyon 2010* ne cesse d'alterner entre ces deux échelles. Si les cartes sont à l'échelle de l'agglomération, le texte mentionne régulièrement l'échelle métropolitaine. Le titre même du document témoigne de cette ambiguïté : « Un projet *d'agglomération* pour une *métropole* européenne ».

Par sa dimension qualitative et son accent sur l'incertitude, la prospective permet de ménager le flou et de maintenir ainsi le consensus entre les acteurs. Une fois le document publié, l'agence d'urbanisme cherche à maintenir cette réflexion à l'échelle métropolitaine. C'est à ce moment, en 1988, qu'elle s'empare de la conférence Région urbaine de Lyon (RUL) et la transforme en association rassemblant les différents niveaux de collectivités. Déjà président de l'agence, Jean Rigaud en prend la présidence.

Nantes : la prospective pour créer un espace de discussion entre élus et techniciens de l'agglomération

Influencée par le congrès de la FNAU de 1985, l'AURAN envisage initialement de reprendre les techniques prospectives de l'expérience lyonnaise. Dans sa note soumise au bureau du SIMAN, elle envisage ainsi une démarche en deux temps : « l'image du territoire en 1990 » puis des « scénarios prospectifs à l'horizon 2000-2010 » (archives de la communauté urbaine de Nantes).

Cependant, cette méthodologie est rapidement abandonnée. Même si elle est validée par le SIMAN, la démarche reste issue d'une auto-saisine de l'agence. L'AURAN dispose d'une marge de manœuvre politique et financière limitée pour conduire la démarche. Mené sans aucun recours à des bureaux d'études extérieurs, le travail prospectif se réduit à la mise en place de groupes de travail.

Dans l'esprit de l'agence d'études urbaines, ces groupes comptent moins pour le contenu qu'ils produisent que pour leur capacité de mobilisation des élus communaux et de leur service. La prospective a avant tout une fonction de socialisation, comme ce fut le cas pour la planification nationale avec les commissions de modernisation (Nizard 1972; 1974).

> *« On a fait un travail en commissions thématiques, qui étaient quasi-exclusivement composées d'élus. Pour nous la prospective a été un moyen de faire bosser les élus, de leur permettre de se rencontrer dans un autre cadre que celui des conseils municipaux ou des commissions du SIMAN (qui étaient des réunions assez lourdes avec près de cinquante personnes). (…). Nos questions c'était les participants aux commissions : qui vient ? Qui ne vient plus ? »*
>
> Entretien avec un ancien membre de l'AURAN (23/03/14)

Ces groupes sont aussi le moyen pour l'agence de mettre en avant son expertise, dans un contexte de marginalisation de la structure. Orientant les discussions à partir de la présentation d'éléments de diagnostic et d'auditions de personnalités, l'AURAN cherche à diffuser une vision supra-communale de l'agglomération. La démarche prospective constitue l'occasion de repérer des alliés parmi les élus et les services pour mettre à l'agenda la métropolisation fonctionnelle.

> *« Les groupes de travail sont menés par les élus et y sont associés les services municipaux. Et ça intéresse notamment les secrétariats généraux des principales communes qui accompagnent leurs élus dans les commissions. C'est une période où il y a un renouvellement des cadres au niveau du personnel communal, avec des gens qui veulent faire un autre travail que l'état civil. Certains se disent : si je veux faire carrière dans l'administration territoriale, il vaut mieux que je m'intéresse à l'agglomération qu'à ma propre commune.»*
>
> Entretien avec l'ancien Maire de Rezé
> et président de l'AURAN de 1989 à 2012 (26/03/14)

Il ne faudrait pas néanmoins exagérer la portée de cet exercice prospectif. La démarche reste un dossier parmi d'autres dans l'activité de l'agence à cette époque. Et cet objectif de mobilisation se solde par un semi-échec, dans un contexte de tensions entre les communes de l'agglomération.

> *« Les groupes de travail n'ont pas eu beaucoup de succès car on était assez proches des municipales. On était déjà dans une période de transition politique, avec un ralentissement des travaux. On a beaucoup travaillé à partir des matériaux existants ; il n'y a pas eu de contributions nouvelles. Le SIMAN s'est peu emparé de ce que l'agence a produit. »*
>
> Entretien avec l'ancien Maire d'Orvault
> et président de l'AURAN de 1983 à 1989 (18/06/14)

Cet accent sur le consensus entre le technique et le politique met en lumière les recompositions des coalitions qui portent les énoncés prospectifs. A l'époque des OREAM, l'élaboration des schémas poursuit une fonction d'intégration verticale entre les OREAM, les Missions régionales et la DATAR (Jouve 1998). L'énoncé prospectif s'inscrit alors dans une opposition frontale entre planificateurs et gestionnaires, entre les partisans d'une réforme de l'organisation territoriale française et les défenseurs des institutions établies. Quinze ans plus tard, la prospective se fait beaucoup moins offensive. Cherchant l'équilibre entre vision intégrée de la métropole et prise en compte des revendications communales, elle vise surtout à constituer une coalition inédite entre les techniciens réformateurs et une nouvelle génération d'élus entrepreneurs. Sans que cela soit forcément couronné de succès.

1.3.2. Des énoncés fragiles aux trajectoires différenciées

Les démarches prospectives menées au niveau des agglomérations se caractérisent par leur fragilité. A l'origine du succès de sa mobilisation, l'absence d'engagements opposables se retourne contre ces démarches, une fois le travail prospectif achevé.

En conséquence, la postérité du travail prospectif reste très dépendante des acteurs politiques et techniques qui ont porté ces démarches. Elle suit des trajectoires très différentes entre les cas de Lyon et de Nantes.

Lyon : réappropriation du projet par Michel Noir et marginalisation de l'agence d'urbanisme

Le document prospectif *Lyon 2010* est publié en novembre 1988, quelques mois avant les élections municipales de 1989. Malgré ce contexte pré-électoral, le rapport reçoit le soutien quasi-

unanime des différents élus. Sa publication fait l'objet d'une campagne de communication ambitieuse, financée par la COURLY.

La publication du rapport est accompagnée d'une série de conférences faisant intervenir les différents acteurs ayant contribué à la démarche. En leur demandant de présenter le rapport, il s'agit d'encourager les acteurs à se l'approprier. Cette semaine est clôturée par un colloque de restitution à l'École normale supérieure de Lyon, réunissant sur l'estrade les élus de tous bords.

> *« Au printemps 1988, quand on s'interroge sur la diffusion du document, il y a eu une hésitation parce qu'on était proche des municipales. Certains disaient qu'il fallait attendre l'élection. Et heureusement la majorité a basculé dans le sens « on publie ». Si on avait choisi de publier après les municipales, on se serait complètement cassé la figure parce que tout le boulot n'aurait pas été porté par les élus du SEPAL qui auraient été mis en minorité. Le rapport n'aurait pas été appropriable par la nouvelle équipe qui n'avait pas bossé dessus.»*
>
> Entretien avec un ancien directeur de l'agence d'urbanisme de Lyon (27/02/14)

Le profil des élus présents confirme notre hypothèse de l'appropriation de la prospective par la nouvelle génération d'élus entrepreneurs. Le président de la COURLY, Francisque Collomb, n'est pas présent. Son absence témoigne du faible intérêt de ce notable politique, sénateur-maire de Lyon, pour la démarche prospective. Celle-ci est surtout pilotée par ses adjoints centristes à la ville (Jacques Moulinier) et à la communauté urbaine (Jean Rigaud).

Soulignons par ailleurs que cette séance de validation prend la forme d'un colloque, et non d'un vote en assemblée communautaire. Cette situation est rendue possible par la distinction entre le projet *Lyon 2010*, non-prescriptif, et le schéma directeur proprement dit. La forme du colloque permet d'acter implicitement la validation politique du document, sans donner prise à la contestation partisane de son contenu ou de sa fonction.

> *« En fait, le débat n'a pas porté sur le rapport, car personne ne remettait en cause l'intérêt du document. Pour moi cette séance a été une validation politique, beaucoup plus forte que la validation juridique. Puis ensuite chacun y est allé de son credo sur les différents thèmes. »*
>
> Entretien avec un ancien directeur de l'agence d'urbanisme de Lyon (27/02/14)

Aux élections municipales de 1989, la majorité centriste est battue par la liste RPR, conduite par Michel Noir. Remportant l'ensemble des arrondissements de la ville, celui-ci obtient la présidence de la COURLY. Ce changement de majorité marque un tournant dans le gouvernement de l'agglomération (Galimberti et al. 2014). Il se traduit par une recentralisation du pouvoir dans les mains du président de la COURLY, avec la mise en place d'un cabinet politique étoffé. La nouvelle génération d'élus qui avait porté la démarche (Rigaud, Moulinier, Fischer, Rivalta…) se retrouve isolée. D'autant plus qu'aucun d'entre eux n'est issu du RPR.

L'arrivée de Michel Noir entraîne surtout un renforcement de l'intégration intercommunale, avec une montée en puissance des services de la COURLY. Suite à l'arrivée d'un nouveau secrétaire général, l'administration communautaire est réorganisée. La logique de mutualisation intercommunale cède le pas à celle de la production de politiques communautaires unifiées. La COURLY est renommée Grand Lyon.

Dans le même mouvement, le domaine de l'urbanisme et de la planification est repris en main par les services du Grand Lyon. Affaiblie par le départ de Jean Frébault au lendemain des élections de 1989, l'agence s'en trouve durablement marginalisée. Elle n'est plus en capacité d'établir un dialogue direct avec les maires et se trouve cantonné à un rôle d'études.

Cette marginalisation des porteurs de la démarche prospective ne se traduit pas par une remise en cause de son contenu. Au contraire. Peu impliqué dans la démarche, le nouveau maire reprend ses

conclusions à son compte. Et ce avant même les élections municipales. Cette réappropriation du travail prospectif lui permet de tirer parti de l'effort de mobilisation réalisé auprès de la société civile. Michel Noir et son équipe se saisissent surtout du rapport prospectif pour faire de la métropolisation fonctionnelle un élément phare de la mandature. En mettant à l'agenda la nécessité d'une intervention publique à l'échelle de l'agglomération, la démarche de révision du SDAU a largement contribué à préparer le tournant intercommunal conduit par la nouvelle majorité RPR.
Cela est aussi valable à l'échelle métropolitaine. Dès les premiers mois de son mandat, Michel Noir s'empare de l'association Région urbaine de Lyon (RUL) pour affirmer son leadership au niveau de la métropole. Évinçant son adversaire centriste Jean Rigaud, il reprend la présidence de cette structure. Il en renforce les effectifs. S'appuyant sur le lancement des chartes d'objectifs par la DATAR, il lance une nouvelle démarche stratégique à cette échelle. Nommée *RUL 2010*, celle-ci s'inscrit dans la filiation directe de la démarche prospective de l'agence d'urbanisme. Face à l'opposition des autres collectivités membres de l'association (les Conseils généraux et le Conseil régional), la charte n'est finalement pas adoptée.

Nantes : arrêt de la prospective au cours de la démarche et montée en puissance de l'agence d'urbanisme

Initiée par l'agence d'études urbaines, la démarche nantaise change d'objectif en cours de route. La dimension prospective est progressivement abandonnée. Les dispositifs proposés au départ, comme la construction de scénarios, ne sont jamais mis en place. À partir de décembre 1986, le travail est réorienté sur la dimension institutionnelle, afin de « compléter la démarche prospective par des propositions concernant les moyens à mettre en œuvre » (AURAN 1987, p. 8 du rapport final).
Cette décision est prise par les élus regroupés dans le comité de pilotage de la démarche. Elle intervient au moment où les groupes thématiques commencent à formuler leurs recommandations. Non-prévu au départ, ce travail vise à identifier les options possibles pour le renforcement de l'intercommunalité.

> *« Rapidement s'est posé la question : « qui est ce qui va faire tout ça ? ». On est encore dans un simple syndicat mixte, donc s'accélère l'idée de mettre en place une structure d'agglomération efficiente. Et puis il y a cette idée de structure financière, avec une fiscalité propre pour mutualiser la taxe professionnelle. (…) Il y a eu vraiment cette réflexion sur l'outil le plus appropriée. L'AURAN a beaucoup travaillé sur la question des finances locales.»*
>
> Entretien avec l'ancien maire de Rezé et ancien président de l'AURAN (26/03/14)

L'AURAN renoue alors avec sa vocation initiale de préfiguration d'une structure intercommunale plus intégrée. L'agence consacre une partie du rapport final à ce sujet. Elle y expose les implications juridiques et financières de chaque option institutionnelle (le syndicat, le district et la communauté urbaine). Cette réorientation fait écho à une réflexion plus générale de la ville de Nantes sur les finances publiques. Dans un contexte de stagnation économique et démographique de la ville-centre, cette dernière cherche à évoluer vers une plus forte mutualisation des ressources issues de la taxe professionnelle.

Moins axée sur la prospective que *Lyon 2010*, la démarche nantaise ne bénéficie pas non plus de la même visibilité. Le rapport final est publié dans la discrétion. Il est faiblement approprié par les élus. Marginalisée, l'agence ne parvient pas à placer ce document, ni comme un héritage consensuel à prendre en compte pour le prochain mandat, ni comme une contribution autour de laquelle se structurerait le débat politique.

> *« Il n'y a pas vraiment eu de réaction à la sortie du rapport. Ca a permis de faire avancer l'idée de district, avec la prise de conscience d'un besoin de faire évoluer la fiscalité. Mais c'est resté un rapport parmi d'autres ; on ne peut pas dire que ça ait été le livre de chevet de Jean-Marc Ayrault. Et puis deux ans après il y a un changement de majorité. »*
>
> Entretien avec un ancien chargé de mission de l'AURAN (23/03/14)

L'alternance politique suivant les élections municipales de 1989 accentue l'absence de postérité de ce travail prospectif. Elu à la mairie de Nantes et à la tête du SIMAN, Jean-Marc Ayrault relance le chantier de l'intégration intercommunale. Reprenant le schéma initial sous Chénard, il rapproche l'AURAN et le SIMAN, en les plaçant sous la responsabilité d'un directeur commun (Maurice Jeanneau). L'organisation d'un colloque intitulé « La ville intercommunale » en 1989, illustre cette mise à l'agenda, dès la première année de son mandat.

Mais ce retour de la construction intercommunale ne se traduit pas par une réappropriation de la démarche de 1986, ni par une relance de la prospective à l'échelle de l'agglomération. Laissant de côté l'entreprise de métropolisation fonctionnelle, Jean-Marc Ayrault concentre son action sur la question institutionnelle avec comme objectif le passage en district. Dans cette perspective, le rôle de l'agence évolue. Celle-ci se positionne de plus en plus fortement comme la porte-parole des communes périphériques. La réflexion produite par les groupes thématiques et par l'agence est laissée en jachère, une fois le rapport final publié. Celui-ci n'est saisi ni par les élus, ni par l'agence elle-même. La prospective, comme l'agence qui la porte, ne parvient pas à se placer au centre de la production d'expertise.

L'analyse de la propagation et de la réception des énoncés prospectifs met en exergue les variations qui existent entre les territoires. L'impact de l'énoncé produit varie en fonction du contexte politique et institutionnel, et dépend de la capacité des initiateurs de la démarche à étendre et à pérenniser la coalition discursive qui le porte. Alors que *Lyon 2010* réussit à faire consensus sur la nécessité d'une planification ambitieuse à l'échelle métropolitaine, la démarche nantaise ne parvient pas à s'imposer comme référence. Portée par une coalition fragile et incertaine, sa dimension prospective est rapidement remise en cause.

1.4. Conclusion intermédiaire

Revenons aux trois hypothèses posées en introduction de la thèse pour synthétiser les effets de cette nouvelle génération de démarches sur l'institutionnalisation des métropoles entre 1983 et 1995.

Tableau 4. L'énoncé d'institution de la deuxième génération de prospective métropolitaine

Fonctions de l'énoncé	Intensité	Modalités
Démontrer l'unité	**+**	Diffusion d'une expertise sur la métropolisation pour donner à voir les interdépendances qui existent entre communes (tout en restant ambigu sur le périmètre concerné)
Justifier l'utilité	**+**	La métropole comme espace de régulation et de coordination des actions communales, dans un contexte de concurrence territoriale renforcée
Revendiquer le pilotage	**+ / -**	Consolidation de l'alliance entre une nouvelle génération d'élus entrepreneurs, les techniciens des agences et une partie des élites socio-économiques (mais instabilité de cette coalition dans le temps et variations entre Nantes et Lyon)

Ces démarches visent tout d'abord à démontrer l'unité et la consistance de l'espace métropolitain, en restant ambiguës sur son périmètre. La prospective facilite la diffusion d'une expertise sur la métropolisation, en utilisant le détour par le futur pour mettre en exergue certaines mutations peu prises en compte jusqu'ici. Dans cette démonstration, les prévisions quantifiées des OREAM laissent la place à des éléments plus qualitatifs, centrés sur le comportement des ménages et des entreprises. La propagation de cette expertise est beaucoup plus présente à Lyon qu'à Nantes. Entretenant peu de liens avec les milieux universitaires et les élites socio-économiques, l'agence d'études urbaines de la région nantaise est surtout focalisée sur la dimension institutionnelle de l'intercommunalité.

Ce tournant qualitatif de la planification à long terme contribue aussi à transformer l'utilité assignée à l'échelle métropolitaine. Il s'agit moins de décliner en cascade la politique nationale d'aménagement du territoire que de positionner l'agglomération face à l'intensification de la concurrence entre les villes européennes. Les énoncés produits par ces démarches définissent ainsi la métropole comme un espace de régulation et de coordination, destiné à lutter contre le risque d'éclatement au-dedans et de déclassement au-dehors. Le passage de l'urbanisme à l'économie et la géographie témoigne de cette mutation. Dans un contexte de stagnation démographique et économique des agglomérations, la priorité n'est plus de contrôler la croissance urbaine mais de trouver les moyens de la susciter.

Ces démarches marquent enfin l'émergence d'une nouvelle coalition métropolitaine, associant les techniciens des agences d'urbanisme, une nouvelle génération d'élus et une partie des élites socio-économiques de l'agglomération (Le Galès 1995). Tous voient dans l'échelle métropolitaine un moyen de construire leur

leadership en contournant les résistances des notables politiques et de leur administration communale. La confrontation entre les cas de Nantes et Lyon montre cependant qu'une telle tentative n'est pas toujours couronnée de succès. Alors que l'agence d'urbanisme de Lyon suscite et accompagne la montée en puissance de jeunes élus-entrepreneurs, l'agence d'études urbaines de Nantes bute sur l'éclatement politique de l'agglomération. Échouant à enrôler les élus, la démarche est finalement abandonnée.

2. La prospective régionale pour prolonger la régionalisation fonctionnelle

Avec les lois de décentralisation de 1982-1983, les régions sont reconnues comme des collectivités territoriales de plein exercice. Les établissements publics régionaux laissent place aux Conseils régionaux, dont les membres sont élus au suffrage universel direct à partir de 1986. C'est d'ailleurs à la suite de ces premières élections régionales qu'apparaît la seconde génération de travaux prospectifs.

En dépit de ces évolutions, ces démarches se caractérisent par le poids qu'y occupent les services déconcentrés de l'État, et notamment les SGAR (Secrétariat général aux affaires régionales). Contrairement au niveau métropolitain, les nouveaux élus apparaissent en retrait des réflexions prospectives, assurées par des hauts-fonctionnaires et des universitaires. Comment expliquer ce paradoxe, témoin d'une autonomisation en demi-teinte du niveau régional ?

Nous faisons l'hypothèse que cette relance de la prospective sous l'impulsion de l'État intervient comme une tentative de réactivation de la régionalisation fonctionnelle. En lien avec l'élaboration des Contrats de plan État-Région (CPER), le recours au futur sert autant à conforter l'échelle régionale – face au poids persistant de la logique départementale – qu'à encadrer la nouvelle institution régionale.

Rhône-Alpes : plusieurs mobilisations successives de la prospective

L'appropriation de la prospective au niveau de la région Rhône-Alpes s'est faite en plusieurs temps. Le premier temps correspond à la mise en place d'une commission prospective *ad hoc*. Installée quelques mois après les premières élections régionales de 1986, cette commission regroupe une vingtaine d'universitaires et d'acteurs économiques et sociaux. Elle est présidée par le banquier Jean Carrière. Elle a pour mission d'élaborer un rapport d'experts, commandé conjointement par le Préfet de région (Gilbert Carrère) et le Président du Conseil régional (Charles Béraudier).

La Région est assez peu impliquée dans ce travail, mené à l'initiative du service d'études du SGAR. En parallèle de la Commission Carrière, le Conseil régional organise un séminaire prospectif d'une journée. Rassemblant les conseillers régionaux et les membres du Conseil économique et social régional (CESR), cette journée porte sur l'organisation territoriale de la région. Elle peut être considérée comme le début d'un deuxième temps de l'émergence d'une prospective régionale en Rhône-Alpes.

Après le décès de Béraudier, le nouveau président du Conseil régional, Charles Millon, reprend ces travaux prospectifs à son compte, à travers l'élaboration du schéma régional d'aménagement et de développement (SRAD). Élaboré par des consultants extérieurs en dialogue avec les élus, ce schéma sert de ciment à la nouvelle majorité régionale et devient un élément phare de l'action régionale.

Pays de la Loire : un recours tardif et limité à la prospective

La mobilisation de la prospective en Pays de la Loire intervient plusieurs années après les démarches rhônalpines, au moment de la préparation du Contrat de Plan État-Région (CPER) 1993-1999. Elle se fait dans un cadre beaucoup plus normé, en partie défini au niveau national.
Centré sur la production d'expertise sur la situation actuelle et future du territoire régional, le travail prospectif prend la forme de plusieurs groupes de travail thématiques, rassemblant les services du SGAR et ceux du Conseil régional. La mobilisation des milieux économiques y est plus réduite. Par contre, une grande partie de la démarche est consacrée à une phase de concertation avec les élus du Conseil régional et des autres collectivités.

La première sous-section est consacrée aux mécanismes de diffusion de la prospective au niveau régional, en soulignant le travail de cadrage et de normalisation du recours au futur effectué par l'État. Dans un deuxième temps, nous nous focalisons sur l'analyse au concret de cette nouvelle génération de prospective régionale centrée sur la production d'expertise, pour mettre l'accent sur la parenté avec les premiers travaux de planification régionale. Abordée en fin de section, la question de la réception de ces démarches laisse entrevoir un processus de reprise en main du futur par la collectivité régionale.

2.1. Accompagner la décentralisation : l'introduction de la prospective régionale par l'État

La diffusion de la prospective au niveau régional s'est faite en deux temps. Il y a d'abord une série de démarches expérimentales, menées dans plusieurs territoires au lendemain des élections régionales de 1986. Le recours à la prospective tend ensuite à être systématisé, dès le début des années 1990. Il est déterminé par des directives nationales, dans le cadre de la préparation du XIe plan et des CPER pour la période 1993-1998.

> *« Au début, ça a plus été un exercice expérimental. Certaines collectivités régionales se sont lancées dans le jeu, lié à des tropismes de certains responsables régionaux. La région Limousin en est un des premiers cas. Ensuite, ça s'est largement diffusé, sous l'impulsion de l'État qui a fait pression pour inciter les régions à se lancer dans cet exercice. »*
>
> Entretien avec un ancien consultant
> en prospective auprès des collectivités (27/10/11)

Dans chacune des étapes, l'État joue un rôle central. C'est notamment le cas des SGAR, qui ont succédé aux Missions régionales après les lois de décentralisation

de 1982-1983. Cette place prépondérante de l'acteur étatique distingue le processus d'émergence de la prospective régionale de son équivalent au niveau métropolitain.

2.1.1. L'autonomisation en demi-teinte des conseils régionaux

Comprendre la diffusion de la prospective au niveau régional suppose de bien connaître les institutions régionales et leur évolution. Revenons là où nous les avions laissés : la réforme régionale de 1972, instaurant les établissements publics régionaux (EPR). Nous avons montré que la création des EPR résulte de l'entreprise de neutralisation de la régionalisation fonctionnelle par les notables politiques locaux et les administrations départementales.

Avant la décentralisation, les EPR ont essentiellement une fonction de redistribution des financements étatiques au niveau local. Le niveau régional dispose d'une faible autonomie, pris en tenaille entre le niveau national, avec les décisions d'investissement par les administrations centrales des ministères ; et le niveau départemental, qui reste l'espace de référence pour les élus locaux et leurs relations à l'administration. Cette absence d'autonomie se retrouve dans la composition de l'assemblée régionale. Celle-ci regroupe des parlementaires, en lien direct avec l'État central, et des élus locaux des communes ou des conseils généraux, représentant leur département.

> *« Avant la décentralisation, la Région sert surtout de caisse mutuelle d'investissement pour les collectivités. Ses ressources permettent d'aider successivement les différentes collectivités à réaliser leurs équipements. Je me souviens dans le budget, il n'y avait quasiment que des subventions d'investissement, comme on n'avait pas de compétences de gestion et que les services du Conseil régional étaient très limités. (…) Ca se faisait dans un climat très consensuel, avec une logique de cartellisation : chacun avait droit à son dû. »*
>
> Entretien avec un ancien DGS
> du Conseil régional Rhône-Alpes (11/07/14)

L'EPR est une assemblée politique sans administration. Pour mettre en œuvre ses décisions, l'assemblée régionale est en situation de dépendance vis-à-vis du préfet de région et des administrations déconcentrées de l'État. Placée sous la tutelle du préfet, la Mission régionale a pour but de faire l'intermédiaire entre l'EPR et les services extérieurs régionaux des ministères, sans toujours y parvenir.

La marginalisation des Conseils économiques et sociaux régionaux (CESR) est un autre élément à mentionner sur cette période. Ce phénomène s'explique par trois facteurs : la séparation des deux assemblées, auparavant réunies au sein de la CODER ; la notabilisation de ses membres, réduisant la force d'interpellation de ces structures ; et la fin de la stratégie gaulliste de mobilisation des « forces vives » pour appuyer localement le projet modernisateur de l'État.

Les lois de décentralisation de 1982 modifient cette situation, avec la constitution progressive des Conseils régionaux en collectivités territoriales de plein exercice. Ceux-ci sont dotés d'une administration propre, avec le transfert d'une partie des effectifs de la Mission régionale jusqu'alors rattachée au préfet. Les premières élections régionales au suffrage universel direct en 1986 contribuent aussi à renforcer l'autonomie du pouvoir régional. Elles entraînent un changement de profil des conseillers régionaux et une politisation de l'assemblée.

> *« Après 1986, l'assemblée est devenue plus politicienne, avec une place plus importante des clivages partisans. Les débats se sont idéologisés, alors qu'avant, la principale préoccupation de l'assemblée était d'apporter un soutien financier aux autres collectivités. Dans le même temps, ça a apporté une réflexion plus poussée sur le rôle spécifique de la Région : quelles sont les fonctions qui n'étaient pas prises en charges par les collectivités existantes ? »*
>
> Entretien avec un ancien DGS
> du Conseil régional Rhône-Alpes (11/07/14)

Il s'agit toutefois d'une autonomisation en demi-teinte. L'État reste très présent dans la conduite de l'action régionale. Les administrations déconcentrées conservent l'essentiel des ressources en hommes et en expertise. La Mission régionale est remplacée par le Secrétariat général aux affaires régionales (SGAR). De plus, une partie importante des cadres des nouvelles administrations des Conseils régionaux est issue des grands corps de l'État.

Cette autonomie est aussi réduite par la persistance de la logique départementale dans la conduite des affaires régionales. Les Conseils généraux apparaissent comme le principal gagnant des lois de décentralisation. Le choix d'organiser les élections régionales plusieurs années après la loi de 1982, sur la base de circonscriptions départementales, témoigne du poids politique des

Départements (Mabileau 1997). Cela contribue à maintenir la fragmentation interne des espaces régionaux, entre les différents départements.

Pour ce qui nous concerne, la transformation principale concerne l'évolution de la fonction du niveau régional, et de ses compétences. En adoptant une logique par blocs de compétences, la loi de 1983 met fin à la spécialisation du niveau régional sur la planification à moyen-long terme. Les Conseils régionaux se voient progressivement déléguer des compétences plus opérationnelles, comme les politiques liées à l'apprentissage. Ces compétences structurent les nouveaux organigrammes administratifs.

> *« À partir de 1982, les transferts de compétences se succèdent, avec d'abord la formation professionnelle puis ensuite les lycées. Ces transferts ont changé pour une part la nature de la Région, même si elle gardait son rôle de mutuelle d'investissement. Peu à peu, elle affirmait des domaines d'intervention propres, dont elle essayait de se faire une idée cohérente. »*
>
> Entretien avec un ancien DGS
> du Conseil régional Rhône-Alpes (11/07/14)

Cette logique de blocs de compétences contraste avec la régionalisation fonctionnelle des années 1950-1960. Elle repose sur une répartition verticale des compétences, accompagnée d'un principe de non-tutelle d'une collectivité sur une autre. L'organisation territoriale de l'action publique passe ainsi d'une division fonctionnelle des tâches entre les différents niveaux, à une division sectorielle (Béhar 2002).

En réalité, ces deux logiques sont appliquées en parallèle. La répartition des blocs de compétences ne se traduit pas par une remise en cause de la fonction planificatrice de la Région. Au contraire, celle-ci est renforcée avec la réforme sur la planification décentralisée (loi du 29 juillet 1982 puis décret du 21 janvier 1983) et la création des Contrats de Plan État-Région (CPER), dans la continuité de la régionalisation de la planification. Ce renforcement de la planification régionale est certes affaibli par la perte de vitesse de l'entreprise planificatrice au niveau national et la crise du Commissariat général du Plan (Rousso 1987). L'élaboration des CPER n'en reste pas moins une activité importante des nouveaux Conseils régionaux. C'est dans ce cadre que les régions vont avoir recours à la prospective.

2.1.2. Les premières expériences de prospective régionale sous l'influence du Plan

La prospective commence à être mobilisée au niveau régional à partir du milieu des années 1980. Plusieurs démarches sont menées en parallèle : en Aquitaine, en Rhône-Alpes, dans le Limousin ou en Nord-Pas-de-Calais (Berdoulay et Soubeyran 1994; Loinger 2004). De multiples facteurs sont à l'origine de cette appropriation de la prospective par les régions, quelques années après les lois de décentralisation.

Les élections régionales de 1986 sont un premier facteur. Ces premières élections transforment le profil des élus régionaux, avec l'arrivée d'élus plus jeunes et davantage détachés des autres mandats locaux (Perrineau 1987). Elles provoquent surtout l'arrivée de nouveaux exécutifs, à la légitimité renforcée par l'onction du suffrage universel direct. Dans plusieurs régions, ces nouveaux exécutifs cherchent à accroître l'autonomie de l'échelon régional, en l'émancipant de la logique départementale.

Dans cette perspective, la prospective apparaît comme un instrument opportun pour les nouvelles structures régionales. Elle permet de donner de la consistance à l'échelle régionale, sans se placer en situation de confrontation avec le niveau départemental. En lançant de telles démarches, ces institutions stimulent les échanges entre des acteurs économiques et sociaux, qui restent le plus souvent structurés au niveau départemental. La focalisation sur un horizon temporel lointain permet d'apaiser les discussions et d'esquiver la prégnance de la lecture départementale.

> *« Jusqu'en 1986, il n'y avait qu'un embryon d'institution régionale : il n'y avait pas de vie régionale, de réseaux de relations entre les acteurs politiques, économiques et sociaux des différents départements… Une réflexion prospective pouvait être une bonne manière de se faire rencontrer les acteurs des trois départements, sans qu'il n'y ait un enjeu immédiat de pouvoir ou d'avantages à retirer. (…) Il fallait apprendre à faire travailler des élus, qui venaient de trois départements différents… Parce que la structure départementale est fondamentale, y compris dans l'émergence et la sélection du personnel politique. »*
>
> Entretien avec un ancien président
> du Conseil régional Limousin (01/10/13)

Un deuxième facteur correspond à un regain de l'activité prospective au niveau national. Cette relance n'a pas lieu à la DATAR, dont l'action continue à être focalisée sur la reconversion industrielle, mais au Commissariat général du Plan (CGP). Celui-ci engage en 1984 un nouveau travail de prospective dans la perspective du IXe plan, intitulé *Prospective 2005*. Mené en partenariat avec le CNRS, ce programme se focalise sur la prospective des sciences et techniques. Les universitaires y occupent une place prépondérante, comme en témoigne la composition des sept missions de prospective thématiques et les participants au colloque organisé sur le sujet les 27-28 novembre 1985.

Pour le CGP, cette démarche est l'occasion de réaffirmer sa vocation à travailler sur l'anticipation à long terme. Il se place explicitement dans l'héritage des travaux du Groupe 1985[73]. Introducteur de la prospective au Plan dans les années 1960, Pierre Massé préface le livre issu du programme *Prospective 2005 : Faire gagner la France*. La publication de *l'Histoire des futurs* (Cazes 1986) par une des figures de la prospective au CGP est un autre indice de cette tentative de réactiver l'activité prospective.

Un troisième facteur intervient dans la diffusion de la prospective au niveau régional et explique l'importance de l'activité prospective du Plan. Il s'agit de l'élaboration des Contrats de Plan État-Région (CPER). Les CPER sont créés par la loi de 1982 sur la planification décentralisée. Ces documents contractuels ont pour fonction de fixer les engagements respectifs de l'État et des Conseils régionaux pour la programmation et le financement d'infrastructures. La première génération de CPER (1984-1988) est élaborée dès 1983, mais elle se limite à une négociation entre les administrations ministérielles et le Commissariat du Plan. Trop occupées à définir leurs rôles respectifs et leur fonctionnement, les institutions régionales y tiennent une place restreinte.

Il n'en est pas de même pour la deuxième génération de CPER (1989-1993). Le niveau régional participe activement à leur élaboration, aussi bien du côté de l'État déconcentré avec les SGAR, que du Conseil régional avec les assemblées nouvellement élues et leur administration. Au-delà du contenu de ces plans, c'est le processus d'élaboration qui importe ici. Il contribue à renforcer les relations entre les structures régionales et le Plan. La mise en place d'InfoPlan illustre l'intensification

[73] Le fait de relancer la prospective l'année qui avait servi de référence pour les premiers travaux prospectifs du Plan n'a rien d'anodin.

de ce lien. Ces réunions mensuelles rassemblent les services du Plan, la direction des SGAR et celle des Conseils régionaux. À travers l'intervention d'experts, elles participent à la diffusion au niveau régional des méthodes de prévision et de programmation du Plan.

La démarche *Limousin 2007* illustre l'influence du Plan sur les premières démarches de prospective régionale. Lancée au lendemain des élections de 1986, elle résulte de la rencontre entre le nouveau président du Conseil régional, Michel Savy, et le responsable de la division du long terme au CGP, Bernard Bobe. Marginalisé au sein du Plan après l'arrivée de la droite au gouvernement, Bernard Bobe intervient comme expert indépendant pour piloter cette démarche inédite. Il y applique les mêmes méthodes que celles suivies au CGP, avec la mise en place de groupes de travail thématiques et la mobilisation des acteurs économiques et sociaux.

> *« Ce n'est pas le conseil régional qui a initié la prospective. Ça a été une rencontre entre Bernard Bobe et Robert Savy ; entre une ingénierie qui cherchait à s'investir dans le domaine territorial du côté du Plan, et un acteur local – président de Région – qui cherchait à avoir une rationalité dans la construction d'une pensée sur le rôle de la collectivité régionale. Et tout en a découlé : la méthode générale de concertation, qui était une méthode traditionnelle du plan, la production d'expertise finalisée, la mobilisation du BIPE, etc. Le tout pour rencontrer les acteurs et produire un effet de connaissance sur ce qui les attend dans le monde. »*
>
> Entretien avec un ancien chargé de mission
> au Conseil régional du Limousin (05/09/13)

Dans cette dynamique, plusieurs régions décident de lancer un travail prospectif sur l'évolution à long terme de leur territoire. Ces démarches sont portées conjointement par le préfet de région et le président du Conseil régional. Leur mise en œuvre est assurée par les services du SGAR. Dans le Limousin comme en Aquitaine, les comités d'expansion régionaux jouent un rôle important dans le pilotage de ces démarches, qui reposent en grande partie sur la mobilisation des acteurs économiques.

Cette diffusion de la prospective au niveau régional ne prend pas toujours la forme de démarches ponctuelles menées par les institutions publiques. Elle s'effectue

parfois à travers la formation de clubs de prospective régionaux[74]. Renouant avec les premières formes de l'activité prospective en France, ces clubs regroupent divers membres de l'élite régionale : administrative, universitaire, économique…

Rapidement, des colloques sont organisés pour rassembler ces différents acteurs de la prospective régionale et mettre en regard les différentes formes qu'elle peut prendre. C'est par exemple le cas du colloque « Prospective et efficacité des politiques régionales », qui a lieu le 15-16 septembre 1987 à l'université de Bordeaux. Organisée par l'Institut d'économie régionale du Sud-Ouest, cette rencontre fait intervenir les différents porteurs de démarches prospectives en région. Elle reçoit le soutien de la DATAR et du service régional et urbain du CGP. Ce milieu naissant de la prospective régionale est en lien avec l'activité prospective menée au niveau national et international. En témoigne le colloque *Europrospective*, organisé par le Centre de prospective et d'évaluation du ministère de la Recherche, en 1987.

Rhône-Alpes : la mise en place d'une commission prospective

La première mobilisation de la prospective en Rhône-Alpes intervient dans ce contexte, au moment des premières élections régionales. Elle est le fait du service d'études du SGAR, et de son directeur, Bernard Constantin. Héritier de l'OREAM Rhône-Alpes, le service d'études investit la prospective dès le milieu des années 1980. Il participe à la création du Club régional de prospective de Grenoble en 1986 et lance une série d'études thématiques (« vivre, produire et subsister en 1995-2000 »). Ces travaux sont présentés comme une mise à jour des travaux prospectifs de l'OREAM :

> *« Le dernier effort large de prospective sur l'aménagement du territoire de Rhône-Alpes date maintenant d'une bonne quinzaine d'années, avec l'élaboration par l'OREAM du schéma d'aménagement de l'aire métropolitaine (…). Plusieurs changements se sont produits depuis cette période »*
>
> Note problématique du rapport *Vivre en 1995-2000*,
> Service d'études du SGAR Rhône-Alpes, 1987

Suite à la publication de ces trois rapports en mai 1987, le service d'études du SGAR obtient l'accord du Préfet de région pour mettre en place une commission prospective *ad hoc*.

> *« C'est avec mon adjoint au service d'étude du SGAR que nous avons eu l'idée de lancer une réflexion prospective. On a ensuite vendu l'idée au préfet, qui était plutôt réceptif. Il s'agissait de ne pas laisser complètement ce terrain-là aux collectivités. Le directeur du SGAR était plutôt pour, mais il voulait s'impliquer directement dans la démarche alors que pour nous c'était important qu'elle soit détachée de la préfecture de région. Il fallait que ce soit porté par la société civile, sinon on courait le risque de la critique du type "l'État veut reprendre la main". Dans un contexte post-décentralisation, ça aurait été un péché originel. On a contacté le président du Conseil régional (Charles Béraudier), pour que cette*

[74] À la fin des années 1980, il en existe plusieurs : l'Observatoire régional de prospective de Normandie, le Club régional de prospective de Grenoble (créé en 1986), le Club de prospective scientifique et technologique de Nancy, l'Association de prospective Rhénane (Strasbourg), l'Observatoire des phénomènes du Futur (Aquitaine)… Dans certains cas, la création du club de prospective résulte de la démarche régionale, comme en Aquitaine avec « l'observatoire des phénomènes du futur ». Dans d'autres, le club est antérieur, comme en Rhône-Alpes avec le « Club régional de prospective de Grenoble ».

démarche stratégique soit aussi portée par la Région. Le DGS était d'accord sur le principe, mais ne voulait pas en porter la responsabilité. D'où l'intérêt de confier ce travail à des personnalités extérieures. D'autant que ça risquait d'être difficile de faire une démarche couplée Préfecture-Conseil Régional. Il y aurait eu… pas des conflits mais des aspérités, parce qu'on n'avait pas tous les mêmes intérêts.»

Entretien avec un ancien directeur du service d'études
du SGAR Rhône-Alpes (25/02/14)

La forme prise par l'activité prospective rhônalpine rappelle celle adoptée par le *Groupe 1985* du Plan, en 1964. Dirigée par un banquier d'affaire à la réputation établie (Jean Carrière), la commission regroupe une vingtaine de membres. Elle est surtout composée de grands patrons de la région et d'universitaires. Contrairement au *Groupe 1985*, il n'y a néanmoins aucun représentant de l'administration. Orientée par une lettre de mission cosignée par le préfet de région et le président du conseil régional, son travail est basé sur la discussion libre entre ses membres et l'auditions de personnalités locales et nationales.

Figure 18. Sommaire du rapport de la Commission Carrière
(Source : rapport final de la commission prospective mise en place par le SGAR Rhône-Alpes, 1988)

SOMMAIRE

Avant-Propos 8

Préambule - Rhône-Alpes : un destin géopolitique 13

I - RHONE-ALPES, REGION FRANCAISE 18

I.1 - Les régions françaises ne sont pas à l'échelle européenne 18
I.2 - La dominante européenne : regroupement, décentralisation 18
I.3 - Dans le mouvement européen de réaménagement institutionnel, la France fait figure d'exception 19

II - RHONE-ALPES, UNE REGION SINGULIERE 26

II.1 - Le constat apparent : une non-région ? 26
II.2 - Rhône-Alpes, une réalité vivante, mais sans conscience d'être 27
II.3 - L'enjeu pour Rhône-Alpes : passer de l'existence à la conscience 31

III - DU DESTIN AU PROJET : UN CORPS A MUSCLER 36

III.1 - Rhône-Alpes, les Cités-Unies 36
III.2 - Une gestion lucide de l'espace régional 43
III.3 - Un système circulatoire d'avant-garde 47

IV - DU DESTIN AU PROJET : UNE AME A TREMPER 54

IV.1 - Innover 54
IV.2 - De grands projets mobilisateurs qui transcendent les frontières régionales 60
IV.3 - Une région accueillante et rayonnante 64

CONCLUSION 69

Annexe I : Liste des membres de la Commission Prospective 70
Annexe II : Liste des personnalités auditionnées 71
Annexe III : Liste des travaux réalisés pour la Commission 72

Le travail de la commission aboutit à la publication d'un rapport d'experts, remis en septembre 1988. La lettre de mission souligne le lien avec la préparation du CPER : « Nous souhaiterions que votre mission puisse être menée à bien d'ici au mois d'octobre 1988, mais qu'un rapport d'étape, utile à l'élaboration du prochain Contrat de plan État-Région soit disponible fin janvier 1988 ». Lors de la première séance, la Commission auditionne Robert Fraisse. Chargé de mission au Plan, ce dernier a été le rapporteur de la *Prospective 2005* menée par le Commissariat général du Plan.

En retraçant les origines de cette nouvelle génération de démarches, nous avons montré que la relance de la prospective se fait dans la continuité de la régionalisation fonctionnelle. L'influence des institutions nationales comme le Plan y est bien plus forte qu'au niveau métropolitain, tout comme la place des administrations déconcentrées.

2.1.3. Les circulations verticales de la prospective régionale

La diffusion de la prospective au niveau régional change d'ampleur à partir de 1990. Résultant jusqu'ici d'initiatives des structures régionales (côté SGAR ou côté Conseil régional), le recours à la prospective est systématisé avec la préparation de la troisième génération de CPER (1994-1999). Cette période correspond à un regain de l'activité prospective de la DATAR et à l'émergence des premiers experts de la prospective régionale.

La prospective datarienne était en crise depuis 1974. En perte de vitesse, le SESAME avait fini par être supprimé et les publications prospectives s'étaient durablement réduites[75]. La situation change en 1990. Devenu ministre du Plan et de l'Aménagement du Territoire, Jacques Chérèque souhaite réorienter la DATAR sur la planification à long terme. Dans son discours à l'Assemblée nationale, il défend l'impérieuse nécessité de développer une vision à long terme du territoire (Alvergne et Musso 2003) et s'appuie pour cela sur une relance de la prospective. La Délégation crée en son sein une direction de la prospective (dirigée par Jean-Louis Guigou) et annonce le lancement d'un nouveau programme nommé « Prospective et Territoires », à la suite du CIAT du 5 novembre 1990.

[75] Il y a bien eu une tentative de relance de l'expertise prospective en 1985, avec l'arrivée à la DATAR de Josée Landrieu. Cheffe de l'équipe prospective de l'OTAM à la grande époque du SESAME, Josée Landrieu était ensuite entrée au ministère de l'Equipement. En arrivant à la DATAR, elle tente d'y appliquer les mêmes méthodes en lançant une nouvelle publication : Espaces Prospectifs. Cette tentative éphémère de réactivation de la prospective est abandonnée dès 1986, suite au retour de la droite au gouvernement.

Ce programme est présenté comme un travail de recherche. Il se traduit par la constitution de dix groupes de travail thématiques, présidés par des chercheurs[76]. Ces groupes ont pour mission d'impulser et de coordonner des recherches prospectives menées par des équipes universitaires. Mené sur trois ans, ce programme conduit à une intense activité de publication par Jean-Louis Guigou et l'équipe d'universitaires qu'il a mobilisée. Chaque groupe thématique publie le résultat de ses travaux aux éditions de l'Aube, auxquels s'ajoute un ouvrage de synthèse : *Les territoires du Futur* (Ascher et al. 1993).

Concernant la prospective régionale, l'impact de l'action de la DATAR vaut moins par le contenu des réflexions produites que par la structuration d'un champ d'expertise sur la prospective qu'elle entraîne. C'est à cette époque qu'apparaissent les premiers « experts » de la prospective régionale. Émerge alors un nouveau marché de la prospective, alimenté par les démarches lancées par les conseils régionaux ou leur conseil économique et social.

Dès la fin des années 1980, plusieurs individus prennent conscience du besoin d'expertise méthodologique engendré par le lancement des premières expériences de prospective régionale, et investissent cet espace. En 1989, Guy Loinger crée l'Observatoire international de la prospective régionale (OIPR). Destiné à stimuler le dialogue entre les différents porteurs de travaux prospectifs, cette association est doublée par un bureau d'études : le GEISTEL (groupe d'études international sur les stratégies territoriales et l'économie locale). L'OIPR organise son premier colloque à Lille les 23-24 octobre 1990, avec le soutien financier et symbolique de la DATAR et du Conseil régional Nord-Pas-de-Calais. Titré « La prospective au cœur des Régions », il fait l'inventaire des premières démarches de prospective régionale et en souligne les apports (Dommergues et al. 1993).

L'année suivante, la DATAR diffuse, dans le cadre de son programme de recherche, un *Guide pour les actions et études de prospective territoriale* (DATAR et Mirenowicz 1991). Ce court fascicule se présente comme un manuel de prospective à destination des collectivités : il expose les objectifs de la prospective, son intérêt, certaines démarches emblématiques (*Limousin 2007, Barcelona 2000*, etc.) et ses

[76] Les thèmes des dix groupes et leur responsable scientifique : démographie (Hervé Le Bras), Industries (Pierre Veltz et Michel Savy), Transports (Alain Bonnafous), NTIC (Jean Salmona), Europe de l'Est (Michel Foucher), Méditerranée (Xavier Gizard), Façade Atlantique (Jacques Beauchard), Villes (Alain Sallez), Espaces ruraux (Bernard Kayser) et Institutions (Jean-Claude Némery)

techniques (la méthode des scénarios, l'analyse structurelle, les ateliers de prospective, les arbres de pertinence…). Rédigé par l'ensemble des acteurs se positionnant sur le marché naissant de la prospective territoriale[77], il ressemble à une plaquette commerciale :

> *« La prospective territoriale est une jeune discipline en devenir ; toutefois, elle a fait suffisamment ses preuves. (…) Ainsi les élus, les acteurs et responsables locaux ou régionaux, vont devoir entreprendre une démarche prospective parce que toute décision à longue portée repose sur une vision du futur qu'il importe de démasquer pour en examiner le bien-fondé, pour en déceler les dangers éventuels, et en identifier les conséquences lointaines » (p. 14). « Il est préférable, ou conseillé, de faire appel à des animateurs experts » (p. 29)*
>
> *Guide pour les actions et études de prospective territoriale* (*Ibid.*)

Le début des années 1990 est ainsi marqué par une alliance entre la DATAR et un petit nombre de consultants pour diffuser le recours à la prospective au niveau infranational. Cette mise en circulation de la prospective fait partie intégrante des objectifs du programme « Prospective et Territoires ». En plus des dix groupes thématiques, la direction prospective de la DATAR nomme sept animateurs interrégionaux de prospective.

> *« Leur rôle pendant trois ans sera de susciter des réflexions prospectives dans les régions. Ils travailleront en relation étroite avec les SGAR et leurs services d'études. Ils feront le lien entre les dix groupes de recherche et les groupes interrégionaux »*
>
> Lettre de la DATAR n°129, novembre 1990,
> (Centre de documentation de la DATAR)

Durant ces années, le marché de la prospective territoriale se structure et s'étend. La multiplication des manuels de prospective à cette époque (Godet 1991; Hugues de Jouvenel 1993; Hatem 1993) est un indice de cette émergence. Face au poids des agences d'urbanisme dans la prospective d'agglomération, les consultants en prospective se tournent surtout vers le niveau régional.

Le programme « Prospective et Territoires » joue un rôle important dans la diffusion de la prospective au niveau régional. Mais il ne suffit pas à expliquer la généralisation de la mobilisation de la prospective par les Régions à partir de 1991.

[77] On y retrouve l'équipe du CNAM avec Michel Godet, François Bourse et Philippe Mirenowicz avec son bureau d'études indépendant (le GERPA), mais aussi Guy Loinger (OIPR/GEISTEL), Christian Lemaignan (cabinet 3IN) et Sybille Rochas (Alliance Universitaire de Grenoble).

Pour cela, il faut aller regarder du côté des directives nationales concernant la préparation de la troisième génération de CPER (1994-1999).

Ces directives mettent l'accent sur deux dimensions : le renforcement du rôle des conseils régionaux à travers l'élaboration d'un plan régional, et le développement de la concertation avec les élus locaux et les autres partenaires locaux, notamment les chambres consulaires. La période de préparation du plan national et des CPER est étendue à deux ans (1991-1993). Dans cette logique, la prospective est mise en avant comme un instrument de construction collective d'un diagnostic de la situation régionale. Dans son rapport de 1991 sur la planification régionale, le Conseil économique et social souligne l'existence des premières expériences de prospective régionale et appelle à leur généralisation (Conseil Economique et Social 1991). Il mentionne le rôle potentiel des CESR dans la conduite de la prospective et présente les apports de la technique des scénarios.

Pays de la Loire : une déclinaison des directives nationales

Le travail prospectif en Pays de la Loire débute au printemps 1991, avec la diffusion du document « constat de la situation régionale et cadre de réflexion ». Ce document de diagnostic est rédigé par les services du SGAR (Michel-François Busnel) dans le cadre de la préparation du CPER et des chantiers interrégionaux. Les deux enjeux qu'il pointe (« donner une place à la Région dans le cadre européen » et « assurer un développement harmonieux de l'espace régional ») correspondent aux thèmes mis en avant au niveau national. Il est envoyé à 400 personnes (collectivités : parlementaires, conseils généraux, grandes villes et pays ; administrations régionales et préfets ; organismes consulaires, partenaires sociaux et associatifs) dans un courrier cosigné par le SGAR et le DGS de la région, pour solliciter leur participation à une réflexion prospective. Il est demandé aux acteurs d'envoyer leur réaction et contribution au SGAR.

> *« L'État et le Conseil régional des Pays de la Loire ont lancé en 1991 une réflexion conjointe destinée à dégager les grandes orientations à long terme de l'aménagement régional. Cet exercice permettra tout à la fois de participer avec pertinence aux grands chantiers d'aménagement du territoire engagés à l'échelon national (notamment sur le Bassin Parisien et la Façade Atlantique) et d'organiser dans les meilleures conditions la préparation du prochain contrat de plan »*
>
> Présentation de la démarche, décembre 1991,
> (Archives régionales des Pays de la Loire 338PR 107-111)

L'automne 1991 est consacré à la conception du dispositif mis en place pour la réflexion prospective, dans un dialogue entre le SGAR et la direction des Infrastructures, du Plan et de l'Aménagement du territoire du conseil régional, dirigée par Noel Mathieu. La proposition initiale comporte quatre cellules d'exploitation, rassemblant les services du SGAR et du Conseil régional pour analyser les contributions prospectives envoyées suite au questionnaire, et deux groupes de concertation plus formel : « région et Europe » et « espace régional ». Il est aussi proposé d'associer l'institut de géographie et d'aménagement régional de l'Université de Nantes (IGARUN) à la démarche.

Les consignes pour l'élaboration des CPER comme la structuration d'une offre d'expertise en prospective territoriale conduit à systématiser le recours à la prospective dans la planification régionale. Ce cadrage national est d'autant plus fort que ces démarches sont pilotées par les SGAR, en lien direct avec le Plan et la DATAR. Néanmoins, l'étude de la démarche ligérienne montre que la mobilisation de la prospective ne se traduit pas forcément par une application stricte des manuels de prospective. Le caractère prospectif de ces démarches reste assez formel et ne s'accompagne pas de la mise en place de dispositifs spécifiques.

2.2. Mobiliser et contrôler : des démarches dans la continuité de la planification régionale

Durant cette période (1983-1995), la prospective régionale contraste avec les démarches mises en œuvre au niveau intercommunal. Alors que ces dernières témoignent d'une appropriation de l'échelle métropolitaine par les nouveaux élus communautaires, les exercices menés par les régions traduisent la persistance de l'emprise de l'État. Le recours au futur reste rhétorique. Servant de cadre de mobilisation des élites socio-économiques, il n'entraîne pas de renouvellement des modes de faire de la planification régionale héritée des années 1960.

2.2.1. Poids de l'administration déconcentrée et retrait des élus

C'est sur le profil des acteurs à l'initiative de ces démarches que la prospective régionale se différencie le plus de la prospective métropolitaine. Nous avons vu que les exercices prospectifs menées au niveau des métropoles s'appuient sur une alliance entre l'équipe des agences d'urbanisme et une nouvelle génération d'élus entrepreneurs. Dans les premières démarches de prospective régionale, les élus occupent une place marginale. Ce sont les SGAR, placés sous la tutelle du préfet de région, qui assurent le pilotage de ces démarches.

En Rhône-Alpes comme en Pays de la Loire, les démarches prospectives sont lancées à l'initiative de l'administration déconcentrée. À cette époque, les SGAR sont confrontés à un enjeu de positionnement. Au lendemain des lois de

décentralisation, ils doivent trouver leur place face à la constitution d'une administration régionale autonome. Ils doivent aussi établir leur leadership sur les autres administrations déconcentrées. Dans ce contexte, l'élaboration du CPER leur permet d'affirmer une fonction de coordination.

> *« Le SGAR, c'était un peu l'équivalent du secrétariat général du gouvernement et du cabinet du Premier ministre réuni. Il y avait une fonction technique, avec l'élaboration du contrat de plan État-Région, la coordination des services de l'État déconcentrés et des politiques régionales d'État. Ce qui n'était pas évident, car l'autorité du SGAR n'était pas reconnue par toutes les administrations déconcentrées. Il y avait aussi une fonction très politique de relation avec les élus régionaux et les autres acteurs institutionnels. »*
>
> Entretien avec un ancien directeur du service d'études du SGAR Rhône-Alpes (25/02/14)

Cet enjeu de positionnement est encore plus prégnant pour les services d'études des SGAR. Issus du rattachement des ex-OREAM aux SGAR, les services d'études ont une mission incertaine. À la fin des années 1980, ils doivent encore faire la preuve de leur utilité et cherchent à se placer au centre de la production d'expertise au niveau régional.

Inscrit dans le cadre de l'élaboration des CPER, le recours à la prospective permet à l'État régional de marquer sa présence, sans se placer en situation de confrontation avec les assemblées régionales nouvellement élues. La prospective y est présentée comme une activité de production d'expertise, destinée à alimenter le diagnostic régional servant de base à la négociation du CPER.

Les conseils régionaux sont en retrait de ces démarches, notamment dans le cas rhônalpin. Certes, l'ensemble des courriers sont cosignés par le préfet et le président, ou le SGAR et le DGS. Mais leur association au pilotage apparaît plus formelle qu'effective. Focalisée sur la gestion de ses nouvelles compétences, l'administration des conseils régionaux s'investit de manière inégale dans ces exercices.

Cette absence est encore plus visible au niveau des élus. Contrairement aux élus communaux qui jouent un rôle actif dans l'élaboration de la prospective métropolitaine, les conseillers régionaux élus en 1986 restent passifs dans ces démarches. Cela s'explique par le déséquilibre entre le poids de l'administration et celui des élus, caractéristique des conseils régionaux. Déconsidérés par le régime

gaulliste, les élus locaux ont été associés le moins possible à la régionalisation fonctionnelle. L'élection des assemblées régionales au suffrage universel direct après 1986 ne suffit pas à changer cette situation. Face à une administration issue des grands corps de l'État, les nouveaux élus peinent (au moins dans un premier temps) à faire reconnaitre leur place.

Rhône-Alpes : le rôle du service d'études du SGAR

Le service d'études du SGAR est l'acteur principal de la démarche prospective rhônalpine. Avec le lancement d'une série de recherches prospectives, il se positionne comme la principale source d'expertise sur la situation de la région et son évolution, et s'inscrit dans la continuité des premiers travaux de l'OREAM Lyon – Saint-Étienne.

La mise en place d'une commission *ad hoc* limitée aux représentants de la « société civile » lui permet de tenir à distance les services du Conseil régional comme ceux des administrations déconcentrées. Le services d'études du SGAR assure le suivi technique de ce travail et participe à la rédaction du rapport final.

Le Conseil régional est quasiment invisible dans le travail de la Commission Carrière. Cosignataire de la lettre de mission, le président Béraudier laisse la main au préfet. Interrogé sur le sujet, l'ancien DGS du Conseil régional présente cette démarche comme une action unilatérale de l'État déconcentré :

> *« Je n'ai aucun souvenir de la commission Carrière dont vous me parlez. C'était qui ? Pour faire quoi ? Je me rappelle du SGAR et de son service d'études, mais absolument pas de cette commission. Ça devait être dans la perspective du contrat de Plan. La Région devait préparer sa stratégie, et l'État régional aussi : ça devait être la partie SGAR de la préparation du contrat de plan. »*
>
> Entretien avec un ancien DGS du Conseil régional Rhône-Alpes (11/07/14)

Ayant participé à la Commission Carrière, le géographe Michel Foucher fait même l'hypothèse que sa mise en place par le SGAR vise à contrôler l'action de la Région et à éviter une trop forte autonomisation de ses services.

> *« Le Conseil régional n'a joué aucun rôle dans la Commission Carrière. C'est une opération pilotée par le préfet, à l'époque de la mise en place du Conseil régional. L'objectif du préfet était d'encadrer la Région. D'ailleurs dans la Commission, c'est le SGAR qui a fait tout le boulot.»*
>
> Entretien avec un membre de la Commission Carrière (28/05/14)

Cette interprétation est néanmoins à nuancer. Du fait de sa double-casquette, Alain Mérieux est membre de la Commission. PDG des laboratoires Mérieux, il est aussi vice-président du Conseil régional. Membre du RPR, il est un des hommes forts du Conseil régional au tournant des années 1980-1990.

Pays de la Loire : un exercice aux mains des haut-fonctionnaires

En Pays de la Loire aussi, le SGAR est l'acteur à l'origine du travail prospectif. C'est lui qui élabore le document de diagnostic largement diffusé et qui détermine les principaux thèmes à aborder.

> *« C'est surtout le SGAR qui participe à l'élaboration du document ; le conseil régional n'a pas du tout le même poids en termes d'expertise. Le SGAR est une petite structure, mais il s'appuie sur toutes les directions régionales. Le document est ficelé juste avant les*

élections, avec un travail technique et une réflexion en commission. Puis il est repris juste après, pour servir de feuille de route à la nouvelle assemblée. »

Entretien avec une ancienne chargée de mission
au Conseil régional Pays de la Loire (24/03/14)

Cependant, les services du Conseil régional sont largement impliqués dans la démarche. Le chargé de mission du SGAR, Michel-François Busnel, est en contact régulier avec le directeur au Plan, à l'Aménagement du territoire et aux Infrastructures du conseil régional. L'essentiel du travail prospectif est effectué au sein de quatre cellules thématiques, correspondant aux directions du conseil régional, et composées des techniciens du SGAR et de la Région : emploi-formation, activités économiques – recherche, espace – communication, qualité de la vie.
L'élaboration du document *Pays de la Loire 2003-2015* est beaucoup plus technocratique que politique. Les élus y sont peu associés. C'est d'autant plus le cas que ce travail se déroule au moment des élections régionales de 1992.

« Les groupes de travail étaient très techno. C'était tous des ingénieurs des ponts et chaussés. Les élus n'étaient pas présents ; je ne m'en souviens pas en tout cas. Je n'ai pas non plus souvenir des élections régionales. C'était un non-sujet ; il n'y avait aucune inquiétude sur la réélection de Guichard dans une région où la droite était largement majoritaire. »

Entretien avec une membre de l'IGARUN (21/03/14)

Ce poids des haut-fonctionnaires dans l'élaboration du document et l'imbrication entre les services du SGAR et ceux de la Région sont aussi liés au profil d'Olivier Guichard. Président de l'EPR puis du Conseil régional depuis 1974, Guichard a longtemps été ministre. Il a pris l'habitude de travailler avec les haut-fonctionnaires d'État, et considère les services du SGAR comme une partie de l'administration du Conseil régional. À cette époque, le SGAR est d'ailleurs hébergé au sein de l'hôtel de Région.

Le rôle des services déconcentrés de l'État dans la relance de la prospective régionale est intéressant pour deux raisons. D'une part, il révèle l'intensité de la filiation entre ces démarches et la régionalisation du plan dans les années 1960. D'autre part, il invite à nuancer le propos sur l'autonomisation des Conseils régionaux à la suite des élections régionales de 1986. En dépit de la décentralisation, les services de l'État restent très présents dans le pilotage de l'action régionale.

2.2.2. Le renouvellement des alliances régionales

Dans la tradition de la planification régionale, ces démarches mettent l'accent sur la mobilisation des acteurs économiques et sociaux. Nous l'avons vu avec l'exemple du Limousin : un des objectifs majeurs de ces exercices prospectifs est d'installer l'échelle régionale comme le principal espace de discussion au niveau infranational. Comme pour les Commissions de modernisation du CGP, ces démarches ont avant tout une fonction de socialisation.

Cet effort de mobilisation devrait en toute logique être assuré par les Conseils économiques et sociaux régionaux (CESR). Héritiers de la CODER, les CESR constituent la deuxième assemblée régionale suite à la réforme de 1972 et la création des établissements publics régionaux. Paradoxalement, les deux cas étudiés révèlent plutôt une stratégie de contournement de ces structures. À cette époque, les CESR sont en voie de marginalisation, comme le montre l'exemple des Pays de la Loire.

> *« Quand elle arrive au pouvoir en 1982, la gauche s'interroge sur le maintien des CESR. Finalement elle les conserve, mais complètement vidés de leur substance. À cette époque ce sont des coquilles vides. (...) De 1982 à 1992, ce sont vraiment des années noires pour les CESR. Surtout en Pays de la Loire. Guichard ne sollicitait jamais le CESR ; il se demandait à quoi ça servait. Ce n'était pas son truc ; il est plutôt du genre grand commis de l'État. »*
>
> Entretien avec l'ancien directeur du CESR des Pays de la Loire (20/06/14)

Face à la notabilisation de leurs membres, les porteurs des démarches prospectives cherchent à renouveler les acteurs associés et à mettre en place un cadre de discussion moins formel. La mobilisation porte essentiellement sur deux types d'acteurs : les dirigeants d'entreprises et les universitaires.

Les modalités de l'implication de ces acteurs évoluent au fil du temps. Dans les premières expériences de prospective régionale, les acteurs sont choisis *intuitu personae* et mobilisés pour leur expertise de la situation régionale. À partir des années 1990, avec la systématisation du recours à la prospective dans le cadre de la préparation du XIe plan et des CPER, l'association des acteurs économiques et sociaux est beaucoup plus encadrée. Elle s'éloigne de la contribution experte pour revenir à une forme plus classique de concertation avec les corps intermédiaires.

Rhône-Alpes : la mobilisation des forces vives pour sortir du face-à-face SGAR / Conseil régional

La création d'une commission *ad hoc* pour effectuer le travail prospectif sur Rhône-Alpes à l'horizon 1995-2000 témoigne de cet accent mis sur la mobilisation des « forces vives » de la région. Ce groupe éphémère est composé essentiellement de patrons des grandes entreprises implantés en Rhône-Alpes et d'universitaires de la région. Aucun membre de l'administration n'y participe, que ce soit du côté du SGAR ou du Conseil régional.

> *« On voulait que la commission regroupe des acteurs de la société civile ; pas d'élus, surtout pas d'élus. Au départ on avait pensé à un universitaire de Grenoble. Finalement on a choisi Jean Carrière, qui faisait autorité : ancien président de la banque mondiale et de la société lyonnaise de banque. C'était un homme de caractère, qui venait de passer à la retraite et qui n'avait plus rien à prouver, ce qui garantissait son indépendance. On a composé le reste de la commission en dialogue avec lui, en essayant de garantir un certain équilibre territorial*

(des personnes de Lyon et de Grenoble, mais pas seulement). C'était surtout des grands patrons, des universitaires et quelques associatifs. »

Entretien avec un ancien directeur
du service d'études du SGAR Rhône-Alpes (25/02/14)

Figure 19. Liste des membres de la Commission Carrière
(Source : rapport d'étape de la Commission Carrière, 1987)

LISTE DES MEMBRES DE LA COMMISSION "PROSPECTIVE"

M. Jean CARRIERE
Président du groupe de travail
Président d'Honneur de la Société
Lyonnaise de Banque
Directeur Général de la Banque EUROFIN

M. Guy AUBERT
Directeur de l'Ecole Normale
Supérieure de Lyon

M. Kléber BEAUVILLAIN
Président Directeur Général
HEWLETT-PACKARD FRANCE

M. Xavier de BOCCARD
Président Directeur Général
de G.F.I. et Lenzbourg
Vice-Président du G.I.L.
Vice-Président de l'U.P.R.A.

M. DESMARESCAUX
Président Directeur Général de
Rhône-Poulenc Agrochimie

M. FOUCHER
Professeur de géographie à
l'Université LYON II
Chargé de mission au Centre d'analyse
et de prévision (quai d'Orsay)
Directeur de l'Observatoire de Géopolitique (Lyon)

M. Maurice GARDEN
Professeur à l'Université LYON II
Ancien responsable des Sciences de
l'Homme et de la Société au
Ministère de la Recherche
Ancien Directeur du Centre Pierre-Léon
Centre d'Histoire Contemporaine

M. Antoine GUICHARD
Associé-Gérant
Groupe CASINO

M. Bruno LACROIX
Président Directeur Général
Société ALDES
Président de la Commission Economique
du Comité Economique et Social

M. André LAURENT
Ancien Président de la Commission
Nationale de l'Aménagement Rural
Ancien Président de la Chambre
d'Agriculture de l'Ain

Madame LICHTENBERGER
Présidente régionale de
la Fondation des Associations

M. Alain MERIEUX
Président Directeur Général de
l'Institut Mérieux
Vice-Président du Conseil Régional

M. Alain PERIER
Président de la Chambre de Commerce
et d'Industrie de Chambéry
Président Directeur Général de la C.O.F.I.M.

M. Vincent de ROUX
Directeur Régional du réseau B.N.P.
Rhône-Alpes-Auvergne
Président du Comité Régional des
Banques

M. Daniel SONZINI
Directeur du Centre d'Action
Culturelle d'Annecy

M. Michel SOUTIF
Président de l'Alliance Universitaire
de Grenoble
Professeur à l'Université Scientifique
et Médicale de Grenoble

M. Jean VAUJANY
Président Directeur Général
MERLIN-GERIN

M. André VIANES
Professeur à l'Université LYON II

Pour le SGAR à l'initiative de la démarche, cet appel à la « société civile » est un moyen d'éviter toute confrontation entre l'administration déconcentrée et la nouvelle collectivité régionale. De même, il permet de neutraliser les tensions entre les échelons régional et départemental. En regroupant dans une commission officielle des représentants de l'élite économique et universitaire favorable à la régionalisation, il s'agit d'appuyer par une parole neutre la nécessité de renforcement du pouvoir régional.

Pays de la Loire : une concertation beaucoup plus institutionnalisée

Plus tardive, la démarche ligérienne s'inscrit dans des dispositifs beaucoup plus codifiés. La concertation au niveau régional constitue la priorité du gouvernement pour la préparation du XIe Plan, dans laquelle elle prend place. Dans ce contexte, la mobilisation des « forces vives » change de signification. Le but est moins de faire émerger une parole tierce pour sortir du face à face entre le SGAR et le Conseil régional, que d'intégrer au processus un grand nombre d'acteurs.
Le travail prospectif débute ainsi par l'envoi d'un diagnostic régional élaboré par le SGAR et d'un questionnaire sur les enjeux futurs à près de 400 partenaires. Il s'agit aussi bien des administrations déconcentrées, d'autres niveaux de collectivités que des corps intermédiaires (à commencer par les Chambres consulaires). Au départ, il est prévu de mettre en place deux groupes de travail thématiques (« Région et Europe » et « Espace régional ») pour piloter l'élaboration du document, sous la responsabilité conjointe du Préfet de région et du Président du Conseil régional.

Ces groupes n'ont finalement jamais été mis en place. Après les élections régionales de 1992, ils sont remplacés par la Conférence régionale d'aménagement. Lancée dès juin 1992, cette conférence rassemble les structures ayant été destinataires du questionnaire. Sa première séance est consacrée à la mise en discussion du rapport d'étape rédigé par les services du SGAR et de la Région. Elle témoigne d'un basculement de la démarche. La dimension prospective est progressivement mise de côté pour se concentrer sur la négociation du CPER. Elle est suivie de réunions plus ciblées sur des questions stratégiques pour la Région, pour garantir qu'elles soient traitées dans le contrat de Plan.

L'étude des acteurs impliqués dans ces démarches nous conduit à souligner la fonction de mobilisation des démarches prospectives. Comme pour la génération précédente, ces exercices servent surtout à enrôler les élites socio-économiques favorables au renforcement du niveau régional.

2.2.3. Un usage de la prospective essentiellement formel

L'étude de la prospective régionale à cette période conduit à un constat paradoxal. D'un côté, elle donne lieu à l'émergence de consultants spécialisés sur ce sujet et à la structuration d'un champ d'expertise spécifique. Ces experts cherchent à renforcer la technicité de la prospective, de manière à solidifier cet instrument et à justifier la nécessité de leur intervention. À travers la publication de manuels ou

l'organisation de colloque, ils déclinent la prospective en une série de techniques stabilisés, comme celle des scénarios ou de l'analyse structurelle.

À l'inverse, l'analyse des formes prises par la prospective dans les deux démarches régionales étudiées met en lumière le caractère très lâche des dispositifs mis en place : aucun expert de la prospective n'y a été mobilisé. La traduction matérielle de ces exercices frappe par sa banalité : mise en place de groupes de travail, discussion libre entre les participants, rédaction de rapports administratifs…

Cette absence de technicisation s'accompagne d'un flou sur la définition du futur. L'état projeté du territoire n'est jamais évoqué et l'horizon temporel du travail prospectif reste incertain. Interrogée sur la démarche ligérienne, une des interviewées ne cache pas sa surprise :

> *« Ah, je ne pensais pas du tout que vous alliez me parler de ça, parce que ce n'était pas du tout de la prospective. C'était la rédaction du contrat de plan, avec une négociation entre les acteurs sur les grands projets et leurs financements. C'était une série de réunions organisées par le SGAR et la Région avec leurs partenaires, où chacun défendait ses intérêts. C'était des réunions de négociation : chacun défendait une posture. Il n'y avait aucune carte, aucun nom de villes (hormis les grandes agglos). Il fallait rester flou sur la dimension spatiale, pour ne pas trop s'engager non plus. »*
>
> Entretien avec une membre de l'IGARUN (21/03/14)

Ces démarches s'apparentent à la construction d'un diagnostic de la situation actuelle du territoire.

Rhône-Alpes : la production d'un rapport d'experts

Contrairement à *Limousin 2007* qui se déroule à la même période, le travail de la Commission Carrière n'est pas accompagné par un expert de la prospective. Dans le rapport final, la prospective n'est jamais définie clairement. Ce terme est pourtant largement mis en avant pour présenter les travaux de la commission, comme en témoigne le titre du rapport *Rhône-Alpes ? Une prospective*.
Le travail de la commission repose sur l'audition de personnalités nationales et sur la discussion entre ses membres. Aucune méthode spécifiquement prospective n'est appliquée, alors même que la lettre de mission semble inviter à l'utilisation des scénarios, en demandant à la commission de « cerner les états possibles de la région à terme d'une décennie ». Ici, contrairement au *Groupe 1985* du Plan en 1964, le terme de prospective ne semble pas avoir fait débat. Chacun des membres s'en saisit d'une manière singulière pour faire passer son point de vue sur le développement de la région Rhône-Alpes. Dans son introduction au rapport final, Jean Carrière présente ainsi les objectifs des travaux de la commission :

> *« Il s'agissait davantage de définir les conditions optimales d'un développement de la région que d'analyser dans le détail les évolutions institutionnelles à venir. » (Carrière 1988, p. 8).*

Pays de la Loire : le refus d'une technisation de la démarche

Au lancement de leur travail prospectif, le SGAR et le Conseil régional décident d'y associer deux géographes de l'institut de géographie et d'aménagement régional de l'Université de Nantes : Jean Renard et Alain Chauvet. Sans être des experts nationaux de la prospective, ces deux universitaires sont en charge de l'accompagnement méthodologique de la démarche. Ils participent aux réflexions sur les dispositifs à mettre en place et à l'ensemble des réunions.

Dans une note du 10 avril 1992, alors que les groupes conjoints SGAR/Régions travaillent à l'élaboration du rapport d'étape, Alain Chauvet regrette les insuffisances méthodologiques de la démarche. Distinguant « prospective anticipative » et « prospective exploratoire », il critique la confusion entre l'horizon du CPER et le long terme :

> *« Le travail des commissions a montré une hésitation permanente entre les propositions concrètes pour le contrat de plan et les réflexions de prospectives, ce qui conduit peut-être à distinguer plus nettement les deux démarches »*
>
> Note d'Alain Chauvet du 10 avril 1992
> (archives du conseil régional des Pays de la Loire)

Il propose en conséquence de renforcer la méthodologie prospective en dissociant plusieurs phases successives : « analyse des tendances », « identification des variables » (internes / externes), « énoncé des hypothèses » puis « élaboration des scénarios ». Dans une seconde note (18 mai 1992), il milite de nouveau pour l'introduction de la technique des scénarios pour structurer le travail des groupes, dans l'optique de l'élaboration d'un livre blanc. Il va jusqu'à proposer une première version de trois scénarios possibles axés sur le positionnement géostratégique de la région Pays de la Loire : « Finisterre atlantique » (marginalisation de la façade atlantique), « porte atlantique » (structuration le long de l'axe ligérien), « Ouest Atlantique » (enracinement local et autonomie de la région).

Alain Chauvet étant décédé au moment de notre enquête, nous n'avons pu aborder cette contribution méthodologique avec lui. Néanmoins, tout porte à penser que cette proposition n'a eu aucun écho du côté des porteurs de la démarche. D'une part, cette méthode n'est pas mise en œuvre dans la suite de la démarche. Au contraire, l'installation de la Conférence régionale d'aménagement marque un effritement de la dimension prospective. D'autre part, le traitement des archives régionales ne montre aucune trace de réponses de la part du SGAR ou du Conseil régional. La question méthodologique n'est pas abordée dans les réunions qui suivent ces deux notes. Cet épisode démontre la réticence des porteurs de ces démarches à techniciser davantage le travail prospectif.

Pourquoi les porteurs choisissent-ils de présenter ces démarches comme prospectives, alors que les dispositifs mis en place sont en décalage avec les méthodes mises en avant par les nouveaux experts de la prospective régionale ? Nous affirmons que le recours à la prospective vaut moins pour son appareillage méthodologique que pour la charge symbolique de l'instrument. Le terme de prospective est mobilisé pour qualifier le statut de ces démarches, afin de les différencier de la négociation du CPER proprement dite. Il est utilisé pour ménager la liberté de parole des participants et réduire la portée prescriptive de leurs affirmations.

2.3. Faire exister la région : la prospective au-delà des départements

En dépit de leur caractère formel, ces démarches prospectives participent à donner de la substance à ces institutions récentes. Le recours au futur contribue ainsi à situer l'échelle régionale dans l'organisation territoriale française, malgré son absence d'ancrage historique ou culturel (Keating 1997). Ces exercices sont aussi l'occasion de redéfinir la répartition des rôles entre les administrations déconcentrées de l'État et les nouveaux conseils régionaux.

2.3.1. L'échelle régionale, interface entre le local et le global

Quelle est la fonction donnée à ces démarches prospectives par les institutions qui les portent ? La lecture des documents produits montre que l'enjeu principal de ces démarches consiste à établir l'échelle régionale, et à en démontrer la pertinence.

À travers ces travaux prospectifs, il s'agit de mettre en lumière l'unité des espaces régionaux et le poids des interdépendances entre les territoires qui les composent. À cette époque, la lecture départementale reste prédominante. C'est particulièrement le cas en Rhône-Alpes et en Pays de la Loire, où cette nouvelle échelle ne peut pas s'appuyer sur une identité régionale historique, contrairement à la Bretagne ou à l'Alsace.

Dans cette perspective, le recours à l'anticipation s'avère utile. Il permet de dépasser le constat d'absence d'identité préexistante pour mettre l'accent sur l'unité potentielle de la région et en souligner les apports (Loinger 1994). Le rapport de la commission Carrière illustre cette logique :

> *« Le constat apparent : une non-région. Rhône-Alpes n'a ni histoire ni géographie commune (…) Le verdict serait donc sans appel : sans unité géographique, sans ciment commun historique, sans capitale fédératrice, sans « conscience d'être », l'entité administrative appelée Rhône-Alpes ne serait pas une région, tout au plus une mosaïque, une juxtaposition arbitraire d'ensembles socio-économiques indépendants… Et pourtant (…), le fait qu'il n'y ait pas eu dans le passé de processus politique intégrateur ne prouve ni que cela n'eut pas été souhaitable, ni qu'il ne puisse y en avoir maintenant ou à l'avenir »*
>
> Rapport de la Commission Carrière, p. 27

La prospective est aussi l'occasion de justifier l'utilité du niveau régional en jetant les projecteurs sur certaines évolutions. Les démarches étudiées mettent beaucoup l'accent sur l'augmentation des échanges internationaux et l'accélération de l'intégration européenne, à la suite de la signature de l'Acte unique européen en 1986. La lettre de mission de la commission prospective Rhône-Alpes témoigne de cette perspective :

> *« Plutôt que de focaliser la réflexion sur le seul espace régional, l'objectif sera de tenter de positionner la région Rhône-Alpes d'une part dans l'ensemble national et par rapport aux autres régions françaises, d'autre part dans l'environnement international et par rapport aux autres régions européennes »*
>
> Lettre de mission adressée à Jean Carrière du 15 juillet 1987

La région est ainsi présentée comme l'échelle intermédiaire entre le local et l'Europe, voire le monde. Elle n'est pas considérée comme un ensemble autonome, mais comme un espace d'interface entre d'autres échelles. Mis en avant par la DATAR, le thème de l'inter-régionalité s'est d'ailleurs beaucoup appuyé sur les travaux prospectifs (Balme, Brouard et Burbaud 1995).

Cette observation est importante. Elle révèle que le recours à la projection prospective oriente la définition de l'échelle régionale : l'étude de la situation statistique du territoire conduirait à appréhender la région de manière différente, en la considérant davantage comme un bloc séparé et en mettant en lumière son hétérogénéité interne.

Rhône-Alpes : la prospective pour sortir d'une vision fragmentée de l'espace régional

Issue de la réunion entre la région du Rhône et la région des Alpes, l'unité de l'espace régional Rhône-Alpes reste encore incertaine à la fin des années 1980. Cette lecture fragmentée de la région est accentuée par la concurrence entre Lyon, Grenoble et Chambéry. En faisant appel à des acteurs économiques et universitaires, le SGAR cherche à mettre en avant une vision unifiée de l'échelle régionale.

> *« La grande question de la commission, c'était : comment faire en sorte que Rhône-Alpes, qui dispose a priori de la taille européenne, puisse se développer et tirer l'économie du Grand Sud-Est ? Comment construire une identité régionale porteuse d'un projet commun ? Un des axes forts était d'organiser une union sacrée entre Lyon et Grenoble, qui à l'époque se tournaient le dos, provoquant une fragmentation de la Région. C'est l'esprit de la voie Dauphine : unifier, intégrer. »*
>
> Entretien avec un ancien directeur
> du service d'études du SGAR Rhône-Alpes (25/02/14)

Pour ce faire, le rapport Carrière s'appuie sur deux éléments. D'une part, il interroge le positionnement de la région à l'échelle européenne. L'introduction pose l'hypothèse de la constitution de trois ensembles sub-européens et pointe la nécessité de Rhône-Alpes de s'y raccrocher pour tirer parti de

ces dynamiques de développement. D'autre part, le rapport se focalise sur la question des villes et sur l'intérêt de leur mise en réseau. Les propositions émises vont dans ce sens : « organiser une dynamique de réseau entre les villes de la région » et « faire bénéficier l'ensemble des rhônalpins de l'existence du réseau des villes de Rhône-Alpes » (Carrière, p. 27). La vision du services d'études du SGAR (héritier des OREAM) et le profil des membres de la commission expliquent en partie le prisme métropolitain du rapport prospectif (Bonneville 1989).

Cet accent sur la constitution d'un réseau de villes à l'échelle régionale se retrouve dans le séminaire prospectif du Conseil régional en mars 1988. Organisé en parallèle des travaux de la Commission Carrière, ce séminaire résulte de l'initiative du DGS du Conseil régional. Présidé par Charles Béraudier, il rassemble les élus régionaux, les conseillers économiques et sociaux, les présidents des Conseils généraux, les Préfets et les Maires des villes-centre. En préalable, le Conseil régional a missionné l'urbaniste Charles Lambert[78] pour concevoir trois scénarios contrastés sur l'évolution possible de l'organisation territoriale de la région. Le séminaire consiste en la présentation de ces scénarios, et de leurs évaluations/discussions par huit urbanistes européens.

> *« Les scénarios de Charles Lambert, ça je m'en souviens très bien ; c'est moi qui en avais été à l'initiative. L'idée était d'intéresser les nouveaux élus et de faire passer le message sur l'échelle régionale et les compétences de la Région. Ça devait être juste après les élections de 1986, du temps de Béraudier. Je connaissais bien Charles Lambert et il était à l'époque président d'une association internationale des architectes et urbanistes. On avait organisé une journée où on avait invité des urbanistes européens à venir plancher sur l'évolution du territoire régional, à partir des scénarios de Charles Lambert. Je leur avais demandé de dessiner des cartes. Ça avait plutôt bien marché, les conseillers régionaux avaient accroché. »*
>
> Entretien avec un ancien DGS du Conseil régional Rhône-Alpes (11/07/14)

Le contenu des trois scénarios de Charles Lambert est assez proche du travail prospectif de la Commission Carrière. Les scénarios portent sur la question de l'organisation de l'espace régional et se focalisent sur les relations entre les grandes villes de Rhône-Alpes : « un groupe de villes », « un réseau de contrats » et « l'eurocité ».

Pays de la Loire : positionner l'échelle régionale

La région Pays de la Loire est confrontée au même problème d'absence d'unité de l'espace régional. La démarche *Pays de la Loire 2003-2015* a pour but de construire la cohérence de la région, tout en donnant des gages aux différents départements qui la composent :

> *« En 1991 le gouvernement a décidé de poursuivre le CPER, mais avec une concentration sur certaines priorités. À cette époque la Région reste une institution récente. Elle est vue avec suspicion par les conseils généraux et les agglomérations, soucieux de leur indépendance. Il faut donc arriver à donner une âme à cette région administrative, alors que la Mayenne voulait être rattachée à la Bretagne et que la Sarthe a toujours regardé vers Paris. Dans la négociation du CPER on avait un grand souci d'équilibre entre les différents départements, qui étaient largement représentés au sein de la Conférence Régionale d'Aménagement. Le compromis repose sur le fait d'éviter la suprématie de Nantes : pour le Mans c'était loin l'estuaire. »*
>
> Entretien avec un ancien directeur
> du Conseil régional Pays de la Loire, 13/11/13

Cette tentative passe notamment par l'accent mis sur la dimension interrégionale. Elle correspond à une directive de la DATAR, qui l'accompagne de la mise en place des animateurs interrégionaux de

[78] A la tête du cabinet d'architecture *Babylone* et président du Conseil Européen des urbanistes, Charles Lambert est une figure éminente de l'urbanisme à cette époque.

prospective. La couverture du document final illustre cette logique : la région Pays de la Loire est présentée comme l'intersection entre deux blocs interrégionaux : le Bassin parisien et l'Arc Atlantique.

Figure 20. Couverture du rapport de la démarche *Pays de la Loire 2003-2015*
(Source : archives du Conseil régional Pays de la Loire, 1993)

2.3.2. La reprise en main du futur par l'institution régionale

La prospective est aussi saisie par les nouvelles institutions régionales pour affirmer leur place dans l'organisation territoriale française. Au lendemain des premières lois de décentralisation, les Régions restent prise en étau entre « la pesanteur centralisatrice » et le « verrou départemental » (Chevallier 1984). Elles peinent à émerger comme un échelon d'action publique autonome, face au poids persistant du niveau départemental.

Dans ce contexte, la prospective est souvent mobilisée à des fins institutionnelles. Elle ne vise pas uniquement à faire exister l'échelle régionale à travers la projection à long terme et l'élaboration d'un diagnostic, mais aussi à donner du poids aux acteurs qui portent ces démarches et à en renforcer la légitimité.

En entreprenant ces exercices prospectifs, les institutions régionales cherchent tout d'abord à tirer parti de la visibilité qu'ils procurent. Associant un grand nombre de participants, ces démarches sont l'occasion de positionner les régions (SGAR et Conseil régional) comme l'instance organisatrice des échanges.

Cette activité de production d'expertise et de stratégie a aussi pour vocation d'asseoir la légitimité des régions comme l'échelon du long terme. Elle permet de sortir de la concurrence entre collectivités pour placer l'action régionale à un autre niveau. L'absence de dimension prescriptive de ces démarches est un moyen de contourner le principe de non-tutelle, en cherchant à faire émerger une vision stratégique de référence pour le territoire régional.

Le degré d'affirmation du Conseil régional et sa relation à l'État déconcentré varient significativement entre les deux terrains étudiés. La volonté d'autonomie du Conseil régional est plus forte en Rhône-Alpes, surtout après l'arrivée de Charles Millon. Elle est plus faible en Pays de la Loire, du fait notamment d'une imbrication plus poussée entre l'État déconcentré et la nouvelle institution régionale.

Rhône-Alpes : le passage de la prospective au schéma régional d'aménagement

En 1988, le président du Conseil régional (Charles Béraudier) décède brutalement ; il est remplacé par Charles Millon. Ce changement de présidence entraîne une transformation du positionnement du Conseil régional Rhône-Alpes, accentuée après les élections de 1992.

> *« Le passage de Béraudier à Millon marque un changement de génération. Béraudier était un homme très consensuel, tout à fait à l'aise avec cette assemblée des représentants des collectivités. Et il était aussi très investi sur la gestion de la municipalité lyonnaise. Alors que Millon est plus politique (je ne sais plus si à l'époque il est déjà président du groupe UDF à l'assemblée nationale). Il a une appétence plus naturelle à assurer une vision plus autonome de la collectivité régionale. Même si c'était un rural : il venait d'un petit bourg de l'Ain. »*
>
> Entretien avec un ancien DGS du Conseil régional Rhône-Alpes (11/07/14)

Millon met l'accent sur l'autonomisation de l'échelon régional et investit pour cela le thème de l'aménagement du territoire. Reprenant à son compte le séminaire prospectif organisé en mars 1988 par le Conseil régional, il annonce l'élaboration d'un Schéma régional d'aménagement et de développement (SRAD). Ce schéma a pour but d'orienter les politiques du Conseil régional et de préparer le prochain CPER ; il porte explicitement sur le moyen-long terme.

> *« Ce document exprime la capacité d'initiative de la Région pour son développement et son aménagement, en proposant un certain nombre de projets concrets. Mais il n'est pas un exercice de programmation, et son élaboration n'est pas un débat budgétaire : il fixe les orientations à moyen ou à long terme »*
>
> Comité orientation du schéma régional, réunion du 30 novembre 1989

Figure 21. Coupure de presse sur l'adoption du schéma régional rhônalpin
(Source : archives du Conseil régional Rhône-Alpes)

VIE PUBLIQU

SUPPLÉMENT AU N° 241 - DECEMBRE 1993/JANVIER

Aménagement du territoire :
Rhône-Alpes passe à l'acte

RHONE-ALPES

Aménagement du territoire : *Rhône-Alpes prend les devants*

Depuis un an, la région Rhône-Alpes dispose d'un schéma d'aménagement et de développement. Premier du genre, ce document de référence, voté par l'assemblée régionale, dessine les grandes lignes stratégiques du développement futur de la région. Genèse d'un projet ambitieux.

En dehors de ses compétences obligatoires, la région doit, selon le législateur, promouvoir l'animation économique, sociale et culturelle et l'aménagement du territoire. Une mission plutôt floue, sans directive précise, que le conseil régional Rhône-Alpes a décidé très tôt de prendre en main, pour donner à la région le grand dessein qui lui manquait.
La réflexion est lancée dès 1987 par un petit groupe d'experts locaux, issus de la société civile. Ils se réunissent entre les sessions budgétaires du conseil régional et réfléchissent au contenu qu'il faut donner à une institution en mal d'identité. Ces réunions informelles débouchent, le 1er mars 1988, sur une grande journée de débats au sein du conseil régional. Objectif : imaginer, par une réflexion prospective, le développement de la région dans les trente années à venir. Les élus sont unanimes : la région ne doit pas se contenter d'être un regroupement administratif abstrait. Elle mérite mieux. La région Rhône-Alpes a l'apparence d'une grande région par sa taille et sa population et dispose de tous les atouts pour supporter la comparaison avec d'autres régions voisines européennes. Manque la charpente pour unifier, harmoniser et exploiter toutes ses richesses. D'où l'idée de donner à la région un rôle d'organisation du territoire.

Réconcilier Lyon et Grenoble

En 1989, un autre groupe d'experts planche à nouveau sur l'avenir de Rhône-Alpes. La réflexion s'affine et se rapproche des réalités du terrain. La région Rhône-Alpes, artificiellement découpée, ne peut se prévaloir, comme la Bretagne ou la Bourgogne, de posséder un patrimoine culturel et économique commun à tous ses habitants. En réalité, deux régions cohabitent : la première, la plus prospère, à l'est du sillon rhôdanien, regroupe Grenoble, Annecy et Chambéry. La seconde, à l'ouest, comprend Lyon, Valence et Saint-Etienne. Pour que Rhône-Alpes accède au rang d'eurocité auquel elle aspire, le rapport pose un préalable : souder ces deux parties en réconciliant notamment Grenoble et Lyon pour créer un axe de développement stratégique : la voie Dauphine. Car si la co-existence de plusieurs pôles compétitifs caractérise la géographie de la région Rhône-Alpes, tous ces pôles présentent l'avantage de se relier les uns aux autres en moins d'une heure de temps. Un atout à exploiter, selon le rapport, qui voit dans toutes ces villes, les "quartiers" d'une grande et même eurocité.
Au conseil régional, sous la présidence de Charles Millon dont c'est le cheval de bataille, germe alors l'idée de créer un schéma d'aménagement, propre à la région, qui serve de document de référence. Sept groupes de travail sont créés et confiés aux vice-présidents de l'assemblée : recherche et enseignement supérieur, environnement des entreprises, routes et communications, aménagement rural et environnement, culture, tourisme, affaires sanitaires et sociales. Un bureau d'études est chargé d'animer l'ensemble et de rendre compte du travail de chaque groupe. En décembre 1990, une première rédaction est soumise aux élus lors d'une journée de débats.
Un an plus tard, le Conseil économique et social ainsi que l'assemblée régionale examinent une deuxième mouture. En 1992, la nouvelle assemblée, élue en mars et fortement teintée de vert, amende une troisième et dernière version, sur laquelle a planché une commission nouvellement créée, consacrée à l'aménagement du territoire. A la majorité des voix, le texte définitif est adopté en séance plénière en octobre 1992, après cinq ans d'efforts. Le schéma d'aménagement et de développement de Rhône-Alpes met en avant trois dimensions de l'espace régional : les espaces dits "du quotidien" ou "de proximité" sont des bassins de vie homogènes, à taille humaine, où peuvent se développer des initiatives locales, soutenues par le conseil régional à travers des contrats globaux de développement ; les "espaces de projets" sont des réseaux de villes à l'échelle régionale ; enfin, "les espaces à enjeux" sont des sites stratégiques d'intérêt européen, comme l'aéroport de Satolas ou la gare de Montmélian, voués à être modernisés.
Déjà, le conseil régional a commencé à mettre le schéma en application puisque, depuis le mois de juillet dernier, seize sites pilotes - deux par département - ont été choisis pour expérimenter les premiers contrats globaux de développement. Car, après toutes ces années de recherche et de tâtonnements, le conseil régional est bien déterminé à rendre le schéma rapidement opérationnel. Et c'est bien là la première vertu de ce schéma : ne pas finir dans un tiroir ! ■

VIE PUBLIQUE - DECEMBRE 1993/JANVIER 1994 | 11

Le processus d'élaboration de ce schéma illustre cette volonté de prise d'autonomie du conseil régional par rapport au SGAR et aux administrations déconcentrées. La démarche est directement pilotée par le président du Conseil régional et sa mise en œuvre est confiée à un cabinet privé[79]. Paradoxalement, cette prise de distance avec le SGAR dans la conduite de la démarche s'accompagne d'une reprise du contenu du rapport de la Commission Carrière. On y retrouve la définition de la Région comme instance organisatrice de la mise en réseau des villes. Mesure phare du SRAD, la création d'une société d'économie mixte régionale pour l'aménagement et la planification apparaît comme l'application de la proposition du rapport Carrière sur la mise en place « d'une agence technique régionale d'aménagement » (Carrière 1988, p. 37).

Pour Charles Millon, l'élaboration de ce schéma et sa dimension prospective ont deux avantages. D'une part, le SRAD sert de ciment à la nouvelle majorité régionale, à la suite des élections de 1992. Après cette date, Millon est à la tête d'une majorité composite, marquée par la présence des élus écologistes. La conception du schéma est un moyen de donner des gages à ces élus, sur la prise en compte de leur préoccupation. Initié en 1989, le Schéma est largement revu en 1992 pour intégrer les revendications des écologistes.

> *« Quand je suis arrivé au Conseil régional, ma première mission était de lancer, de réaliser… d'arriver à créer une majorité politique. À l'époque la droite n'avait pas la majorité absolue, et Millon avait dû faire alliance avec les écologistes. Le schéma régional a permis de faire tenir cette majorité autour d'un document commun, dans lequel chacun se*

[79] C'est ce même cabinet, TEN, qui avait accompagné l'agence d'urbanisme au moment de la publication de *Lyon 2010*.

retrouvait. C'était un document assez court, qui permettait de souder la majorité. Il différenciait plusieurs types de territoires avec les espaces du quotidien, les espaces de projet (là où on avait le droit de bétonner) et les espaces à enjeux. Ce document était un compromis avec les écologistes. »

Entretien avec un ancien membre du cabinet de Charles Millon (21/05/14)

D'autre part, l'élaboration de ce schéma vise à établir un dialogue entre le Conseil régional et les autres niveaux de collectivités, tout en affirmant son leadership. Dans cette logique, le SRAD a pour vocation de définir l'organisation future du territoire régional. Mettant l'accent sur l'aménagement du territoire, il ne se limite pas aux compétences opérationnelles de l'institution régionale.

« L'objectif est d'élaborer un document de référence qui puisse servir de base pour tous les partenaires du développement régional, en vue de mettre en œuvre une stratégie de nature à renforcer la position de Rhône-Alpes face à la concurrence extérieure et singulièrement des autres régions européennes (…) Les thèmes choisis par la Région débordent largement des compétences strictes qui sont les siennes car ils se situent dans le cadre d'une politique plus globale »

Comité orientation sur le SRAD du 30 novembre 1989
(archives du conseil régional Rhône-Alpes)

Deux éléments liés au SRAD contribuent à réaliser cette ambition défendue par Charles Millon : les Contrats globaux de développement et l'opération « Partenaires de territoire ». Une fois élaboré, le SRAD donne lieu à une série de réunions publiques, menées dans chaque département de la région à destination des élus locaux. L'exécutif régional vient y présenter les orientations du schéma et y affirmer la volonté de la Région de se placer à l'écoute des autres collectivités. Relayées dans la presse régionale, ces réunions renforcent la visibilité de cette institution nouvelle. L'élaboration des Contrats globaux de développement s'inscrit dans la même logique de renforcement des liens de la Région avec les autres collectivités (Vanier 1995).

Pays de la Loire : la construction de la convergence entre le SGAR et le Conseil régional

En Pays de la Loire, cette volonté d'affirmation du Conseil régional est beaucoup moins marquée. Ancien ministre, Olivier Guichard est plus proche de l'administration déconcentrée. Il considère les services du SGAR comme partie intégrante de l'administration régionale.

Alors qu'en Rhône-Alpes la prise de distance entre l'État déconcentré et le Conseil régional avait conduit au lancement de deux démarches prospectives, la situation ligérienne se caractérise au contraire par l'imbrication entre ces deux structures.

« A l'époque du deuxième CPER, ce sont les administrations déconcentrées qui sont les plus nombreuses et qui détiennent l'expertise. Le but était de construire des convergences entre le SGAR et la Région. Le SGAR était présent à toutes les réunions. »

Entretien un ancien directeur général adjoint au développement économique
au Conseil régional Pays de la Loire (10/06/14)

L'exercice *Pays de la Loire 2003-2015* peut être appréhendé comme un moyen de renforcer la convergence entre ces structures, à travers la construction d'un diagnostic commun.

2.4. Conclusion intermédiaire

Dans cette section, nous avons voulu mettre en exergue la filiation entre cette relance de la prospective par les régions à la fin des années quatre-vingt et la planification régionale mise en œuvre vingt ans plus tôt. En dépit des lois de décentralisation et de la création des Conseils régionaux comme collectivité territoriale de plein exercice, les démarches étudiées apparaissent comme une réactivation de la régionalisation fonctionnelle.

Tableau 5. L'énoncé d'institution de la deuxième génération de prospective régionale

Fonctions de l'énoncé	Intensité	Modalités
Démontrer l'unité	**=**	Accent sur les tendances exogènes et sur les recompositions territoriales de niveau européen : la région comme échelle et non comme espace délimité.
Justifier l'utilité	**=**	La Région comme interface entre le local et le global dans un contexte d'européanisation, avec une fonction de coordination et de mise en réseau (continuité avec la régionalisation fonctionnelle).
Revendiquer le pilotage	**+**	Appropriation de la prospective par les Conseils régionaux pour exister comme institution : en s'appuyant sur l'État déconcentré (Pays de la Loire) ou en s'en émancipant (Rhône-Alpes).

Pour démontrer l'unité de l'espace régional, les énoncés prospectifs ne cherchent pas à construire de toute pièce un sentiment d'appartenance ; ils reconnaissent au contraire la faiblesse des identités régionales. Plutôt que de rigidifier les frontières des nouvelles collectivités, les démarches ligérienne et rhônalpine viennent positionner ces régions dans des ensembles plus vastes : « l'Arc atlantique », « le Bassin parisien », ou « l'Europe médiane-alpine ». Le détour par le futur est mobilisé pour construire un discours unifié sur l'espace régional, en mettant l'accent sur les tendances exogènes (l'intensification de la concurrence territoriale, la place croissante de l'innovation dans l'économie…) et sur les recompositions territoriales à l'échelle européenne. Souligner les enjeux communs permet aux régions d'atténuer la fragmentation départementale, tout en restant attentives à l'équilibre entre les territoires qui les composent.

Ce discours se retrouve lorsqu'il s'agit de définir l'utilité de l'institution régionale. L'analyse des démarches révèle un décalage entre les domaines d'intervention des Conseils régionaux et les thématiques abordées par les énoncés

prospectifs. Refusant d'enfermer les régions dans leur bloc de compétences, les acteurs qui portent ces démarches se concentrent sur la fonction de coordination et de concertation de l'échelon régional. En Pays de la Loire comme en Rhône-Alpes, la région est présentée comme une interface entre le local et le global. S'appuyant sur le discours des universitaires et des acteurs économiques, les SGAR et les Conseils régionaux cherchent à démontrer que l'échelle régionale est la seule suffisante pour exister à l'échelle européenne et pour assurer la coordination des autres niveaux de collectivités.

Cette filiation entre régionalisation fonctionnelle et prospective régionale apparaît enfin à travers le profil des acteurs qui mobilisent le futur. Héritiers des Missions régionales et des OREAM, les SGAR jouent un rôle déterminant dans la diffusion de la prospective au niveau régional. L'élaboration d'un discours prospectif transversal en lien avec la préparation des CPER leur permet de conserver une fonction d'intermédiaire entre les élus locaux et l'État central. Cette configuration varie toutefois entre les deux cas étudiés. En Pays de la Loire, où l'imbrication entre l'administration régionale et les services déconcentrés de l'État est particulièrement marquée, la démarche prospective agit comme un espace de dialogue et de partage d'expertise. En Rhône-Alpes, la tension entre le SGAR et le Conseil régional est plus marquée. Cherchant à affirmer son leadership une fois arrivée à la présidence de l'assemblée régionale, Charles Millon reprend à son compte les travaux prospectifs menés par la Commission Carrière. Prenant ses distances avec l'État déconcentré, le président du Conseil régional mobilise le futur pour consolider sa majorité avec les écologistes et engager le dialogue avec les territoires infrarégionaux, tout en contournant l'opposition des Conseils généraux.

3. Conclusion

Que retenir de cette analyse de la circulation du recours à la prospective au niveau des régions et des métropoles dans les années 1980 ? Deux points communs entre ces deux niveaux méritent d'être soulignés. Premièrement, la mobilisation de la prospective apparaît comme un vecteur d'appropriation par les collectivités de la régionalisation et de la métropolisation fonctionnelles. À travers ces démarches, les institutions étudiées cherchent à réactiver l'énoncé modernisateur défini vingt ans plus tôt, après une décennie 1970 marquée par le retour des collectivités traditionnelles et la remise à l'honneur de la proximité. Cette ambition est moins portée par les collectivités elles-mêmes que par des acteurs intermédiaires : les agences d'urbanisme au niveau métropolitain et les SGAR au niveau régional.

Deuxièmement, l'appréhension du futur se transforme par rapport à la planification étatique des années 1960. La prospective reste associée au long terme, mais elle en change la définition. Les tentatives d'estimation quantifiée du long terme et de sa modélisation systémique sont abandonnées, pour laisser place à l'identification de tendances qualitatives. La prospective est davantage mobilisée comme un espace de discussion et de construction de consensus, que comme un instrument de projection. Si les régions et les métropoles ont recours au futur à travers leur activité planificatrice, ce n'est pas pour afficher des objectifs à long terme. C'est principalement pour mettre à distance les divergences d'intérêts entre les participants et contourner les acteurs opposés à une planification intégrée.

Malgré ces points communs, cette génération se caractérise par l'importance des différences entre les quatre cas étudiés. Cette différenciation s'observe tout d'abord entre les échelons d'action publique : les démarches métropolitaines et les démarches régionales ne correspondent ni aux mêmes acteurs, ni aux mêmes objets. Alors que les élus jouent un rôle de premier plan dans la prospective des agences d'urbanisme, leur rôle est plus limité dans la prospective régionale. S'inscrivant la filiation de la planification régionale, celle-ci reste contrôlée par les grands corps techniques de l'État. Elle est aussi davantage encadrée par des instructions nationales énoncées par le Plan et la DATAR, du fait de son articulation avec l'élaboration des CPER. Intervenant quelques années plus tôt, la relance de la prospective métropolitaine résulte quant à elle d'initiatives locales.

Les énoncés d'institution produits lors de ces démarches indiquent une déconnexion croissante entre les niveaux régional et métropolitain. Les métropoles s'émancipent de l'échelon régional pour se positionner à l'échelle européenne, en pointant le renforcement de la concurrence interurbaine. Recherchant l'équilibre entre les territoires qui les composent, les régions laissent la question du développement métropolitain en retrait. Ce découplage contraste avec l'emboitement des échelles analysé dans le chapitre précédent, qui résultait d'une déclinaison en cascade de la politique nationale d'aménagement du territoire.

Cette dynamique de différenciation est aussi visible entre les territoires. Les configurations institutionnelles et le contexte politico-administratif ont une grande influence sur les usages de la prospective en situation et sur la portée des énoncés produits. Dans plusieurs territoires, de jeunes élus se saisissent de la prospective pour en faire un outil de leadership et investir de nouvelles échelles de gouvernance. C'est notamment le cas à Lyon, avec la nouvelle génération d'élus-entrepreneurs (Jean Rigaud, Jacques Moulinier puis Michel Noir), ou en Rhône-Alpes, où Charles Millon utilise le futur pour renforcer l'autonomie du Conseil régional et engager le dialogue avec les autres collectivités.

Dans d'autres situations, l'exercice prospectif reste purement formel et l'énoncé produit par la démarche ne parvient pas à s'imposer dans le discours des acteurs ni à infléchir la définition de l'institution. La démarche nantaise illustre un tel échec du recours au futur. Face à l'opposition du maire de Nantes et à l'absence de relais politiques et techniques, l'agence d'études urbaines est contrainte de renoncer à son projet d'exploration des futurs possibles de la métropole. La démarche est réorientée sur les questions institutionnelles et la publication du rapport prospectif passe inaperçue.

Chapitre IV
LE PROSPECTIF À DÉFAUT DU PRESCRIPTIF

Le futur comme projet d'action publique
(1995-2004)

À partir du milieu des années 1990, l'implication des collectivités dans l'activité prospective se transforme. Jusqu'ici, les Intercommunalités et les Conseils régionaux étaient restés en retrait des démarches prospectives. Celles-ci étaient conduites par des acteurs tiers (agences d'urbanisme pour les métropoles, SGAR pour les régions), plus à même de porter l'héritage de la planification étatique des années 1960.

Dans la période qui s'ouvre à partir de 1995, les Intercommunalités et les Conseils régionaux assurent eux-mêmes la conduite de cette activité prospective. On observe ainsi une marginalisation des agences d'urbanisme et des services déconcentrés de l'État. L'internalisation organisationnelle de la prospective s'inscrit dans une période de montée en puissance administrative des collectivités régionales et intercommunales. Les Régions comme les Agglomérations développent leurs moyens d'actions et leurs politiques publiques. Ce renforcement s'accompagne aussi d'une accentuation des oppositions externes et de la fragmentation interne de ces institutions, avec l'affirmation du découpage sectoriel. Dans ce contexte, quelle est la signification et les implications de cette relance de la prospective ? Quelle est la forme et la fonction de ces énoncés d'institution ?

Dans ce chapitre, nous souhaitons montrer que cette troisième génération de démarches prospectives marque un changement de fonction du recours au futur : il ne s'agit plus de justifier la pertinence d'une nouvelle échelle d'intervention publique mais de démontrer la consistance institutionnelle de ces deux collectivités (les EPCI et les Conseils régionaux). Dit autrement, la prospective se déplace du territoire vers l'institution.

Cette affirmation s'appuie sur le constat d'une distanciation entre prospective et planification territoriale. La dimension spatiale occupe une place bien moindre dans ces démarches, qui abordent une grande diversité de thématiques et de politiques publiques. Ces démarches sont mobilisées pour élaborer un projet d'action publique explicitement porté par l'institution, où se mêlent des éléments de diagnostic et des orientations politiques. Si l'utilisation du terme « projet » nous

rapproche des travaux de Gilles Pinson (2009), nous verrons que ces projets d'action publique sont relativement déconnectés des questions d'aménagement. Ils servent à construire un énoncé intégrateur permettant d'affirmer l'ambition stratégique de ces institutions. Fortement investis par les leaders politiques, ils sont aussi une tentative de reprise en main par le politique d'administrations sectorielles en voie d'autonomisation.

Ces démarches correspondent à une tentative de formalisation d'une parole institutionnelle autonome et cohérente. Profitant du desserrement du verrou de l'État (Le Galès 1999), les Intercommunalités et les Régions cherchent à récupérer le rôle d'orientation et d'énonciation du souhaitable jusqu'ici assuré au niveau central. Encouragée par le gouvernement avec le principe « un territoire, un projet », cette dynamique se limite aux niveaux régional et métropolitain. Rares sont les communes et les conseils généraux qui se dotent d'un projet prospectif à cette époque.

Dans cette logique, le recours à la prospective permet aux Régions et aux Agglomérations de contourner leur absence de pouvoir prescriptif. Le futur est utilisé pour afficher une stratégie censée orienter les actions menées à court terme par l'institution comme par ses partenaires, sans pour autant être en capacité de les contraindre. Cet usage de la prospective reconfigure la relation que ces institutions entretiennent avec les autres niveaux de collectivités et avec les acteurs socio-économiques, comme en témoigne la généralisation de la notion de « société civile ». Centrale dans ces démarches, la tension entre le prospectif et le prescriptif est un élément déterminant pour comprendre la place des collectivités régionales et intercommunales à cette époque, et pour analyser leurs transformations.

Les matériaux mobilisés dans ce chapitre

L'entrée empirique adoptée ici suit le même principe qu'au chapitre précédent. Elle repose essentiellement sur la combinaison du traitement des archives et des entretiens avec les acteurs techniques et politiques impliqués dans ces démarches. L'accès aux archives a été moins inégal que pour la période précédente : le développement des administrations de ces institutions s'est accompagné d'une meilleure gestion de leurs archives.

Il n'en subsiste pas moins une variation des matériaux, en fonction de degré de formalisation de ces démarches prospectives. Mettant l'accent sur la participation et fondées sur l'organisation d'évènements et de séminaires, les démarches de Lyon, de Rhône-Alpes et dans une moindre mesure des Pays de la Loire ont laissé de nombreuses traces écrites : compte-rendu de réunions, ordres du jour des évènements et listes des présents, notes de service sur la mise en œuvre de

l'activité prospective, coupures de presse… C'est moins le cas de la démarche nantaise, plus courte et concentrée autour d'un noyau d'acteurs limité.
Dans le cas de la démarche *Millénaire 3*, nous avons pu avoir accès aux archives non classées de l'ancienne mission prospective. Ces matériaux de première main nous ont été très utiles pour mettre à distance le récit indigène d'une démarche qui s'est beaucoup racontée et qui reste présentée aujourd'hui comme l'archétype d'une prospective territoriale réussie.
Concernant la littérature académique, cette période correspond au regain des recherches sur les institutions locales, avec les controverses autour de la notion de gouvernance territoriale (Jouve and Lefèvre 1999 et 2002; Le Galès 2003; Pasquier 2004; Borraz and Le Galès 2005). En plus de ces travaux généraux, nous avons pu aussi nous appuyer sur les monographies ou les études de cas menées sur nos terrains. C'est notamment le cas pour Nantes, avec les thèses de Gilles Pinson et de Rémi Dormois (Pinson 2002; Dormois 2004), mais aussi pour la Communauté urbaine de Lyon (Jouve 2002; Healy 2007) et la Région Rhône-Alpes (Jouve, Spenlehauer et Warin 2000; Gourgues 2010; Auger 2011). À notre connaissance, il n'existe pas de tels travaux pour la Région Pays de la Loire.

Comme le précédent, ce chapitre aborde successivement la prospective métropolitaine et les démarches régionales, en se concentrant sur la comparaison entre les deux terrains étudiés pour chaque niveau d'institution.

Concernant l'échelle métropolitaine, nous analysons la façon dont les leaders politiques et techniques des intercommunalités mobilisent la prospective pour préparer et justifier l'élargissement des compétences communautaires. Destinées à atténuer l'opposition des communes, ces démarches servent à réactiver et à élargir la coalition d'acteurs en faveur du renforcement de l'intégration supra-communale.

Nous démontrons ensuite que la prospective régionale poursuit des objectifs distincts : il s'agit moins d'élargir le champ d'intervention de la Région que de renforcer la visibilité et la cohérence des politiques régionales. Pilotée par des acteurs affaiblis, l'élaboration d'un projet prospectif est mobilisée comme ressource pour reprendre la main sur le gouvernement d'une institution en voie d'éclatement.

En conclusion, nous revenons sur la mise en regard de ces deux niveaux pour mettre en exergue la dynamique de différenciation entre les institutions régionales et métropolitaines. Si cette période se traduit à chaque fois par une internalisation de l'activité prospective au sein de l'institution et par une déconnexion entre prospective et planification, elle conduit à accentuer les différences de positionnement et de pilotage de ces institutions.

1. La prospective métropolitaine pour positionner l'intercommunalité comme l'échelon stratégique de référence

Les démarches conduites dans les années 1980 par les agences d'urbanisme ne s'étaient pas traduites par une pérennisation de l'activité prospective à l'échelle métropolitaine. Il faut attendre les élections municipales de 1995 pour voir les agglomérations se saisir à nouveau de cette pratique. Entre temps, les institutions communautaires se sont considérablement renforcées, avec « la révolution intercommunale » des agglomérations (Borraz et Le Galès 2005).

Cette troisième génération de démarches poursuit ce mouvement, tout en cherchant à en limiter la contestation. Le recours au futur vise ainsi à réactiver une coalition d'acteurs en faveur d'une plus forte intégration supra-communale et à transformer la définition de la place et du rôle de l'institution communautaire. A Nantes comme à Lyon, ce travail discursif passe par l'élaboration d'un projet d'agglomération transversal. La prospective s'éloigne du long terme et de la planification territoriale pour se focaliser sur l'action publique. S'émancipant des strictes compétences de l'intercommunalité, elle permet aux leaders politiques et techniques de l'agglomération de se saisir de nouveaux enjeux et d'affirmer des orientations politiques.

***Millénaire 3* à Lyon : une réflexion collective sur quatre ans**

La démarche lyonnaise débute en 1997 et se termine quatre ans plus tard. Elle est lancée à l'initiative du nouveau président du Grand Lyon (Raymond Barre), à la suite d'un rapport de la Cegos pointant le déficit de stratégie de la Communauté urbaine. Ce constat amène à la mise en place de deux éléments : un « comité des sages » d'une dizaine de personnalités et une Mission Prospective et Stratégie d'Agglomération (MPSA). Si le comité des sages a un rôle essentiellement formel, la MPSA a une place déterminante dans la conduite du travail prospectif. Placée sous la tutelle du secrétaire général du Grand Lyon, Guy Barriolade, la Mission assure la conception et la mise en œuvre de l'ensemble de la démarche.

Menée sur la durée, *Millénaire 3* se déroule en trois étapes :

- Les journées prospectives (printemps 1998). Structurées par l'intervention d'universitaires, ces cinq journées sont l'occasion de mobiliser un grand nombre d'acteurs autour de l'activité prospective. Organisées sur le mode du colloque, ces journées visent à éclairer les transformations de la société. Elles conduisent à l'identification de plusieurs « défis pour l'agglomération lyonnaise ».
- Les groupes de travail prospectifs (automne 1998). Chaque défi fait l'objet d'un groupe de travail. Animés par des consultants en prospective, ces groupes rassemblent chacun une vingtaine d'acteurs ayant participé aux journées prospectives. Ils donnent lieu à l'écriture de rapports

thématiques, précisant les tendances à l'œuvre et proposant des pistes d'intervention pour le Grand Lyon.

- Les groupes de travail stratégiques (automne 1999). Intervenant après un moment de flottement sur les finalités de la démarche et ses résultats, ces groupes ont pour but de préciser les implications du travail prospectif pour la Communauté urbaine.

En parallèle de cette troisième étape, la MPSA rédige un texte devant servir de projet d'agglomération. Intitulé *21 priorités pour le 21e siècle*, il est adopté en conseil communautaire extraordinaire, lors des assises de la Métropole, quelques mois avant les élections municipales de 2001.

***Projet 2005* à Nantes : un plan d'action pour le district**

La démarche nantaise est beaucoup plus courte. Quelques semaines après sa réélection, Jean-Marc Ayrault échoue à faire adopter en Conseil communautaire l'élargissement des compétences du District et le passage en taxe professionnelle unique (Pinson 2002). C'est à la suite de ce revers que le nouveau directeur du District (Laurent Théry) propose à son Président d'élaborer un projet d'agglomération.

Baptisé *Projet 2005*, ce texte est rédigé par une équipe resserrée autour du directeur général. Appliquant la méthode qu'il avait menée avec succès lors de ses précédentes fonctions à Saint-Nazaire, Laurent Théry s'appuie sur des bureaux d'études nationaux. Il s'agit d'un document court, abordant plusieurs secteurs de politiques publiques : l'urbanisme, les déplacements, l'habitat, les solidarités… À chaque fois, le texte se structure autour du couple contexte – orientations.

Une fois écrit, le texte est communiqué à l'ensemble des maires de l'agglomération. Il fait l'objet de plusieurs amendements, pour prendre en compte les revendications des différents élus. Il est aussi soumis pour avis à la Conférence consultative d'agglomération, mise en place pour l'occasion. Il est adopté en Conseil de district, malgré l'opposition des maires de droite.

La dimension prospective est peu évoquée tout au long de la démarche, contrairement au cas lyonnais. Le recours aux techniques prospectives évoquées jusqu'ici (les scénarios, les groupes de travail, etc.) est quasi-inexistant. Mis en avant dans le projet d'agglomération, l'horizon « 2005 » est avant tout symbolique. Il vise à sortir du climat tendu suscité par l'échec du vote sur l'évolution du District, en dépassant la durée du mandat municipal.

Cette section est organisée en trois temps. Le premier revient sur les porteurs des démarches et leurs motivations, de manière à expliquer les modalités de la reprise en main de la prospective métropolitaine par l'institution communautaire. Le deuxième temps s'intéresse davantage aux dispositifs mis en œuvre et au contenu de l'énoncé produit. Revenant sur la dissociation entre prospective et planification territoriale, nous montrons en quoi le recours au futur favorise l'élargissement du champ d'intervention de l'intercommunalité. Le troisième temps questionne la place de cette activité prospective au sein de l'institution et s'interroge sur ses effets. Soulignant le positionnement paradoxal de ces démarches, nous affirmons que la prospective-projet constitue une ressource de pouvoir au service du renforcement du leadership métropolitain.

1.1. L'internalisation de la prospective : le futur au service du pouvoir intercommunal

Cette sous-section vise à montrer que la relance de la prospective métropolitaine s'accompagne d'une transformation des acteurs qui la mettent en œuvre. Elle conduit à une reprise en main de l'activité prospective par l'institution communautaire, aux dépens des agences d'urbanisme. Ce changement s'inscrit dans un mouvement plus général de montée en puissance des intercommunalités et de construction d'un leadership politique métropolitain.

Pour bien comprendre ce basculement, il nous faut d'abord revenir sur le contexte dans lequel ces démarches prennent place. La prospective est mobilisée pour dépasser une opposition explicite ou latente entre le leader d'agglomération et les maires des communes périphériques. Dans un deuxième temps, nous revenons sur les facteurs institutionnels et politiques qui expliquent ce transfert de l'activité prospective des agences d'urbanisme vers les EPCI.

1.1.1. Un signal d'apaisement face aux crispations suscitées par le tournant intercommunal des agglomérations

Le début des années 1990 correspond à une période de montée en puissance des institutions communautaires. À Lyon comme à Nantes, ce mouvement se traduit par une volonté de dépassement de la logique inter-communale pour renforcer l'intégration supra-communale. Impulsées par les leaders politiques et techniques des EPCI, ces tentatives suscitent l'opposition des communes. C'est dans ce contexte difficile qu'interviennent les démarches prospectives étudiées. Mettant l'accent sur la concertation et le dialogue, la prospective a pour fonction d'apaiser ce climat de tensions.

Le renforcement de l'échelon intercommunal résulte de deux dynamiques. Premièrement, l'émergence d'un leader politique intercommunal. Dans leur analyse comparée des modes de structuration du pouvoir intercommunal, François Baraize et Emmanuel Négrier montrent que le leadership d'agglomération constitue un facteur déterminant (2001). La période 1989-1995 correspond à un mouvement de

centralisation politique, qui contraste avec le mode de gouvernement pluraliste des années 1980.

Cette évolution est particulièrement visible à Lyon avec l'arrivée de Michel Noir en 1989. Remportant l'ensemble des arrondissements de la ville-centre, le candidat RPR est élu à la présidence de la Communauté urbaine. Contrairement à son prédécesseur (Francisque Collomb) qui s'intéressait peu au niveau intercommunal, Michel Noir investit fortement l'échelon communautaire. Doté d'un cabinet étendu, il reprend en main les prérogatives que Francisque Collomb avait laissées aux vice-présidents.

> *« Sous Francisque Collomb, la communauté urbaine fonctionnait sur le principe des baronnies. Chaque vice-président était responsable de son service. C'était un peu des petits chefs. Le président n'avait pas beaucoup de pouvoir…Noir connaissait le système puisqu'il avait été vice-président sous Francisque Collomb et il a voulu changer tout ça. Il a cassé ces baronnies, ce que les autres élus n'ont pas toujours bien pris. Pour Noir, il fallait que la communauté urbaine soit vraiment… Pour lui c'était LE niveau intéressant, plus que la commune. »*
>
> Entretien avec l'ancien directeur de cabinet de Michel Noir au Grand Lyon (27/02/14).

Cette centralisation politique est aussi présente à Nantes, bien qu'elle prenne des formes différentes. Marqué par la défaite d'Alain Chénard en 1983, Jean-Marc Ayrault consacre son premier mandat à consolider ses réseaux et à asseoir son leadership (Pinson 2002). Ce n'est qu'à partir de sa réélection en 1995 qu'il focalise son attention sur l'échelle intercommunale.

Le renforcement de l'administration intercommunale et son renouvellement constituent le second facteur. À cette époque, les effectifs des institutions communautaires se développent, tout comme leurs compétences. Cette dynamique est visible au niveau législatif, avec l'adoption de la loi Administration territoriale de la République en 1992. Jouant du cumul des mandats, le député-maire de Nantes profite de cette réforme pour accélérer l'intégration intercommunale. A partir du 1er janvier 1992, le SIMAN laisse la place au District de l'agglomération nantaise. Doté d'une fiscalité propre et s'appuyant sur l'expertise de l'agence d'études urbaines, le District cherche à s'émanciper des administrations communales. Il marque notamment ses distances avec les services de la ville de Nantes, pour obtenir le soutien des maires des communes périphériques.

Fort d'une légitimité renforcée à la suite de sa réélection en 1995, Jean-Marc Ayrault cherche à profiter du début de mandat pour renforcer le district. Il nomme un nouveau directeur et soumet trois changement aux élus du Conseil du district : « *l'élaboration d'un nouveau schéma directeur, l'instauration d'une taxe professionnelle unique et le transfert de la compétence développement économique.* » (Pinson, p. 393).

Le cas de Lyon montre que ce renforcement de l'administration intercommunale peut aussi se faire à cadre institutionnel constant. Mise en place en 1969, la communauté urbaine agissait essentiellement dans une logique de mutualisation entre les communes.

> *« Autrefois la COURLY c'était un peu un magasin de services. Les maires arrivaient et puis disaient au président : « tiens moi je me ferais bien… je ne sais pas quoi… la route du cimetière ». On regardait s'il y a avait des crédits suffisants puis on disait d'accord. »*
>
> Entretien avec l'ancien directeur de cabinet de Michel Noir au Grand Lyon (27/02/14).

Ce fonctionnement évolue à partir de 1989, avec l'arrivée de Michel Noir et de son secrétaire général, Pierre Ducret (Galimberti et al. 2014). Ce dernier restructure en profondeur l'organigramme de la communauté urbaine, pour passer d'une organisation territoriale à une structuration sectorielle. Souvent issus des services municipaux, les anciens directeurs sont remplacés par de jeunes recrues. Le changement de dénomination illustre symboliquement cette affirmation du pouvoir d'agglomération, avec le passage de la COURLY au Grand Lyon.

Menée à marche forcée, cette montée en puissance de l'échelon intercommunal suscite de nombreuses résistances, notamment du côté des communes. Le milieu des années 1990 marque un mouvement de retour de bâton, avec un risque de mise à mal de la construction intercommunale.

À Lyon, le RPR sort second des élections municipales suite aux déboires judiciaires de Michel Noir. Élu à la ville, l'ancien Premier ministre centriste Raymond Barre accède à la présidence du Grand Lyon. Toutefois, sa majorité est aussi large qu'hétérogène. Souhaitant éviter la concurrence du RPR, Barre cherche à donner des gages aux élus de gauches et aux maires de l'Est lyonnais. L'annonce de

Barre qu'il ne se représenterait pas en 2001 comme sa tentative ratée d'étendre le périmètre du Grand Lyon contribuent à affaiblir son leadership intercommunal.

> *« À la mairie, il y avait la majorité classique droite-centre et puis une minorité de gauche. Au Grand Lyon, c'était différent. Compte-tenu de ce que c'est une communauté urbaine, Monsieur Barre avait proposé aux socialistes (ce qui aurait dû être son opposition normalement) d'être dans sa majorité. Donc c'était une majorité composite, allant du RPR au maire de Vaulx-en-Velin, ex-communiste. Voilà le contexte. »*
>
> Entretien avec un ancien membre du cabinet de Raymond Barre (06/03/14)

À Nantes, la proposition d'Ayrault de renforcement du District est rejetée par les élus communautaires. Le député-maire de la ville de Nantes fait face à l'opposition des maires des communes périphériques. Son leadership en ressort affaiblit. Ce clivage centre-périphérie divise sa majorité socialiste. Il est en outre confronté à la dissidence de Jacques Floch, maire de Rezé et président de l'agence d'études urbaines.

C'est dans ce contexte que prennent place les démarches prospectives étudiées. Lancée en réponse à une situation de crise réelle ou latente, ces démarches sont un moyen pour les deux leaders politiques de temporiser. Elles correspondent à une volonté politique d'envoyer un signal d'apaisement, face au risque de fragmentation de la majorité communautaire.

Lyon : *Millénaire 3* comme affirmation de la concertation

Pour Raymond Barre, le lancement d'une démarche prospective comporte trois avantages. Premièrement, *Millénaire 3* rend visible le changement de style de gouvernance par rapport à son prédécesseur. Dès les premières réflexions sur la démarche, le président du Grand Lyon met l'accent sur la dimension participative de la démarche. La mise en place du « comité des sages » auprès du président illustre cette volonté d'ouverture.

Deuxièmement, le travail prospectif agit comme un des moyens pour faire tenir cette majorité composite. Le degré d'ouverture des premières journées de prospective permet de ménager les différentes sensibilités politiques et d'éviter l'affrontement direct avec les élus communautaires RPR. Les thèmes les plus clivant ne sont pas abordés et chaque acteur qui le souhaite est invité à s'exprimer. Neutralisant les oppositions partisanes, la prospective contribue aussi à gommer le clivage entre la ville-centre et les communes périphériques.

> *« Avant* Millénaire 3*, l'agglomération fonctionne, mais elle repose sur un clivage entre ville-centre de droite et périphérie de gauche. Les gens de l'Est avaient le sentiment de ne pas avoir la parole.* Millénaire 3 *est le moyen de donner la parole à tout le monde. Les journées de prospective avaient lieu dans la salle du Conseil, et Moulinier était présent à toutes les*

séances. Symboliquement c'est assez fort. Surtout que contrairement à Lyon 2010*, c'est l'institution elle-même qui est à l'initiative de la démarche. »*

Entretien avec un ancien membre de la MPSA (25/04/14)

Troisièmement, cette prospective participative permet à Barre de mobiliser de nouveaux acteurs, favorables à la transformation de l'action communautaire et à son renforcement. Figure politique nationale, Raymond Barre est peu à l'aise avec les élites lyonnaises, dont il critique la tendance au repli sur soi.

« Barre voulait quelque chose de participatif. Lorsqu'il m'a recruté, il m'a dit : "Il faut que vous m'aidiez à sortir de l'huitre lyonnaise". C'est ce qui donnera lieu aux journées prospectives. »

Entretien avec un ancien membre de la MPSA (25/04/14)

Nantes : le *Projet 2005* pour rétablir le consensus communautaire

À Nantes, le début du mandat 1995-2001 est marqué par la tentative de Jean-Marc Ayrault de faire adopter dans l'urgence un renforcement du District, au niveau des compétences et de la fiscalité. Cet épisode est perçu par les autres communes comme une opération de reprise en main du District par la ville-centre. La dissociation entre le District et l'agence d'études urbaines contribue à alimenter cette contrainte, cette dernière ayant construit sa légitimité par sa fonction de porte-parole des communes périphériques.

Suite à son échec, le président du District cherche à atténuer les tensions entre les maires de l'agglomération. Un tel climat peut rapidement être source de blocage, au sein d'une institution qui repose sur la logique du consensus. Le témoignage du président de l'AURAN confirme cette fonction politique de la démarche.

« En 1995, on était quelques-uns à penser que c'était mûr [pour renforcer le District]. Sauf qu'en la matière, ça ne l'est jamais totalement. Il y a eu rapports de force et éclats de voix, comme toujours. (…) Le Projet 2005 *est arrivé pour calmer tout le monde. »*

Entretien avec un ancien président de l'Agence d'études urbaines de la région nantaise (26/03/14)

Pour Jean-Marc Ayrault, le travail prospectif apparaît comme une sortie de crise adéquate. La projection à l'horizon 2005 permet de prendre de la distance vis-à-vis des controverses du moment sur la fiscalité communautaire, sans pour autant apparaître comme un recul au sujet de l'intégration intercommunale. Cette question reste au cœur de la démarche menée. Consacré aux « étapes de la construction de l'Agglomération nantaise », le préambule du rapport final illustre cet usage de la prospective pour replacer le processus d'intégration intercommunale dans le temps long. Elle conduit à atténuer les ruptures, tout en le présentant comme un mouvement inexorable.

Ce contexte de sortie de crise explique la rapidité et la relative discrétion de la démarche prospective nantaise, qui contraste avec la visibilité de *Millénaire 3*. Il s'agit d'élaborer un énoncé commun, pour rétablir un consensus. Sans être partie prenante de la rédaction de la première version du texte, les maires sont consultés pour la version finale à travers une procédure d'amendements. Cette phase de négociation pour obtenir l'accord des maires sur le texte soumis au vote du conseil de District représente une partie essentielle de la démarche.

Dans un contexte de tension entre l'institution communautaire et les communes, le recours au futur s'avère utile. Il invite à mettre à distance la situation de conflit et les divergences d'intérêt. Il permet de contourner les oppositions immédiates, tout en prolongeant la question de l'intégration supra-communale.

Contrairement au changement brutal induit par toute réforme de structure, la prospective contribue à réinscrire la montée en puissance de l'intercommunalité dans un processus de longue durée, implicitement présenté comme inévitable.

1.1.2. L'intégration de l'activité prospective au sein de l'institution communautaire

Cette relance de la prospective induit un changement des acteurs en charge du pilotage de ces démarches. Celles-ci ne sont plus conduites par les agences d'urbanisme, comme dans les années 1980, mais au sein même des établissements publics de coopération intercommunale.

Ce changement résulte principalement de la marginalisation des agences d'urbanisme dans le pilotage de l'action intercommunale. Dans les agglomérations étudiées, deux types de facteurs concourent à cette mise en retrait des agences d'urbanisme. Au niveau institutionnel, les agences sont directement affectées par le tournant intercommunal des agglomérations au cours des années 1990. Le développement des capacités d'expertise des EPCI diminue la nécessité de ces structures associatives.

Cette marginalisation des agences correspond aussi à des considérations partisanes, en lien avec la vie politique locale. Dans les deux agglomérations, ces structures sont contrôlées par des élus dissidents. Désireux de maintenir leur leadership, Jean-Marc Ayrault comme Raymond Barre cherchent à cantonner le rôle des agences d'urbanisme.

La mise en œuvre de ces travaux prospectifs est ainsi directement prise en charge par les EPCI. À Nantes, la démarche est conduite par le nouveau directeur du District, Laurent Théry. À Lyon, elle donne lieu à la mise en place d'une cellule dédiée rattachée au secrétariat général de la Communauté urbaine : la Mission Prospective et Stratégie d'agglomération (MPSA).

Paradoxalement, les individus qui portent ces démarches au sein des intercommunalités sont issus du milieu de l'urbanisme et de la planification urbaine. Avant d'être nommé au District et de mener l'élaboration du *Projet 2005*, Laurent

Théry avait été envisagé comme directeur de l'agence d'études urbaines[80]. À Lyon, la personne choisie pour diriger la MPSA, Patrick Lusson, n'est autre que le directeur de la Fédération nationale des agences d'urbanisme. Il a donc une très bonne connaissance de ces structures et de leurs activités.

Ces trajectoires professionnelles montrent que le déplacement de la prospective des agences d'urbanisme vers les intercommunalités obéit davantage à des considérations stratégiques qu'à une transformation de son objet.

Néanmoins, ce changement institutionnel n'est pas sans conséquence sur l'activité prospective. Premièrement, il entraîne une dissociation croissante entre prospective et planification urbaine, de manière à atténuer le risque de concurrence avec l'agence d'urbanisme. Si les questions d'aménagement restent présentes dans ces travaux, la dimension spatiale tend à disparaître. L'utilisation de cartes se fait plus rare, alors que ce format représentait le principal mode de restitution de *Lyon 2010* et des schémas des OREAM. Le spectre des domaines concernés s'élargit, pour intégrer d'autres thématiques, comme la formation, la culture, ou les politiques sociales.

Deuxièmement, cette internalisation de la prospective a un impact sur l'échelle spatiale de ces démarches. Dans les années 1980, les travaux prospectifs des agences restaient marqués par l'expérience des OREAM. Ils avaient tendance à souligner l'importance de l'échelle des aires métropolitaines, en jouant sur l'ambiguïté du périmètre de réflexion. Prise en charge par les EPCI, la réflexion prospective est implicitement recentrée sur le périmètre de l'institution intercommunale.

Troisièmement, ce changement institutionnel transforme le statut de la prospective et de la vocation des documents qu'elle produit. Il se traduit par un éloignement du registre de la production d'expertise pour se focaliser sur l'élaboration d'un projet d'agglomération.

La relance de la planification urbaine par l'État avec les Directives territoriales d'aménagement (DTA) témoigne en creux de cette transformation de la prospective d'agglomération. L'élaboration des DTA s'inscrit dans la continuité des

[80] C'est par le succès de la planification urbaine et des opérations d'urbanisme menées à Saint-Nazaire que ce dernier avait été repéré par Jean-Marc Ayrault.

travaux des OREAM et des agences, autant qu'elle se distingue des démarches prospectives menées par les agglomérations.

Lyon : création de la MPSA, marginalisation de l'agence d'urbanisme

La démarche *Millénaire 3* illustre la dimension stratégique et politique de cette internalisation de la prospective. Élu à la présidence de la Communauté urbaine, Raymond Barre ne dispose pas de la majorité absolue. Il est contraint de gouverner avec le RPR et décide d'ouvrir l'exécutif à la gauche. Arrivé en seconde position aux municipales de Lyon, le candidat RPR, Henri Chabert, obtient d'être maintenu comme vice-président à l'urbanisme et président de l'agence d'urbanisme.
La concurrence RPR/UDF persiste pendant l'ensemble du mandat. Elle est une des raisons majeures de la mise en place de la Mission Prospective et Stratégie d'agglomération (MPSA) au sein du Grand Lyon. La création de cette cellule permet de placer la démarche sous le pilotage direct du président et de son secrétaire général, tout en neutralisant Henri Chabert. Cette volonté de mettre à l'écart l'agence d'urbanisme explique l'absence de filiation de cette nouvelle démarche avec *Lyon 2010*, alors même qu'elle en reprend de nombreux éléments.

> *« La démarche se distingue de l'exercice de réalisation d'un schéma directeur à un double point de vue : la réflexion est globale, elle ne porte pas principalement sur l'espace et elle ne concerne pas les seuls domaines de compétences du Grand Lyon ; le document produit n'aura pas de valeur juridique »*
>
> Note du Président sur le lancement de la démarche du 24 novembre 1997
> (archives de la MPSA, non classées)

Dirigée par un urbaniste, Patrick Lusson[81], la MPSA est séparée des directions sectorielles. Elle est placée sous la tutelle directe du secrétaire général de la Communauté urbaine, Guy Barriolade.

> *« Il ne fallait pas que ce soit un service qui prenne la main, parce que c'était une démarche globale. On aurait pu penser à l'urbanisme mais ce n'était pas que de l'urbanisme. Idem pour le développement économique. Donc si c'était en dehors des services ça devait être rattaché au secrétaire général. »*
>
> Entretien avec un ancien directeur du Grand Lyon sous Raymond Barre (27/02/14).

Dès le lancement de la démarche, la Mission prospective s'empare de l'initiative de Raymond Barre pour développer une activité prospective foisonnante.

> *« Ça faisait longtemps que Monsieur Barre voulait faire quelque chose. Il avait envie d'avoir un certain nombre de gens autour de lui, pour lui donner un éclairage, un avis, sur le devenir et le développement de Lyon. C'est comme ça que c'est né. Alors est-ce qu'on peut appeler ça de la prospective, je n'en sais rien… En réalité, c'est Lusson qui a réellement fait de ce truc une vraie animation intellectuelle, en faisant venir des tas de gens pour parler de tout. Donc on ne peut pas dire que Monsieur Barre ait demandé une vraie action de prospective. C'est devenu ça du fait de l'action de la MPSA. Barre, ce qu'il voulait c'était un petit groupe. »*
>
> Entretien avec un ancien membre du cabinet de Raymond Barre (06/03/14)

D'abord composée de deux personnes (Jean-Loup Molin et Patrick Lusson), la MPSA est ensuite élargie pour assurer la mise en œuvre des multiples dispositifs de la démarche.

[81] Avant d'arriver au Grand Lyon, Patrick Lusson a fait toute sa carrière dans le milieu des agences d'urbanisme : d'abord à Toulouse (1972-1988), puis comme directeur de l'agence d'urbanisme de Metz (1988-1991) et enfin comme secrétaire général de la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU), de 1991 à 1997.

Nantes : l'arrivée de Laurent Théry au district et le *Projet 2005*

L'élaboration du *Projet 2005* est liée à l'arrivée de Laurent Théry à la direction du District de l'agglomération nantaise, à l'automne 1995. À l'époque directeur des services de la ville de Saint-Nazaire, Laurent Théry est d'abord pressenti par Jean-Marc Ayrault pour prendre la tête de l'agence d'études urbaines (AURAN). Cependant, le président du District bute sur l'opposition du président de l'AURAN, Jacques Floch[82]. Désireux de garder le contrôle sur cette structure, ce dernier s'oppose à la nomination de Théry et impose celle de Jean-Yves Pailloux.

> *« La séparation entre l'AURAN et le District avait été actée avant les élections, suite à un rapport de la Cour des Comptes qui mettait en cause cette double gestion. Ayrault avait pensé à Laurent Théry comme directeur de l'agence, car il ne voulait pas y voir Jean-Yves Pailloux. (…) Floch a mal réagi au choix d'Ayrault et il lui a dit : « Tu embauches qui tu veux au district, mais l'AURAN c'est moi ; et le directeur je l'ai ». Ayrault s'est retrouvé avec Laurent Théry sur les bras, du coup il a décidé de le nommer au District à ma place. »*
>
> Entretien avec un ancien directeur du District (19/06/14)

Dès son arrivée, Laurent Théry milite auprès du président du District pour l'élaboration d'un projet d'agglomération. Il voit dans une telle démarche l'occasion d'asseoir son leadership sur une structure qui lui est étrangère et d'en transformer la fonction. Effectuée par une équipe réduite, la rédaction de ce projet est aussi un bon vecteur pour affirmer ses nouvelles priorités, comme le principe de la reconquête du fleuve et l'aménagement de l'Ile de Nantes en termes d'urbanisme.

> *« J'ai dit à Ayrault : pour acquérir des compétences nouvelles, il faut l'appuyer sur un projet. Nantes a toujours été assez réfractaire aux visions globalisantes. Ce fut le cas en 1967 avec le veto sur la communauté urbaine puis quelques années plus tard avec le refus du SDAU. Avec le* Projet 2005 *on part sur une idée intermédiaire. Ce n'est pas un plan de développement global et de long terme, c'est uniquement une première étape pour penser la transformation de l'agglomération à 10 ans. »*
>
> Entretien avec un ancien directeur du District (09/04/14)

L'élaboration du *Projet 2005* résulte ainsi d'un accord entre le président du District et le directeur général de la structure. Au départ réticent sur le principe d'un document stratégique à long terme, Jean-Marc Ayrault se laisse convaincre par Laurent Théry. Ce dernier met en avant le précédent de l'expérience similaire qu'il a mené à Saint-Nazaire, avec le Plan global de développement[83].

> *« Il a fallu que Laurent Théry arrive à convaincre Jean-Marc Ayrault d'avoir un projet à proposer pour l'agglomération et à faire adopter par l'ensemble des maires. Le pari c'était ça : avant on gérait l'assainissement et les transports, et là on passe à la construction d'un projet politique pour l'agglomération. La validation est venue par le fait que le conseiller spécial d'Ayrault a été dépêché pour participer à la définition de ce projet. Après il a fait bosser les services, il a fait appel à des bureaux d'études. »*
>
> Entretien avec un ancien directeur de Nantes-Atlantique-Développement (19/06/14)

Cette sous-partie montre que l'analyse de la prospective est inséparable des mutations de l'intercommunalité (montée en puissance des institutions communautaires et centralisation du pouvoir d'agglomération). À Nantes comme à

[82] Vice-président du District et membre de la majorité socialiste, Jacques Floch est maire de Rezé.

[83] Cet attrait de Laurent Théry pour l'élaboration d'un projet à long terme s'explique par sa trajectoire professionnelle. Il est marqué par son passage au sein de structures d'études comme FORS, le BETURE puis le CETE de Nantes. C'est dans ce cadre qu'il participe à la rédaction du Plan de référence de Saint-Nazaire en 1982. Nommé chargé de mission du Maire de Saint-Nazaire puis directeur de l'agence de développement, il reproduit ce principe d'un plan stratégique avec la conception en 1990 du Plan Global de Développement (PGD). Pour des éléments plus précis sur le PGD nazairien, voir la thèse de Pauline Ouvrard.

Lyon, les leaders politiques et techniques des EPCI ont recours au futur à la fois pour apaiser les oppositions auxquelles ils doivent faire face et pour reprendre en main l'énonciation du souhaitable.

1.2. Justifier l'élargissement des compétences communautaires

L'analyse des dispositifs mis en place à cette période révèle un éloignement entre la prospective et le long terme. Contrairement aux exercices précédents, ces démarches ne cherchent plus à rendre tangible l'avenir à long terme de l'agglomération, à partir de projections quantifiées ou de représentations spatialisées du devenir de l'agglomération.

Avec cette nouvelle génération de démarches, la prospective change d'ambition : il s'agit moins de « voir loin » que de « voir large »[84]. Le futur est alors mobilisé pour élargir le champ d'intervention potentiel des intercommunalités, en soulignant l'émergence de nouveaux enjeux d'action publique.

Dans cette sous-section, nous voulons montrer en quoi la prospective est mobilisée pour susciter un besoin d'institution supra-communale intégrée et en souligner les apports potentiels. Elle le fait tout d'abord à travers l'énonciation de « tendances lourdes », venant cadrer la définition du contexte par les acteurs politiques et techniques. Cela passe ensuite par la mise en lumière d'enjeux nouveaux, qui dépassent le champ d'intervention classique des intercommunalités. L'EPCI cesse d'être une structure technique en charge de la gestion des grands services urbains pour se positionner comme l'institution stratégique de l'action publique locale. Cet effort des acteurs pour susciter un besoin d'institution se traduit enfin par la valorisation d'une identité d'agglomération s'émancipant des appartenances communales.

1.2.1. La prospective comme construction du contexte

[84] Nous faisons ici référence aux principes de l'attitude prospective évoqués par Gaston Berger : « voir loin, voir large, analyser en profondeur, prendre des risques et penser à l'homme » (Berger 1964b).

La prospective métropolitaine menée à la fin des années 1990 se caractérise par l'importance accordée à la description du contexte. Une part significative de ces démarches et des documents qu'elles produisent est consacrée à l'exposé de tendances d'évolution macro, qui dépassent le cadre de l'agglomération.

Dans le *Projet 2005*, chaque chapitre est structuré autour du couple « contexte » et « orientations ». Énonçant les mutations à l'œuvre, la partie « contexte » conduit à démontrer la nécessité de l'intervention publique. Cette structuration se retrouve dans le rapport final de la démarche *Millénaire 3 : 21 priorités pour le 21e siècle*. L'introduction du rapport met en exergue cette question du changement.

> *« La nouvelle donne. Le contexte d'unification européenne, de mondialisation des échanges et de renouvellement des technologies est porteur de nouvelles perspectives de développement économique, social et culturel pour l'agglomération lyonnaise. Mais aussi de risques. L'avenir n'est pas écrit à l'avance, il se construit. Pour cela, il faut à la fois s'efforcer de comprendre le monde en devenir, d'identifier les opportunités et les contraintes qui se présenteront demain, et bâtir en conséquence une stratégie d'action à moyen terme »*
>
> Introduction du rapport *21 priorités pour le 21e siècle* (p. 3)

Ce coup de projecteur sur des transformations générales, extérieures à l'agglomération, spécifie la prospective par rapport au diagnostic, dont l'usage se répand à cette époque. Alors que ce dernier est centré sur la situation actuelle du territoire, la prospective se focalise à l'inverse sur des dynamiques présentées comme exogènes. La notion de « tendances lourdes » illustre ce phénomène. Elle implique l'idée d'un changement inexorable et parfois difficilement perceptible, que les acteurs publics doivent prendre en compte.

Cet accent sur le « contexte extérieur » n'est pas nouveau. Il était déjà au cœur du colloque « Demain l'agglomération lyonnaise » de 1984. Les tendances lourdes mises en avant sont d'ailleurs similaires. Elles concernent l'intensification des flux à toutes les échelles et son implication sur la mise en concurrence interurbaine à l'échelle européenne. Cette mise en contexte sert à montrer le risque de déclassement pour l'agglomération que provoquerait l'inaction.

Lyon : les journées de prospective

Pour *Millénaire 3*, ce travail de construction du contexte se déroule principalement lors des cinq journées de prospective. Organisées par la MPSA dans les premiers mois de la démarche, ces journées rassemblent un public hétérogène d'agents du Grand Lyon, de partenaires institutionnels et de simples curieux. Elles ont lieu au siège de la Communauté urbaine et sont présidées par le vice-président en charge du projet d'agglomération, Jacques Moulinier, ce qui leur donne un caractère officiel.

Chaque journée est structurée par des interventions d'experts nationaux ou internationaux. Abordant plusieurs sujets, elles visent à exposer les grandes évolutions à l'œuvre et leurs implications pour l'agglomération lyonnaise.

> *« Chaque thème est traité de façon à ce que les ingrédients suivants soient réunis : exposé des tendances lourdes, analyse du contexte lyonnais au regard de ces tendances, identification des risques de rupture, identification des verrous de développement. »*
>
> Note de la MPSA au président sur le déroulement de la première phase de la démarche du 9 février 1998 (archives MPSA, non-classées)

Ces journées contribuent à justifier la démarche d'élaboration d'un projet d'agglomération, voire à en créer le besoin. Le contenu du rapport intermédiaire rédigé par la MPSA à l'issu de cette première phase confirme cette interprétation. Faisant la synthèse des échanges, la MPSA présente cinq défis auxquels serait confronté le Grand Lyon : « Maitriser et s'approprier les NTIC ; Trouver un équilibre dynamique entre l'ouverture internationale et l'enracinement local ; Refonder la citoyenneté et mettre en place un système de gouvernance locale ; Garantir un développement économique et social pour tous et par tous ; Contribuer à garantir la pérennité de l'écosystème terre ».

La note vise à formuler des problèmes d'action publique, pour démontrer la nécessité d'y répondre. Cette logique est reprise par le président du Grand Lyon dans son premier bilan d'étape de la démarche :

> *« Les tendances lourdes actuelles (mondialisation, société de l'information, individualisation des comportements) ne seront bénéfiques que si nous sommes capables de construire collectivement un projet d'agglomération. »*
>
> Conférence de presse de Raymond Barre du 22 juin 1998 (archives MPSA)

Nantes : l'intervention de bureaux d'études nationaux

Concernant le *Projet 2005*, cette activité de construction du contexte se fait de manière plus discrète. L'élaboration du projet ne donne pas lieu à un effort de mobilisation des partenaires ; elle est prise en charge par une équipe de quelques techniciens, resserrée autour du directeur général du District.

L'identification de tendances générales, dépassant le cadre de l'agglomération nantaise, est facilitée par l'intervention de bureaux d'études extérieurs au territoire : le BIPE et le BETURE. Produisant des études pour un grand nombre de collectivités, ces structures d'expertise intervenaient déjà lors des travaux des OREAM ou des premiers exercices de prospective nationale. La reconnaissance de ces structures renforce la crédibilité des constats énoncés dans le *Projet 2005*.

Pour Laurent Théry, l'intervention de ces bureaux d'études est d'une aide précieuse. Tout juste arrivé au District, il utilise cet acteur tiers pour établir une autre vision de l'agglomération et des problèmes auxquels elle pourrait être confrontée. Soulignant la tendance à la mise en concurrence des territoires, le *Projet 2005* met en avant l'enjeu d'attractivité des agglomérations et affirme l'importance de la qualité urbaine.

Pour les institutions qui portent ces démarches prospectives, le recours au futur a plusieurs avantages. D'une part, il participe à légitimer les éléments de contexte énoncés : même si ces tendances restent peu visibles au moment de leur énonciation, la dimension prospective prouve qu'elles seraient amenées à se renforcer dans les années à venir. D'autre part, par la mise en scène de l'inaction, l'utilisation du futur démontre la nécessité de transformer les politiques publiques menées.

1.2.2. La prospective comme exploration de nouveaux domaines d'action

Au sujet de l'appréhension du futur, deux éléments distinguent ces travaux prospectifs par rapport aux démarches menées par les agences d'urbanisme : l'absence de projections à long terme et la diversité des thématiques abordées.

Ces démarches témoignent d'une dissociation entre prospective et long terme. Certes, l'horizon temporel est toujours utilisé pour labelliser ces démarches, mais son caractère métaphorique se renforce. L'appellation *Millénaire 3* illustre cette dimension. Le futur désigne un ailleurs, de manière à marquer la distance avec le présent.

Les questions de calendrier sont très peu abordées dans les documents produits. Les orientations évoquées sont intemporelles. Le long terme perd de sa consistance. Il n'est plus décliné de manière tangible, comme c'était le cas avec les prévisions quantifiées des OREAM ou avec la carte schématique de *Lyon 2010*.

Ce détour par le futur introduit par la prospective est surtout un moyen pour l'institution intercommunale d'aborder des thématiques qui ne relèvent pas de sa responsabilité. À l'époque, les domaines d'intervention des EPCI sont encadrés par la loi et se limitent aux sujets considérés par les élus de l'agglomération comme relevant de l'intérêt communautaire. Or, les thèmes abordés dans ces démarches dépassent largement le champ de compétences défini à l'époque. Le rapport final de *Millénaire 3* l'affirme explicitement :

> *« À la veille du troisième millénaire, la Communauté urbaine a pris l'initiative d'une grande réflexion sur l'avenir de l'agglomération, dont le champ d'application dépasse ses compétences et son territoire. »*

Rapport *21 priorités pour le 21e siècle* (p. 3)

Dit autrement, le recours à la prospective permet à la Communauté urbaine d'adopter dans les faits la clause de compétence générale qui lui est refusée par le droit. En offrant l'occasion de porter une parole officielle sur l'ensemble des sujets considérés comme important « dans le futur », la prospective permet aux structures intercommunales de préparer l'élargissement de leurs compétences. Et ce malgré la réticence des communes, puisque le texte prospectif n'a pas vocation à être prescriptif ni à déterminer les formes de l'action communautaire.

Ce changement du rapport au futur se traduit dans les discours produits. Alors que les documents antérieurs reposaient sur la présentation d'une image unique du futur souhaitable à long terme, ces démarches aboutissent à la formulation d'une série d'orientations politiques. Abordant une grande diversité de thématiques, ces orientations ne sont pas forcément reliées entre elles.

Lyon : le discours sur le passage à « l'âge du développement »

> *« Pour Barre,* Millénaire 3 *ne devait pas s'enfermer dans les compétences de la Communauté urbaine. La question posée était : quels défis doit relever l'agglomération lyonnaise ? Et non la communauté urbaine. C'était lié aussi au discours de Barre sur les trois âges de la communauté urbaine : l'âge des services techniques, l'âge de l'aménagement et l'âge du développement (économique, social et culturel). Il avait conscience que les choses avaient changé et que les agglomérations devaient s'occuper de tout. »*
>
> Entretien avec un ancien membre de la MPSA (25/04/14)

Ce témoignage montre bien l'ambition de l'exercice prospectif d'aborder des thématiques jusqu'alors non traitées par la Communauté urbaine. Il révèle aussi en quoi la production de l'énoncé prospectif accompagne et légitime un discours plus général sur l'évolution du positionnement de l'intercommunalité.

Cette diversité des sujets correspond davantage à une continuité qu'à une rupture, par rapport au travail *Lyon 2010* mené dix ans auparavant. Le principal changement apporté par *Millénaire 3* concerne moins le contenu produit que l'acteur qui le porte. Les orientations transversales n'ont pas le même sens quand elles sont proposées par l'agence d'urbanisme ou quand elles sont affirmées par la Communauté urbaine.

D'autre part, le choix des thèmes abordés résulte aussi de la difficulté de la MPSA à investir des domaines déjà pris en charge par les directions sectorielles du Grand Lyon. Confronté au poids des grandes directions techniques de la Communauté urbaine en termes de ressources humaines et de capacité d'expertise, la Mission prospective aborde peu les compétences centrales du Grand Lyon, comme l'urbanisme ou la gestion des réseaux techniques. Pour éviter tout risque de concurrence intra-institutionnelle, elle focalise son travail sur d'autres thématiques.

Le thème du développement économique illustre ce positionnement. Abordé par la Communauté urbaine depuis 1992, la question du développement économique constitue le point de départ de *Millénaire 3*. Celle-ci est lancée à la suite d'un rapport de la Cegos commandé par Raymond Barre,

sur « les conditions de réussite de la priorité donnée au développement économique dans le plan de mandat ». Or le document final de la démarche laisse cette question en retrait. Dès les premiers mois, la démarche est réorientée sur le thème de l'homme. La concurrence entre la démarche prospective de la MPSA et le Schéma de développement économique (SDE) lancé par Henri Chabert avec l'agence d'urbanisme explique cette inflexion.

> *« On a été beaucoup empêché par le SDE aussi. Il n'y a pas eu d'imbrication entre les deux démarches ; d'ailleurs les 21 priorités parlent peu d'économie. La demande de départ était économique alors que nous on a beaucoup répondu sur le social et le sociétal. On n'a pas parlé de filières, d'industrie, etc. »*
>
> Entretien avec une ancienne membre de la MPSA (20/05/14)

Figure 22. Page de garde et table des matières du rapport *Millénaire 3*
(Source : *21 priorités pour le 21e siècle*, 2001, archives de la MPSA, non-classées)

Nantes : l'extension des compétences par le projet plutôt que par le vote

À Nantes, cet usage de la prospective comme exploration de nouveaux domaines d'intervention est encore plus explicite. Rappelons que ce travail intervient quelques mois après l'échec de la proposition de Jean-Marc Ayrault pour étendre les compétences du District.

L'essentiel du document produit à l'issue de la démarche est consacré à ces thématiques nouvelles, en justifiant l'intérêt d'une intervention supra-communale et en énonçant des orientations politiques. C'est le cas de la politique de l'habitat, de l'enseignement supérieur et de la recherche, du développement économique ou encore de la planification spatiale. Jean-Marc Ayrault et Laurent Théry injectent dans le *Projet 2005* les idées principales qu'ils auraient voulu voir figurer dans le schéma directeur de l'agglomération, si cette proposition avait été retenue par les élus du District.

Figure 23. Page de garde et table des matières du rapport *Projet 2005*
(Source : centre de documentation de l'AURAN, 1996)

Cet enjeu est aussi visible dans l'analyse du profil des acteurs associés à l'élaboration de la première version du *Projet 2005*. Pilotée par le nouveau directeur du District, la conception du document est peu prise en charge par les techniciens de cette structure. Au-delà des bureaux d'études évoqués plus haut, elle fait intervenir des acteurs extérieurs au District. C'est notamment le cas du directeur de l'agence de développement économique de la ville, Nantes Atlantique Développement. Pour ce dernier, la rédaction du projet d'agglomération est un moyen d'inscrire dans les faits le changement d'échelle de l'agence de développement économique, qui ne sera validé politiquement que quelques mois plus tard.

L'interprétation du *Projet 2005* comme un travail de préparation et de justification des compétences du District est validée à la lecture du compte-rendu de la note envoyé au bureau du District en vue de l'adoption du Projet.

> *« La logique du* Projet 2005 *implique que le district puisse mettre en œuvre un volet de compétences élargi, et c'est l'objet de la proposition présentée au Conseil »*
>
> Note au bureau du District, 14 octobre 1996
> (archives de la communauté urbaine de Nantes)

Les orientations affirmées dans les documents prospectifs sont assez consensuelles. Elles restent vagues et n'ont aucune portée financière ou opérationnelle. Mais là n'est pas la question. En réalité, ces orientations valent moins par le contenu que par le fait qu'elles soient exprimées par l'institution intercommunale. En esquissant les pistes du souhaitable, ces orientations contribuent à positionner l'intercommunalité comme l'échelon stratégique de référence, et non plus comme une structure technique de gestion des réseaux. Cette volonté est

d'ailleurs explicitée par les acteurs politiques et techniques, en invoquant le passage « d'une intercommunalité de gestion » à une « intercommunalité de projet ».

1.2.3. La prospective comme affirmation de l'unité de l'agglomération

L'analyse des démarches lyonnaise et nantaise montre que la prospective participe à ce travail « d'invention politique de l'agglomération » (Baraize et Négrier 2001). De la même manière que le schéma des OREAM avait contribué à faire émerger l'aire métropolitaine (Jouve 1998), le *Projet 2005* et *Millénaire 3* font exister l'agglomération.

Dans ces deux travaux prospectifs, l'agglomération est considérée comme l'espace d'intervention unique. Elle constitue l'échelle de référence de l'essentiel des orientations politiques énoncées. Cet élément apporte un autre éclairage pour expliquer l'absence de spatialisation de ces documents, à l'inverse des SDAM ou de *Lyon 2010*. Pour l'institution intercommunale, rester muet sur les implications territoriales de chaque orientation est un moyen de mettre à distance l'échelle communale.

Le recours au futur permet de mettre en avant l'unité de l'agglomération, comme espace mais aussi comme société locale. En révélant les enjeux communs auxquels elle serait confrontée, la prospective renforce le poids de l'agglomération comme catégorie de compréhension du réel.

> *« En fait on a éliminé la question centre/périphérie pour montrer que les sujets dont on parlait étaient transversaux, qu'ils concernaient tout le monde (à l'époque le district s'occupe essentiellement des réseaux). 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. »*
>
> Entretien avec un ancien directeur du District (09/04/14)

En inscrivant la réflexion dans le temps long, la prospective agit comme un vecteur de naturalisation et de substantialisation de la notion d'agglomération. Elle permet de construire de la cohérence entre l'échelle d'agglomération (l'espace) et l'échelon intercommunal (l'institution).

Lyon : la construction d'une identité d'agglomération

Dans la démarche *Millénaire 3*, cet effort de naturalisation de l'agglomération passe essentiellement par la tentative de construction d'une identité commune. S'éloignant des documents de planification produits par l'agence d'urbanisme, il s'agit de mettre en avant la consistance du Grand Lyon comme société locale.
C'est dans cette logique que la MPSA propose de centrer la démarche prospective sur le thème de l'homme, en s'appuyant sur la valorisation de la « tradition humaniste lyonnaise ».

> *« Il faut trouver un fil rouge qui soit à la fois le lien entre les différentes identités de la cité, un lien entre son passé et son avenir, et le signe sous lequel sera placée la démarche importante que nous initions. (…) Lyon, « ville de l'homme » pourrait être ce fil rouge »*
>
> Note de la MPSA au Secrétaire général du Grand Lyon du 24 avril 1997
> (archives MPSA, non-classées)

Validé par Raymond Barre, ce thème fait l'objet d'une étude de la MPSA à partir d'entretiens avec des universitaires lyonnais. Celle-ci est présentée lors de la première journée de prospective et diffusée aux partenaires du Grand Lyon avec la publication du premier *Cahier Millénaire 3*. Elle est accompagnée d'une étude de la Cofremca[85] sur la situation socio-culturelle de l'agglomération.

Nantes : l'exemple de la question de l'Ile de Nantes

Dans le *Projet 2005*, cet enjeu d'affirmation de l'unité de l'agglomération est particulièrement visible à travers la question de l'aménagement de l'Ile de Nantes. Vaste territoire confronté à la fermeture des chantiers navals en 1989, l'Ile de Nantes avait fait l'objet d'un premier projet d'urbanisme en 1992, mais celui-ci était resté lettre morte (Pinson 2002).
Dès son arrivée au District en 1995, Laurent Théry perçoit ce projet comme un élément essentiel de son action future. Il est conscient que son lancement et sa mise en œuvre ne seront possible qu'à condition d'obtenir la validation des élus du District. Pour cela, le *Projet 2005* s'avère doublement utile. D'une part, il conduit à mettre l'accent sur l'enjeu de la qualité urbaine comme source d'attractivité de l'agglomération dans un contexte de concurrence interurbaine croissante.
D'autre part, il permet de souligner la dimension intercommunale de cette opération d'urbanisme, en dépit de sa localisation sur le territoire de la ville-centre. Le *Projet 2005* présente ainsi la « reconquête du fleuve » comme l'élément structurant de la stratégie urbaine du District.

La relance de la prospective métropolitaine n'est pas le simple reflet de la montée en puissance des institutions communautaires ; elle y participe activement. En mettant l'accent sur certaines tendances présentées comme exogènes et en en soulignant les implications en termes d'action publique, le recours au futur prépare et justifie l'extension du champ d'intervention supra-communal. L'énoncé prospectif contribue à diffuser une vision intégrée de l'institution communautaire et de son espace de référence, en rupture avec la persistance du fonctionnement municipal des EPCI. À ce titre, ces démarches constituent une nouvelle tentative d'hybridation entre métropolisation fonctionnelle intégrée et construction intercommunale.

[85] La Cofremca est un bureau d'études parisien créé en 1954, spécialisé sur l'analyse des comportements et sur l'identification de « courants socio-culturels ».

1.3. Le futur : une ligne de clivage au sein de l'institution communautaire

En revenant sur les apports du recours au futur, l'analyse présentée jusqu'ici fait courir le risque d'une vision par trop monolithique de l'institution intercommunale. La réalité est plus complexe. Plus vastes et structurées que les agences d'urbanisme ou les OREAM, les intercommunalités sont aussi plus fragmentées.

Il est donc utile de changer d'échelle d'analyse, pour mettre en lumière les jeux d'acteurs intra-institutionnels et leurs implications sur les démarches menées. Au sein de l'institution intercommunale, quels sont les acteurs qui se saisissent de l'activité prospective ? Quels sont ceux au contraire qui restent en retrait, voire s'opposent à ces démarches ? Comment la prospective parvient-elle (ou non) à trouver sa place au sein de ces institutions, pendant la démarche mais aussi une fois celle-ci achevée ?

Nous avons vu dans les chapitres précédents l'importance du clivage entre les structures héritées de la métropolisation fonctionnelle en charge de la planification prospective (les OREAM puis les agences d'urbanisme) et celles assurant la conduite des politiques publiques opérationnelles (les communes et leur mutualisation intercommunale).

Cette sous-section révèle que l'internalisation de la prospective par les intercommunalités ne conduit pas à une disparition de ce clivage, mais à son importation au sein même de l'institution communautaire. Nous démontrons d'abord que ces démarches suscitent l'indifférence voire l'opposition de l'administration intercommunale, et ce malgré l'implication des leaders politiques et techniques de l'agglomération. Puis nous analysons la façon dont ces derniers mobilisent et organisent la « société civile » pour contourner ces résistances et renforcer leur leadership. Nous exposons enfin l'ambiguïté qui entoure le statut et la portée de ces énoncés prospectifs, en soulignant les différences qui existent dans la réception des démarches à Nantes et à Lyon.

1.3.1. La prospective : une activité à la fois au centre et à la marge

La place occupée par l'activité prospective au sein des structures intercommunales au milieu des années 1990 s'avère paradoxale. Directement placée sous la responsabilité du président et du directeur général, celle-ci est située en haut de la hiérarchie politique et administrative. Mais elle se retrouve dans le même temps isolée des directions sectorielles, ce qui la place à la marge de l'action communautaire.

Les deux démarches étudiées bénéficient d'une implication continue de la direction de l'institution, tant au niveau politique qu'administratif. À Lyon, *Millénaire 3* résulte d'une demande du président du Grand Lyon. Peu investi dans le pilotage au quotidien des politiques intercommunales, Raymond Barre consacre une attention significative au pilotage du travail prospectif. Côté administratif, la MPSA est directement rattachée au secrétaire général, sans subir la tutelle d'une direction sectorielle.

> *« La MPSA travaillera dans ce que j'appelle un « carré magique ». En effet tous ses travaux seront orientés, définis, validés et contrôlés par le Président Barre lui-même (au moins tous les six mois), le Vice-Président Jacques Moulinier en charge de la stratégie d'agglomération, au moins chaque semaine, le Directeur général des Services Guy Barriolade et le Directeur adjoint du Cabinet du Maire et Président, chargé des affaires de la Communauté urbaine, Jean-Louis Helary, presque tous les jours. Elle mobilisera les budgets nécessaires (études, animations, communication…) sans avoir à batailler en permanence : la démarche étant vraiment portée par le Président Raymond Barre et les principaux décideurs du grand Lyon. »*
>
> Entretien avec Patrick Lusson, réalisé par la Direction de la prospective du Grand Lyon le 20 février 2006

Ce « carré magique » se retrouve à Nantes lors de l'élaboration du Projet 2005. Celle-ci est directement pilotée par le directeur du District, avec le soutien du Président. La présence régulière d'un membre du cabinet du Maire-Président lors des réunions témoigne de l'importance accordée à cette démarche.

La mise en avant de ce portage par les chevilles ouvrières de ces démarches ne doit pas masquer le relatif isolement de l'activité prospective au sein de l'institution intercommunale. Les autres élus comme les directions sectorielles s'impliquent peu dans ce travail prospectif. Ils se placent le plus souvent en retrait, avec le sentiment de ne pas être concerné par cette réflexion au futur.

« L'essentiel des services en avait rien à foutre. RIEN À FOUTRE. C'est réglé. Ils venaient peut-être assister au truc que faisait la MPSA. Mais je n'ai pas eu le sentiment qu'il y avait une dynamique à ce niveau-là. C'était quelque chose d'un peu marginalisé. »

Entretien avec un ancien membre du cabinet de Raymond Barre (06/03/14)

Parfois, ce retrait se transforme en opposition, avec la crainte que la prospective ne vienne remettre en cause leurs actions ou leur fonctionnement. La vocation transversale de ces démarches entraîne une situation de concurrence entre les directions sectorielles et les acteurs en charge de la prospective.

« Le problème a plutôt été du côté des services que des élus. Ils disaient : « qu'est-ce qu'ils viennent nous casser les pieds avec ce truc, on a d'autres choses à faire ! ». Parce qu'on leur avait dit que Millénaire 3 allait couvrir l'ensemble des activités de la Communauté urbaine. »

Entretien avec un ancien directeur du Grand Lyon
sous Raymond Barre (27/02/14).

Relatant dix ans plus tard ces échanges avec les directeurs du Grand Lyon, l'ancien directeur de la Mission Prospective raconte comment la capacité d'action de la MPSA était en partie déterminée par la réaction des services.

« Le premier directeur que je suis allé voir c'était Marc Chabert, directeur de la DGDU (un poste de poids) et ingénieur des ponts. Je lui ai présenté ce qu'on souhaitait faire et il m'a dit : 'moi j'ai deux lignes de tramway à faire. Donc tu ne m'emmerdes pas, et je ne t'emmerde pas' »

Témoignage vidéo de Patrick Lusson
sur le site internet des 40 ans du Grand Lyon.

Lyon : le décalage entre la MPSA et les services

L'analyse du fonctionnement des services de la Communauté urbaine durant le mandat de Raymond Barre est riche d'enseignements pour saisir la place de l'activité prospective au sein de l'institution intercommunale. Elle révèle le décalage existant entre l'organigramme officiel et la structuration effective des pouvoirs.

Nous avons vu que le secrétaire général du Grand Lyon (Guy Barriolade) est un acteur central de *Millénaire 3*. Rédacteur d'un grand nombre de notes sur la conduite du travail prospectif, il est aussi la garantie du poids de la démarche au sein de l'administration communautaire. Or les entretiens que nous avons menés font apparaître une marginalisation progressive de Guy Barriolade et sa difficulté croissante à avoir prise sur l'action des services.

Ancien directeur de cabinet de Michel Noir (RPR), Guy Barriolade est vu avec suspicion par le cabinet de Raymond Barre (UDF) dès sa nomination comme secrétaire général en 1995. Quelques mois après le lancement de *Millénaire 3*, le cabinet du Président parvient à réduire drastiquement les prérogatives du secrétaire général.

> *« En 1997, Monsieur Barre avait exigé qu'on remplace l'adjoint de Barriolade. C'est comme ça qu'est arrivée Josiane Beaud, comme secrétaire générale adjointe. Et elle a fait un putsch. Avec l'aide de Christian Philip, elle a cantonné Guy Barriolade sur quelques dossiers (le groupe euro-cité, le chantier de l'ENS, Millénaire 3). Elle a repris l'essentiel des activités de pilotage des services. »*
>
> Entretien avec un ancien membre du cabinet de Raymond Barre (06/03/14)

La montée en puissance de la secrétaire générale adjointe et la dissociation du pilotage de l'administration qu'elle provoque renforcent la césure entre la Mission prospective, rattachée à Guy Barriolade, et les directions sectorielles, placées sous la tutelle de Josiane Beaud.

Dans ce contexte, la prospective se retrouve déconnectée de la conduite des politiques communautaires. Focalisée sur la production de discours, la Mission prospective est démunie pour assurer la déclinaison du projet en politiques publiques.

> *« Pendant Millénaire 3, les services avaient interdiction de travailler avec nous. Ce qui n'a pas aidé à l'atterrissage opérationnel de la démarche. Il y avait bien des cadres qui participaient aux séminaires, mais ils le faisaient à titre personnel. Je ne suis pas sûre d'ailleurs que Lusson ait tant cherché que ça à travailler avec les services. C'est plus un diplomate qu'un manager ; il se rêve avant tout comme le conseiller du prince. Et à cette époque ça énervait tout le monde. Faut réaliser ! Au moment des vœux, Barre passait la moitié de ses discours à parler de* Millénaire 3*. »*
>
> Entretien avec un ancien membre de la MPSA (20/05/14)

Nantes : le *Projet 2005* en parallèle de l'activité des services

À Nantes, le décalage entre la démarche prospective et l'administration intercommunalité est moins marquée. Cette situation s'explique par des différences de contextes institutionnels : en 1996, le District de l'agglomération nantaise reste limité en effectifs. La structuration en directions sectorielles est beaucoup moins forte qu'à la Communauté urbaine de Lyon. En outre, l'élaboration du *Projet 2005* est plus rapide et moins institutionnalisée. Pilotée par le directeur général, elle ne donne pas lieu à la création d'une cellule dédiée.

Le décalage entre le travail prospectif et l'activité des services du District est néanmoins visible, tant dans les acteurs impliqués que dans le contenu produit. Le texte du *Projet 2005* est rédigé par un petit groupe informel, composé d'individus extérieurs à l'administration communautaire.

> *« La rédaction du document s'est faite autour d'un club, une sorte de* think tank*. Il y avait le DGS de la ville de Nantes, le directeur de l'AURAN, celui de Nantes Atlantique Développement et le conseiller politique de Jean-Marc Ayrault. L'agence d'urbanisme était dedans, mais sans être motrice. Elle a fourni son expertise. Les communes n'ont pas joué un rôle moteur, mais ça n'a pas non plus suscité d'affrontement. »*
>
> Entretien avec un ancien directeur du District (09/04/14)

Le nouveau directeur du District utilise cette démarche pour formaliser un mandat politique, en prenant appui sur quelques alliés. Dans cette logique, le recours aux bureaux d'études permet de crédibiliser le contenu du document et de justifier la marginalisation des services et de l'AURAN.

> *« La situation n'est pas facile pour Théry quand il arrive. Il aurait pu aussi arriver à l'agence d'urbanisme, mais c'est finalement Pailloux qui est nommé directeur. Quand il lance le Projet 2005, Théry arrive d'abord avec les bureaux d'études, avec qui il avait déjà travaillé. Il est arrivé avec quelqu'un de l'extérieur pour bâtir le cadre puis après il a fait avec ce qui existait. Les maires le découvraient, il fallait qu'il se fasse connaitre, qu'on voie bien qu'on changeait d'optique. Pour les acteurs du moment, on était plutôt dans l'idée : « qu'est-ce qu'il nous veut celui-là ? ». (…) Et puis le contexte était celui du mépris de la ville centre par rapport au District. Ce n'était pas évident d'affirmer un glissement de pouvoir vers le district. Théry avait ça en tête. »*
>
> Entretien avec un ancien membre du District (19/06/14)

Cet enjeu explique le décalage entre le contenu du *Projet 2005* et l'activité des services du District. Alors que ces derniers focalisent leur action sur la gestion des réseaux techniques, le projet d'agglomération porte sur des thématiques qui relèvent à l'époque de la compétence communale.

Les exemples de Nantes et de Lyon mettent en exergue la place paradoxale de la prospective au sein de l'institution communautaire à cette époque. Si elle bénéficie de l'implication des leaders politiques et techniques de l'agglomération, elle doit faire face à l'indifférence voire à l'opposition des autres élus et du reste de l'administration intercommunale. Cette situation explique l'importance donnée dans ces démarches à la concertation et à l'ouverture vers la « société civile ».

1.3.2. La mobilisation de la « société civile » pour donner du poids à l'énoncé prospectif

Face aux oppositions auxquels ils se trouvent confrontés du côté des communes et de l'administration communautaire, les porteurs de ces démarches se tournent vers d'autres acteurs pour soutenir leur action et propager leur énoncé. L'élaboration d'un projet d'agglomération sert de support à la mobilisation de la « société civile » et à l'organisation de sa représentation. En retour, cette mobilisation renforce la légitimité de ces démarches. En organisant les échanges sur l'avenir de l'agglomération, l'activité prospective contribue à donner corps au niveau intercommunal.

Dans un contexte de crispations sur l'intercommunalité, la prospective a pour vocation d'élargir à d'autres acteurs la coalition en faveur du renforcement du niveau supra-communal. Les dispositifs mis en place accordent une place déterminante à cette fonction de mobilisation. C'est le cas à Lyon, à travers l'organisation des journées de prospective ou la mise en place d'un « comité des sages ». À cela s'ajoute une intense activité de publications, avec les lettres d'information et les *Cahiers Millénaire 3*, afin de toucher les partenaires du Grand Lyon. C'est aussi visible à Nantes, avec la création en parallèle de la rédaction du *Projet 2005* de la Conférence Consultative d'Agglomération.

Effectuée en dehors de tout cadre règlementaire, la démarche prospective laisse une grande marge de manœuvre à ses porteurs pour le choix des acteurs

mobilisés. Le cadrage des dispositifs mis en œuvre correspond ainsi à un travail de sélection des acteurs associés et d'organisation de la « société civile ». A travers ces démarches, les Présidents des EPCI cherchent à valoriser certains acteurs en phase avec leur projet, tout en contournant les élites locales opposées à l'intégration supra-communale. Composé à parité de lyonnais et de non-lyonnais, le « comité des sages » de Millénaire 3 illustre cette stratégie.

> *« Le comité des sages, c'était une idée de Barre. Barre disait « il faut sortir du cuchon ». Cuchonner, ça veut dire rester entre-soi. Ça veut dire il faut sortir de Lyon, de la Communauté urbaine pour avoir des vues extérieures. Il y avait quand même des lyonnais, mais le but c'était de faire venir des gens de l'extérieur. »*
>
> Entretien avec un ancien directeur du Grand Lyon (27/02/14)

Cet accent mis sur la concertation avec la « société civile » accompagne autant qu'il compense la centralisation politique du pilotage de l'activité prospective. Politiquement sensible du fait de leur visibilité, ces démarches sont étroitement contrôlées par les Présidents d'agglomération et leur cabinet.

Alors qu'ils sont les principaux destinataires de ces documents, les élus sont peu associés à la définition du cadre de ces démarches comme à l'élaboration du projet. Leur association n'intervient que dans un second temps, en réaction au projet proposé.

> *« Le* Projet 2005 *est un document politique, plutôt en direction des élus. Mais sans élus dans son élaboration : c'est le jeu entre technicien et politique. C'est le début d'une nouvelle forme d'intercommunalité. Et puis il y avait un personnage très impliqué dans tout ça, c'est le conseiller politique du Président. C'était l'œil d'Ayrault pour la rédaction du* Projet 2005*, pour vérifier qu'on n'allait pas le mettre en situation difficile. »*
>
> Entretien avec un ancien directeur
> de Nantes Atlantique Développement (25/03/14)

Cette configuration contraste avec la période précédente. Les élus communaux avaient une place importante dans le travail prospectif conduit par les agences d'urbanisme. Du fait du retrait du maire de la ville-centre, ces démarches avaient été largement investies par la nouvelle génération d'élus arrivée en 1977. Ce

retournement démontre le processus de centralisation des exécutifs intercommunaux qui a lieu au cours des années 1990 (Genieys et al. 2000).

Lyon : une démarche du président, qui s'appuie sur la société civile

Maire de Lyon et président de la Communauté urbaine, Raymond Barre est le principal commanditaire et destinataire de *Millénaire 3*. Le note au Bureau consacrée au lancement de la démarche signale que « le président du Grand Lyon a décidé de mettre en œuvre et de piloter lui-même cette stratégie de développement » (Note du secrétaire général du Grand Lyon au Bureau restreint, 09/04/97, archives MPSA). Le secrétaire général mentionne au passage que « tous les élus ne sont pas d'accord sur la nécessité de mettre en œuvre une réflexion stratégique ».

La gestion quotidienne de la démarche est confiée à Jacques Moulinier. Adjoint centriste au maire de Lyon et 16e vice-président en charge « de la définition d'une stratégie de développement équilibré et durable de l'agglomération », Moulinier est un proche de Raymond Barre. Il a aussi été un des principaux artisans de la démarche *Lyon 2010*.

Pour Barre comme pour son adjoint, l'objectif central de la démarche consiste à mobiliser de nouveaux soutiens, pour rendre possible la montée en puissance de la Communauté urbaine. En le libérant des contraintes liées au circuit de décision habituel, le détour par le futur permet à Barre de court-circuiter les notables locaux.

« Barre avait peur des élites lyonnaises qu'il jugeait ringardes, fermées, peu ambitieuses »

Témoignage de Jean-Loup Molin, cité par Boris Chabanel (2003, p. 106)

C'est dans cette logique que Barre propose la mise en place d'un « comité des sages », composé d'une dizaine de personnalités réputées. Ce comité a surtout un rôle formel, il ne s'est réuni qu'à trois reprises. Mais il renforce la légitimité de la démarche.

Quelques mois avant les élections municipales de 2001, ce « comité des sages » est transformé en Conseil de développement. La création de cette structure intervient au moment de l'adoption de la loi Voynet. Elle est précédée d'une série d'entretiens avec une quarantaine d'acteurs du territoire, pour recueillir leur point de vue sur la démarche prospective et le rôle du Grand Lyon. Pour le Président du Grand Lyon, qui avait annoncé dès 1996 qu'il ne ferait qu'un seul mandat, la mise en place du Conseil de développement et l'adoption du projet d'agglomération sont un moyen d'imposer son héritage à son successeur.

Nantes : mobiliser la société civile pour décrédibiliser l'opposition partisane

La Conférence consultative d'agglomération nantaise est étroitement imbriquée avec la conduite du travail prospectif. Engagement de campagne de Jean-Marc Ayrault, elle est mise en place le 29 mars 1996, au moment de l'élaboration du *Projet 2005*. Au départ, elle est envisagée comme un dispositif temporaire, ayant pour mission unique d'exprimer un avis sur le projet d'agglomération.

Confronté à l'opposition de la droite suite à sa tentative de renforcement du District, Jean-Marc Ayrault utilise cette instance de représentation des « forces vives » comme un élément de poids dans sa négociation avec les maires. Il nomme Jean-Joseph Régent à la présidence de cette conférence. Etiqueté à droite et président du club Kervégan, Jean-Joseph Régent est aussi un farouche partisan de la construction métropolitaine.

Dans son avis, la Conférence Consultative d'agglomération (CCA) se déclare en faveur du *Projet 2005*, en exprimant plusieurs suggestions de modification. Mieux, elle reproche au projet de ne pas aller assez loin dans la définition d'une stratégie supra-communale, en en restant à l'énoncé d'orientations floues et consensuelles.

> *« La minorité districale s'est trouvée mal de critiquer un projet qui avait été approuvé par la société civile. S'il n'y avait pas eu la CCA débattant publiquement, si on avait mis tout de suite la Communauté urbaine à l'ordre du jour, la minorité l'aurait refusée. Le fait que la société civile soutienne le* Projet 2005 *mais, en plus, dise que ça n'allait pas assez loin a un peu mis dans l'embarras la minorité. »*
>
> Témoignage de Philippe Audic, cité par Gilles Pinson (2002, p. 402)

Le *Projet 2005* est présenté au Bureau du District le 14 octobre 1996. Les membres du Bureau (essentiellement des maires) ont la possibilité de modifier le document à la marge, à travers une procédure d'amendements. Soumis au vote en Conseil de District le 25 octobre 1996, le *Projet 2005* est adopté, avec 43 votes pour et 23 contre.

Le résultat du vote montre qu'en dépit de l'avis de la Conférence consultative, le document prospectif n'obtient pas l'unanimité des élus communautaires. Regroupés au sein de l'UD10, les dix maires de droite s'opposent au Projet d'agglomération. Refusant d'être dupes de ce détour par le futur, ils mettent l'accent sur les implications de ce document prospectif sur l'évolution du District.

> *« Le* Projet 2005 *c'était le projet de l'agglo. Les communes se méfiaient de ça : « est-ce que c'est pas un moyen de nous imposer quelque chose par le biais de ce document ? ». L'opposition ne votera pas le document d'ailleurs, alors que pourtant il n'y a aucun engagement. Ils critiquaient le fait que ce ne soit pas financé. Après il faut faire la part du théâtre et de la réalité. (…) Comme ce projet était le prélude à l'extension des compétences du district, les communes se sont toujours positionnées sur la défensive. C'est ça que ça traduit, plutôt que le contenu lui-même qui est somme toute très consensuel. »*
>
> Entretien avec un ancien membre du District (19/06/14)

Il existe ainsi un lien direct entre cette troisième génération de prospective métropolitaine et la mise en place des premiers conseils de développement au niveau des agglomérations. En ouvrant un espace de discussion avec la « société civile » et en organisant sa représentation à travers la création de structures *ad hoc,* les démarches prospectives permettent d'étendre la coalition d'acteurs en faveur de l'intégration supra-communale. Elles facilitent la propagation de ce nouvel énoncé d'institution et le renforcement du leadership des acteurs politiques qui le portent.

1.3.3. Les ambiguïtés du projet d'action publique

La place de la prospective dans l'institution communautaire est complexifiée par l'ambiguïté qui entoure le statut du document produit. Doit-il être compris comme l'énonciation générale d'une vision du souhaitable ou un document institutionnel destiné à orienter le contenu de l'action intercommunale ?

Le terme de « projet » comme celui « d'orientations » ou de « priorités » conduisent à présenter ce discours prospectif comme un programme qu'il convient de mettre en œuvre. Le vote de ce texte en assemblée communautaire accentue cette impression. À l'inverse, plusieurs éléments contribuent à atténuer la portée de ces

documents. À commencer par les indications temporelles, qui placent les orientations énoncées dans un avenir plus ou moins lointain (2005 à Nantes, le 21e siècle à Lyon), mais toujours supérieur à la durée du mandat. Le fait que les thèmes abordés ne correspondent pas aux compétences intercommunales va aussi dans ce sens. En outre, ces projets n'abordent pas la question de leur mise en œuvre.

> *« Le* Projet 2005 *n'est pas un programme d'action. Il s'agit d'un document d'orientation permettant de s'accorder sur les principes d'action et les lignes directrices du développement souhaité. Il ne s'agit pas non plus à ce stade d'aborder les problèmes de structures et de moyens.*
>
> Introduction du Projet 2005, (p. 13)

En réalité, ce flou traduit une hésitation constante des acteurs impliqués dans le pilotage de ces travaux prospectifs, quant à la portée à donner aux documents qu'ils produisent et à leur rapport à l'opérationnel. Une des premières notes consacrées à *Millénaire 3* distingue deux niveaux de discours, en prenant soin de dissocier la démarche prospective du plan de mandat :

> *« Deux grandes étapes sont nécessaires : une réflexion prospective à 20 ans, permettant de se doter d'une vision de l'agglomération lyonnaise au début du 21e siècle, et d'identifier les opportunités, les contrainte et les positionnements possibles de l'agglomération dans le réseau des villes qui l'entoure et en Europe du Sud ; une démarche stratégique à 10 ans déterminant les axes de développement et les objectifs à moyen terme sur ces axes »*
>
> Note du président aux élus du bureau du 18 mars 1997
> (archives MPSA, non classée)

Cette distinction n'est jamais appliquée dans la suite de la démarche. Mais elle est défendue à plusieurs reprises au cours de son déroulement, que ce soit par les membres de la MPSA ou un représentant du cabinet de Raymond Barre.

Les Présidents d'agglomération comme leur directeur choisissent de maintenir cette ambiguïté. Refuser de trancher, c'est éviter le dilemme entre deux options politiquement risquées. Assumer la dimension stratégique et opérationnelle de ces documents conduirait à renforcer les oppositions des adversaires au renforcement de l'intercommunalité et rendrait impossible l'adoption d'un tel document. Réduire ce texte à une simple énonciation du souhaitable reviendrait à l'inverse à saper tout effet propre de ces documents.

Cette ambiguïté sur la portée de l'énoncé prospectif rend la question de la postérité de ces démarches et de leur déclinaison en politiques publiques particulièrement incertaine. Une fois adoptés, ces documents peinent à acquérir l'autonomie leur permettant de susciter des effets propres, comme c'est le cas pour les textes règlementaires ou les schémas prescriptifs. Les effets de l'activité prospective restent dépendants des acteurs qui les portent, et de leur capacité à avoir prise sur l'action communautaire.

Lyon : pérennisation de la Mission prospective mais effacement du projet d'agglomération

À Lyon, la remise des rapports des groupes de travail sur les moyens de répondre aux cinq défis identifiés ouvre un moment de flottement. Conscient du faible ancrage de la démarche au sein de la structure, les acteurs en charge de la conduite du travail prospectif s'interrogent : que faire de ces rapports ? Quelles en sont les implications pour l'action du Grand Lyon ?
Après plusieurs mois de pause, il est finalement décidé de mettre en œuvre une troisième phase dans la démarche, avec le lancement d'une nouvelle série de groupes de travail.

> *« La dernière partie de la démarche a été axée sur la mobilisation de l'institution (les élus comme les services) pour voir comment faire atterrir la démarche et ses 21 priorités. C'est vrai que le travail préalable avait été mené à côté de la communauté urbaine, puisque Barre ne voulait pas que la réflexion se limite aux compétences du Grand Lyon. On met en place des groupes de travail internes au Grand Lyon avec les services, présidés par un élu, pour savoir quelles réponses la communauté urbaine peut apporter aux 21 priorités mises en avant. C'est à ce moment-là que je rentre en contact avec les élus (au départ j'étais surtout en relation avec le quatuor que j'évoquais tout à l'heure). Il fallait aussi s'assurer de leur soutien avec le vote du texte en conseil communautaire. Barre va envoyer un courrier à tous ses vice-présidents pour les mandater sur* Millénaire 3*. Donc les groupes de travail de la phase 3, c'est vraiment le moment de l'appropriation par les élus et les services de ce qui s'est fait avant. Parce que si on avait associé les élus dès le début, on n'aurait jamais fait Millénaire 3. »*
>
> Entretien avec un ancien membre de la MPSA (25/04/14)

En parallèle de ces groupes, la MPSA rédige le projet d'agglomération : *21 priorités pour le 21e siècle*. Celui-ci est adopté en Conseil communautaire extraordinaire, lors d'un colloque de deux jours sur les stratégies de développement des métropoles européennes. La date du colloque correspond au début de la période de réserve en amont des élections municipales de 2001.

L'année 2001 marque l'arrivée d'un nouveau président du Grand Lyon. Maire socialiste de Lyon, Gérard Collomb se place dès le début de son mandat dans la continuité de l'action de Raymond Barre. Dans cette logique, il décide de maintenir la Mission prospective, qui constitue un des marqueurs de l'action de son prédécesseur à la communauté urbaine.

> *« Quand il hérite du Grand Lyon (car s'il est là, c'est quand même grâce à Barre), Collomb pouvait difficilement remettre en cause Millénaire 3. Pour lui c'était impossible de tuer le père tout de suite. Donc même s'il n'était pas forcément très à l'aise avec cette démarche (Collomb est beaucoup plus dans l'opérationnel : ce qu'il aime c'est faire des ZAC), il a décidé de la poursuivre. »*
>
> Entretien avec un ancien membre du cabinet de Gérard Collomb (25/07/14)

Néanmoins, la pérennisation de la MPSA n'est pas synonyme du renforcement de l'activité prospective du Grand Lyon. D'une part, le nouvel exécutif reprend peu les 21 priorités issues de

Millénaire 3, qui restent très générales et échappent au périmètre de compétences du Grand Lyon. Focalisé sur la question du développement économique, Gérard Collomb puise davantage dans le Schéma de développement économique, élaboré par l'agence d'urbanisme sous la responsabilité d'Henry Chabert, son adversaire politique. D'autre part, bien que maintenue, la Mission prospective peine à se positionner au sein du nouvel organigramme.

> *« Lusson [le directeur de la MPSA] avait de très mauvaises relations avec Benoit Quignon, le nouveau DGS. Il avait été maladroit en le prenant de haut, en se plaçant comme le sage qu'il faut venir consulter. (…) Quignon était assez critique sur la MPSA : il trouvait qu'on produisait trop et qu'il fallait faire une prospective plus proche des politiques de la communauté urbaine. Le côté un peu anarchiste de Lusson ne lui convenait pas très bien. Lusson avait aussi de mauvaises relations avec Doublet, le premier directeur de cabinet de Collomb. Il voulait rester dans la position de conseiller du prince, mais il n'y parvenait pas. Ça pouvait marcher sous Barre, qui avait un cabinet réduit et qui s'intéressait aux questions prospectives. Collomb met en place un cabinet d'une quinzaine de personnes, avec des conseillers techniques experts dans leur domaine. Il n'y a plus besoin de conseiller du prince. »*
>
> Entretien avec un ancien membre de la MPSA (20/05/14)

Dans ce contexte, l'activité prospective de la MPSA est mise en retrait. La démarche *Millénaire 3* n'est pas poursuivie, même si le site internet reste en activité. Marginalisée au sein de la Communauté urbaine, la Mission prospective renforce ses liens avec des acteurs extérieurs à l'institution, du monde universitaire et du milieu associatif, à travers la mise en place d'un « réseau de veille ».

Nantes : disparition de l'activité prospective mais tentatives de déclinaison du projet

Le texte final du *Projet 2005* est voté en Conseil de District. En dépit de l'absence d'effet prescriptif, cette validation formelle est surtout symbolique. Elle se fait dans la discrétion. Laissant de côté les questions institutionnelles et financières pour se concentrer sur l'énonciation d'orientations sectorielles et consensuelles, ce document est peu saisi par les élus.

> *« Le* Projet 2005 *n'a pas été considéré sur le moment comme un document décisif par les maires. Il n'avait d'ailleurs aucune visibilité pour les citoyens. Et puis c'était un exercice assez libre, avec un texte court, plus littéraire que technique, sans annexes. C'était raconter ce que pourrait être l'histoire de l'agglomération. »*
>
> Entretien avec un ancien directeur du District (09/04/14)

L'adoption du texte marque la fin de l'activité prospective du District. La démarche ne donne pas lieu à la mise en place d'une cellule prospective pérenne au sein de l'institution.

A l'inverse du cas lyonnais, cet arrêt de la prospective s'accompagne cependant d'un effort de déclinaison du projet d'agglomération. Le 10 janvier 1997, les élus votent l'élargissement des compétences du District aux thématiques abordées dans le *Projet 2005* : la planification urbaine, l'habitat et le développement économique. L'agence de développement de Nantes, dont le directeur avait joué un rôle important dans le travail prospectif, est transférée à l'échelle intercommunale. Plusieurs schémas sectoriels sont élaborés pour décliner le projet d'agglomération en programmes d'actions plus opérationnels.

La relance du projet urbain de l'Ile de Nantes illustre aussi les suites à retardement du travail prospectif. Cet enjeu urbain est évoqué dans le *Projet 2005*, qui met l'accent sur la reconquête du fleuve. Quelques mois après l'adoption du texte, un groupe de travail est constitué sur le thème des Rives de Loire. Piloté par l'agence d'études urbaines et donnant lieu à une exposition publique, le travail « Rive de Loire » contribue à remettre la problématique de l'aménagement de l'Ile de Nantes à l'ordre du jour. Le District s'empare de ce sujet, avec le lancement d'un appel d'offre de maitrise d'œuvre urbaine en 1999.

La confrontation entre les cas nantais et lyonnais montrent que les effets des énoncés d'institution produits par la prospective dépendent fortement de la conjoncture politique et institutionnelle au moment de leur publication. Sans portée prescriptive, les démarches prospectives valent moins par leur déclinaison opérationnelle que par leur impact sur le positionnement de l'institution communautaire.

1.4. Conclusion intermédiaire

Ces démarches prospectives de troisième génération correspondent à l'élaboration d'un projet communautaire. Cet énoncé intégrateur ne se limite pas à la consolidation des politiques communales. Il souligne au contraire la nécessité d'un renforcement du niveau supra-communal et l'élargissement de ses domaines d'intervention.

Tableau 6. L'énoncé d'institution de la troisième génération de prospective métropolitaine

Fonctions de l'énoncé	Intensité	Modalités
Démontrer l'unité	**=**	Passage d'une démonstration par l'espace (les interdépendances territoriales) à une démonstration par l'action publique (le projet et les enjeux transversaux)
Justifier l'utilité	**+**	Positionnement de l'institution communautaire comme l'échelon stratégique de référence, avec l'élargissement des thématiques abordées et l'affirmation d'orientations politiques
Revendiquer le pilotage	**++**	Centralisation du pouvoir intercommunal à travers une alliance avec la « société civile », afin de contourner l'opposition des maires et de l'administration communautaire

C'est par la mobilisation des tendances lourdes que ces démarches viennent démontrer l'unité de l'institution communautaire. En diffusant un certain cadrage du contexte « exogène », le recours au futur permet aux acteurs de mettre en exergue une pluralité d'enjeux communs et transversaux, nécessitant une intervention publique supra-communale. Par rapport aux énoncés précédents, l'unité ne passe plus par l'espace mais par l'action publique ; elle concerne moins le territoire que l'institution. Dit autrement, le projet communautaire se substitue à la planification métropolitaine pour définir la consistance de ce nouvel échelon d'action publique.

Cet énoncé vient aussi transformer la fonction assignée à l'institution intercommunale, en la positionnant comme l'échelon stratégique de référence. L'intercommunalité ne se limite plus à la gestion des réseaux techniques, comme dans les années 1980. Elle a pour vocation d'établir un projet transversal, à même d'orienter les politiques publiques locales. Ce basculement de la planification au projet permet aux acteurs de ces démarches de s'emparer de nouvelles thématiques. Elle revient à doter le niveau intercommunal d'une clause de compétence générale de fait – à défaut de l'avoir de droit – en s'émancipant du strict champ de compétences des EPCI.

C'est en termes de leadership que la prospective métropolitaine a les effets les plus visibles et les plus durables. La mise en œuvre de ces démarches renforce la centralisation du pouvoir intercommunal. Pilotées par et pour les présidents d'Agglomération, ces démarches servent de support à la formation d'une nouvelle coalition avec la « société civile » pour le renforcement de l'intégration communautaire, comme en témoigne la mise en place des premiers conseils de développement. Néanmoins, cette accentuation du leadership politique s'accompagne d'une césure relative avec les maires de l'agglomération et les directions sectorielles de l'administration communautaire.

2. La prospective régionale pour endosser le rôle de l'État

Le regain de la prospective régionale intervient quelques années après le lancement des démarches métropolitaines étudiées ci-dessus. En dépit de cette continuité chronologique, les connexions entre l'activité prospective des intercommunalités et des Conseils régionaux sont assez faibles. Elles prennent place dans des contextes institutionnels différents. Le niveau régional n'a pas vécu le même processus d'intégration et de centralisation du pouvoir que nous avons observé à Nantes et à Lyon.

En Pays de la Loire comme en Rhône-Alpes, cette période correspond au contraire à l'arrivée de nouveaux exécutifs après les élections régionales de 1998. Peu familiers de l'action régionale, ces nouveaux élus arrivent à la tête d'institutions aux effectifs renforcés. C'est dans ce double contexte d'instabilité politique et de bureaucratisation administrative que cette troisième génération de prospective régionale est mise en œuvre.

Lors de cette période, on observe le même phénomène qu'à l'échelle métropolitaine : une domestication de la prospective par les collectivités. S'émancipant de la tutelle des SGAR[86], les institutions régionales s'emparent de la prospective pour élaborer un projet d'action publique qui leur est propre. Dans cette section, nous voudrions démontrer que ce recours au futur par les Conseils régionaux constitue une tentative pour gouverner une institution de plus en plus fragmentée et pour positionner la Région comme « une plate-forme où se prépare l'avenir » (introduction du rapport final de la démarche *Horizon 2010* en Pays de la Loire).

Le SRADT « Rhône-Alpes 2020 » : une démarche participative pour contourner les oppositions

La relance de la prospective en Rhône-Alpes débute en juin 1998. Il s'agit d'actualiser le Schéma régional adopté en 1992, suite à la réélection de Charles Millon à la présidence du Conseil régional.

La démarche change d'ampleur à partir de 1999, avec l'annulation de l'élection de Millon et l'arrivée d'Anne-Marie Comparini à la présidence de la Région. A la tête d'une majorité politique composite et fragile, Comparini fait de l'élaboration du SRADT une priorité du nouvel exécutif. Elle confie son pilotage à une nouvelle direction de la prospective (DPEA), appuyée par l'intervention de consultants

[86] Les Secrétariats généraux à l'action régionale (SGAR) représentent les services déconcentrés de l'État en région. Hérités des anciennes Missions régionales et regroupant un nombre réduit de hauts fonctionnaires, ils sont placés sous la tutelle du préfet de région.

extérieurs pour l'animation des réunions et la rédaction du schéma régional. Ce document a pour but d'énoncer la vision du souhaitable pour la région Rhône-Alpes et d'afficher les grandes orientations politiques. Il a vocation à être voté en assemblée régionale et à servir de cadrage aux politiques régionales.

Cette nouvelle démarche se déroule sur trois ans. Elle met l'accent sur l'implication des autres niveaux de collectivités, à travers la mise en place d'un groupe de travail partenarial, l'organisation de plusieurs « journées des maires » et la réalisation d'un sondage sur les attentes des élus locaux vis-à-vis de la Région. Elle marque aussi le développement des dispositifs de participation citoyenne : questionnaire envoyé à tous les Rhônalpins pour recueillir leur avis sur les priorités de l'action régionale, réunions publiques dans chaque département, lettres d'information sur l'avancée de la démarche, etc.

Une première version du document élaboré à la suite de ces multiples réunions est mise en discussion en assemblée plénière en septembre 2002. Ce moment accentue la politisation de la démarche, chaque groupe politique saisissant cette occasion pour exprimer son point de vue sur l'action de l'exécutif régional. Craignant les divisions partisanes à l'approche des élections de 2004 et confronté aux protestations de l'administration, la présidente du Conseil régional met fin à la démarche avant même que le SRADT ne soit soumis au vote.

***Horizon 2010* en Pays de la Loire : un projet stratégique pour tourner la page de l'ère Guichard**

L'élaboration du projet stratégique Horizon 2010 en Pays de la Loire débute quelques semaines après les élections. Placée sous le pilotage direct du nouveau Président de région (François Fillon) et du directeur général des services (Jean-Pierre Caillois), la démarche est mise en œuvre par la direction de la planification du Conseil régional.

Après la remise d'un rapport d'expertise sur la situation régionale produit par le cabinet de conseil TETRA[87], la démarche se structure autour de quatre groupes de travail reprenant les mots d'ordre de la nouvelle majorité : « Réaliser quotidiennement l'égalité des chances entre les ligériens », « Valoriser les atouts de la région face à la mondialisation », « Préserver l'équilibre, l'environnement et la beauté de nos pays et de nos villes » et « Poursuivre le recentrage européen des Pays de la Loire ». Placés sous la responsabilité d'un vice-président et d'une personnalité qualifiée choisie par François Fillon, ces groupes associent des élus régionaux, des représentants d'autres niveaux de collectivités et des experts.

Cette démarche se caractérise par une forte visibilité publique. Régulièrement relayée dans la presse régionale, elle permet au nouveau président de mettre en scène le passage à un nouveau style de gouvernance. Elle est aussi l'occasion d'affirmer une nouvelle ligne directrice, après vingt ans de présidence Guichard. Rédigé par le DGS et les directeurs sectoriels, le projet stratégique est adopté en assemblée plénière le 29 juin 1999, un an tout juste après le début de la démarche.

Cette section est structurée en deux sous-sections. La première porte sur les facteurs conduisant à la relance de la prospective par les conseils régionaux et à son intégration au sein de la collectivité. Pourquoi l'institution régionale cherche-t-elle à s'approprier la question du futur ? Quelle est la place de cette activité au sein des Conseils régionaux, tant du côté politique qu'administratif ?

[87] Cabinet de conseil parisien piloté par Hervé Huntzinger, TETRA s'est spécialisé dans l'accompagnement stratégique des collectivités et l'élaboration de leur projet de territoire. C'est ce même bureau d'études qui avait réalisé dix ans plus tôt les scénarios prospectifs de la démarche *Lyon 2010*.

La deuxième sous-section s'intéresse à la signification de ces démarches et à ses conséquences sur la définition du niveau régional. Comment ces énoncés prospectifs présentent-ils la fonction des Régions ? De quelle façon le futur est-il utilisé pour gouverner l'institution régionale ?

2.1. L'internalisation de la prospective par les conseils régionaux : le futur comme prétexte

Cette sous-section vise à montrer que la relance de la prospective régionale s'inscrit au croisement de deux logiques distinctes. Elle correspond d'une part à une nouvelle période de circulation de l'activité prospective, via les lois successives sur l'aménagement du territoire et la création des Schémas régionaux d'aménagement du territoire (SRADT).

Elle obéit d'autre part à des enjeux organisationnels plus locaux, suite aux élections régionales de 1998 et à l'arrivée de nouveaux exécutifs politiquement affaiblis. Désireux de consolider leur leadership, les nouveaux présidents de Région s'emparent de la pratique prospective et décident d'en internaliser le pilotage. Cette prise de distance avec l'État déconcentré contraste avec les deux générations précédentes.

Dans un troisième temps, nous montrons que ce croisement se traduit par un déplacement de l'objet SRADT par rapport aux intentions initiales du législateur. Si elle continue à être rattachée à la planification, la prospective régionale élargit son champ aux autres compétences régionales et s'éloigne de la programmation à long terme.

2.1.1. Une relance de la prospective sous impulsion gouvernementale

Le développement de la prospective régionale à cette époque est largement encouragé par l'action gouvernementale. On retrouve ici l'importance des circulations verticales de la prospective régionale déjà mentionnée pour la période précédente. Cette permanence s'accompagne néanmoins d'une autonomisation relative des conseils régionaux, et d'une marginalisation de l'État déconcentré.

Instituant les Schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT), la loi Voynet de 1999 est un facteur décisif du regain de l'activité prospective des Régions. Mais cette loi est à replacer dans un processus plus long. Cette diffusion nationale de la prospective régionale s'effectue en plusieurs étapes, mêlant l'activité prospective de la DATAR et l'activité législative du ministère à l'Aménagement du territoire.

La première étape intervient en 1993, avec le lancement d'un Grand débat national sur l'aménagement du territoire par Charles Pasqua. Tout juste nommé Ministre de l'Aménagement du territoire au sein du gouvernement Balladur, ce dernier souhaite élaborer une loi portant à la fois sur l'organisation territoriale de la France et sur les orientations de la politique nationale d'aménagement du territoire. Ce débat lui permet de mettre son projet en discussion, à travers une série de réunions organisées en régions.

Ce débat prospectif est lancé au moment où s'achève le premier programme *Prospective et Territoires* porté par la DATAR avec Jean-Louis Guigou. Par rapport au programme de la DATAR, la prospective change de nature. Il ne s'agit plus d'identifier les dynamiques territoriales à l'œuvre en s'appuyant sur l'expertise de quelques universitaires, mais de mobiliser le plus grand nombre d'acteurs autour de la construction collective d'une vision du souhaitable. Conduit par la DATAR[88], ce débat agit comme une arène des luttes d'institution entre les Départements et les Régions (Racine 1997).

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT, dite loi Pasqua) est adoptée en février 1995, quelques mois avant les élections présidentielles. Elle introduit le principe d'un Schéma national d'aménagement et de développement du territoire (SNADT).

> *« Le schéma national a pour objet essentiel de définir l'image et les orientations à long terme de l'aménagement et du développement de la France. (…) La procédure d'élaboration sera fondée sur la mise en œuvre d'une méthodologie d'ensemble articulée autour de phases de diagnostic, d'analyse prospective et de synthèse des choix sectoriels et territoriaux. Elle sera développée dans le cadre d'un large dispositif de concertation qui devra être déployé aussi bien au niveau national que territorial avec des échanges permanents entre ces deux niveaux.*

[88] S'appuyant sur son expertise prospective, la DATAR cherche à peser sur le contenu de la future loi comme du schéma national. C'est avec cet objectif que les universitaires en charge du programme Prospective et Territoires publient Les territoires du futur (Ascher et al. 1993).

> *(…) La région constitue à cet égard l'interlocuteur privilégié de l'État en raison des compétences qui lui sont confiées par les lois de décentralisation en matière de planification et d'aménagement du territoire. »*
>
> Décret du 25 août 1995 sur le SNADT

La loi va même plus loin. Son article 34 stipule que ce schéma national devra ensuite être décliné au niveau régional, avec l'élaboration par les Conseils régionaux de Schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT).

Toutefois, aucune de ces deux dispositions ne sont finalement appliquées. Confronté à l'opposition des ministères sectoriels, l'élaboration du SNADT prend du retard. Elle est définitivement abandonnée avec l'arrivée du gouvernement Jospin en 1997, à la suite de la dissolution de l'assemblée nationale (Alvergne et Musso 2003, p. 282). En l'absence de schéma national, aucun conseil régional n'entreprend l'élaboration d'un SRADT.

L'arrivée de Dominique Voynet comme ministre de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire du gouvernement Jospin ouvre une deuxième étape. Supprimant le principe d'un schéma prospectif national, le nouveau gouvernement souhaite renforcer l'autonomie et la portée de la planification régionale. La ministre confie un rapport à Yves Morvan, sur la possibilité de changement de statut des Schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (Morvan 1998)[89]. Adoptée en 1999, la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable des territoires (LOADDT, dite aussi Loi Voynet) reprend l'essentiel des propositions du rapport Morvan pour définir les contours des nouveaux SRADT et en souligne la dimension prospective.

> *« Article 5 : Le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire fixe les orientations fondamentales, à moyen terme, du développement durable du territoire régional. Il comprend un document d'analyse prospective et une charte régionale, assortie de documents cartographiques, qui exprime le projet d'aménagement et de développement durable du territoire régional. »*
>
> Loi 99-533 du 25/06/1999 (dite Loi Voynet)

À l'inverse de la loi Pasqua, la loi Voynet institue les Schémas régionaux comme l'élément premier de la politique d'aménagement du territoire, et non comme

[89] Universitaire et président du Conseil économique et social régional (CESR) de Bretagne, Yves Morvan est à l'origine de l'activité prospective du Conseil économique et social régional (CESR) de Bretagne, et de sa diffusion dans d'autres CESR (Brizio 2013).

la déclinaison régionale d'orientations fixées au niveau national (Béhar et Estèbe 1999). Distinguant davantage la conception du SRADT et celle du CPER, elle codifie sa procédure d'élaboration et met l'accent sur la concertation avec les Conseils généraux, les Agglomérations et les Pays.

Le rapport Morvan et l'élaboration de la loi Voynet constituent un facteur important de la relance de la prospective régionale, quelques années après celle de la prospective métropolitaine[90]. Avant même l'adoption de la loi, plusieurs conseils régionaux lancent une nouvelle génération de démarches. C'est le cas en Rhône-Alpes, comme en Pays de la Loire.

Dans ces deux régions, les préfets de région sont à l'initiative de cette relance de la prospective régionale. Dans la perspective de l'élaboration du CPER 1999-2006 et de l'adoption de la loi Voynet, ils invitent les Conseils régionaux à engager une réflexion stratégique parallèle à celle de l'État.

> *« Cette réflexion devrait s'inscrire dans le cadre de l'élaboration du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire et comprendre un document prospectif à l'horizon 2015. »*
>
> Lettre du préfet au président du Conseil régional du 27 août 1998
> (archives du Conseil régional Rhône-Alpes)

Assez vite, les Conseils régionaux prennent leur distance vis-à-vis de l'État déconcentré et se saisissent de la prospective pour construire un projet régional.

Rhône-Alpes : l'actualisation du schéma régional de 1992

En Rhône-Alpes, cette impulsion étatique vient s'ajouter à une mobilisation du milieu universitaire, conduite quelques mois avant par Michel Foucher. Géographe et directeur de l'Observatoire Européen de Géopolitique, Michel Foucher avait été membre de la Commission Carrière en 1987. En décembre 1997, il organise un colloque intitulé « Rhône-Alpes 2020 », en partie financé par le Conseil régional. De nombreux universitaires et consultants y interviennent pour dresser un diagnostic prospectif de la situation régionale.

Dix ans après la Commission Carrière et au moment du lancement de *Millénaire 3*, ce colloque a pour but de susciter un besoin de prospective, en soulignant les mutations du territoire régional. Pour Michel Foucher, il permet aussi de valoriser l'utilité d'un tel exercice, en démontrant *a posteriori* l'apport du rapport Carrière.

[90] Soulignons en outre que ce rapport est publié dans un contexte de regain de la prospective aux niveaux national et européen. Dès 1997, le Conseil économique et social national met en place une commission sur la prospective, dirigée par le président de la Poste (Jean-Paul Bailly). Celle-ci aboutit à la publication du rapport *Prospective, débat et décision publique* en juillet 1998. C'est aussi à cette époque que, sous l'impulsion de Jacques Delors, la Commission européenne lance un travail prospectif sur l'aménagement du territoire, avec l'élaboration du Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC).

> *« Cet exercice de réflexion n'a pas été vain. Dix ans après, la région a pris conscience d'elle-même ; son territoire s'est organisé ; son identité s'est affirmée ; sa vie culturelle s'est épanouie. À l'heure de la globalisation économique, du passage à la monnaie unique et des mutations géopolitiques sur le continent européen, il est temps de poursuivre l'exercice pour faire le point »*
>
> Introduction des actes du colloque par Michel Foucher

Tirant parti de ces pressions, Charles Millon en profite pour mettre en avant le schéma régional de 1992 et en réaffirmer les grands principes. Plutôt que d'engager une démarche prospective de grande ampleur, le Conseil régional opte pour une actualisation du schéma antérieur. Cela s'explique notamment par un climat politique tendu, à la suite de l'élection de Charles Millon à la présidence avec le soutien des conseillers régionaux FN. Mettant l'accent sur la continuité entre les deux mandats, cette révision du schéma régional permet de contourner le contexte de blocage de l'action régionale.

Charles Millon confie cette actualisation à l'agence régionale d'aménagement et de développement du territoire (ARADT). Issue du schéma régional de 1992, cette structure est dirigée par Michel Rivoire, qui fut un temps membre du cabinet de Charles Millon. Pour le Président de la Région, ce travail vise à réaffirmer les grands principes du schéma de 1992 et à impulser les politiques du nouveau mandat.

> *« [Les objectifs de la réactualisation du schéma régional sont les suivants :] exprimer et mettre en valeur les actions en cours d'exécution ; donner une représentation spatiale des choix opérés ; rechercher les moyens d'une lisibilité et d'une appropriation collective des politiques thématiques régionales »*
>
> Document remis aux membres de la Commission Aménagement du Territoire, 15/10/1998 (archives Rhône-Alpes)

L'ARADT fait réaliser un « point d'étape de l'action régionale de 1992 à 1998 » pour évaluer la mise en œuvre du premier schéma. Au moment de l'annulation de l'élection de Charles Millon, elle prévoit d'organiser un séminaire prospectif animé par Michel Godet et les prospectivistes du GERPA.

Pays de la Loire : le plan stratégique comme préparation du CPER et du SRADT

Fraîchement élu, le nouveau président RPR du Conseil régional (François Fillon) se place en opposition avec le gouvernement socialiste et souhaite marquer ses distances avec l'État déconcentré. Le travail prospectif constitue le moyen d'affirmer une parole propre, en s'émancipant de la procédure d'élaboration du CPER encadrée par les directives nationales.

Cette logique contraste avec la démarche *Pays de la Loire 2003-2015* menée six ans plus tôt, qui se caractérisait au contraire par l'imbrication entre les services du SGAR et ceux du Conseil régional. Elle témoigne du changement de posture de la Région, marquée par une prise de distance avec l'État déconcentré et par une politisation de la négociation.

> *« Ce plan stratégique aura pour vocation d'être la référence de la Région dans la négociation du Contrat de Plan État-Région, dans l'élaboration du document de programmation pour les fonds structurels européens, dans celle de la Directive Territoriale d'Aménagement de l'Estuaire, et le moment voulu, pour la préparation du Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire »*
>
> Note du DGS aux Directeurs et chefs de service du Conseil régional, 19/10/1998 (Archives du conseil régional Pays de la Loire)

Le regain de la prospective régionale est donc davantage influencé par le contexte législatif national et la politique d'aménagement du territoire menée par

l'État, que par la prospective métropolitaine alors en plein développement. Ce caractère descendant de la diffusion de la prospective montre, comme lors de la génération précédente, la persistance de l'influence étatique sur l'action régionale. Les cas de Rhône-Alpes et Pays de la Loire montrent néanmoins que ces démarches donnent lieu à une certaine prise de distance des Conseils régionaux vis-à-vis de l'administration déconcentrée.

2.1.2. La prospective saisie par les nouveaux présidents de Région

La relance de la prospective régionale ne peut être réduite à des facteurs nationaux. Comme à l'échelle métropolitaine, elle obéit aussi à des facteurs politiques et administratifs. Dès leur lancement, ces démarches sont saisies par les nouveaux Présidents de Région comme une ressource pour tenter d'asseoir leur leadership.

En Rhône-Alpes comme en Pays de la Loire, la majorité régionale est reconduite aux élections de 1998. Toutefois, celles-ci entraînent un renouvellement des assemblées et l'arrivée de nouveaux présidents de Région.

Ces nouveaux Présidents ne bénéficient pas de la même assise politique et administrative que leur prédécesseur. Arrivé du Conseil général de la Sarthe, François Fillon n'a pas à l'époque la même stature qu'Olivier Guichard, qui présidait la collectivité régionale depuis sa création. En Rhône-Alpes, ce décalage est encore plus fort. Anne-Marie Comparini est élue Présidente en janvier 1999 à la suite de l'annulation de la réélection de Charles Millon. Elle arrive dans un contexte politique tendu, à la tête d'une majorité fragile et incertaine.

À cela s'ajoute un enjeu de positionnement des conseils régionaux dans la définition de la planification à l'échelle régionale. Lors des élections de 1998, l'administration déconcentrée de l'État est déjà en train de préparer la nouvelle génération de Contrats de Plan État-Région et d'établir le diagnostic de la situation régionale. C'est aussi le moment de la mise en place des Conférences régionales d'aménagement du territoire, introduite par la loi Pasqua de 1995. Autant d'éléments qui viennent questionner la place du conseil régional.

En début de mandat, ces nouvelles figures politiques sont donc à la recherche de ressources pour avoir prise sur l'institution régionale, son assemblée élue et son administration. Cette situation explique pourquoi les nouveaux présidents de Région se sont saisis de ces démarches prospectives et ont voulu en transférer le pilotage au sein même de la collectivité.

François Fillon comme Anne-Marie Comparini réalisent le parti qu'ils peuvent tirer d'un tel travail prospectif. Élaborer une nouvelle vision à long terme leur permet de rendre tangible le changement d'exécutif, sans pour autant brusquer l'assemblée régionale. Cela contribue à affirmer leur leadership, en énonçant de grandes orientations politiques. Les documents préalables à la démarche ligérienne illustre cet usage de la prospective pour lancer la nouvelle mandature.

> *« Quelques semaines après les élections régionales, la Région Pays de la Loire dispose d'un dispositif politique et administratif en état de marche, on pourrait presque dire en attente de définir ses engagements et ses priorités pour demain. L'opportunité de s'engager dans une démarche stratégique et prospective peut paraître d'autant plus forte que le Conseil Régional a été profondément renouvelé. Il existe sans doute une « fenêtre de tir » pour s'engager dans cette voie »*
>
> Proposition d'intervention de TETRA en Pays de la Loire, mai 1998 (archives TETRA, non-classées)

En outre, ces démarches s'avèrent utiles pour mettre en scène un changement de style de gouvernement. Alors que leurs prédécesseurs étaient critiqués pour la centralisation de leur pilotage, les nouveaux présidents de Région mettent l'accent sur la concertation.

Rhône-Alpes : la relance du SRADT par un nouvel exécutif affaibli

Au siège du Conseil régional Rhône-Alpes, l'atmosphère est critique au lendemain des élections régionales de 1998. Faute de majorité absolue du fait du mode de scrutin proportionnel, Charles Millon n'obtient sa réélection qu'avec le vote des conseillers régionaux FN. Provoquant un tollé, cette alliance entraîne le blocage de l'action régionale durant toute l'année 1998.

Le 10 décembre 1998, l'élection de Charles Millon est annulée, à la suite d'un recours administratif. Un mois plus tard, Anne-Marie Comparini accède à la présidence de la Région. Conseillère régionale UDF et adjointe de Raymond Barre à Lyon, Comparini est à la tête d'une majorité fragile. Elle est élue avec le soutien de la gauche, mais le PS refuse de participer à l'exécutif. Celui-ci se limite aux élus UDF, soit 11 conseillers régionaux sur 157. En outre, l'administration régionale reste encore très marquée par les dix ans de présidence Millon. Dans ce contexte politique instable, les directeurs des services de la Région prennent une place prépondérante dans la conduite de l'action régionale.

Le SRADT est un des premiers dossiers sur lequel se penche le nouvel exécutif, après l'élaboration en urgence du budget pour l'année 1999. Par rapport au projet d'actualisation du schéma régional de 1992, la démarche change d'ampleur, afin de prendre en compte les nouvelles orientations de cette majorité composite. Prévu en janvier 1999, le séminaire prospectif est repoussé au mois de juin. Dans le même temps, le directeur de l'Agence régionale à l'aménagement du territoire, Michel Rivoire, est remplacé par son adjointe, Géraldine Chassagne (Auger 2011).
Anne-Marie Comparini s'investit fortement dans ce dossier, qui devient progressivement une des actions emblématiques de son mandat. Comme pour les autres politiques, le pilotage de la démarche doit faire l'objet d'un subtil équilibre entre l'exécutif, avec le vice-président UDF à l'aménagement du territoire (Dominique Chambon), et le délibératif, avec le président PS de la commission à l'aménagement du territoire (Robert Borrel).

> *« Anne-Marie Comparini était très impliquée dans la démarche. Elle était présente à toutes les réunions dans les territoires. (…) L'instabilité politique de cette période a entraîné un renforcement des services. Dans certains services, les directeurs ont pris le rôle de l'élu. Ce n'était pas le cas à l'aménagement du territoire où le couple Chambon/Chassagne fonctionnait bien. Notre but était de rechercher l'effet cliquet dans la démarche, en essayant d'avoir le moins possible à passer en assemblée plénière. Il y avait une telle instabilité, une telle imprévisibilité… Les plénières c'était un happening permanent. »*
>
> Entretien avec un ancien membre de l'ARADT (20/05/14)

L'implication de la présidente du Conseil régional dans la démarche prospective en vue de l'élaboration du SRADT n'a rien d'anodin. Elle montre en quoi l'activité prospective constitue une ressource de pouvoir. Dans un contexte politique et administratif incertain, le travail prospectif permet de consolider la majorité et d'impulser une nouvelle dynamique. Le SRADT sert d'élément symbolique pour donner forme au changement d'exécutif.

> *« Le nouveau schéma doit être un moyen d'afficher de nouvelles politiques portées par le nouvel exécutif régional et donc avoir une expression formelle tout à fait novatrice. »*
>
> Note de la Directrice de l'ARADT à la présidente de la Région, 19/07/1999 (archives du conseil régional Rhône-Alpes)

Pays de la Loire : le *Plan stratégique* comme mise en scène du leadership politique

La démarche *Horizon 2010* intervient dans un contexte politique plus apaisé qu'en Rhône-Alpes, mais lui aussi marqué par un changement d'exécutif. Le travail prospectif est lancé quelques semaines à peine après l'élection de François Fillon.

> *« Ce travail est initié en mai 1998, juste après les élections, avec une réflexion sur les grandes priorités. En 1998, on a un nouveau président qui succède à vingt ans de présidence Guichard. C'est une vraie rupture de personnalité. Guichard était une figure importante et assez consensuelle, centrée sur l'aménagement du territoire. Alors que Fillon arrive d'un département, il a une vision moins régionale. »*
>
> Entretien avec ancien membre de la Direction à l'Aménagement du territoire (24/03/14)

Face à la stature de son prédécesseur, le nouveau Président de Région peine à trouver sa place. Ancien Président du Conseil général de la Sarthe, François Fillon est beaucoup moins familier de la collectivité régionale que ne l'était Olivier Guichard.

Dans ce contexte, François Fillon mobilise l'élaboration du Plan stratégique pour mettre fin à la période Guichard et marquer le lancement d'une nouvelle ère politique. Pour cela, la prospective a plusieurs avantages. D'une part, son absence de portée prescriptive et de déclinaison opérationnelle facilite le travail de concertation. Déconnectée de toute implication financière directe, elle s'écarte

d'une logique de négociation pour laisser place à une discussion libre entre les acteurs qui le souhaitent.

D'autre part, l'horizon temporel contribue à inscrire l'action du nouvel exécutif dans le temps long. La date « 2010 » a surtout un statut symbolique, les orientations énoncés dans le document final ne faisant l'objet d'aucun phasage. Elle permet néanmoins de sortir du cadre du mandat et de renvoyer l'image d'un Président qui « anticipe ».

La couverture médiatique des différents moments de la démarche témoigne de ce travail de mise en scène du leadership politique du nouveau Président et de sa modernité. C'est le cas aussi bien lors de la mise en place des premiers groupes de travail, de la réunion des maires de la région ou de l'adoption par l'assemblée du document final.

> *« Tout en annonçant un congrès régional des maires pour la fin janvier 1999, François Fillon a réclamé des membres des groupes de travail « de l'imagination et de l'insolence » afin d'éviter de rédiger une « somme de réflexions technocratiques ». »*
>
> Article Presse-Océan du 18 octobre 1998

> *« François Fillon a accueilli hier plus de 1 000 maires des Pays de la Loire à l'hôtel de région. Une première en France ! Président du Conseil régional Pays de la Loire depuis un an, François Fillon met tout en œuvre pour imposer une image d'homme ouvert au dialogue et à la concertation. »*
>
> Article Presse-Océan du 14 mars 1999

> *« Le plan stratégique est le premier document sur lequel j'engage ma responsabilité »*
>
> François Fillon cité par Le Courrier de l'Ouest (article du 23 juin 1999)

Figure 24. Coupure de presse sur l'adoption du projet *Horizon 2010*
(Source : archives du conseil régional, *Presse Océan*, article du 30 juin 1999)

Presse Océan 24 Heures — 30 JUIN 1999 — LE MAINE LIBRE

Région : François Fillon fixe le cap pour les dix ans à venir

Le Conseil régional a adopté hier le plan stratégique, fixant les grandes lignes du développement des Pays-de-la-Loire jusqu'en 2 010.

Un peu plus d'un an après les élections régionales, l'« ère » François Fillon a véritablement débuté avec la présentation du plan stratégique Pays-de-la-Loire 2 010. Ce guide généraliste établissant les grandes lignes du développement économique, social et politique pour les dix ans à venir colle parfaitement à l'image que veut donner de lui le successeur d'Olivier Guichard. Selon le nouveau président de la Région, le plan stratégique s'inscrit dans une démarche « partenariale », pragmatique, souple, ambitieuse et moderne.

Discuté hier en session du Conseil régional, ce plan a suscité une grande variété de réactions parmi les élus des Pays de la Loire. Sans surprise, la majorité a soutenu son président, avec des défenseurs zélés et convaincus, comme Roselyne Bachelot (RPR) et, ce qui est moins fréquent, Hervé de Charette (UDF).

Hervé de Charette salue un plan « humaniste et ambitieux »

L'opposition s'est voulue critique mais constructive par la voix de Yannick Vaugrenard (groupe socialiste, divers gauche, radical et citoyen), polémique avec Jacques Auxiette (PS) et incisive (Joël Batteux, MDC).

Elle a été beaucoup plus ironique par l'intermédiaire de Samuel Gonthier (Vert), qui s'est exprimé en russe afin de souligner la « *surdité* » supposée de François Fillon aux questions des énergies renouvelables. L'opposition a enfin été combative avec les élus communistes, qui dénoncent une « *vision libérale* » de la société, et virulente lorsque Yves Cheere (Lutte ouvrière) a pris la parole.

Choix de l'Ouest « ouvert »

La session du Conseil régional a débuté par la présentation du plan stratégique par François Fillon. Il n'y a pas eu de « scoops » car le président de la Région avait largement défloré le sujet devant la presse (nos éditions du 22 juin). François Fillon a toutefois mis l'accent sur la nécessité de bâtir une coopération interrégionale très élargie, à la Bretagne et au Poitou Charente bien sûr, mais aussi à la Basse-Normandie, voire à la région Centre.

François Fillon a ensuite précisé plusieurs choix stratégiques, comme la formation, la recherche, la dynamique économique, l'équilibre et la solidarité régionale.

Hervé de Charette (UDF) a salué ce plan « *humaniste, régionaliste et ambitieux* ». Répondant aux critiques qualifiant le projet de « *flou* », l'ancien ministre des Affaires étrangères s'est félicité qu'il s'agisse d'un « *document de réflexion* » et non d'un « *plan de type soviétique* ».

Roselyne Bachelot (RPR) a déclaré « *souscrire aux choix d'équilibre et de solidarité régionale* » présentés par François Fillon. Jean-Luc Harousseau a salué « *l'esprit d'ouverture* » qui a présidé à l'élaboration du plan stratégique, l'opposant au « *manque de dialogue* » existant dans d'autres collectivités. Sans le citer, le président départemental de l'UDF visait le conseil municipal de Nantes, dont il vient de démissionner avec fracas.

« Manque de cohérence »

Tout en reconnaissant quelques qualités au plan stratégique et en appelant de ses vœux une coopération interrégionale Bretagne, Pays-de-la-Loire et Poitou-Charentes, soit un territoire de 7, 5 millions d'habitants, « *crédible au niveau européen* », Yannick Vaugrenard a fait part des critiques du groupe socialiste, divers gauche, radical et citoyen, notamment sur la lutte contre le chômage. L'élu PS a aussi condamné « *le manque de cohérence* » de la Région en matière de tourisme, « *en régression dans les Pays-de-la-Loire* ».

Les élus communistes ont largement commenté ce plan stratégique, estimant qu'il « *n'était pas à la hauteur des défis de notre région* » tout en faisant la part trop belle aux aides aux entreprises « *sans véritables règles du jeu* ». Samuel Maréchal (FN) a, de son côté, vu dans le plan stratégique « *un chef-d'œuvre de l'art abstrait, un savant bavardage* ». A l'issue de longues heures de débat et d'innombrables interventions, le plan stratégique a été adopté par 53 voix pour (majorité et chasse-pêche), 19 abstentions (groupe socialiste, divers gauche, radical et citoyen) et 21 contre (Verts, PC, LO, FN, MN).

Jean-Marie Biette

François Fillon entend renforcer et moderniser les atouts des Pays-de-la-Loire.

Enfin, le nouvel exécutif mobilise cette démarche pour affirmer et diffuser ses priorités politiques. Et ce d'autant plus que son lancement intervient lors de l'une des premières sessions de la mandature (le 29-30 juin 1998). Les thèmes des quatre groupes de travail apparaissent comme une traduction du programme politique de la majorité : « Réaliser quotidiennement l'égalité des chances entre les ligériens »; « Valoriser les atouts de la région face à la mondialisation » ; « Préserver l'équilibre, l'environnement et la beauté de nos pays et de nos villes » ; « Poursuivre le recentrage européen des Pays de la Loire ».

Le lancement de démarches régionales intervient alors que les exécutifs régionaux se trouvent politiquement affaiblis. A la tête de majorités composites, les Présidents de Région peinent à avoir prise sur leur administration, composée de hauts fonctionnaires choisis par leur prédécesseur. Dans ce contexte, le recours au futur vise moins à apaiser des oppositions, comme pour la prospective métropolitaine, qu'à faire entendre une nouvelle ligne politique et un nouveau style de gouvernance. En affichant un nouveau départ tout en l'inscrivant dans le temps long de l'institution, la prospective constitue un outil précieux pour marquer la distance avec les mandatures précédentes.

2.1.3. L'aménagement du territoire, point d'entrée d'une prospective transversale

Comme la précédente, cette troisième génération de prospective régionale est associée à l'aménagement du territoire. L'affirmation dans la loi de la dimension prospective des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire témoigne de ce lien. Cette association est aussi visible au niveau du portage institutionnel de ces démarches. Celles-ci ne donnent pas lieu à la mise en place de cellules dédiées, comme c'est le cas à Lyon avec la création de la MPSA. Ces travaux prospectifs sont conduits par les services du Conseil régional en charge de l'aménagement du territoire (Loinger 2004).

Néanmoins, l'analyse des énoncés produits par ces démarches amène à relativiser cette imbrication entre prospective régionale et aménagement du territoire. Les thèmes traités sont plus larges et couvrent l'ensemble des compétences régionales. En réalité, l'aménagement du territoire constitue moins l'objet de ces travaux prospectifs que leur point d'entrée.

La dimension spatiale est peu présente dans les documents produits à l'issue de ces démarches. Les orientations énoncées ne sont pas territorialisées. Abondamment mobilisé par la DATAR (Debarbieux, Fourny et Vanier 2001), l'outil cartographique n'est quasiment pas utilisé par les Conseils régionaux, si ce n'est pour donner des éléments de diagnostic. Cette absence de spatialisation résulte de la volonté des exécutifs régionaux d'éviter tout conflit avec les autres niveaux de collectivités.

> *« La territorialisation des actions, ça fait toujours débat. Or on n'avait pas la volonté d'élaborer un document qui puisse fâcher les partenaires politiques et économiques de la région. À l'époque on a aussi très peu de moyens cartographiques, ce qui explique qu'on en reste à des représentations très basiques. Ça ne pouvait pas non plus être un document porté uniquement par la direction aménagement du territoire. Il fallait que chaque service y contribue.»*
>
> Entretien avec un ancien membre de la Direction à l'Aménagement du territoire (24/03/14)

En outre, les thèmes abordés lors de ces démarches dépassent largement le seul domaine de l'aménagement du territoire. Les groupes de travail mis en place et les documents qu'ils produisent couvrent l'ensemble des domaines d'intervention de la collectivité régionale. Compétence régionale, la question de la « formation » est par exemple un thème central des travaux prospectifs des Pays de la Loire et de Rhône-Alpes.

Ce constat souligne l'ambiguïté de la notion de « planification » et la façon dont celle-ci est mobilisée par les porteurs de ces démarches. Le flou est habilement maintenu entre planification spatiale (l'aménagement du territoire), planification économique et sociale (la programmation des CPER) et planification stratégique (la formulation d'un projet).

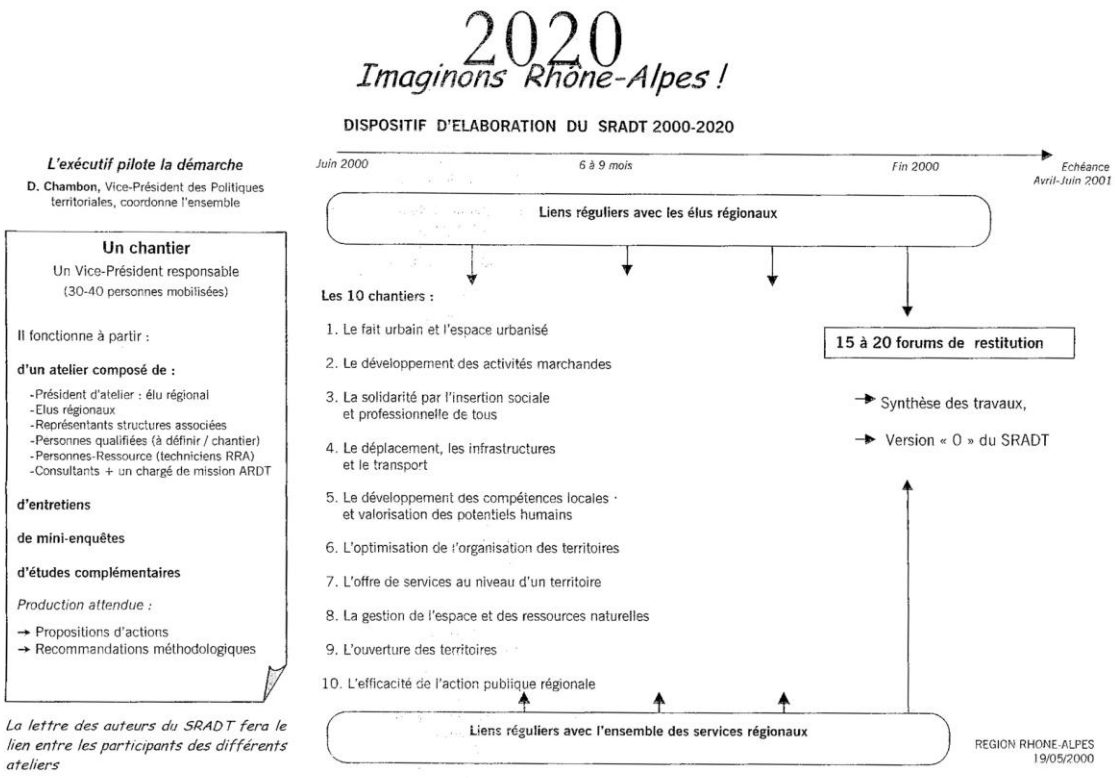
Rhône-Alpes : un schéma transversal peu territorialisé

En Rhône-Alpes comme ailleurs, le SRADT est conduit par le service régional en charge de l'aménagement du territoire. Il s'agit d'abord de l'ARADT, transformée après 2000 en Direction de la planification et des études d'aménagement (DPEA) pour être réintégrée au sein de l'administration régionale. Ce portage se retrouve au niveau politique : le dossier est suivi par le vice-président en charge de l'aménagement du territoire et par la commission du même nom.

En dépit de ce pilotage, le projet de SRADT se caractérise par son absence de territorialisation et la diversité des thématiques abordées, comme en témoignent les dix chantiers engagés (cf. encadré).

Cela contraste avec le schéma régional de 1992, axé sur la distinction entre des territoires de projet, des territoires à enjeux et des territoires du quotidien.

Figure 25. Schéma d'organisation de la démarche *Rhône-Alpes 2020*
(Source : archives du conseil régional Rhône-Alpes)



Ce décalage entre le contenu du document et son portage administratif est volontaire. Il résulte du choix de la présidente du Conseil régional de mettre l'accent sur les grands défis posés par les tendances à l'œuvre, sur le modèle de la démarche *Millénaire 3* ; d'une stratégie de l'ARADT puis de la DPEA pour se placer en surplomb de l'action régionale, avec le soutien de la Présidente du Conseil régional.

> *« Le choix de ne pas se focaliser uniquement sur l'aménagement du territoire est de mon fait. Je pensais que le global devait intervenir dans les choix du local et qu'il fallait mettre en avant les grands défis globaux pour ensuite les décliner sur les différents territoires de la Région. C'est pour cela qu'il y a très peu de cartes dans le SRADDT. »*
>
> Entretien avec l'ancienne Présidente du Conseil régional Rhône-Alpes (10/07/14)

Cette entrée par les défis permet aussi à la direction de la prospective d'affirmer sa vocation transversale. Dans un contexte marqué par les concurrences entre directions sectorielles, la DPEA utilise la prospective pour s'émanciper de l'aménagement du territoire et se placer en surplomb de l'action régionale.

> *« On avait lancé un appel d'offre pour être accompagné sur le processus d'élaboration du SRADT. On avait choisi TAD, car il proposait d'axer le travail sur des défis, en allant au-delà de la planification. Ca nous permettait d'englober tous les enjeux du conseil régional : derrière les défis on pouvait parler de formation, de transports, etc. »*
>
> Entretien avec un ancien membre de la DPEA (20/05/14)

Reprenant le positionnement de la MPSA au Grand Lyon, la direction de la prospective cherche à se placer dans une fonction d'interpellation et d'intégration des politiques régionales, en les mettant en regard avec les transformations du contexte. Le recours aux consultants s'avère utile dans cette tentative, par leur capacité à objectiver les tendances à l'œuvre et à en expliciter les implications en jouant sur leur position d'extériorité.

Pays de la Loire : une grande variété des thèmes abordés

Ce décalage entre le contenu du travail prospectif et son portage administratif se retrouve dans l'élaboration du Plan stratégique de Pays de la Loire. Dans la continuité avec l'exercice précédent, la démarche est pilotée par la Direction à l'aménagement du territoire, et son service Etudes et planification. Ce rattachement renforce le lien entre ce travail et l'élaboration parallèle des documents contractuels, qu'il s'agisse du CPER ou des programmes européens.

Toutefois, cette imbrication entre prospective et aménagement du territoire ne se retrouve pas dans le contenu de la démarche. Le titre même du document *Plan stratégique, Horizon 2010* illustre cette prise de distance, en supprimant toute référence à la dimension spatiale. Les cartes sont quasiment absentes du rapport final. La programmation des infrastructures y occupe une place marginale, alors qu'elle constituait l'essentiel de la démarche précédente. Cette situation contraste avec le rapport Morvan, qui justifiait l'horizon à vingt ans des SRADT par la durée de programmation d'une infrastructure.

L'usage de la prospective favorise cet élargissement des thématiques abordées, du fait de son caractère transversal. Elle permet d'aborder une grande diversité d'éléments de contexte, en mettant en lumière leurs implications potentielles sur l'action du Conseil régional. Ce recours à la prospective pour lancer la réflexion sur les actions de la mandature est rendu explicite par le consultant accompagnant la démarche.

> *« Des questions prospectives générales seront transformées en questions stratégiques pertinentes pour le Conseil régional »*
>
> Proposition d'intervention de TETRA, 29/05/1998 (archives TETRA)

L'élargissement des thématiques abordées lors de ces démarches et l'atténuation de la dimension spatiale mettent en exergue le processus de domestication de l'objet SRADT par les acteurs politiques et administratifs régionaux. Les documents prospectifs produits ne correspondent pas aux intentions initiales du gouvernement et du législateur, focalisés sur la question de l'aménagement régional et de la programmation des infrastructures. Ils obéissent davantage à des impératifs politiques et institutionnels locaux : éviter les protestations des autres niveaux de collectivités et afficher les orientations politiques des nouveaux exécutifs.

2.2. Le recours au futur pour faire entendre une parole régionale autonome et cohérente

Par rapport aux démarches antérieures menées en lien avec la négociation des Contrats de Plan, les travaux de prospective régionale de la fin des années 1990 se traduisent ainsi par une dissociation entre prospective et planification à long terme. Comme pour la prospective d'agglomération, l'affichage d'horizons temporels lointains persiste mais change de statut. Il acquiert une dimension symbolique, synonyme d'anticipation.

Si ce n'est la programmation du long terme, quel est donc la fonction du recours au futur dans la conduite de ces démarches stratégiques ? Nous affirmons que la prospective est mobilisée comme ressource discursive par des acteurs affaiblis pour gouverner l'institution régionale. Elle sert premièrement d'espace de dialogue avec les autres collectivités, afin de renforcer le positionnement de la Région au sein de l'organisation territoriale. Deuxièmement, elle est utilisée pour renforcer la visibilité et la cohérence des politiques régionales, à travers l'élaboration collective d'un projet transversal. Elle agit troisièmement comme une tentative de reprise en main de l'administration par les élus, dans un contexte de bureaucratisation de l'institution régionale.

2.2.1. Associer les autres collectivités pour se substituer à l'État

Face au desserrement du verrou de l'État qui caractérise la fin des années 1990 (Epstein 2008), les Régions cherchent à modifier leur positionnement pour remplacer l'État dans sa fonction d'énonciation stratégique. Leur recours à la prospective par les Conseils régionaux peut être interprété comme une tentative pour se placer comme l'institution en charge de l'avenir.

Cette évolution de la place de l'État et cette reconfiguration des relations centre-périphérie est visible au niveau national, avec la diffusion par le gouvernement Jospin de l'injonction au projet de territoire (Pinson 2009). Mais cette transformation existe aussi au niveau régional, avec un mouvement d'autonomisation des Conseils régionaux face à l'État déconcentré.

Les démarches prospectives témoignent de cette prise de distance entre la collectivité régionale et les SGAR. Alors qu'ils ont joué un rôle primordial dans la conduite des premiers travaux de prospective régionale, les SGAR sont marginalisés dans ces nouveaux exercices. Paradoxalement, cette évolution intervient au moment où ces mêmes structures développent leur activité planificatrice, avec le pilotage des directives territoriales d'aménagement à l'échelle des aires métropolitaines[91].

Cette autonomisation des Conseils régionaux face à l'État déconcentré lors de ces démarches s'explique par la dissociation croissante entre prospective et CPER. Il ne s'agit plus d'élaborer un document conjointement avec le SGAR pour obtenir des financements nationaux, mais d'affirmer l'autonomie de l'institution régionale à travers la conception d'une stratégie qui lui est propre.

Cette reconfiguration s'accompagne d'un changement des partenaires associés au travail prospectif. Très présentes dans les groupes de travail des démarches antérieures, les « forces vives » occupent une place moindre. Les élites économiques et universitaires sont remplacées par les représentants des autres niveaux de collectivités. Pour le plan stratégique ligérien comme pour le SRADT rhônalpin, les Conseils régionaux utilisent ces démarches pour tenter de mobiliser les Conseils généraux, les Communes et les Pays (Vanier 1995). Ce travail de concertation est rendu possible par l'absence d'implications financières et juridiques de la prospective. Il est facilité par l'intervention de consultants extérieurs, faisant office de tiers acteurs entre le Conseil régional et les autres collectivités.

Cette tentative de mobilisation n'est pas toujours couronnée de succès. Sa réussite varie selon les niveaux de collectivités. L'implication des Conseils généraux s'avère limité, du fait de la concurrence institutionnelle et politique qui existe entre ces deux niveaux à cette époque. C'est moins le cas au niveau infra-départemental, comme en témoigne le succès des congrès régionaux des maires.

L'accent mis sur l'association des autres niveaux de collectivités signale la volonté des porteurs des démarches de faire de l'avenir la principale compétence de l'institution régionale. Dans le contexte de l'abandon du schéma national d'aménagement du territoire, ces acteurs politiques et techniques cherchent à

[91] Les deux régions étudiées sont concernées par l'élaboration des DTA par les SGAR et les directions régionales de l'Équipement : l'Estuaire de la Loire en Pays de la Loire et la Région urbaine de Lyon en Rhône-Alpes.

positionner le Conseil régional à la fois en-dehors et au-dessus des autres collectivités territoriales. Par le travail d'énonciation du souhaitable, le recours à la prospective agit comme une tentative de contournement du principe de non-tutelle d'une collectivité sur une autre.

Au niveau du contenu des documents produits, ce positionnement en surplomb de l'échelon régional se traduit par une présentation de la Région comme l'échelon intermédiaire entre le local et le monde. Ce discours était déjà présent lors des démarches précédentes, mais il avait surtout une dimension territoriale. À la fin des années 1990, il change de registre pour mettre l'accent sur la dimension institutionnelle. Les documents ne parlent plus de l'échelle régionale comme espace d'interface entre fonctionnement local et flux internationaux. Ils abordent les Conseils régionaux comme l'institution intermédiaire entre les collectivités locales et les institutions nationales et européennes.

Cette ambiguïté de la place du Conseil régional vis-à-vis des autres collectivités entre un positionnement en-dehors et au-dessus se retrouve dans le statut des documents produits. Les énoncés produits ne cessent d'alterner entre deux registres différents : d'un côté, un document partenarial portant *sur* le territoire régional ; de l'autre, un document politique porté *par* l'institution régionale. La présentation du SRADT Rhône-Alpes illustre cette ambiguïté.

> *« Il est important de bien comprendre que nous ne nous situons pas dans un exercice d'élaboration de la politique du Conseil régional, mais dans une initiative de celui-ci pour définir en partenariat avec les autres collectivités un dessein commun. (…) Il s'agit de rechercher les marges de manœuvre mobilisables par les collectivités locales de Rhône-Alpes pour construire une action régionale. »*
>
> Appel d'offre pour l'AMO à l'élaboration du SRADT, 06/04/2000
> (archives du conseil régional Rhône-Alpes)

Rhône-Alpes : la tentative d'implication des conseils généraux et des grandes villes

L'association des autres niveaux de collectivités constitue un élément central des dispositifs mis en place dans l'élaboration du SRADT Rhône-Alpes.

L'évolution du format du séminaire prospectif révèle qu'il s'agit d'une évolution introduite par le nouvel exécutif régional après 1999. Envisagé par Michel Rivoire dès 1998, ce séminaire devait initialement réunir les cadres du Conseil régional pour échanger sur les évolutions de la situation régionale. Décalé de plusieurs mois suite au changement d'exécutif, ce séminaire prospectif change de composition, pour laisser une large place aux représentants des Conseils généraux et du réseau des Villes-centres.

Cette ouverture du séminaire prospectif est doublée par la mise en place d'un « groupe technique » rassemblant des membres de l'administration régionale et des représentants des autres collectivités. Y participe par exemple Guy Barriolade, le secrétaire général du Grand Lyon. Animé par un consultant, ce groupe est en charge de préparer la rédaction de l'avant-projet de SRADT, soumis ensuite à concertation avec les assemblées politiques des différentes collectivités.

> *« Ce groupe est constitué de personnes-ressources sollicitées au titre de la contribution qu'elles sont susceptibles d'apporter, plus que pour représenter leur institution. Ces personnes ont pour mission de co-produire et de cadrer des actions à tous les niveaux, d'établir le cahier des charges de la charte du SRADT, qui n'est pas le schéma d'action du Conseil régional mais bien le schéma d'actions pour la région Rhône-Alpes. »*
>
> Compte-rendu de la réunion du Groupe Technique du 21 septembre 1999
> (archives du conseil régional Rhône-Alpes)

Au niveau politique, cette volonté de mobilisation des collectivités est surtout axée sur les communes et les pays. Ce choix obéit à des considérations géopolitiques, dans un contexte marqué par les tensions entre Conseil régional et Conseils généraux et par la fragilité de l'exécutif régional.

> *« À l'époque, on doit faire face à la fronde des deux conseils généraux de Savoie, qui avaient envers le Conseil régional la même attitude que Thatcher sur l'Europe : « I want my money back ». Ils ne voulaient pas payer pour l'Ardèche et la Loire, qui étaient beaucoup moins riches qu'eux. Certes on n'a pas d'histoire commune en Rhône-Alpes, mais au bout de vingt ans le Conseil régional avait quand même construit quelque chose qui justifiait cette solidarité. Donc élaborer le SRADT hors les murs, c'est aussi essayer de mouiller les Conseils généraux et les grandes villes dans la démarche, tout en allant plus loin en essayant d'aller à l'écoute des citoyens. »*
>
> Entretien avec une ancienne présidente du Conseil régional Rhône-Alpes (10/07/14)

Il s'agit aussi de renforcer la légitimité de l'institution régionale, en tissant des relations privilégiées avec le niveau communal. Dans la démarche, la Région se place continuellement dans une posture d'écoute vis-à-vis des communes, comme en témoignent l'organisation de deux Journées des Maires en septembre 1999 puis en octobre 2001. La première journée est précédée d'un sondage auprès des maires commandé par le Conseil régional pour mieux cerner les attentes des élus locaux vis-à-vis de l'action régionale.

> *« Cette journée des maires a souligné la forte attente des élus vis-à-vis de la Région pour élaborer une politique régionale cohérente et concertée. »*
>
> Dossier de presse sur la démarche « Rhône-Alpes 2020 » du 19 mai 2000
> (archives du conseil régional Rhône-Alpes)

En prenant appui sur la procédure d'élaboration du SRADT, il s'agit de construire le besoin d'une action publique régionale ambitieuse.

Pays de la Loire : le Conseil régional en surplomb des autres collectivités

L'élection de François Fillon en 1998 marque une rupture dans la relation entre le Conseil régional et le SGAR. Du temps d'Olivier Guichard, ces deux structures étaient étroitement imbriquées, ce dernier considérant les services du SGAR comme partie intégrante de l'administration régionale. Le nouveau président décide à l'inverse de marquer ses distances avec l'État déconcentré, dans un contexte d'opposition politique entre la majorité régionale et le gouvernement national.

L'élaboration du Plan stratégique s'inscrit dans cette stratégie. Le SGAR n'est pas associé aux groupes de travail. La présentation de la démarche dans la lettre d'actualité du Conseil régional illustre la façon dont celle-ci a été construite dans une logique d'affirmation face à l'État.

> *« La Région veut son propre plan stratégique à dix ans. Pour affirmer sa propre analyse stratégique sur le devenir des Pays de la Loire et être en mesure d'exister pleinement face aux différents schémas et contrats pilotés par l'État, la Région va élaborer un plan stratégique pour la région dégageant les orientations des politiques publiques et les projets collectifs pour les dix ans à venir »*
>
> La lettre des Pays de la Loire, 19/09/1998

Cet éloignement vis-à-vis du SGAR s'accompagne d'une tentative de mobilisation des autres niveaux de collectivités. Le processus d'élaboration du plan stratégique apparait alors comme le support du dialogue entre les collectivités. En charge de la rédaction du document de diagnostic régional servant de base aux travaux des groupes, le bureau d'études TETRA est prié d'aller rencontrer l'ensemble des Conseils généraux.

L'implication des élus locaux constitue l'objectif majeur de la mise en place des groupes thématiques. Ceux-ci rassemblent des conseillers régionaux, mais aussi des conseillers généraux, des maires et des représentants de Pays. Les animateurs de la démarche doivent néanmoins faire face à une faible mobilisation de ces élus locaux.

> *« Les Conseillers généraux sont peu présents, de même que les Présidents de Pays, par contre les élus régionaux sont bien représentés »*
>
> Note du Directeur de l'Aménagement du Territoire au Président du Conseil régional, 03/12/1998 (archives du conseil régional Pays de la Loire)

La production de ces groupes reste en outre contrôlée par le Conseil régional. Leur présidence comme la rédaction des rapports est assurée par des « personnalités qualifiées » non-élues, choisies *intuitu personae* par le Président du Conseil régional. La démarche ne donne pas lieu à l'installation d'un groupe technique, associant les services des autres collectivités.

Ce positionnement du Conseil régional comme l'institution en charge de l'avenir n'est pas sans rappeler les premiers temps de la régionalisation fonctionnelle. Cette troisième génération d'énoncé d'institution se distingue néanmoins de la première par la prise de distance avec l'État et ses administrations déconcentrées. Il ne s'agit plus de décliner des orientations nationales définies par l'État mais de s'y substituer, à travers l'énonciation collective d'une vision du souhaitable.

Comme dans les années soixante, cette focalisation sur le futur traduit la faiblesse du niveau régional vis-à-vis des autres échelons, et notamment des Départements. Dans leur tentative pour établir un projet régional, les Conseils régionaux ne sont pas en capacité d'imposer quoi que ce soit aux Conseils généraux. D'où leur tendance à se tourner vers les communes et surtout vers les pays.

2.2.2. Élaborer un projet pour unifier les différentes politiques sectorielles

Le contenu de la prospective régionale obéit à une logique inverse à celle de la prospective métropolitaine. Nous avons vu précédemment comment les institutions intercommunales utilisent à cette époque la prospective pour contourner la spécialisation de leurs compétences et aborder des thématiques extérieurs à leur champ d'intervention.

La prospective régionale tend au contraire à se focaliser sur les thématiques relevant des compétences des Conseils régionaux : l'aménagement du territoire, la formation, les transports, etc. Tout se passe comme si la collectivité régionale cherchait à affirmer son rôle d'opérateur de politiques publiques. Les documents produits accordent une large place à la présentation des politiques menées par la Région. Le Plan stratégique des Pays de la Loire est ainsi accompagné d'un abécédaire des politiques régionales.

Deux logiques expliquent cette focalisation sur le champ de compétences régional. Premièrement, les nouveaux exécutifs cherchent à utiliser la visibilité médiatique de ces démarches pour mettre en lumière les actions menées par la Région. Les sondages réalisés à l'époque sur ce niveau de collectivité montrent que les politiques régionales restent mal identifiées par les habitants.

> *« L'observatoire interrégional du politique avait fait des études sur le ressenti des rhônalpins sur le rôle de la Région (comme il le faisait dans les autres régions). Il en ressortait un paradoxe : la plupart des citoyens disaient avoir confiance dans la Région pour préparer leur avenir, mais ils avaient une très mauvaise connaissance des politiques régionales. Du coup je me suis dit qu'on pouvait utiliser « Imaginons Rhône-Alpes 2020 » pour marquer les esprits des rhônalpins. Cette ambition a été à la base de la démarche. »*
>
> Entretien avec une ancienne présidente
> du Conseil régional Rhône-Alpes (10/07/14)

Deuxièmement, la présentation des politiques régionales au sein d'un document prospectif unique permet de renforcer la consistance de la collectivité régionale, en dépit de la fragmentation de ses interventions. Plusieurs recherches menées sur les Régions ont mis en lumière le décalage entre la fonction de coordination assignée à cet échelon et la réalité de son fonctionnement (Balme 1997;

Barone 2011). Elles montrent en quoi les transferts successifs de compétences étatiques et le poids qu'y occupent les opérateurs techniques ont conduit à une prédominance du sectoriel sur le territorial.

A l'inverse, les démarches prospectives permettent de faire exister l'institution régionale au-delà d'une division sectorielle. En mettant l'accent sur des mutations transversales et en énonçant une vision du souhaitable, la prospective vise à construire la Région comme un ensemble cohérent et unifié.

> *« C'est moi qui ai suggéré à François Fillon de faire un plan. Pas pour des raisons objectives de planification, au sens où l'écriture d'un tel texte aurait été indispensable. En réalité on pouvait très bien se passer de plan, il suffisait d'un budget bien fait et d'un programme pluriannuel d'investissement. Le but du plan était essentiellement politique. C'était un acte politique fort, qui symbolisait l'unité de la Région. Après le départ de Guichard, qui avait été à l'initiateur de la Région Pays de la Loire, ce texte permettait à Fillon de montrer que la Région continuait à exister. Il servait à se donner un avenir écrit, à une échelle régionale. »*
>
> Entretien avec un ancien directeur
> du Conseil régional Pays de la Loire (13/06/14)

2.2.3. Définir une vision pour avoir prise sur l'administration régionale

Cette troisième génération de démarches se déroule à une époque de transformation des institutions régionales. Pour faire face au transfert de compétences jusqu'ici assurées par l'État, les administrations régionales se développent et se structurent à partir d'un découpage sectoriel. D'une administration de mission aux effectifs réduits, spécialisée sur la planification à long terme, les Conseils régionaux évoluent vers des administrations de gestion, en charge de la conduite opérationnelle de politiques publiques sectorielles.

Les travaux prospectifs mis en œuvre à la fin des années 1990 peuvent être interprétés comme une réaction à cette bureaucratisation de l'institution régionale, de la part des leaders politiques comme des responsables administratifs en charge de la planification. Face au poids croissant de la logique sectorielle, ces acteurs se trouvent marginalisés dans la conduite de l'action régionale. Le recours au futur sert alors à affirmer la nécessité d'un pilotage transversal, seul à même de tirer les implications des transformations territoriales à l'œuvre. Pour ces acteurs, ces

démarches sont aussi l'occasion d'enrôler de nouveaux alliés dans leur coalition, pour peser face à l'expertise technique des directeurs sectoriels.

Les années 1990 correspondent à un phénomène de bureaucratisation et de sectorialisation de l'administration régionale. Suite au transfert de compétences de gestion comme la formation, les lycées ou les transports, les Régions augmentent leurs effectifs et structurent leur organigramme à partir d'une entrée sectorielle. Chaque direction tend à s'autonomiser, en dialogue avec les opérateurs publics et privés structurant son domaine d'intervention.

> *« En 1998 le Conseil Régional regroupe déjà près de 300 agents, avec une hiérarchie beaucoup plus structurée qu'auparavant. On évolue vers une administration de gestion, y compris pour la direction de l'aménagement du territoire avec la politique des transports, la politique de la ville et les politiques rurales. On fait beaucoup de suivi de procédures. »*
>
> Entretien avec un ancien membre de la Direction à l'Aménagement du territoire (24/03/14)

Cette autonomisation des directions sectorielles est accentuée par la stabilité de leurs directeurs. Issus pour la plupart des grands corps techniques de l'État, ces directeurs sont en poste depuis les premières années de la décentralisation. Ils disposent de l'expertise technique liée à leur domaine d'intervention, mais aussi d'une bonne connaissance du fonctionnement de l'action publique territoriale.

Dans ce contexte, les nouveaux élus arrivés à la suite des élections de 1998 peinent à avoir prise sur l'administration régionale et ses activités. A la tête de majorités composites du fait du scrutin à la proportionnelle, les Présidents de Région ont peu de ressources pour affirmer leur leadership sur l'action régionale. C'est aussi le cas des Directeurs généraux des services.

> *« À cette époque-là il y a un poids très fort de la technocratie par rapport aux élus. Chaque direction est une forteresse, et ça s'accentue avec le temps : plus le directeur est là depuis longtemps, plus il a de poids. Pour le DGS ce n'était pas facile de s'imposer. Ça sera très critiqué d'ailleurs en 2004 avec l'arrivée de la gauche, qui lancera des procédures de concertation pour reprendre la main sur les services. »*
>
> Entretien avec un ancien membre de la Direction à l'Aménagement du territoire (24/03/14)

Les démarches prospectives engagées en début de mandat viennent en réaction à cette évolution. Menées au sein d'institutions dominées par l'administration et structurées par la logique sectorielle, elles s'inscrivent dans un registre politique et transversal. Ces démarches n'ont pas uniquement vocation à porter une parole régionale autonome à l'extérieur des Conseils régionaux. Elles sont aussi tournées vers l'intérieur de l'institution régionale. Elles apparaissent comme une tentative de la part des acteurs qui les portent de gouverner l'administration régionale.

Dans cette logique, les avantages de la prospective sont multiples. Premièrement, le recours au futur contribue à brouiller les frontières sectorielles, en faisant émerger des enjeux transversaux, peu abordés par les directions du Conseil régional. Pour mener ce travail, les leaders politiques et les responsables des études se trouvent beaucoup plus à l'aise que les responsables des directions techniques, dont l'expertise s'arrête aux limites de leur champ d'intervention.

Deuxièmement, la prospective invite à énoncer une vision du souhaitable à terme. Certes, elle ne se traduit pas par une déclinaison précise des actions à mener et de leur phase dans le temps. Elle n'a aucune valeur prescriptive pour les directions sectorielles. Toutefois, ces démarches offrent l'opportunité d'inscrire des orientations politiques et transversales, dans un document porté par l'institution elle-même, et non par un parti politique, comme c'est le cas pour les programmes électoraux. La première partie du Plan stratégique des Pays de la Loire est ainsi intitulée : « nos choix pour 2010 ». Cette construction du projet d'institution est aussi visible en Rhône-Alpes.

> *« Le document qui est présenté est un exercice où l'on essaie de tracer l'horizon. C'est de la prospective. Par définition, ce n'est pas un document qui permet de décliner telle ou telle politique qu'il conviendrait de mettre en œuvre pour tendre vers cet horizon. C'est un document qui trace un chemin, qui certes peut être critiqué, qui est certes inachevé car nous sommes dans une phase de concertation continue. »*
>
> Intervention de Dominique Chambon,
> Vice-Président du CR Rhône-Alpes en charge du SRADT,
> Assemblée plénière du 27/09/2002 (archives du conseil régional Rhône-Alpes)

Troisièmement, ces démarches servent à donner du poids à cet énoncé politico-administratif et à le légitimer à travers l'enrôlement d'acteurs extérieurs au Conseil régional. La discussion sur le futur agit comme support à la construction d'une coalition élargie. En suscitant de nouvelles alliances, elle permet à des acteurs

en voie d'affaiblissement d'affirmer leur place au sein de l'institution régionale. L'association des autres niveaux de collectivités, le recours à des bureaux d'études extérieurs, l'accent sur la concertation citoyenne… sont autant de soutiens aux leaders politiques régionaux et au service transversal des études et de la planification pour tenter de contourner et de contrôler la toute-puissance des directions sectorielles de l'administration régionale.

> *« On avait des relations assez difficiles avec la direction de l'aménagement du territoire : Millet, son directeur qui était déjà présent sous Millon, n'a pas voulu porter le SRADDT. 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. Il a fallu démontrer que ce n'était pas une utopie de faire un SRADDT participatif. »*
>
> Entretien avec une ancienne présidente
> du Conseil régional Rhône-Alpes (10/07/14)

Cette interprétation explique la place des autres directions dans la conduite de ces exercices prospectifs. Le plus souvent, le reste de l'administration régionale se place en retrait, voire en opposition à ces démarches. Les directeurs sectoriels voient avec réticence l'énonciation d'une stratégie en surplomb, qui ne correspond pas forcément à leurs priorités ou leurs logiques d'intervention.

> *« On avait l'essentiel du matériau. C'est ce qui explique qu'on ait passé beaucoup de temps sur la forme, pour essayer d'impliquer un maximum d'acteurs. On allait prendre l'air dans les territoires, parce qu'on avait beaucoup de difficultés avec les services. Ils voyaient d'un mauvais œil le fait qu'on empiète sur leur domaine, comme la direction de l'économie par exemple. On devait faire beaucoup de diplomatie. C'est ce qui explique aussi l'abandon du SRADT. Alors que l'objet était prêt, il suffisait de l'inscrire à l'ordre du jour de l'assemblée. »*
>
> Entretien avec un ancien membre de la direction
> de la prospective du Conseil régional Rhône-Alpes (20/05/14)

La mise en regard des cas ligérien et rhônalpin montre en quoi l'analyse de ces démarches prospectives constitue aussi un révélateur des relations existant entre l'administration et les élus, entre les acteurs sectoriels et les acteurs transversaux.

Rhône-Alpes : la participation citoyenne pour contourner l'opposition des services

La démarche rhônalpine présente une bonne illustration de l'usage de la prospective comme support à la construction de nouvelles alliances, avec un accent mis sur la participation citoyenne. La

mise en œuvre de ces dispositifs de participation peut être analysée comme une tentative de contournement de l'administration régionale par un exécutif politique affaibli.

Le thème de la participation est peu présent dans les premiers temps de l'élaboration du SRADT. Au départ, le processus est centré sur la production d'expertise, avec l'appui de consultants extérieurs (Michel Godet, Jacques de Bussy…) et l'association de représentants administratifs des autres collectivités. La situation change à partir du début de l'année 2000, quelques mois après la suppression de l'Agence régionale d'aménagement et de développement du territoire (ARADT). Celle-ci est réintégrée au sein de l'administration régionale, avec la création de la Direction de la prospective et des études d'aménagement (DPEA).

Les dispositifs mis en œuvre sont réorientés vers la participation citoyenne. Cela passe essentiellement par l'élaboration et la diffusion à grande échelle d'un questionnaire interrogeant les citoyens rhônalpins sur l'évolution souhaitable de l'action régionale. Un nouvel appel d'offre est lancé pour assurer l'accompagnement de la démarche. Le nom même de la démarche est modifié, pour être plus communicatif : « 2020 : imaginons Rhône-Alpes ! ».

Conduite par la nouvelle Direction de la prospective, cette inflexion participative résulte d'une demande de l'exécutif régional. Confrontée à une vive opposition des Conseils généraux, la Présidente du Conseil régional bute sur les résistances de l'administration. En orientant l'élaboration du SRADT sur le dialogue citoyen, il s'agit de re-légitimer l'exercice de production stratégique.

> *« Je dois avouer que la méthode de travail du SRADT est un des rares domaines où j'ai pu avoir une influence. Mon idée à moi (puisque même dans mon équipe j'ai dû les convaincre) était qu'il fallait sortir hors les murs, pour faire le schéma en interrogeant d'autres personnes que les conseillers régionaux et les membres du CESER. »*
>
> Entretien avec une ancienne présidente du Conseil régional Rhône-Alpes (10/07/14)

Cette stratégie se solde néanmoins par un échec. Soumis à concertation des personnes publiques, le projet de SRADT « Rhône-Alpes 2020 » ne sera finalement jamais soumis au vote de l'assemblée régionale. Dans sa thèse consacrée à la démocratie participative, Guillaumes Gourgues affirme que l'abandon du SRADT est directement lié à l'opposition de l'administration régionale. Mis en retrait au profit du dialogue citoyen, les cadres de la Région refusent de se voir imposer un document prospectif et transversal, dont ils ne partagent ni le contenu, ni la méthode d'élaboration.

> *« En 2002, il y a un vent de fronde, une révolte de l'administration du Conseil régional. C'est quasiment une insurrection. Il y a une réunion, avec tous les directeurs et l'exécutif régional. La présidente l'a demandé parce qu'elle a entendu que ses services renâclaient… La directrice de la DPEA est là pour défendre le projet de SRADT, moi aussi. Puis un chef de service prend le document, se lève et dit : « Madame la Présidente, qu'est-ce que c'est que ce torchon ? Qu'est-ce que c'est que cette merde ? » Un autre directeur ajoute « oui, c'est un document marxiste ! » (…) Et là finalement la président va battre en retraite, devant la fronde de tous ses directeurs. »*
>
> Témoignage du consultant en charge de l'élaboration du SRADT,
> cité par Guillaume Gourgues (2010, p. 269)

Pays de la Loire : un plan transversal pour sortir de la logique sectorielle

En Pays de la Loire, cet enjeu de gouvernement de l'institution régionale se situe au sein même de l'administration. La prospective est surtout mobilisée par le directeur général des services, afin d'affirmer son autorité vis-à-vis des directeurs sectoriels et de peser face au nouvel exécutif.

Jean-Pierre Caillois est recruté comme directeur général des services de la Région Pays de la Loire par Olivier Guichard, quelques mois avant les élections régionales de 1998. Il y remplace Jean Cuvelier, membre du corps préfectoral et DGS du Conseil régional depuis sa création. En 1998, Jean-

Pierre Caillois est dans une position délicate. Peu familier des Pays de la Loire, il peine à exister face aux directeurs sectoriels. Nommé avant les élections, il ne bénéficie pas non plus d'une proximité politique avec le nouveau Président de Région.

> *« Sous Fillon, les vice-présidents ont eu un rôle plus important ; il les laissait vivre. Du coup se sont formé des couples entre vice-présidents et directeurs. Ces binômes pesaient beaucoup sur les actions de la Région, c'est certain. Dans ce contexte, le rôle du DGS est de faire travailler ensemble les directions et de veiller à ce qu'un directeur ne prenne pas trop l'ascendant sur ses collègues. C'est clair que c'était des seigneurs, mais au final ça fonctionnait. »*
>
> Entretien avec un ancien DGS du Conseil régional Pays de la Loire (13/06/14)

Le DGS joue un rôle déterminant dans le travail prospectif. C'est lui qui est à l'initiative de la démarche, et qui en propose le principe au nouveau Président de Région.

> *« Il était présent à toutes les réunions. Il avait besoin de ce document pour asseoir son autorité et affirmer sa légitimité vis-à-vis de Fillon et des autres collectivités. D'où le fait qu'il regarde plutôt vers les Conseils généraux et les communes que vers l'État déconcentré. »*
>
> Entretien avec un ancien directeur au Conseil régional Pays de la Loire (10/06/14)

Cette implication du DGS dans l'animation de la démarche et la rédaction du plan stratégique n'est rendue possible que par les concessions qu'il consent vis-à-vis de ses directeurs sectoriels. Ceux-ci cherchent en effet à contrôler le contenu du document final consacré à leur domaine d'intervention, de manière à minimiser les implications de l'expression d'un tel énoncé prospectif.

> *« Chaque service apportait sa contribution sur ses thématiques, puis on relisait le document avec Noel Mathieu et le DGS pour en harmoniser l'écriture. C'était très compliqué de changer le contenu, parce qu'il ne fallait pas froisser les différentes directions sectorielles. À l'époque, on parlait de forteresses pour désigner les grandes directions. »*
>
> Entretien avec un ancien membre de la Direction de l'Aménagement du territoire du Conseil régional Pays de la Loire (24/03/14)

L'analyse de ces deux démarches met en exergue l'importance des concurrences intra-institutionnelles au sujet de la conduite de l'action régionale et de la définition du rôle de l'institution. Dans le cas de Rhône-Alpes, la tentative de contournement de l'administration par la participation publique se solde par l'abandon de l'énoncé prospectif, avant même qu'il ne soit soumis au vote. En Pays de la Loire, l'élaboration et l'adoption d'un projet régional n'est rendue possible que par l'intégration des revendications de chaque directeur sectoriel. Ce poids de l'administration explique la focalisation de ces démarches sur les compétences régionales. Il révèle la faiblesse du leadership politique, à l'opposé de l'échelle métropolitaine marquée par une concentration du pouvoir intercommunal.

2.3. Conclusion intermédiaire

Cette troisième génération de démarches prospectives met en lumière l'évolution paradoxale des Régions à la fin des années 1990. À cette époque, l'action régionale se développe, les effectifs et les finances des Conseils régionaux augmentent, leur administration se structure et gagne en autonomie vis-à-vis de l'État déconcentré. Mais dans le même temps, ces collectivités se retrouvent affaiblies. Dirigées par des majorités composites et instables, elles doivent faire face à une réactivation de l'opposition départementale. L'incapacité de ces démarches prospectives à faire émerger un énoncé d'institution robuste et cohérent souligne le caractère ingouvernable de l'institution régionale à cette période. Cet affaiblissement des Régions est d'autant plus paradoxal qu'il contraste avec les orientations nationales, mettant l'accent sur le rôle renouvelé des régions dans l'aménagement du territoire avec la création des SRADT.

Tableau 7. L'énoncé d'institution de la troisième génération de prospective régionale

Fonctions de l'énoncé	Intensité	Modalités
Démontrer l'unité	**=**	Disparition de la dimension spatiale pour éviter les tensions avec les Conseils généraux et construction d'un projet pour mettre en avant la cohérence de l'action régionale
Justifier l'utilité	**+**	Tension entre la fonction planificatrice des Conseils régionaux (l'institution en charge de l'avenir) et son rôle d'opérateurs de politiques sectorielles
Revendiquer le pilotage	**-**	Échec de la tentative de reprise en main de l'administration par des leaders politiques affaiblis, malgré l'enrôlement de nouveaux acteurs via les dispositifs de concertation

Comme pour la prospective métropolitaine, la démonstration de l'unité de l'institution régionale passe par une atténuation de la dimension spatiale. En dépit de leur lien avec l'aménagement du territoire, les énoncés produits contiennent peu d'éléments de territorialisation pour éviter toute opposition des collectivités infrarégionales. L'objectif d'unification concerne davantage les politiques publiques, à travers l'élaboration d'un projet d'action publique transversal. Face à la dynamique centrifuge induite par le découpage sectoriel de l'action régionale, l'énoncé prospectif a pour vocation d'affirmer la consistance et la cohérence du niveau régional. Cette démonstration bute néanmoins sur les concurrences organisationnelles au sein de la Région : au mieux, l'énoncé se limite à une

juxtaposition articulée des politiques sectorielles ; au pire, il subit le veto de l'administration régionale.

Concernant la définition de l'institution et de son rôle, la prospective régionale est à l'image du positionnement de l'institution régionale à cette période. Celle-ci ne cesse d'alterner entre deux fonctions différentes. D'un côté, la Région met en avant sa fonction planificatrice dans la continuité de la régionalisation fonctionnelle. Profitant du retrait relatif de l'État, elle cherche à se positionner comme l'institution en charge de l'avenir, assurant une activité d'énonciation stratégique devant guider les politiques menées par l'ensemble des collectivités. De l'autre, les Conseils régionaux investissent de plus en plus une fonction gestionnaire, en se positionnant comme un opérateur de politiques publiques sectorielles. Focalisées sur les compétences transférées par l'État, ils tentent d'émerger comme les coordinateurs de secteurs d'action publique et se placent en concurrence avec les autres niveaux de collectivités.

C'est en termes de leadership que les limites de ces énoncés prospectifs apparaissent le plus clairement. En Rhône-Alpes comme en Pays de la Loire, la relance de la prospective intervient au moment du renouvellement des exécutifs régionaux à la suite des élections de 1998. Désireux de se différencier de leur prédécesseur et d'avoir prise sur l'administration, les nouveaux présidents de Région se saisissent de la prospective pour reprendre le contrôle de l'action régionale. Ils tentent pour cela de construire une coalition dépassent les limites de l'institution régionale, à travers la mobilisation des collectivités infra-départementales et le développement de la participation citoyenne. Politiquement affaiblis et sans relais suffisants au sein de l'institution, ces élus sont finalement contraints de s'aligner sur les exigences de l'administration régionale.

3. Conclusion

Ce chapitre a mis en exergue le déplacement de la prospective du territoire vers l'institution qui caractérise cette troisième génération de démarche (1995-2004). Valable aux niveaux régional et métropolitain, cette évolution recouvre trois phénomènes.

Premièrement, les institutions régionales et communautaires internalisent le pilotage de ces démarches, au prix d'une marginalisation des acteurs intermédiaires (agences d'urbanisme et SGAR) qui avaient joué un rôle de premier plan dans la génération précédente. À la fin des années 1990, la prospective est mobilisée par ces institutions pour revendiquer une plus grande autonomie vis-à-vis des communes (côté métropolitain) et vis-à-vis de l'État (coté régional).

Deuxièmement, l'activité prospective passe de la planification territoriale au projet d'action publique. Très présente dans les années 1960, la dimension spatiale perd de son importance, notamment car la territorialisation de la programmation devient une source potentielle de conflits interinstitutionnels. La quasi-disparition de la cartographie dans les documents produits illustre ce changement. Les énoncés prospectifs mettent davantage l'accent sur les politiques publiques. Ce basculement du territoire vers les politiques publiques peut être interprété comme une conséquence à retardement du processus de décentralisation initié dans les années quatre-vingt.

Troisièmement, l'affirmation des institutions régionales et métropolitaines s'accompagne d'un renforcement de leur fragmentation interne. Le clivage entre administration de mission (orientée vers le futur) et administration de gestion (centrée sur le présent) se déplace au sein même de chaque collectivité[92]. Cette tension explique le caractère marginal de ces démarches et leur difficulté à propager l'énoncé prospectif du côté des directions sectorielles focalisées sur la conception et la mise en œuvre des politiques publiques.

[92] Cette ligne de clivage existait auparavant entre différents types d'institutions, comme le révèle les tensions entre l'agence d'urbanisme de Lyon et la COURLY dans les années 1980.

Au-delà de ces trois évolutions communes, ce chapitre souligne surtout la dynamique de différenciation institutionnelle entre l'échelle métropolitaine et l'échelle régionale. Dit autrement, le même processus évoqué ci-dessus produit des conséquences divergentes.

Au niveau métropolitain, les intercommunalités ont recours au futur pour se positionner sur la définition d'une stratégie transversale, et pas seulement sur la gestion de réseaux techniques. Ces démarches approfondissent le tournant intercommunal des agglomérations. Elles accompagnement le changement de nature de ces institutions, avec le passage de la mutualisation technique à l'intégration stratégique. Elles en consolident aussi le leadership politique, avec un processus de centralisation du pouvoir par la participation.

Au niveau régional, l'évolution est quasi-inversée. Les Conseils régionaux se focalisent sur leurs politiques publiques, et mobilisent la prospective pour en renforcer la visibilité et en afficher la cohérence. Les tentatives pour reprendre à leur compte le rôle étatique de coordination des autres échelons infranationaux se soldent par un échec, du fait des oppositions externes (les Conseils généraux) et internes (les directions sectorielles). Et ce au moment même où l'État leur donne une place centrale dans l'aménagement du territoire, à travers la création des SRADT. Ces démarches témoignent ainsi de l'affaiblissement du niveau régional, sous le poids de trois facteurs : l'instabilité politique, la fragmentation administrative et la remise en cause des alliances traditionnelles avec l'État déconcentré et les « forces vives » socio-économiques.

À cette époque, les différences entre niveaux priment sur les différences entre les territoires étudiés. D'une part, il existe très peu d'articulation entre prospective régionale et prospective métropolitaine. Les Conseils régionaux se détournent de leur capitale régionale pour se focaliser sur les autres territoires et les politiques publiques régionales. D'autre part, on observe de fortes similitudes entre territoires. La différenciation entre Région et Intercommunalité est autant valable pour le couple Nantes – Pays de la Loire que Lyon – Rhône-Alpes. Les seules variations qui existent le sont en termes d'intensité, comme l'illustre la forme des démarches analysées : à Nantes et en Pays de la Loire, les démarches sont plus courtes car leurs porteurs disposent d'un leadership plus fort leur permettant de passer outre les résistances vis-à-vis de l'énoncé d'institution produit.

Nous verrons dans le chapitre suivant que ces lignes de différenciation tendent à s'inverser dans la période contemporaine. Les démarches prospectives laissent apparaitre un mouvement de standardisation (et de concurrence) entre Régions et Métropoles, alors que les différences entre territoires augmentent.

Chapitre V
LA POLITIQUE DE DEMAIN

L'autonomisation de la prospective participative
(2004-2015)

Au niveau des Régions comme des Métropoles, les années 2000 se caractérisent par une généralisation du recours au futur et un foisonnement de la production stratégique. Ce mouvement avait débuté quelques années plus tôt avec la formalisation des premiers projets stratégiques, énonçant les orientations et priorités des institutions. Mais à l'époque, ce travail stratégique est regroupé au sein d'un seul document transversal, piloté par la direction générale des services.

Rapidement, ce type de discours se diffuse à l'ensemble des secteurs d'action publique. Au sein des Intercommunalités et des Conseils régionaux, chaque direction se dote d'un document exposant les principes et objectifs devant guider ses actions pour les années à venir. Jusqu'alors centrées sur la conduite opérationnelle de politiques publiques, les administrations sectorielles investissent la question du futur et affirment leur capacité à produire leur propre stratégie.

La prospective perd le monopole sur le futur qu'elle avait cherché à se construire. Pourtant, de nouvelles démarches sont lancées dans les quatre collectivités étudiées. La prospective a même tendance à s'institutionnaliser à travers la création de services dédiés. Quelle est la fonction de ces démarches dans ce nouveau contexte ? Quelle place occupe la prospective au sein de ces institutions où la capacité stratégique se diffuse à l'ensemble des champs sectoriels ?

Nous faisons l'hypothèse que, lors de cette quatrième génération de prospective, ces démarches se déplacent de l'activité administrative vers l'activité politique. L'énoncé prospectif change de cible : longtemps tourné vers les experts et les élites, il est de plus en plus conçu à destination des citoyens. Si la production d'expertise persiste, la prospective est surtout présentée comme un espace de délibération ouvert, où chacun est invité à exprimer sa propre vision de l'avenir souhaitable. Nous montrerons en effet que cette période se caractérise par le rapprochement entre prospective et participation.

Nous affirmons que ce passage à la prospective citoyenne – et la place croissante qu'y occupent les élus et leurs collaborateurs – traduit un changement de positionnement des institutions régionales et métropolitaines. Depuis leur mise en

place, ces deux collectivités ont été présentées comme des institutions technocratiques en surplomb, tournées vers l'expertise. Cette quatrième période s'inscrit en rupture avec cet héritage, en mettant l'accent sur la fonction de représentation politique de ces institutions et de leurs élus. Dans cette perspective, cette mise en débat de l'avenir vise à démontrer leur capacité à être proche des citoyens et à l'écoute de leurs aspirations.

À partir des quatre démarches étudiées, nous montrerons aussi que ce tournant participatif de la prospective s'accompagne de son autonomisation vis-à-vis des autres directions sectorielles de ces collectivités. La place qu'elle occupe dans l'organigramme de ces organisations en témoigne : l'activité prospective quitte la direction générale pour se constituer en service spécialisé.

Les matériaux mobilisés dans ce chapitre

Les matériaux empiriques mobilisés pour ce chapitre sont à l'image de cette quatrième génération de prospective : foisonnant. Par rapport au travail historique mené sur les périodes précédentes, la problématique s'inverse : la difficulté n'est plus de reconstituer le hors-champ de ces démarches mais de sélectionner les informations pertinentes pour notre recherche et de faire le tri entre des éléments souvent contradictoires.

Deux facteurs expliquent cette abondance de matériaux : le caractère contemporain de la période étudiée et notre situation de doctorant-salarié liée au dispositif CIFRE (cf. introduction). Le caractère contemporain de cette dernière période a un impact significatif sur notre accès au matériau. Nous disposons d'une part d'une vision bien plus large du contexte – sans pour autant qu'elle soit plus juste – pour l'avoir nous-mêmes vécus. Rien qu'avec les informations généralistes et professionnelles, nous sommes submergés d'éléments d'actualité sur l'évolution de la conjoncture politique ou la fabrique des réformes institutionnelles, pour ne citer que deux exemples. D'autre part, cela renforce notre proximité avec les acteurs étudiés. Nous avons eu plusieurs fois l'occasion d'être en contact avec certains d'entre eux en dehors de notre situation d'enquête. Nous avons ainsi animé un enseignement sur la prospective au sein du master Altervilles (Sciences Po Lyon / Université Jean Monnet Saint-Étienne) avec une chargée de mission de la direction de la prospective du Grand Lyon.

Réaliser la thèse en CIFRE a aussi largement contribué à alimenter empiriquement cette dernière période d'analyse. Nous sommes en effet intervenus comme consultant au sein de la démarche *Pays de la Loire 2040*. Cette immersion nous a permis de vivre cette démarche de l'intérieur (du point de vue du consultant) et d'engager un dialogue prolongé avec les autres acteurs de la démarche. En multipliant les situations d'observation plus ou moins participantes, cette expérience nous a livré un matériau riche, multi-formats et multi-sources, soigneusement consigné dans notre carnet de terrain.

Alors que nous avions initialement envisagé un mode de restitution ethnographique plus centré sur la description, nous avons fait le choix de normaliser ce terrain dans la construction de la thèse et son écriture. Plusieurs raisons viennent justifier ce choix. Premièrement, cela garantit l'homogénéité de la thèse et de l'analyse chronologique méso de l'activité prospective des régions et des métropoles. Se focaliser sur l'étude microsociologique d'une seule démarche nous aurait emmené sur un autre projet

de recherche[93]. Au cours de notre immersion, nous avons ainsi mis l'accent sur la collecte de documents au fur et à mesure de la démarche, pour objectiver nos observations par des éléments plus proches des sources mobilisées sur nos autres terrains.
Deuxièmement, cette normalisation a facilité notre travail de prise de distance analytique vis-à-vis de notre intervention comme acteur au sein de la démarche (à travers la posture du consultant). La mise en regard avec d'autres terrains et d'autres périodes nous a conduit à re-questionner certains éléments que nous avions fini par considérer comme des évidences et à mettre en avant certaines observations considérées sur le moment comme secondaires. En reconstituant par entretiens et archives l'amont et l'aval de notre immersion, cette normalisation du traitement empirique de notre terrain ligérien nous a aussi permis de resituer notre intervention comme consultant dans un ensemble plus large et d'en relativiser la portée.
Ce choix de laisser le mode de restitution ethnographique pour d'autres publications ne signifie pas que cette entrée par la participation-observante ait été inutile. Bien au contraire ! Celle-ci alimente l'ensemble de la thèse, par une meilleure connaissance de l'activité prospective au concret et des questionnements qui animent les acteurs en charge de ces démarches. Sans s'y limiter, la question de recherche comme le cadre analytique de ce travail doctoral sont directement liés à cette situation d'immersion.

Cette normalisation du traitement empirique de cette période contemporaine se retrouve dans la structuration du chapitre. Comme les précédents, celui-ci aborde successivement prospective métropolitaine et prospective régionale.

[93] Pour une telle analyse, voir la thèse en cours d'élaboration de Pauline Ouvrard (LAUA, Nantes) sur l'activité prospective de l'agence d'urbanisme de Saint-Nazaire.

1. La prospective métropolitaine pour élaborer un discours politique supra-communal

Cette quatrième génération de démarches métropolitaines marque une nouvelle étape dans le processus de domestication de la prospective par les leaders politiques et leur entourage. Elle prend pourtant place dans un contexte de généralisation du recours au futur au sein de l'administration communautaire. Chaque direction se dote de son propre document stratégique : Programme local de l'habitat, Plan local de déplacement, Agenda 21, Schéma de cohérence territoriale…

Quelle est la place de la prospective métropolitaine dans ce foisonnement d'énoncés stratégiques ? Nous faisons l'hypothèse que cette quatrième relance de la prospective entraîne un déplacement de ces démarches vers l'activité politique. Ces démarches n'ont plus pour but d'élaborer un projet transversal exposant les futurs champs d'intervention de l'action communautaire. Elles visent davantage à produire un discours politique supra-communal. Le changement de cible de ces exercices témoigne de cette évolution : l'énoncé prospectif s'adresse directement aux habitants, alors qu'il était auparavant destiné aux partenaires de l'action communautaire. Dans cette logique, le futur est mobilisé comme un nouvel espace de dialogue entre les élus et les citoyens, de manière à contourner l'absence d'élections communautaires au suffrage universel direct.

Cet enjeu est commun aux deux démarches étudiées, en dépit de leurs nombreuses différences. Menées à un mandat d'intervalle, ces exercices n'ont pas la même forme ni la même ampleur. Les variations entre territoires se retrouvent notamment dans la place accordée à la participation citoyenne.

***Lyon 2020* : deux activités prospectives en parallèle**

La démarche lyonnaise est menée entre 2005 et 2007. Elle est lancée à l'initiative du cabinet de Gérard Collomb (président du Grand Lyon depuis 2001), dans la perspective des élections municipales de 2008. Assez rapidement, la démarche se dissocie en deux exercices.

Un premier travail prospectif porte sur l'identité d'agglomération, avec pour but de susciter un sentiment d'appartenance à l'échelle métropolitaine. Il prend la forme d'une réflexion sur les « emblèmes » du territoire, à travers la constitution de groupes de travail accordant une large place aux élites culturelles de l'agglomération. L'administration du Grand Lyon reste en retrait de ce travail piloté par la Direction à la Prospective et à la Stratégie d'agglomération (DPSA). Il s'agit moins d'initier de nouvelles politiques communautaires que de donner à voir les éléments distinctifs de l'agglomération, de l'ordre du symbolique.

Le deuxième travail vise à rassembler les multiples stratégies sectorielles du Grand Lyon au sein d'un document unique. Pris en charge par une ancienne conseillère technique du cabinet du président passée directrice de la DPSA, cet exercice donne lieu à de multiples négociations avec les directions sectorielles de la Communauté urbaine comme avec la structure en charge de l'élaboration du SCoT (le SEPAL). Il aboutit à la publication d'un document intitulé « Vision métropolitaine : une métropole compétitive et responsable, creuset d'une nouvelle urbanité » adopté en décembre 2007.

***Ma Ville Demain* : une démarche à destination des habitants**

À Nantes, l'activité prospective se caractérise par l'importance accordée à la dimension participative. La démarche débute en 2010, après l'adoption d'une délibération en conseil communautaire. Confiée à l'agence d'urbanisme, elle est placée sous la responsabilité de la Conférence des vingt-quatre maires de l'agglomération. Ce portage révèle l'importance des communes dans la conduite de l'exercice.

La démarche est structurée en quatre étapes :

- « la mise en mouvement » : centrée sur la mobilisation des acteurs et le recueil de contributions citoyennes, cette étape donne lieu à la création d'un site internet dédié et à la publication d'un « abcd'ère sur les mots de la métropole nantaise » ;
- « le temps des idées » : il s'agit de mettre en discussion « 9 questions pour l'avenir » identifiées par l'agence d'urbanisme à l'issue de la première étape, à travers l'organisation de débats aux formes variées (ateliers citoyens, conférences, réunions publiques dans chaque commune…) ;
- « imaginer les possibles » : lors de cette étape, l'agence d'urbanisme élabore trois scénarios prospectifs en croisant les synthèses des débats avec son expertise sur les mutations du territoire (« Aller vers l'excellence et l'international », « Miser sur l'innovation et la créativité », « S'appuyer sur les ressources locales et la citoyenneté »). Ces scénarios sont remis aux vingt-quatre maires de l'agglomération et mis en scène dans une exposition publique ;
- « le choix d'un cap » : élaboré conjointement par l'agence d'urbanisme, les services de la communauté urbaine et le cabinet du président, le rapport final intitulé « 2030 : un projet pour la métropole nantaise » est adopté en conseil communautaire en décembre 2012.

Cette démarche intervient dans une période charnière dans le pilotage politique de l'agglomération. Nommé Premier ministre en mai 2012, Jean-Marc Ayrault démissionne de ses fonctions à la Ville et à la Communauté urbaine. Les deux dernières étapes sont conduites sous la présidence de Gilles Retière, le maire de Rezé.

La première sous-section est consacrée aux acteurs qui conduisent ces démarches, afin d'analyser comment la prospective vient questionner la frontière entre le technique et le politique. Nous montrons en quoi le profil des acteurs à l'initiative de ces travaux a des traductions au niveau des dispositifs mis en place et des objectifs qui leurs sont assignés. Nous soulignons aussi les conséquences de la recomposition du portage de ces démarches, au fur et à mesure de leur réalisation.

La deuxième sous-section porte sur l'énoncé d'institution produit lors de cette nouvelle génération, pour en interroger le sens et la fonction. Nous y développons l'hypothèse d'un énoncé de compensation, destiné à rééquilibrer l'accent mis par les

institutions communautaires sur la compétitivité et le développement économique. D'où un accent de la prospective sur la question des valeurs et des modes de vie.

1.1. Des démarches en tension entre initiative politique et repositionnement administratif

Retracer l'origine de cette nouvelle génération de prospective métropolitaine s'avère instructif pour comprendre la vocation de ces démarches et en spécifier les particularités. Cela nous conduit à mettre en exergue le travail des acteurs pour déplacer la frontière entre le technique et le politique (Demazière et Le Lidec 2014). Ces démarches se caractérisent en effet par le poids qu'y occupent les collaborateurs d'élus, faisant de la prospective un élément central de la communication politique.

Dans un second temps, nous donnons à voir les négociations qui s'opèrent face à cette tentative de domestication de la prospective dans une perspective électorale. Tout en cherchant à tirer parti de cette « commande politique », les services en charge de la prospective cherchent à infléchir ces démarches pour préserver leur légitimité au sein de l'administration.

En replaçant ces recompositions du portage de l'activité prospective dans la durée, nous montrons en quoi la prospective résiste à cette entreprise de domestication par l'activité politique. Venant atténuer la portée des énoncés produits, cette résistance conduit à un nouveau déclin de la prospective métropolitaine.

1.1.1. La relance de la prospective : un coup politique

À Lyon comme à Nantes, la relance de démarches d'anticipation au sein des institutions intercommunales est surtout le fait des présidents d'Agglomération et de leur cabinet. La prospective est appréhendée comme une activité politique, en lien avec la perspective des élections municipales. Le recours au futur est mis en avant pour sa fonction de mobilisation. Le but est moins de produire de l'expertise ou d'élaborer une stratégie que d'impulser une dynamique mobilisatrice.

Pour ces acteurs, le processus prime sur le résultat. Cette focalisation sur les dispositifs à mettre en place résulte du phénomène d'apprentissage suite aux démarches antérieures. Les leaders d'agglomération comme leurs conseillers font le

constat que le recours à la prospective vaut surtout par sa charge symbolique. Marqués par l'expérience de *Millénaire 3* érigée comme modèle avec la figure de Raymond Barre, les acteurs politiques voient cet instrument comme un attribut de pouvoir.

> *« Dès son arrivée, Gérard Collomb a eu à cœur de montrer qu'il n'était pas un élu provincial, qu'il avait la carrure pour le poste (alors qu'à l'époque il est méprisé au PS). Il avait aussi besoin d'élargir ses réseaux sur le territoire. D'où la décision de lancer une nouvelle démarche prospective. (...) C'est un peu "Moi aussi je veux ma démarche prospective", comme si c'était l'apanage de tout élu local d'envergure. »*
>
> Entretien avec un ancien membre de la DPSA (20/05/14)

Dans les deux cas, la décision d'engager un travail prospectif s'inscrit dans une perspective électorale. Le maire de Lyon et président de la Communauté urbaine voit dans *Lyon 2020* un moyen de préparer en amont les municipales de 2008. À mi-parcours de son premier mandat, Gérard Collomb cherche à conforter son assise politique et à étendre le réseau de ses soutiens potentiels. À Nantes, l'idée d'une démarche prospective commence à être évoquée dès la réélection de Jean-Marc Ayrault pour un quatrième mandat en 2008. Il s'agit de montrer que la longévité politique du maire-président n'est pas synonyme d'une stagnation de l'action communautaire.

Cette relance de la prospective par les leaders politiques et leurs entourages intervient dans un contexte de centralisation croissante du pouvoir intercommunal. Débuté en 1989, ce processus connaît un regain au début des années 2000.

Au Grand Lyon, l'arrivée de Gérard Collomb en 2001 se traduit par une reprise en main politique du pilotage de l'action communautaire. Si la plupart des directeurs en poste sous Raymond Barre sont maintenus, Gérard Collomb nomme un nouveau directeur général des services (DGS) et met en place un cabinet renforcé à la Communauté urbaine. Le travail du cabinet a deux objectifs : maintenir une majorité composite en garantissant le soutien des maires d'un côté ; orienter et contrôler l'action des services de l'autre.

> *« Barre faisait tout à partir de la mairie. Alors que quand il arrive, Gérard Collomb crée un cabinet spécifique à la communauté urbaine. Il avait besoin de quelqu'un qui gère son assemblée, car il faut se rappeler qu'à cette époque Collomb est en minorité au Grand Lyon. Et*

> *il faut gérer les relations avec les communes, notamment avec les petits maires de l'Ouest lyonnais. (…) Il constitue aussi une équipe très au point au niveau technique, avec des chargés de mission thématiques. Ils sont une sorte de super-patron des services. Ils avaient un pouvoir énorme à ce moment-là. »*
>
> Entretien avec un ancien membre du cabinet de Gérard Collomb (22/05/14)

À Nantes, ce processus de centralisation s'est fait dans la durée, facilité par la stabilité politique du maire de la ville-centre. En poste depuis 1989, Jean-Marc Ayrault parvient en 2001 à transformer le District en Communauté urbaine, renommée Nantes-Métropole. En 2008, il décide d'engager la mutualisation entre les services de la ville et ceux de Nantes Métropole. La nomination de Benoist Pavageau comme DGS commun des deux administrations témoigne de cette prise de contrôle de Jean-Marc Ayrault sur l'action communautaire. Fidèle compagnon de route de Jean-Marc Ayrault, Benoist Pavageau était son directeur de cabinet à Saint-Herblain de 1983 à 1989.

La démarche prospective lancée en 2010 s'inscrit dans cette dynamique. Son pilotage est confié à l'agence d'urbanisme, dont le nouveau directeur, Thierry Violland, fut l'assistant parlementaire de Jean-Marc Ayrault à l'Assemblée nationale puis son directeur de cabinet à la Communauté urbaine. Son lancement intervient au moment où Jean-Marc Ayrault décide de changer le directeur de la société d'économie mixte en charge de l'aménagement de l'Ile de Nantes. Se séparant de Laurent Théry pour cause de désaccord sur la programmation du site, il y nomme Jean-Luc Charles, qui est alors son directeur de cabinet.

Lyon : mobiliser les élites intellectuelles derrière Gérard Collomb

La démarche *Lyon 2020* débute en février 2004, avec l'organisation d'un évènement à l'hôtel de ville de Lyon. Réunissant plusieurs centaines de participants en présence de Gérard Collomb, cet évènement est pris en charge par le cabinet du président de la Communauté urbaine. Les participants sont invités à s'exprimer sur les 21 priorités mises en avant trois ans plus tôt par *Millénaire 3*. Ayant vocation à marquer le début d'une réflexion plus large, cet évènement résulte d'une demande explicite de Gérard Collomb.

> *« L'origine de la démarche, c'est Collomb qui me demande : "Mettez-moi en place mon futur comité de soutien". Le lancement de Lyon 2020, c'est un peu un caprice d'élu. En 2003, Collomb est dans une période de dépression post-partum : "J'ai fait mon plan de mandat, mais après qu'est-ce qu'il y a à conquérir ?" Pour lui c'était une façon de se remettre en campagne. »*
>
> Entretien avec un ancien membre du cabinet de Gérard Collomb (22/05/14)

Tournée vers l'extérieur de la Communauté urbaine, cette démarche doit permettre d'étendre les réseaux du président auprès des « forces vives » de la métropole. Au sein du cabinet, elle est

conduite par la personne en charge d'organiser des rencontres entre Gérard Collomb et des figures de l'élite intellectuelle locale et nationale.

Ce portage par le cabinet du président peut surprendre, dans la mesure où la Communauté urbaine dispose déjà de deux structures en charge de l'activité prospective : la Direction de la prospective et de la stratégie d'agglomération (DPSA) d'une part, le Conseil de développement d'autre part. Issues de la période *Millénaire 3*, ces deux structures ne sont pas associées au lancement de *Lyon 2020*.

> *« Lyon 2020 n'apparait pas chez nous, mais au cabinet du Président. (…) Ils font ça en mode cabinet, au coup par coup, sans vision d'ensemble ni de travail d'éditorialisation. Ils font quelques réunions mais ça ne prend pas, ils n'arrivent pas à donner du rythme. »*
>
> Entretien un membre de la MPSA puis de la DPSA (20/05/14)

Les motivations politiques de la démarche expliquent son portage par le cabinet. Mis sur la touche, la DPSA et le Conseil de développement pointent les insuffisances de l'exercice engagé pour en revendiquer le pilotage. Dans une note à Gérard Collomb, le président du conseil de développement appelle à une réorientation de la démarche.

> *« La démarche est mal partie. La perception qu'en ont les acteurs potentiels varie de l'interrogation polie à la critique directe (le tout résumé par la formule 'Lyon 2020 ou Collomb 2007' ?). (…) Le résultat des réflexions prospectives menées dans le cadre de cette démarche devrait ensuite être repassé au conseil de développement qui aurait la charge de proposer début 2006 un nouveau projet d'agglomération. »*
>
> Note d'Alain Godard au Président du Grand Lyon du 31 mars 2004
> (Archives DPSA, non classées)

En dépit de ces critiques, le cabinet du Président poursuit ce travail prospectif durant le premier semestre 2004. Il missionne le cabinet de conseil Algoé[94] pour mettre en place des groupes d'écoutes. Ciblées sur quelques thématiques, ces ateliers visent à sonder les attentes des « forces vives » vis-à-vis de l'action communautaire. Il commande aussi à la Cofremca une étude sur les évolutions sociologiques de l'agglomération, comme l'avait fait l'agence d'urbanisme en 1984 et la MPSA en 1998.

Nantes : relancer une dynamique à partir de la participation citoyenne

La démarche nantaise est officiellement engagée le 10 décembre 2010, avec une conférence de presse de la Conférence des Maires pour présenter les dispositifs mis en place. Ce lancement résulte d'une initiative plus ancienne et politique, qui trouve son origine lors de la campagne électorale de Jean-Marc Ayrault en 2008 pour sa réélection à la ville de Nantes.

> *« Jean-Marc Ayrault a gagné la ville en 1989. À chaque campagne électorale (en 1989, en 1995, en 2001 et en 2008), on est un certain nombre à se poser la question de savoir quel est le sens de sa candidature pour la ville. Je vous raconte les slogans de campagne, qui illustrent bien cette réflexion. En 1995 c'était "Nantes avance", l'idée fondamentale c'était de dire qu'on avait engagé plein de choses mais en même temps six ans c'est court, donc l'enjeu était de nous donner les moyens de poursuivre cette action. En 2001, on voyait que la ville fonctionnait, que les gens étaient satisfaits, le slogan était devenu : "Forte, conviviale, solidaire". En 2008 on a fait le même exercice, et là, la réflexion nous a amené à deux prises de conscience : la première, c'était que Nantes avait beaucoup changé, qu'elle avait formidablement grandi... La deuxième, c'est qu'il y a un risque à ne pas voir les mouvements de la société. Donc il y a l'enjeu de passer à une nouvelle étape. Les mots-clés étaient devenus : cohérence, approfondissement et innovation. C'est sur cette base de fond qu'a été lancé ce nouveau mandat. (…) En 2009, à la suite de cette réflexion, on a été quelques-uns à dire que le seul fait d'en tenir compte dans les politiques de la ville n'était pas*

[94] Société de conseil en management basée à Paris et à Lyon, Algoé avait été missionnée par Henry Chabert pour élaborer le Schéma de développement économique entre 1998 et 2001, lorsque ce dernier était président de l'agence d'urbanisme.

suffisant, et qu'il fallait se donner un espace – qui ne soit pas celui d'une campagne électorale, c'est un autre moment – pour aller plus loin, pour rassembler plus largement l'ensemble des forces politiques et associatives dans cette réflexion sur ce qu'est Nantes aujourd'hui et demain. C'est dans ce contexte qu'est née l'idée d'une démarche prospective. »

Entretien avec un ancien directeur
de l'Agence d'urbanisme de la Région nantaise (09/12/11)

Recueillie alors que la démarche bat son plein, cette longue citation met aussi en lumière le rôle central de Thierry Violland dans la décision d'engager une démarche prospective à l'échelle de l'agglomération. Nommé à la tête de l'agence d'urbanisme, c'est lui qui soumet à Jean-Marc Ayrault la proposition d'engager un travail prospectif. Il le fait en jouant de son double-rôle de conseiller politique et de directeur de l'Agence d'urbanisme de la région nantaise (AURAN). Structure associative détachée de la Communauté urbaine, l'agence dispose d'une réactivité importante pour mettre en œuvre ce type de démarche. Elle a aussi l'avantage d'entretenir de bonnes relations avec la plupart des Maires de l'agglomération.

Figure 26. Logo de la démarche *Ma ville demain*
(Source : dossier de presse de la démarche du 10 décembre 2010)

Ce témoignage sur l'origine politique de *Ma Ville Demain* éclaire aussi l'accent mis dès le départ sur la dimension participative de la démarche. L'association entre prospective et participation renforce la capacité de la démarche à apparaître comme le marqueur d'une « nouvelle étape pour l'agglomération »[95]. Elle sert à démontrer que ce regard collectif vers le futur s'accompagne d'une transformation des modes de gouvernance de l'agglomération. La délibération du Conseil communautaire sur le lancement du travail prospectif reflète le message que cherche à faire passer le président de Nantes Métropole à travers cette démarche.

« Il s'agit de définir le futur que nous souhaitons collectivement pour Nantes Métropole avec et pour ses habitants. Il s'agit d'interroger le présent et l'avenir, notre vie quotidienne, nos pratiques et nos habitudes, d'imaginer les progrès à faire, les innovations à conduire, les pistes nouvelles à ouvrir… (…) Cette démarche nous la voulons nouvelle. Ce débat ne sera pas celui d'une institution. Il doit être celui de toute une métropole, chacun doit y être impliqué et doit pouvoir y participer. »

Délibération votée en Conseil communautaire du 25 juin 2010

[95] Dans les articles de la presse régionale consacrés au lancement de la démarche, Jean-Marc Ayrault reprend à chaque fois cet élément de langage.

Les terrains nantais et lyonnais montrent que la relance de la prospective correspond moins à une stratégie administrative qu'à un coup politique, mené dans une relative improvisation sans vision préalable des thématiques à aborder. Cette nouvelle génération laisse apparaître un phénomène de mimétisme vis-à-vis des démarches menées précédemment (*Millénaire 3* et *Projet 2005*). En initiant ces nouvelles démarches, les cabinets des présidents d'intercommunalité cherchent à en reproduire les effets en termes de leadership.

1.1.2. Le retour de l'administration prospective par la planification

Éclairante sur la fonction assignée à la prospective au milieu des années 2000, l'interprétation de ces démarches comme coup politique s'avère néanmoins insuffisante pour en restituer la complexité. À l'origine du recours à la prospective, les collaborateurs politiques ne peuvent assurer le portage de ces démarches sur la durée. Ces travaux se retrouvent rapidement pris en charge par l'administration : la direction de la Prospective et de la Stratégie d'agglomération à Lyon et l'agence d'urbanisme à Nantes. Ce transfert s'accompagne d'un déplacement des objectifs poursuivis et des dispositifs mis en place.

Tout d'abord, les services qui héritent du pilotage de ces démarches cherchent à marquer leurs distances avec les motivations politiques qui en sont à l'origine. Soucieux de maintenir la ligne de démarcation entre le politique et l'administratif, ils font émerger d'autres raisons pour démontrer l'intérêt d'un tel exercice.

Ce travail est particulièrement visible à Lyon. Pendant les six premiers mois de *Lyon 2020*, la DPSA produit un grand nombre de notes pour préciser la signification et les apports potentiels d'un travail prospectif. Tout en dénonçant les limites du processus engagé par le cabinet, elle en revendique le pilotage.

> *« Il y a eu six mois de dialogue de sourds entre le cabinet et la DPSA. Lusson sentait bien la dimension électorale de la démarche, et voulait la réorienter sur la production de contenu. On était assez réticents à mettre la main dans le projet, car on n'est pas des agents électoraux. Jusqu'au jour où j'ai fait une note au directeur de cabinet sur les emblèmes, au moment du départ de Lusson. Le directeur de cabinet*

était intéressé et a convaincu le président de partir dans cette direction. »

Entretien avec un ancien membre de la MPSA puis de la DPSA (10/07/14)

À Nantes, la carrière de Thierry Violland comme collaborateur politique de Jean-Marc Ayrault rend cet effort de démarcation d'autant plus nécessaire. Pour établir sa légitimité, le nouveau directeur de l'AURAN doit montrer en quoi cette démarche correspond aux missions d'une structure d'expertise comme l'agence d'urbanisme.

Dans le même temps, ces deux structures cherchent aussi à mobiliser cette démarche prospective comme ressource au service de leur repositionnement au sein des différentes institutions qui existent à l'échelle métropolitaine. À cette époque, ces structures sont dans une situation incertaine. Au Grand Lyon, la nouvelle direction de la Prospective peine à trouver sa place, alors qu'il avait été envisagé en 2002 de l'intégrer au sein de la direction de l'Urbanisme. Son équipe ne bénéficie plus d'une relation privilégiée avec le président comme c'était le cas du temps de Raymond Barre. Entre 2001 et 2004, elle fonctionne surtout en auto-saisine, avec la constitution d'un réseau de consultants et de chercheurs extérieurs à la Communauté urbaine : les « veilleurs ». À Nantes, la création de la Communauté urbaine en 2001 entraîne un affaiblissement de l'agence d'études urbaines. Focalisée sur la défense des communes périphériques, l'AURAN est progressivement mise à l'écart de l'action communautaire[96].

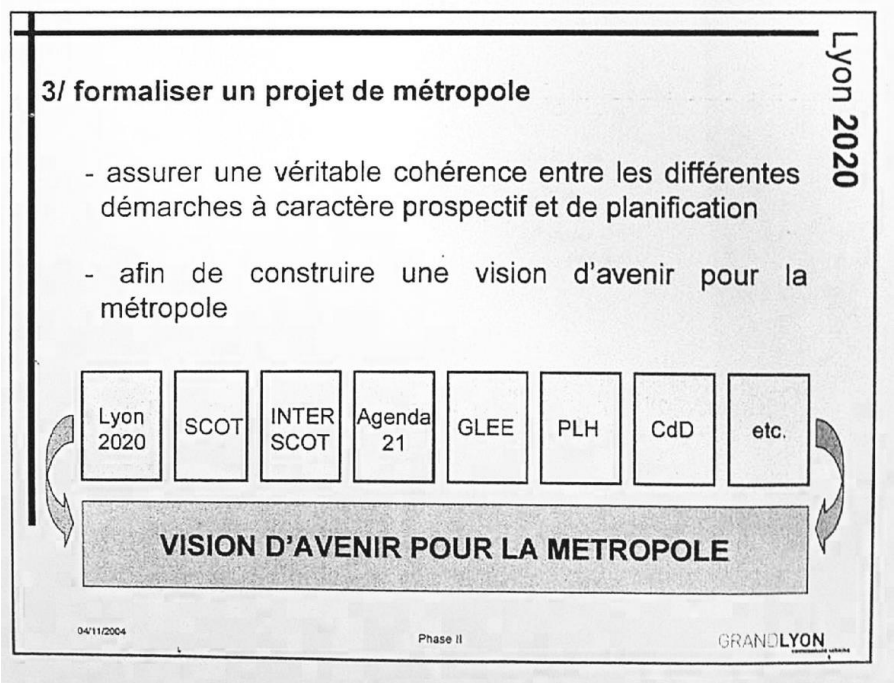
En outre, le poids de ces structures est aussi mis à mal par le développement de la capacité stratégique des directions sectorielles des Communautés urbaines. Dans les années 2000, à la suite de la loi Voynet et de la loi SRU, de nombreux documents de programmation à moyen terme sont élaborés par les services : Programme local de l'habitat, Plan de déplacement urbain, Agenda 21, Schéma de cohérence territoriale… À cela s'ajoute la conduite de projets urbains d'envergure (l'Ile de Nantes et Lyon-Confluence), qui tendent à se substituer aux démarches stratégiques comme vecteur de gouvernance (Pinson 2009).

[96] La mise en place de la SAMOA en 2003 pour l'aménagement de l'Ile de Nantes et l'extension de ses prérogatives à la planification métropolitaine (à travers l'organisation des conférences métropolitaines et la préfiguration du SCoT) illustre cette marginalisation de l'agence d'urbanisme, cantonnée à la production de diagnostics.

Autant d'éléments qui font que les démarches prospectives transversales n'ont plus le monopole du futur. Au contraire, le lancement de nouveaux exercices prend place dans un contexte de foisonnement de productions stratégiques.

> *« Lyon 2020 prend place dans un système institutionnel encombré de démarches et de dispositifs (….) Les principales politiques communautaires sont couvertes par des dispositifs et des démarches. Le risque est grand, en lançant une nouvelle démarche qui ne serait pas précisément définie, d'apporter de la confusion à un ensemble qui apparaît déjà comme complexe. »*
>
> Note de Jean-Loup Molin au cabinet du président du Grand Lyon 25/06/04 (archives DPSA, non-classées)

Figure 27. Présentation de la place du document *Vision d'avenir*
(Source : archives de la DPSA, présentation de la Phase II le 4 novembre 2004)



Dans ce contexte, la DPSA comme l'AURAN tentent de placer ces nouvelles démarches au-dessus, ou à côté, des différentes stratégies thématiques. La prospective change de registre, avec un accent mis sur le sensible et l'identité d'agglomération. À la différence des autres documents présentés comme technocratiques, la prospective est tournée vers les habitants.

Ce repositionnement de la prospective parmi les autres démarches d'anticipation a plusieurs conséquences. Premièrement, il renforce la dissociation entre prospective et planification territoriale, déjà engagée dans les années 1990. La

planification spatiale à long terme est assurée par les SCoT. Cela permet aux démarches d'éviter les questions de programmation, qui émergent à l'époque comme une source de conflit de plus en plus prégnante.

Deuxièmement, il conduit à détacher la prospective de l'action publique intercommunale. Cette évolution marque une rupture avec la génération précédente de démarches, qui avaient vocation à énoncer des orientations pouvant servir de mandat politique pour guider les actions de l'intercommunalité. Dans *Lyon 2020* comme pour *Ma Ville Demain*, les attentes des habitants se substituent aux politiques communautaires potentielles comme objet central du travail prospectif. La faible implication des DGS des deux communautés urbaines témoigne de ce changement.

Lyon : le repositionnement de la DPSA comme ensemblier des schémas sectoriels

Au printemps 2004, la Direction de la prospective du Grand Lyon exerce un lobbying important auprès du cabinet du président pour reprendre en main le pilotage de la démarche *Lyon 2020*. Dans cette tentative, elle se trouve en concurrence avec la structure en charge du SCoT : le SEPAL (syndicat d'études et de programmation de l'agglomération lyonnaise). Alors que l'élaboration du SCoT vient de débuter, le SEPAL revendique la vocation de ce document à devenir le projet de la Métropole.

La proximité de la DPSA avec le cabinet du président facilite ce transfert dans le pilotage de la démarche. Le conseiller du président sur cette question est un ancien stagiaire de la Mission prospective. Plus important, ce transfert intervient suite au départ de Patrick Lusson à la Région Rhône-Alpes. Cherchant à se positionner comme conseiller du prince, ce dernier était vu avec suspicion, tant par le directeur de cabinet que par le directeur général des services. Il est remplacé par Corinne Tourasse, qui était jusqu'ici conseiller technique au cabinet du président, en charge de la planification.

Ce positionnement permet à la DPSA de se placer à l'interface entre le cabinet et les services de la Communauté urbaine. Il lui faut alors trouver l'équilibre entre la demande politique du président en vue des élections de 2008 et les documents stratégiques des directions du Grand Lyon.

> *« À court terme, l'équipe Lyon 2020 devrait : identifier les points « positifs » et « négatifs » de l'image de Gérard Collomb afin de déterminer ce qui manque. Bien comprendre les autres démarches et leur périmètre d'intervention, pour dégager des complémentarités et des concurrences potentielles. »*
>
> Compte-rendu de la réunion de l'équipe Lyon 2020
> du 17 novembre 2004 (archives DPSA, non classées)

La solution retenue par la DPSA pour atteindre cet équilibre consiste à séparer la démarche prospective en deux éléments : le travail sur l'identité du Grand Lyon d'une part, l'élaboration d'une « vision d'avenir » d'autre part.

Le premier élément porte sur l'identité de l'agglomération, à partir de la notion d'emblème. Ce travail consiste à repérer les marqueurs identitaires du Grand Lyon pour en accroître la visibilité. Ce cadrage du travail prospectif permet de répondre à la demande politique exprimée par Gérard Collomb tout en l'inscrivant dans les travaux de la direction et en l'adaptant à ses capacités d'expertise.

> *« Les finalités de ce travail ne pouvaient pas être uniquement d'élargir le carnet d'adresse du président. Donc il y a eu un travail de traduction de la commande de Collomb pour en*

faire un projet de prospective. Là-dessus il y a eu des effets de conjoncture. C'est l'époque où la DPSA accueille Philippe Dujardin. C'est un politiste, en conflit avec sa hiérarchie universitaire qui souhaite le mettre à l'écart. Du coup il intègre la DPSA et en devient le conseiller scientifique, tout en étant rémunéré par le CNRS. Et Dujardin travaille sur la question de l'identité territoriale, et des singularités. C'est aussi le début de l'engouement pour le marketing territorial. C'est ce contexte qui nous amène à orienter Lyon 2020 sur la question de l'emblématisation de l'agglomération. »

Entretien avec un ancien membre de la MPSA puis de la DPSA (20/05/14)

La DPSA envisage d'organiser des visites de terrain pour permettre au président d'étendre son réseau au sein des élites culturelles de l'agglomération. La direction mobilise aussi son réseau de veilleurs pour produire des éléments d'expertise sur ces domaines et en tirer des publications.

Le deuxième élément est davantage tourné vers les autres directions de la Communauté urbaine. Il s'agit de reprendre les documents stratégiques sectoriels pour en faire la synthèse et en donner une traduction plus lisible.

« Dans les pages suivantes, je propose que ce projet de métropole ait la forme d'une vision d'avenir pour la métropole lyonnaise ; qu'il soit rédigé par la DPSA en lien avec le cabinet ; et qu'il soit positionné à l'amont des différentes démarches de planification et de programmation (en particulier le SCoT) qui sont conduites au sein de l'agglomération et de la région lyonnaise. (…) Dans mon esprit, le cabinet et la DPSA sont les mieux placés pour produire une vision d'avenir pour Lyon ; c'est-à-dire un document capable de s'affranchir des contraintes qu'imposent, d'une part les échelles territoriales et temporelles, d'autre part le jeu des compétences propres à chaque collectivité. »

Note de Jean-Loup Molin au directeur général des services
du 5 octobre 2004 (archives DPSA, non classées)

Ce travail permet d'engager le dialogue avec les autres directions du Grand Lyon tout en justifiant l'existence d'une direction prospective transversale.

Nantes : la prospective pour réorienter l'agence d'urbanisme

À Nantes, le portage de la prospective par l'agence d'urbanisme est acté dès le départ. Ce point est inscrit dans la délibération communautaire du 25 juin 2010, présentée comme le mandat politique de la démarche.

Cette décision intervient à une période charnière pour l'agence d'urbanisme de la région nantaise (AURAN). Le départ en retraite de Jean-Yves Pailloux marque la fin d'une époque : présent dès la création de la structure en 1978, il en est le directeur depuis 1995. Son remplacement par l'ancien directeur de cabinet de Jean-Marc Ayrault témoigne d'une volonté de reprise en main de l'agence d'urbanisme par Nantes-Métropole, même si Jacques Floch en reste le président. Le nouveau directeur mobilise la prospective comme un levier pour conduire cette transformation. Atypique par rapport aux pratiques de l'AURAN, cette activité lui permet de faire bouger les lignes.

« À mon arrivée à la tête de l'agence en 2008, mon enjeu est de maintenir le fil et de retrouver les relations avec Nantes-Métropole. Nantes 2030*, c'est une façon de renouer avec l'agglomération mais sans concurrencer la Communauté urbaine. C'est l'apport de l'agence d'être dans la flexibilité et l'interdisciplinarité. (…)* Ma Ville Demain *a été un axe fort de l'action de l'AURAN. La démarche a considérablement augmenté sa visibilité. Elle a construit l'image de l'agence. »*

Entretien avec un ancien directeur de l'Agence d'urbanisme
de la Région nantaise (09/12/11)

Ma Ville Demain constitue l'occasion de redéfinir la répartition des tâches entre l'agence d'urbanisme et la Communauté urbaine. Justifiant le portage de la démarche par l'AURAN, ses membres transforment en atout cette position d'extériorité par rapport à la conduite de l'action communautaire.

> *« Nantes-Métropole ne pouvait pas porter une mise en débat qui se voulait créative et originale alors qu'elle met en œuvre des politiques publiques urbaines. Donc la dimension animation territoriale c'était bien de la faire porter par l'agence d'urbanisme. Après il y a des éléments qui tiennent au moment. À ce moment-là du mandat, les institutions sont dans l'accomplissement des politiques publiques et du plan de mandat. En 2008-2009, la Communauté urbaine avait déjà élaboré et adopté le PLU et le PLH. Elle n'était plus dans le temps de la production stratégique, mais dans celui de sa mise en œuvre. Donc c'était bien que le travail prospectif soit fait par l'extérieur, sans que ce soit extérieur. »*
>
> Entretien avec le responsable de la démarche *Ma Ville Demain* à l'AURAN (07/12/11)

Le portage de la démarche par l'agence plutôt que par la Communauté urbaine comporte un autre avantage : il agit comme un signal positif en direction des communes périphériques. Le lancement de *Ma Ville Demain* intervient dans un climat intercommunal tendu. La décision de Jean-Marc Ayrault de relocaliser les équipements hospitaliers sur l'Ile de Nantes suscite l'opposition de plusieurs maires, y compris au sein de sa majorité. De même, la mutualisation des services de la ville-centre et de la Communauté urbaine provoque de vives protestations.

> *« En 2008, Ayrault décide de faire sauter la différence entre Nantes et la Communauté urbaine, avec une mutualisation des services. Celle-ci se fait progressivement, à partir de la direction générale et des fonctions supports. Cette mutualisation a été vécue difficilement par les autres communes, comme une mainmise de Nantes sur la Communauté urbaine. »*
>
> Entretien avec un ancien directeur adjoint de Nantes-Métropole (25/03/14).

Dans ce contexte, la démarche prospective peut être interprétée comme une tentative du Président de Nantes-Métropole pour rétablir le compromis communautaire, en donnant une large place aux Maires dans son pilotage. Le transfert de la prospective à l'AURAN s'inscrit dans cette stratégie. Du fait de son histoire et de sa forme associative, cette dernière est plus proche des maires que Nantes-Métropole. La tutelle politique de la démarche est d'ailleurs confiée à la Conférence des vingt-quatre maires de l'agglomération, au lieu d'être placée sous la responsabilité du Président ou d'un vice-président de la Communauté urbaine. Les communes sont encouragées à conduire leurs propres travaux prospectifs au sein de la démarche.

L'analyse du profil des acteurs en charge de la démarche amène toutefois à nuancer les conséquences de ce transfert de la prospective à l'agence d'urbanisme. Plusieurs éléments démontrent le poids de Nantes-Métropole dans la conduite effective de la démarche. Au sein de l'agence, la prospective est portée par des personnes issues de la Communauté urbaine. Directeur de l'AURAN, Thierry Violland a été directeur de cabinet à Nantes-Métropole. La cheffe de projet de la démarche est mise à disposition par la communauté urbaine, après avoir été chargée de mission du DGS. De même, les agents de la communauté urbaine représentent une part importante de l'équipe-projet de la démarche.
Il existe ainsi un décalage entre la démarche prospective et les autres activités de l'agence, aussi bien dans les acteurs impliqués que dans le contenu produit. Certes, *Ma Ville Demain* mobilise l'expertise de l'agence d'urbanisme pour établir un diagnostic de l'agglomération et définir des schémas de développement possibles. Toutefois, la dimension spatiale apparaît peu dans la démarche et ses productions.

L'analyse du rôle de l'administration met en lumière un renversement par rapport aux générations de démarches antérieures. Alors qu'ils avaient joué un rôle moteur dans le lancement des trois exercices prospectifs précédents, les acteurs

administratifs transversaux n'interviennent ici que dans un second temps. Cette inversion entraîne un effort de traduction de la démarche par l'administration, pour la rendre compatible avec son fonctionnement et ses motivations.

En mettant l'accent sur la production d'expertise et sur la nécessaire professionnalisation du pilotage d'une telle démarche, la DPSA comme l'agence d'urbanisme cherchent à atténuer la dimension politique de l'activité prospective. L'identité d'agglomération et la question des valeurs servent alors de point de rencontre entre les élus, leur cabinet et les services. Ce retour de l'administration se traduit néanmoins par un mouvement de retrait des leaders politiques, venant fragiliser la portée de l'énoncé prospectif.

1.1.3. Les reconfigurations du portage de l'activité prospective

Les deux démarches étudiées se déroulent sur plusieurs années. Leur analyse sur la durée révèle que le niveau d'implication des acteurs évoqués ci-dessus varie dans le temps. Ces évolutions ne sont pas sans conséquences sur l'activité prospective elle-même, comme sur les suites qui lui sont données une fois la démarche achevée.

Nous avons vu que la relance de la prospective durant cette période s'effectue à la demande des présidents d'Agglomération et de leurs cabinets. Or, cette appropriation politique de la prospective ne dure pas. Suite à la traduction de cette demande par l'administration et à l'émergence de nouvelles sollicitations, les leaders politiques se désinvestissent peu à peu des démarches qu'ils avaient initiées.

Ce processus est surtout visible à Lyon. À partir du moment où *Lyon 2020* est repris en main par la DPSA, Gérard Collomb se désintéresse de la démarche. Les visites de terrains prévues pour chacun des emblèmes n'ont finalement pas lieu, faute de disponibilité du Président.

> *« Voyant que c'était de moins en moins politique, Collomb se désintéresse rapidement de Lyon 2020. Je me souviens de la conférence de presse : on avait voulu faire ça dans un lieu* hype*, une petite salle. Ça ne lui a pas plu et à partir de ce moment-là on ne l'a plus revu. La démarche n'a pas été beaucoup portée non plus par Christophe Cizeron (le directeur de cabinet), qui mettait la priorité sur OnlyLyon. Par contre ça a constitué une bonne accroche pour*

certains vice-présidents : eux l'ont beaucoup mobilisée, ils s'en sont emparés. »

Entretien avec un ancien membre du cabinet de Gérard Collomb (22/05/14)

La démarche est progressivement mise en retrait de l'agenda politique du Président, même si elle est investie par plusieurs vice-présidents en lien avec leur délégation thématique. Aboutissement du travail prospectif, la publication du document *Vision d'avenir* se fait dans la discrétion. Contrairement aux « 21 priorités » de *Millénaire 3*, le texte ne fait pas l'objet d'un vote en conseil communautaire. Il est peu repris lors des élections municipales de 2008.

Cette évolution prend une forme différente dans le cas nantais, dans la mesure où le pilotage politique de la démarche est plus diffus. Dès le départ, celle-ci est placée sous la responsabilité de la Conférence des maires, même si elle est attentivement suivie par le cabinet de Jean-Marc Ayrault.

Le départ de ce dernier pour Matignon et son remplacement par le maire de Rezé, Gilles Retière, contribue à diminuer la portée du travail prospectif. Disposant d'une assise politique moins forte au niveau de l'agglomération, le nouveau Président n'a pas la légitimité suffisante pour porter un projet trop clivant ou trop précis. D'autant plus que le vote du document final en décembre 2012 a lieu dans un climat pré-électoral en vue des élections municipales de 2014.

L'équipe administrative en charge de la démarche est alors contrainte d'élaborer un document consensuel. Les contributions les plus controversées issues de la concertation sont laissées en retrait, pour mettre l'accent sur des éléments plus rassembleurs. Si le *Projet 2030* comporte des orientations, celles-ci restent très générales et s'inscrivent dans la continuité des actions menées par Nantes Métropole. Les éléments nécessitant un arbitrage politique, comme la question du franchissement de la Loire, sont renvoyés à l'après-municipales.

Cette évolution du portage de ces démarches a aussi des conséquences sur les suites de l'activité prospective, une fois la démarche achevée. La configuration politique et administrative de ces travaux ponctuels détermine en grande partie le poids et la place de la prospective au sein de l'institution.

Nos deux terrains d'études suivent des trajectoires divergentes. À Lyon, l'institutionnalisation de la prospective se poursuit, mais elle s'accompagne d'une dissociation organisationnelle entre prospective et stratégie d'agglomération. À

Nantes, l'activité prospective de l'agence d'urbanisme disparaît avec le départ des acteurs qui l'ont portée.

Lyon : dissociation entre prospective et stratégie d'agglomération

À la suite de la publication du document *Vision d'avenir*, l'activité prospective de la DPSA ralentit. N'ayant pas les ressources politiques et administratives suffisantes pour continuer à faire vivre ce document, la direction se concentre sur sa mission de veille et d'incubation de politiques publiques nouvelles, comme par exemple le Bureau des Temps.

En 2008, le départ en retraite du directeur général au développement urbain entraîne une refonte partielle de l'organigramme de la communauté urbaine. Afin de renforcer la capacité stratégique de la direction générale de l'urbanisme, le DGS décide en accord avec le Président de créer une Direction de la Planification et des Politiques d'Agglomération (DPPA). La direction de la Prospective est maintenue, mais elle est dessaisie de la stratégie d'agglomération. Elle est renommée Direction de la Prospective et du Dialogue Public (DPDP).

> *« Cette réorganisation des services a eu pour effet de séparer la prospective de la stratégie (même si c'était davantage un effet collatéral qu'une motivation première). Ce qui a poussé la DPDP à se tourner encore plus vers les autres directions, avec par exemple une offre de service auprès de la mission Part-Dieu. Il ne faut pas non plus exagérer cette rupture : au sein de la DPSA, il y avait déjà ces deux métiers distincts, avec la veille d'un côté et la stratégie de l'autre. »*
>
> Entretien avec une ancienne directrice de la DPSA puis de la DPPA (25/07/14)

Ce changement organisationnel marque la fin de la période ouverte sous Raymond Barre, avec *Millénaire 3* et la mise en place de la Mission prospective et stratégie d'agglomération. Il contribue à accélérer un repositionnement de l'activité prospective, déjà en cours après l'arrivée de Gérard Collomb. Les relations avec les élus se distendent.

> *« Après le départ de Queyranne, c'est Bret qui est en charge de la prospective. Il n'a jamais demandé à nous voir. Il n'était pas opposé à ce qu'on faisait, mais il s'y impliquait très peu. Il était dans une posture délicate au Grand Lyon avec un jeu de dedans/dehors. »*
>
> Entretien avec un ancien membre de la DPSA puis de la DPDP (20/05/14)

À la suite de *Lyon 2020*, la direction prend conscience de l'instabilité qu'amène cette imbrication avec le politique. Peu sollicitée par les élus, la DPDP se tourne progressivement vers l'administration. Capitalisant sur le dialogue engagé avec les directions sectorielles lors de la rédaction du document *Vision d'avenir*, elle cherche à se rapprocher de la conduite opérationnelle des politiques publiques.

Ce repositionnement se traduit par une transformation des formes de la prospective. Celle-ci s'éloigne de la production stratégique transversale pour se focaliser sur des sujets plus restreints et davantage connectés avec l'action communautaire. Afin de démontrer l'utilité de la direction au sein de l'administration communautaire, la DPDP mobilise la prospective pour investir un nouveau champ : l'innovation publique.

> *« En réalité on a rapidement pris acte du départ de la dimension stratégique, pour se focaliser sur la « prospective-innovation ». On s'est recentré sur le dialogue public et la conduite de projet, avec notamment le pôle marketing public. Ce repositionnement, il nous va bien, car on a quitté l'âge d'or de la planification. On a plus intérêt à aller se confronter à l'opérationnel plutôt qu'à attendre en vain la commande qui n'arrive pas. Collomb, les grandes démarches, ce n'est pas son truc. »*
>
> Entretien avec un ancien membre de la DPSA puis de la DPDP (20/05/14)

Nantes : disparition de la prospective, intégration de ses producteurs

La trajectoire nantaise est différente. Marquant la fin de la démarche, l'adoption du *Projet 2030* ne se traduit pas par une pérennisation de l'activité prospective au sein de l'agence d'urbanisme. Celle-ci prend fin au moment où les personnes qui en avaient été les principaux pilotes quittent l'AURAN.

Thierry Violland quitte ses fonctions fin 2013, pour se présenter à la primaire socialiste à Rezé en vue des élections municipales. Cette tentative se solde par un échec. Après l'élection de Johanna Rolland à la ville de Nantes et à la Métropole, Thierry Violland intègre le cabinet de la maire, comme conseiller spécial. Cheville ouvrière de la démarche, la cheffe de projet est réintégrée au sein de la communauté urbaine. Avec la refonde de l'organigramme suivant les élections de 2014, elle est nommée directrice adjointe de Nantes-Métropole en charge des Grands Projets Urbains.

Du fait de son caractère consensuel, le *Projet 2030* est peu mobilisé au cours de la campagne électorale des municipales de 2014. Ni les scénarios prospectifs ni les orientations affichées ne structurent les clivages partisans. Une fois élue, la nouvelle maire de Nantes ne fait pas de l'énoncé prospectif la feuille de route de son futur mandat. C'est du côté de la méthode que la démarche *Ma Ville Demain* laisse l'héritage le plus marqué. Arguant de la réussite de l'exercice, Johanna Rolland mobilise la démarche comme argument pour multiplier les dispositifs de participation tous azimuts. Cet accent sur la participation devient l'élément majeur de l'identité politique de la nouvelle élue (qui fut longtemps l'attachée parlementaire de Jean-Marc Ayrault), et contribue à renforcer son poids dans la définition des politiques municipales et communautaires.

Ces recompositions dans le portage de ces démarches illustrent les tensions qui peuvent exister entre les différents usages de la prospective. Portés par des acteurs distincts, ces usages ne correspondent ni aux mêmes motivations, ni aux mêmes logiques de légitimation. Alors que les présidents de communauté urbaine et leur cabinet envisagent la prospective comme une nouvelle forme de l'activité politique métropolitaine, les acteurs administratifs tentent de marquer leur distance avec cette dimension pré-électorale (ou para-électorale), quitte à engendrer le désintérêt des premiers…

La montée en puissance des collaborateurs d'élus dans le pilotage de ces démarches indique que la prospective entraîne une redéfinition de la frontière entre le technique et le politique. Cette démarcation ne disparait pas ; bien au contraire, elle est régulièrement réaffirmée par les acteurs – que ce soit dans les entretiens ou dans les documents produits. Mais son tracé devient plus flou et incertain. Combinant raisonnement politique (maintien de la majorité et négociation avec les maires) et compétence technique (allant parfois jusqu'au pilotage effectif des services), les cabinets font de cette frontière une zone tampon à géométrie variable. La circulation des individus entre le cabinet et l'administration renforce cette

porosité, comme le montrent les exemples de Thierry Violland à l'agence d'urbanisme de Nantes ou de Corinne Tourasse à la DPSA du Grand Lyon.

Cette évolution est doublement paradoxale. D'une part, elle provoque une politisation de l'activité prospective par ses acteurs tout en s'accompagnant d'une dépolitisation de son contenu. Nous verrons en effet dans la sous-section suivante que ces démarches laissent de côté tous les sujets controversés pour mettre l'accent sur les éléments les plus consensuels. D'autre part, cette domestication de la prospective par le politique aboutit *in fine* au retrait des leaders métropolitains de la conduite de ces démarches.

1.2. Le futur comme espace délibératif : une prospective tournée vers les citoyens

Cette tentative de domestication de la prospective par le politique s'accompagne d'un changement de cible de l'énoncé produit : les démarches prospectives sortent du milieu institutionnel pour s'adresser directement aux citoyens. Le rapprochement entre prospective et participation, particulièrement visible à Nantes, témoigne de ce basculement. Celui-ci se retrouve tant dans les dispositifs mis en œuvre que dans le contenu des discours qu'ils produisent.

Nous voudrions démontrer que ce renouvellement du recours au futur poursuit deux objectifs inédits. Premièrement, cette prospective participative correspond à une tentative pour constituer le niveau métropolitain comme un espace politique autonome. À cette époque, la commune reste le seul espace de représentation politique légitime. Régulièrement remise à l'agenda, l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct n'a pas été adoptée au parlement. Ces démarches prospectives visent à contourner ce verrou législatif. En mettant l'accent sur les valeurs communes et en suscitant un sentiment d'appartenance métropolitaine, elles visent à dépasser la présentation de la construction intercommunale comme un enjeu technique de mutualisation et de coordination.

Deuxièmement, ces démarches ont aussi une fonction de compensation à travers l'élaboration et la propagation d'un nouveau discours politique. Nous avions déjà évoqué cette fonction dans le chapitre précédent, en montrant en quoi l'ouverture de ces démarches facilite un renforcement de la centralisation du pouvoir

intercommunal. Ce phénomène reste à l'œuvre, mais il est complété par une dimension plus substantielle. En affichant un discours politique centré sur la question de la qualité de vie et de la proximité, la prospective permet de rééquilibrer une action communautaire focalisée sur l'enjeu de compétitivité économique.

1.2.1. Susciter un sentiment d'appartenance métropolitain

À Nantes comme à Lyon, cette nouvelle série de démarches se traduit par une prise de distance avec le registre stratégique qui avait caractérisé la génération précédente. La prospective s'éloigne de l'action communautaire pour se focaliser sur la question de l'identité métropolitaine. Présenté comme une invitation à la prise de parole, le recours au futur devient un levier pour créer du commun au-delà de l'échelle communale.

Cette quatrième génération marque l'aboutissement de la rupture entre prospective et programmation urbaine. Et ce alors même que les communautés urbaines développent des projets urbains dont la réalisation s'étale sur plusieurs décennies (Lyon-Confluence et l'Ile de Nantes). Ni ces opérations d'aménagement ni les autres projets d'infrastructures à long terme ne sont abordés au cours de ces démarches. Après avoir été des vecteurs de mobilisation et de consensus (*Ibid.*), ces projets portés par les institutions métropolitaines suscitent des polémiques croissantes. C'est particulièrement le cas à Nantes, avec les protestations contre l'aéroport Notre-Dame-des-Landes.

> *« Quand on a évoqué l'idée d'un projet de territoire, Jean-Marc Ayrault s'est dit : « On a des grands projets sur le territoire (l'aéroport, la nouvelle gare, le déménagement du CHU) et tout ça suscite des polémiques, un besoin d'expression des habitants. Il manque une vision d'ensemble ». Alors après ça n'empêchera pas qu'il y ait des oppositions, mais si ces projets s'inscrivent dans une vision d'ensemble, ça leur donne plus de légitimité. »*
>
> Entretien avec un membre du Conseil
> de développement de Nantes-Métropole (25/03/14)

Le détour par le futur permet une fois encore d'atténuer ces blocages, en rouvrant le débat sur l'avenir tout en prenant soin de laisser en retrait les sujets trop controversés. La planification à long terme est renvoyée à d'autres scènes, le plus souvent extérieures à l'institution communautaire. C'est à cette époque que sont

adoptées les Directives territoriales d'aménagement (DTA), pilotées par les services déconcentrés de l'État[97]. C'est aussi le cas avec les Schémas de cohérence territoriale (SCoT), à travers la mise en place – ou la réactivation – de syndicats mixtes dédiés. En dépit de son orientation à long terme, l'élaboration des SCoT est laissée soigneusement à l'écart du travail prospectif.

Face à cette recrudescence des protestations issues de la société civile et des autres maires de l'agglomération, les leaders communautaires cherchent à valoriser les facteurs d'unités, à construire du commun. C'est dans cette perspective que les démarches sont orientées sur la question des valeurs et de l'identité métropolitaine.

> « Ma Ville Demain *est issue de la préoccupation des élus. Pour nous élus, notre problème c'est de faire société ; et ce malgré tous les usages contradictoires d'un territoire, avec un mouvement assez fort d'individualisation et dans un contexte où l'on a quatre générations avec chacune un modèle très différent (par exemple moi je suis d'une génération productiviste, ce n'est plus le cas de mes enfants)… Pas facile de faire société quand on est chacun dans une culture datée. Donc qu'est-ce qui pourrait… comment renouer un dialogue avec la population ? Comment construire des confrontations ? Sans compter que nous-mêmes, ça fait vingt ans qu'on est là.* »
>
> Entretien avec un élu à la mairie de Nantes
> et à Nantes-Métropole (05/12/11)

Cette focalisation sur l'identité métropolitaine est rendue possible par un changement de définition du futur : il ne s'agit plus d'anticiper les mutations à l'œuvre ou de définir un projet pour l'avenir, mais de donner à voir les invariants du territoire, d'en valoriser la stabilité et la résilience en ces temps incertains. Ce changement définitionnel s'accompagne d'une mutation des techniques prospectives. Les prévisions quantifiées et les projections qualitatives laissent la place aux imaginaires et aux représentations.

> *« 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. J'ai eu du mal avec les techniciens (à*

[97] Conçus à l'échelle des aires métropolitaines, ces DTA renouent avec l'héritage de la métropolisation fonctionnelle. Débutée dès le milieu des années 1990, l'élaboration de ces documents donne lieu à un long dialogue entre l'État et les différents niveaux de collectivités. La DTA de l'Estuaire de la Loire est approuvée en juillet 2006 et celle de l'Aire métropolitaine lyonnaise en janvier 2007.

l'agence comme à l'agglo) qui ont besoin de plans, de projets précis… »

Entretien avec un ancien directeur
de l'agence d'urbanisme de Nantes (18/06/14)

Pour les porteurs de ces démarches, cette mise en avant de la dimension symbolique de la prospective a deux vertus. D'une part, elle rend obsolète l'image technocratique de l'institution communautaire, en soulignant sa capacité à prendre en compte la subjectivité de ses habitants. D'autre part, elle permet d'affirmer l'existence d'un sentiment d'appartenance d'échelle métropolitaine. En stimulant la construction d'une identité au futur, ces démarches investissent une fonction symbolique de représentation jusqu'ici réservée aux communes. À l'histoire spécifique de chaque commune répond l'avenir commun de la métropole.

Les démarches elles-mêmes participent de cette construction identitaire supra-communale. À défaut d'élections et de campagnes électorales dédiées, la prospective instaure un espace de délibération collective – plus ou moins ouvert – autour de la question « qui sommes-nous ? ». Les acteurs interrogés soulignent la nécessité de distinguer ce travail sur l'identité métropolitaine du marketing territorial. Alors que ce dernier est tourné vers l'extérieur du territoire et vise avant tout aux entreprises et aux investisseurs, cette prospective symbolique s'adresse aux habitants de la métropole, à sa population actuelle. La coexistence entre la démarche *Lyon 2020* et le lancement de la marque *OnlyLyon* par la direction du développement économique du Grand Lyon illustre ce décalage.

Lyon : la focalisation sur la dimension sensible et symbolique

À Lyon, l'accent sur la vocation identitaire de la démarche *Lyon 2020* intervient comme une moyen de spécifier la fonction de la prospective par rapport aux autres démarches stratégiques portées par les directions sectorielles. Elle devient explicite dès les premiers mois de la démarche, au sein des notes produites par la DPSA pour le cabinet pour donner sens à une démarche lancée dans l'improvisation.

« La différence avec les démarches existantes ou qui l'ont précédée est que Lyon 2020 *propose une traduction symbolique, un souffle esthétique et sensible aux projets en cours (ou à venir) et aux exercices de planification pour mieux les faire partager »*

Note de Jean-Loup Molin (DPSA) et d'Emmanuel Arlot (cabinet) au Président du Grand Lyon, 21/04/05 (archives DPSA – non classées)

Pour donner corps à ce travail symbolique, la DPSA propose d'orienter la réflexion prospective sur les identifiants de la métropole, pour « décliner nos objectifs globaux sur des thèmes concrets et porteurs (…) et faire exister un mouvement de convergence identitaire » (Note de la DPSA du 25/06/04).

Validée par le président, cette proposition donne lieu à l'identification d'une série d'emblèmes métropolitains : la santé, la solidarité, le fleuve, la lumière, la mode, la gastronomie, le cinéma, la danse et le sport. Cette liste montre bien que ces emblèmes ont avant tout une fonction symbolique : ils ne correspondent pas à des objets d'action publique. Pour chacun d'eux, un groupe de travail est mis en place, avec les élites culturelles de l'agglomération.
Ces groupes produisent plusieurs notes d'expertise, parfois reprises par certains vice-présidents du Grand Lyon en charge du sujet concerné. Ces réflexions se traduisent aussi par la publication de plaquettes de communication à destination du grand public. Considéré comme « trop intello » (entretien DPSA), ce travail peine toutefois à acquérir une visibilité suffisante, tant au sein de l'administration communautaire qu'auprès de la population. Certains éléments seront repris dans le document *Vision métropolitaine*.

Nantes : la construction d'un sentiment d'appartenance métropolitain en s'appuyant sur les communes

La fonction symbolique de la démarche *Ma Ville Demain* est encore plus prégnante, comme en témoigne l'accent mis sur les valeurs dans les documents produits. Dix ans après la mise en place de la Communauté urbaine, l'exercice prospectif vise explicitement à susciter un tel sentiment d'appartenance métropolitain.

> *« On est toujours dans une phase de construction de la communauté urbaine, parce qu'elle date de 2001. On a une institution qui est connue et qui est légitime, mais la démarche c'était aussi penser à un approfondissement du sentiment métropolitain. »*
>
> Entretien avec un ancien membre de l'agence d'urbanisme de Nantes (07/12/11)

La première partie du rapport final est ainsi consacrée à l'histoire de la construction métropolitaine, en replaçant cette entreprise dans le temps long par la référence aux exercices prospectifs précédents (le schéma de l'OREAM et le *Projet 2005*).
Cette fonction identitaire est néanmoins paradoxale : cet effort de construction d'un sentiment d'appartenance métropolitain s'accompagne d'une municipalisation de l'activité prospective. Les communes et leur maire occupent une place déterminante dans le pilotage et la mise en œuvre de la démarche. Celle-ci est placée sous la responsabilité de la Conférence des vingt-quatre maires de l'agglomération, et l'agence d'urbanisme invite chaque commune à organiser ses propres évènements, voire à conduire sa propre activité prospective.

Face au risque croissant de fragmentation politique et sociale des agglomérations, la fonction symbolique de la prospective agit comme un moyen de renforcer la cohésion métropolitaine. En ouvrant un espace d'échange sur l'avenir et en axant la discussion sur les valeurs et les emblèmes plutôt que sur les infrastructures ou les politiques publiques, ces démarches visent à créer du commun et à dépasser « la panne de sens et d'éloquence » du niveau métropolitain (Faure 2014a; Faure 2014b). En voulant faire de la métropole l'espace de référence d'une identité territoriale au futur, elles constituent aussi une tentative pour se substituer aux communes dans leur fonction de représentation.

1.2.2. L'accent sur la qualité de vie pour compenser une politique communautaire focalisée sur l'enjeu de compétitivité

Pour comprendre la signification de ces énoncés prospectifs, il est nécessaire de revenir sur l'évolution des agendas politiques urbains. La décennie 2000 correspond en effet à une période d'intensification des stratégies de croissance des grandes métropoles (Béal et Rousseau 2008). Dans un contexte de concurrence territoriale accrue, les institutions communautaires orientent de plus en plus leurs politiques vers un impératif de compétitivité vis-à-vis des entreprises (Healy 2007). Cette évolution est particulièrement visible à Lyon, avec l'arrivée de Gérard Collomb, la montée en puissance de la direction en charge du Développement économique et la multiplication des politiques en direction des entreprises : citons par exemple la démarche de marketing territorial *OnlyLyon* ou le plan *Grand Lyon, l'Esprit d'entreprise*.

Le développement des mouvements de contestation évoqué précédemment ne se limite pas à la question de la programmation à long terme. Il s'inscrit dans une opposition plus large à la définition des agendas urbains. Confrontés à des injonctions contradictoires entre les attentes des investisseurs et celles de leurs électeurs (Kantor et Savitch 2002), les leaders politiques perçoivent bien le risque électoral de ces politiques de compétitivité, tournées vers les entreprises et l'extérieur du territoire.

Dans ce contexte, la prospective change de vocation… et de contenu. Alors qu'il avait été historiquement utilisé pour démontrer la nécessité d'une stratégie de croissance d'envergure métropolitaine, le recours au futur est réorienté vers la question de la qualité de vie afin de souligner la capacité de l'institution communautaire et de ses décideurs d'être à l'écoute des attentes des habitants.

> *« Pour Quignon [DGS du Grand Lyon], la démarche* Lyon 2020 *tombait bien. Ça correspondait au moment où il essayait de faire monter en puissance l'ambition d'inscrire Lyon dans le* Top 15 *des villes européennes. Avec derrière le discours sur la compétitivité et l'attractivité de la ville. Mais à l'époque, compétitivité c'est un gros mot. Et pas uniquement pour les élus de gauche, aussi pour les services. Je me rappelle la première fois où Quignon a évoqué cet objectif devant les cadres du Grand Lyon, il n'a pas reçu un très bon accueil. Donc la DPSA permettait d'atténuer les oppositions, en présentant une autre vision de la ville européenne. Et Quignon était*

bien content d'avoir Jean-Loup Molin pour sortir le discours sur la ville solidaire. »

Entretien avec un ancien directeur de la DPSA (24/07/14)

La focale se déplace du futur de l'agglomération vers l'avenir de ses habitants, accentuant encore la dissociation entre prospective et planification territoriale. L'accent mis sur les modes de vie témoigne de cette évolution.

« Il ne s'agissait pas d'ouvrir un débat sur les politiques publiques, menées à court et moyen terme par Nantes Métropole et les communes, ni de doter la communauté urbaine d'un plan d'actions. Ces réflexions existent déjà, ainsi que les grands documents de planification (PLH, PDU…). Ma Ville Demain *s'est attachée à cerner les contours d'un modèle de société locale pour aujourd'hui et pour demain : c'est ce que propose le* Projet 2030. *»*

Préface de Gilles Retière, maire de Rezé
et président de Nantes Métropole (Nantes Métropole 2012)

Cette transformation de l'énoncé prospectif est aussi visible lorsque l'on s'intéresse aux acteurs mobilisés lors de ces démarches. À Nantes comme à Lyon, nous avons ainsi constaté une inflexion de l'expertise, avec le remplacement des économistes et des géographes par des sociologues, des anthropologues ou des philosophes. Très présentes dans les générations antérieures de démarches, les élites socio-économiques sont placées en retrait, pour laisser place aux « créatifs ». La composition des groupes de travail sur les emblèmes de *Lyon 2020* comme celle du Groupe témoin prospectif nantais confirment cette valorisation nouvelle des élites culturelles et de la figure de « l'usager-habitant ». Confrontés à un processus de notabilisation, les conseils de développement métropolitains sont relativement marginalisés de cette démarche, notamment à Lyon[98].

« On n'est pas dans quelque chose où un expert a dit qu'en 2030 il fallait faire comme ci ou comme ça. On est plutôt à se demander quelles sont les attentes des gens et qu'est-ce que ça donne si on les projette à vingt ans. Ça donne que quand on parle de santé, de sports ou de misère, on ne va pas avoir la même société que quand on donne la parole à un expert qui va nous parler d'université, d'emplois métropolitains ou de je ne sais quoi d'institutionnel. Ça donne un autre regard sur l'avenir. »

Entretien avec un membre du Conseil
de développement de Nantes-Métropole (25/03/14)

[98] Ils suivent en cela l'évolution observée dix ans plus tôt au sujet de leurs équivalents régionaux.

Le discours prospectif permet ainsi d'infléchir la coloration économique de l'action communautaire, en mettant l'accent sur l'attachement de l'institution métropolitaine et de ses habitants à la solidarité et à la qualité de vie.

Lyon : la vision métropolitaine comme tentative d'inflexion de la politique économique du Grand Lyon

L'interprétation de ces démarches comme un discours de compensation en direction des habitants ne revient pas à affirmer que l'énoncé prospectif agirait comme un simple voile destiné à masquer les politiques publiques effectives, qui seraient toutes tournées vers l'impératif de compétitivité. L'exemple du Grand Lyon montre que ces démarches correspondent aussi à une concurrence entre directions de la Communauté urbaine pour faire prévaloir leur vision de l'action communautaire.

Figure 28. Sommaire du document *Lyon 2020*
(Source : rapport Lyon 2020, Vision métropolitaine, 2007, p. 4-5)

2 SOMMAIRE

SOMMAIRE

L'AMBITION
Prendre ses responsabilités dans la compétition mondiale ... 5
Pour assurer cette ambition : changer d'échelle et consolider l'aire métropolitaine ... 5
Une métropole compétitive, responsable et creuset d'une nouvelle urbanité ... 7
Pour séduire et susciter un sentiment d'appartenance : une métropole qui se distingue ... 7

LA MÉTROPOLE LYONNAISE DANS UN MONDE EN MUTATION
VERS QUELS LENDEMAINS ALLONS-NOUS ? ... 11
Croissance et nouvelles puissances ... 11
Le moment écologique ... 11
Vieillissement de la population ... 12
Mondialisation et métropolisation ... 14
Fracture sociale et séparatisme ... 14
Vers une économie de l'intelligence et du capital humain ... 15
Vers une société de mode et du présent ? ... 16
POUR RÉPONDRE À CES DÉFIS, LA MÉTROPOLE LYONNAISE S'APPUIE SUR SON IDENTITÉ ET SES ATOUTS ... 17
Les faveurs de la géographie : le méridien faste et le grand connecteur ... 18
Une métropole à la beauté florissante ... 20
Une métropole d'expérimentation et de savoir-faire ... 22
Une métropole forte d'une économie multi-spécialiste ... 23
Une métropole humaniste, d'ouverture et de dialogue ... 23
Des gouvernances constructives ... 24

UNE MÉTROPOLE COMPÉTITIVE ET RESPONSABLE, CREUSET D'UNE NOUVELLE URBANITÉ
La compétition en 2020 : quels critères ? ... 27
ÊTRE UNE MÉTROPOLE INNOVANTE ET CRÉATIVE DE RÉFÉRENCE ... 29
Les conditions indispensables à l'innovation et à la création ... 29
L'université et l'enseignement supérieur au cœur de la dynamique métropolitaine ... 30
L'envie d'entreprendre : la métropole terreau d'initiatives ... 30
La métropole compétitive : la nécessité d'innover ensemble ... 31
Avec les industries créatives, la métropole lyonnaise anticipe les tendances de la société ... 33
À Lyon, la culture est partie prenante de l'innovation ... 35
Lyon devient « métropole du savoir » ... 36
ÊTRE UNE MÉTROPOLE INTERNATIONALE RAYONNANTE ... 36
Les conditions indispensables d'une métropole internationale ... 37
Lyon, métropole active dans les réseaux internationaux ... 39
Lyon, métropole de solidarité internationale ... 40
ÊTRE UNE MÉTROPOLE ACCUEILLANTE ET SOLIDAIRE ... 41
Les conditions indispensables d'une métropole accueillante et solidaire ... 41
Habitat : une métropole attractive et diversifiée ... 42
La métropole lyonnaise favorise l'accès à l'emploi pour tous ... 44
ÊTRE UNE MÉTROPOLE QUI FAIT DE L'ENVIRONNEMENT UN MOTEUR ... 47
Les conditions indispensables d'une métropole environnementale ... 47
La métropole fait le choix de la sobriété énergétique ... 48

3 SOMMAIRE

La métropole fait le choix de la sobriété dans l'usage des espaces et des ressources ... 49
La métropole devient un pôle d'excellence en environnement ... 52
Lyon favorise l'adhésion de tous à la « métropole nature » ... 53
ÊTRE UNE MÉTROPOLE D'URBANITÉ ... 54
Les conditions indispensables d'une métropole d'urbanité ... 54
Organiser la vie ensemble : la métropole multipolaire ... 55
Le désir de vivre ensemble : la métropole métissée ... 56
Le plaisir de vivre en ville : la métropole multiple ... 58
Le besoin de construire un sentiment d'appartenance métropolitain : la métropole culturelle ... 60
L'envie d'agir ensemble : la métropole du dialogue et des engagements ... 62
ALLER PLUS LOIN DANS L'ORGANISATION DES ALLIANCES INSTITUTIONNELLES AU SEIN DE LA MÉTROPOLE ... 64
Une structuration institutionnelle plus forte des principaux pôles urbains ... 64
Une organisation plus ambitieuse de l'aire métropolitaine : gouvernance ou gouvernement ? ... 65
Le droit à l'expérimentation ... 67

TROIS VOIES DE DIFFÉRENCIATION POUR LA MÉTROPOLE LYONNAISE
L'enjeu de la différenciation ... 69
Une posture : être une « métropole laboratoire » ... 70
Une métropole où chacun s'engage ... 70
SANTÉ : L'INNOVATION AU SERVICE DE LA VIE ... 71
Lyon devient la métropole de la santé durable ... 72
Les acteurs de la métropole s'unissent sous une même bannière ... 72
La métropole lyonnaise veut faire partie des cinq premiers clusters biotechnologies européens ... 73
La métropole développe une culture de la santé, chez chacun et pour tous ... 74
Le système de santé dans la métropole se tourne davantage vers le patient ... 76
GASTRONOMIE : LA CONVIVIALITÉ COMME ART DE VIVRE ... 78
Lyon et ses terroirs : une alchimie à révéler ... 80
Bien manger pour mieux vivre ... 81
Lyon réaffirme son rang de leader et modernise son image ... 83
FLEUVE : L'ARTÈRE CENTRALE DE LA MÉTROPOLE ... 85
La métropole lyonnaise retrouve son fleuve ... 87
La métropole lyonnaise favorise l'appropriation du fleuve par le plus grand nombre ... 88
La métropole lyonnaise développe les circulations fluviales ... 90

ANNEXE
LES PRINCIPALES DÉMARCHES STRATÉGIQUES DANS LE GRAND LYON ... 93

L'élaboration du document *Vision métropolitaine* peut être interprétée comme une tentative de la part de la DPSA de venir infléchir la stratégie de croissance portée par la direction générale au Développement économique et international (DGDEI).

> *« Avec la direction des Affaires économiques, les débuts ont été assez conflictuels. Le directeur de la DGDEI avait une vision très définie de ce qu'il fallait faire, en suivant les cadres imposés par les investisseurs : "Pour devenir une grande métropole, il faut une tour*

de plus de 30 étages, un club de foot international, etc". En comité de direction, on était souvent en désaccord. »

Entretien avec un ancien directeur de la DPSA (24/07/14)

Par la construction d'une expertise alternative alimentée par son réseau de veilleurs et par ses tentatives d'enrôlement des élites culturelles de l'agglomération, la DPSA mobilise la prospective pour crédibiliser une autre vision du développement métropolitain et de l'action communautaire, centrée sur les ressources du territoire et sur l'objectif de cohésion.

Nantes : l'accent sur la vie quotidienne pour équilibrer le discours sur la mondialisation

Cet accent sur la qualité de vie se retrouve dans la démarche nantaise, comme l'illustre le titre même de la démarche « Ma Vi*ll*e Demain » avec le jeu de mots entre vie et ville. L'emploi du possessif accentue ce message sur la volonté de conduire un travail prospectif en adoptant le point de vue des habitants de la métropole.

« Quand je suis arrivé, il y avait la structure : il faut que ce soit ouvert, il faut ça parle de l'ensemble des champs qui intéressent la vie d'une métropole. Pas uniquement des grandes infrastructures mais aussi de la vie quotidienne, parce que la qualité de vie c'est quand même fondamental dans l'attractivité d'une agglomération. »

Entretien avec un ancien membre de l'AURAN (07/12/11)

Le contenu des scénarios prospectifs témoigne de cet objectif de combiner les attentes des habitants en termes de qualité de vie avec une politique de compétitivité tournée vers l'international. Ces visions métropolitaines présentent les différents modèles de développement possibles (« aller vers l'excellence et l'international », « miser sur l'innovation et la créativité » et « s'appuyer sur les ressources locales et la citoyenneté ») pour en affirmer les effets positifs et en souligner les complémentarités. Le témoignage d'un observateur de la démarche confirme cette hypothèse de la prospective comme reformulation des agendas urbains.

« Donc l'objectif de Nantes 2030*, ce n'est pas tellement de dire quel sera le visage de l'agglomération dans vingt ans. C'est de se tourner vers les habitants pour leur demander quels sont leurs désirs. (…) En réalité dans ce type de démarche, on parle autant du présent que du futur. Mais on en parle de manière différente, en mettant l'accent sur ce sur quoi on est d'accord. Après il y a aussi certainement un aspect tactique. N'abordons pas de front les sujets qui fâchent ou qui font polémique, qui risqueraient de mettre à mal la dynamique de la démarche. Ça sert aussi à les relativiser, en montrant bien qu'à l'horizon 2030, les questions de l'aéroport ou du CHU ne sont pas forcément les plus fondamentales. »*

Entretien avec un journaliste (16/07/14)

En mettant à distance les enjeux d'arbitrages et les divergences d'intérêts, le recours au futur s'avère une fois encore d'une grande utilité pour gouverner les institutions métropolitaines. En permettant de faire cohabiter des discours alternatifs voire contradictoires, la prospective permet d'atténuer la tension caractéristique de l'action publique contemporaine, entre les exigences des investisseurs extérieurs au territoire et les attentes des électeurs qui y résident.

1.2.3. La mise en scène de l'activité politique supra-communale

Cette nouvelle génération de prospective métropolitaine a une troisième fonction : faire de l'échelon supra-communal un espace politique à part entière. Les travaux sur les intercommunalités sont nombreux à souligner le caractère opaque de l'action communautaire. Fabien Desage et David Guéranger montrent ainsi comment ces institutions fonctionnent sur une logique de négociation discrète entre les maires de l'agglomération, en dehors des instances officielles de la démocratie représentative (Desage et Guéranger 2011). À cela s'ajoute l'absence d'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires et la faible prégnance des enjeux intercommunaux lors des élections municipales (Le Saout 2010).

Les démarches étudiées contrastent avec ces constats. Sans remettre en cause les conclusions de ces auteurs, nous faisons l'hypothèse que cette quatrième génération de prospective métropolitaine entraîne un changement de registre – partiel et éphémère – de l'activité politique intercommunale. En mettant l'accent sur la concertation et sur la délibération collective, ces démarches contribuent à accroître la visibilité publique des institutions communautaires et de leurs élus.

Ce changement d'échelle de l'activité politique s'accompagne d'une intensification de la centralisation du pouvoir communautaire. Ce phénomène n'est pas nouveau : nous l'avions déjà mentionné pour la génération précédente. Mais au cours des années 2000, il change à la fois de forme et de nature. En s'appuyant sur la parole citoyenne et en cherchant à susciter un sentiment d'appartenance métropolitain, le président de l'intercommunalité cesse d'être le premier maire *primus inter pares* de l'agglomération pour devenir le leader politique de l'ensemble du territoire et de ses occupants.

Ce leadership n'empêche pas la participation des autres élus, communaux ou intercommunaux. Au contraire, nous constatons une diversification des élus impliqués par rapport aux démarches précédentes. Mais cette pluralité du pilotage n'est rendue possible que grâce à sa reprise en main par les collaborateurs politiques des présidents de communauté urbaine. Le témoignage de l'ancien directeur de l'agence d'urbanisme de Nantes, qui fut longtemps au cabinet de Jean-Marc Ayrault, confirme cette hypothèse.

> « *Je ne sais pas si vous avez vu le rapport d'évaluation de la démarche* Nantes 2030. *Mais il y est marqué que si la démarche a*

réussi, c'est parce que j'étais à la tête de l'agence, parce que je n'étais pas obligé d'aller demander tous les matins l'autorisation de faire ceci ou cela… Parce que c'était une démarche d'étude mais aussi citoyenne, donc politiquement c'est assez sensible. J'ai été rendre des comptes trois ou quatre fois à la conférence des maires, mais c'est la seule fois où j'ai dû rendre des comptes. »

Entretien avec l'ancien directeur de l'agence d'urbanisme de Nantes (18/06/14)

Cette constitution d'un espace politique supra-communal passe aussi par un changement de nature des politiques de participation (Gourgues 2012) mises en œuvre par les Intercommunalités. C'est surtout le cas à Nantes, la démarche lyonnaise étant moins axée sur la participation citoyenne. Avec la démarche *Ma Ville Demain*, la démocratie participative intercommunale cesse d'être associée à une politique ou un projet donné (comme c'est le cas dans les débats publics en amont des opérations d'aménagement).

« La seconde préoccupation concernait la démocratie participative. On avait développé différentes choses : des conseils de quartiers, des réunions publiques, des ateliers urbains... Mais on voyait bien que tout ceci était thématique, se faisait dans le cadre de choses assez précises comme un équipement ou un projet urbain. Comment faire en sorte, non pas d'avoir une adhésion, mais construire une intelligence collective pour qu'on explique pourquoi on fait les choses ? Je vois les élus, quand ils travaillent sur un dossier, on y passe un certain temps ; toujours plus que ce que pourront y passer les habitants : donc on arrive toujours en « spécialiste de ». Et on est tenté de faire plus de l'information que de la participation. »

Entretien avec un ancien élu à la Ville
de Nantes et à Nantes-Métropole (05/12/11)

Avec la prospective, l'objet de la participation s'élargit considérablement, chaque participant étant invité à s'exprimer sur le sujet qu'il souhaite ou à formuler ses valeurs ou ses attentes sur le devenir de la métropole. Cette ouverture de la participation ne signifie pas pour autant un renforcement du pouvoir des citoyens. D'une part, seule une partie limitée des personnes concernées y participe face aux difficultés de saisir l'objet et les enjeux de cet appel à participation. D'autre part, ces contributions ne donnent lieu à aucun engagement de la part de l'institution et de ses élus, l'énoncé prospectif restant très général et non-prescriptif.

Enfin, ce renforcement du niveau supra-communal comme espace politique est lié au contenu de l'énoncé produit. La focalisation de ces démarches sur la question des valeurs et de l'identité métropolitaine entraîne un retour du politique sur l'administratif. Elle s'inscrit ainsi en rupture avec le processus de technicisation de l'action publique communautaire.

Mettre en avant la subjectivité des individus et de leurs attentes conduit à affirmer la dimension politique de l'action intercommunale et à réactiver cette fonction de représentation, tout en contournant le verrou communal par une relation directe avec les citoyens. Ces démarches portent ainsi le message implicite que l'agglomération ne peut se réduire à une affaire d'experts.

1.3. Conclusion intermédiaire

L'étude des démarches lyonnaise et nantaise met en exergue le caractère paradoxal de cette quatrième génération, entre regain de la prospective métropolitaine et accentuation de son décalage avec l'action publique communautaire. Ce paradoxe se retrouve pour chacune de nos trois hypothèses.

Tableau 8. L'énoncé d'institution de la quatrième génération de prospective métropolitaine

Fonctions de l'énoncé	Intensité	Modalités
Démontrer l'unité	**+**	Tentative de construction d'un sentiment d'appartenance métropolitain en mettant l'accent sur les valeurs et les emblèmes
Justifier l'utilité	**+**	Renforcement du dialogue direct avec les citoyens pour sortir de l'image technocratique de l'intercommunalité : une institution à l'écoute des attentes des habitants et de leur mode de vie
Revendiquer le pilotage	**=**	Rôle croissant des collaborateurs d'élus, avec questionnement de la frontière technique/politique

L'énoncé prospectif participe au renforcement de l'unité de l'agglomération, en cherchant à susciter un sentiment d'appartenance métropolitain. La Métropole n'est plus considérée comme un territoire, ni comme une institution, mais comme une société locale et cohésive, avec ses valeurs et son identité. Mais la démarche nantaise révèle que cette construction d'une société métropolitaine par le futur s'accompagne

d'une municipalisation de l'activité prospective et de l'énoncé qu'elle produit, au risque de réduire le tout à la somme de ses parties.

Ces démarches contribuent aussi à redéfinir l'utilité de l'échelon supra-communal. La mise en scène (et en mots) de l'identité métropolitaine et des attentes de ses habitants vis-à-vis de l'avenir conduit à faire du niveau communautaire un espace de représentation politique, malgré l'absence d'élections au suffrage universel direct. Dans le même temps, la montée en puissance de l'action intercommunale se traduit par une technicisation renforcée avec le foisonnement de stratégies sectorielles à moyen terme (PLH, PLD, Agenda 21…). L'énoncé prospectif invite aussi à réorienter les politiques communautaires sur le thème de la qualité de vie. Toutefois, la remise en contexte de ces documents laisse à penser qu'il s'agit avant tout d'un discours de compensation destiné à atténuer les oppositions suscitées par la focalisation des métropoles sur l'enjeu de compétitivité économique.

Ce paradoxe apparaît aussi en termes de leadership. Alors que ces démarches sont lancées à l'initiative des présidents d'EPCI dans une perspective électorale, ces derniers se mettent progressivement en retrait. Le portage de ces exercices et ses recompositions met en exergue l'évolution de la frontière entre le technique et le politique dans le pilotage de l'institution métropolitaine. Les terrains nantais et lyonnais montrent le poids croissant des collaborateurs d'élus et en révèlent la position ambiguë, entre raisonnement politique et expertise technique.

2. La prospective régionale pour établir un dialogue direct avec les citoyens

Au niveau des Conseils régionaux, cette période se caractérise également par le rapprochement entre prospective et participation. Déjà engagé avec *Rhône-Alpes 2020* (cf. chapitre précédent), ce mouvement s'accélère. La dimension participative devient centrale dans ces démarches, plus encore qu'au niveau métropolitain. Elle s'accompagne d'une quasi-disparition de l'État et des autres niveaux de collectivités des dispositifs mis en place.

Nous faisons l'hypothèse que ce passage à la prospective participative – qui cohabite avec un recours renouvelé aux universitaires – correspond à un mouvement d'autonomisation du niveau régional au sein de l'organisation territoriale française, à la faveur de l'établissement d'un dialogue direct avec les citoyens. En s'appuyant sur les travaux consacrés au développement des politiques régionales de participation (Mazeaud 2010; Gourgues 2010; Gourgues 2012), nous voudrions montrer que la prospective est un vecteur de l'appropriation de la participation par les Régions.

À l'heure où les Conseils régionaux voient leurs compétences renforcées avec la réforme de 2004, la prospective correspond aussi à la quête de visibilité publique des Régions pour exister face aux autres collectivités. Cette nouvelle génération de démarches vise à faire la démonstration que les Conseils régionaux constituent eux aussi un gouvernement de proximité, à l'écoute des habitants et de leurs modes de vie. Cette hypothèse est corroborée par l'analyse des facteurs de ce regain de la prospective régionale. Contrairement aux générations précédentes, ce regain est moins dû aux impulsions étatiques nationales et locales qu'à un effet de mimétisme vis-à-vis des métropoles. Cette évolution traduit un changement de positionnement du niveau régional : celui-ci cesse d'être pris en étau entre l'État et les Conseils généraux mais rentre dans une concurrence croissante avec le niveau métropolitain (Béhar 2013).

Rhône-Alpes 21 : une démarche participative pour une « Région citoyenne » [99]

La démarche rhônalpine est lancée à l'été 2007, trois ans après les élections régionales et la mise en place d'une direction de la Prospective, de l'Évaluation et de la Relation aux citoyens (DPERC). L'exercice est piloté par Didier Jouve, vice-président écologiste en charge de l'aménagement du territoire et du développement durable. Sans être titulaire d'une délégation explicite sur la prospective, ce dernier se saisit de cette pratique suite à l'échec de sa tentative de relancer l'élaboration d'un schéma régional à l'aménagement du territoire.

La démarche accorde une large place à la dimension participative, à travers l'organisation d'ateliers territoriaux et de réunions publiques, et le lancement d'un appel à contributions. En parallèle de ces dispositifs, la DPERC mobilise consultants et universitaires pour établir une synthèse experte des mutations à l'œuvre et de leurs implications pour la région Rhône-Alpes. Au niveau du contenu, elle tend à se focaliser sur les questions environnementales.

Cette démarche ambitieuse et foisonnante aboutit au même phénomène d'amnésie volontaire que celui décrit pour le SRADT *Rhône-Alpes 2020*. Du fait de l'isolement politique de Didier Jouve au sein de l'exécutif et des tensions qui se font jour avec les techniciens en charge de la prospective, la démarche est peu à peu fragilisée. Le texte produit n'est finalement pas soumis au vote de l'assemblée régionale et le travail prospectif réalisé est laissé en jachère à l'approche des élections régionales de 2010.

Pays de la Loire 2040 : un foisonnement de dispositifs et une stratégie régionale

L'exercice prospectif du Conseil régional Pays de la Loire est plus tardif : il se déroule sur dix-huit mois entre 2012 et 2013, huit ans après l'arrivée d'une coalition de gauche à la tête de l'exécutif régional. Il associe la direction de la Prospective, des Schémas et de l'Agenda 21 (DPSA 21, créée en 2010) et l'ancien directeur de cabinet de Jacques Auxiette intégré à l'administration après les élections de 2010. Si la démarche est placée officiellement sous la tutelle politique du président de Région, elle est en réalité pilotée par Christophe Clergeau, premier vice-président en charge du développement économique et de l'innovation.

Elle se décline en plusieurs phases. Les premiers mois sont destinés à impliquer les services du Conseil régional, en cherchant à identifier les « bonnes questions prospectives ». Intervient ensuite la mise en place d'un atelier d'experts. Composé d'une trentaine d'acteurs des Pays de la Loire choisis *intuitu personae*, et animé par un cabinet de conseil parisien[100], cet atelier a élaboré trois scénarios prospectifs : « le scénario de l'excellence », « le scénario de l'ouverture » et le « scénario de la proximité ». Présentés aux partenaires institutionnels de la Région, ces scénarios ont été peu exploités dans la suite de la démarche. À ce travail d'expertise en chambre s'est ajouté une multitude de dispositifs participatifs : immersions ciblées, panels citoyens, réunions publiques (appelées « ateliers du futur »)…

Ce travail prospectif donne lieu à l'élaboration d'un texte d'une cinquantaine de pages, ayant vocation à servir de stratégie régionale. Intitulé « 2040, c'est déjà demain. Préparons-le ensemble dès aujourd'hui », ce document est rédigé conjointement par les agents de la direction de la Prospective, le vice-président impliqué dans la démarche et un représentant du cabinet du président. Il est adopté en assemblée régionale, après une phase de négociation entre les groupes politiques de la majorité.

[99] L'expression « Région citoyenne » renvoie au nouveau slogan adopté par le Conseil régional Rhône-Alpes suite à l'alternance de 2004.

[100] C'est dans ce cadre que j'ai pu participer à la démarche Pays de la Loire 2040, en tant que consultant junior à Acadie où je réalisais ma thèse en CIFRE.

Dans un premier temps, cette section revient sur le processus d'institutionnalisation de la prospective au sein des Conseils régionaux, et sur ses conséquences au niveau du portage politique et technique de la démarche. En revenant sur la chronologie de cette nouvelle relance de la prospective régionale, nous montrons que la décision de mener une démarche prospective intervient plusieurs années après la mise en place d'une direction dédiée au sein de l'organigramme régional.

Puis dans un second temps, nous focalisons l'analyse sur les pratiques discursives que nous avons pu observer lors de ces démarches, en analysant leur forme comme leur contenu. Comme pour la prospective métropolitaine, nous affirmons que cette appropriation de la prospective par les élus et leurs collaborateurs conduit à faire de ces démarches un espace de construction et de légitimation d'un discours politique.

2.1. L'institutionnalisation de la prospective au sein des conseils régionaux

L'autonomisation de la prospective comme politique publique est indissociable de son institutionnalisation au sein de la structure régionale. Encore inachevé, ce processus s'est fait de manière progressive et discontinue.

La prospective régionale continue à prendre la forme d'une démarche visible et limitée dans le temps. Néanmoins, et contrairement aux périodes précédentes, l'entrée de la prospective dans l'administration régionale précède le lancement de ces démarches.

2.1.1. La création de directions en charge de la prospective

L'intégration de la prospective au sein de l'institution régionale précède de plusieurs années le lancement des démarches prospectives. Son institutionnalisation s'avère paradoxale. À la mise en avant du label « prospective » dans les organigrammes répond le flou sur le contenu qu'il désigne. À cela s'ajoute un autre flou sur le portage politique de ce nouveau champ d'action publique. En Rhône-

Alpes comme en Pays de la Loire, aucune délégation des vice-présidents ne mentionne explicitement la prospective[101].

La création d'une direction de la Prospective intervient à six ans d'intervalle entre les deux Conseils régionaux étudiés : 2004 pour Rhône-Alpes avec la Direction à la Prospective, l'Évaluation et la Relation aux citoyens (DPERC) ; 2010 en Pays de la Loire avec la Direction à la Prospective, aux Schémas et à l'Agenda 21 (DPSA21). Malgré cet écart temporel, plusieurs similarités existent entre les deux Régions.

À chaque fois, cette institutionnalisation de la prospective intervient en début de mandat, au moment de la refonte générale de l'administration régionale. La création d'une nouvelle direction sert alors à rendre tangible une volonté d'inflexion de l'action régionale. C'est particulièrement le cas en Rhône-Alpes, où la mise en place de la DPERC intervient au lendemain de l'alternance, avec l'arrivée de la gauche au pouvoir. C'est aussi valable en Pays de la Loire, où le réel changement de l'organisation régionale a lieu au début du deuxième mandat de Jacques Auxiette, six ans après la première victoire de la majorité socialiste.

> *« Il y a eu les élections régionales de 2010. Le DGS a refait son organisation et le président souhaitait renforcer les fonctions de réflexions, d'observation et d'anticipation du conseil régional. Donc ils ont créé une entité qui regroupait tout ça. (…) Avec ma directrice on avait fait pression pour qu'il y ait prospective dans le titre pour être sûr qu'on fasse un peu de prospective. »*
>
> Entretien avec un ancien membre de la DPSA21
> au Conseil régional Pays de la Loire (09/12/11)

Provoquant la spécialisation de certains agents sur cette forme d'activité, la création de ces directions renforce l'autonomisation de la prospective par rapport au reste de l'action régionale. Elle entraîne une prise de distance avec la direction générale, alors que les DGS avaient eu un rôle important dans les démarches précédentes.

La création d'une direction autonome accroît aussi la dissociation entre prospective et aménagement du territoire, séparés dans des services distincts. Cette dissociation peut être interprétée comme la conséquence de la multiplication des schémas sectoriels, suite à la réforme territoriale de 2004 et à l'élargissement des

[101] Cette omission est d'autant plus surprenante qu'elle intervient au moment où sont créées des délégations à l'évaluation ou à la participation. Nous verrons dans les pages suivantes qu'elle correspond à une difficulté à cadrer le périmètre administratif et politique de la prospective.

compétences de gestion des Conseils régionaux. L'aménagement du territoire n'a plus le monopole de la réflexion stratégique orientée vers le futur.

Dans ce contexte, la prospective change de place dans l'action régionale. En Rhône-Alpes, elle est associée à l'évaluation et à la participation. En Pays de la Loire, elle est rattachée à l'Agenda 21, au sein d'une direction-ressource censée accompagner les autres services dans l'élaboration de leurs schémas sectoriels.

Rhône-Alpes : l'importation au Conseil régional du modèle lyonnais

La création en 2004 de la Direction de la Prospective, de l'Évaluation et de la Relation aux citoyens (DPERC) est fortement marquée par l'expérience du Grand Lyon. Un an avant, la Mission prospective de la Communauté urbaine était constitué en Direction de la Prospective et de la Stratégie d'agglomération (DPSA).

Plusieurs indices témoignent de cette circulation. Le nouveau président du Conseil régional (Jean-Jack Queyranne) était auparavant le 1er Vice-Président du Grand Lyon, en charge de la stratégie d'agglomération. Il était donc l'interlocuteur politique de la DPSA. Une fois élu, c'est à Patrick Lusson (alors directeur de la DPSA) qu'il fait appel pour mettre en place une direction prospective au Conseil régional.

> *« Au moment des élections régionales, je souhaitais partir du Grand Lyon. Je vais voir Queyranne (avec qui j'avais travaillé au Grand Lyon) pour savoir s'il a besoin de mes services au Conseil régional. Queyranne me dit : « il faudrait créer l'équivalent de la DPSA à la Région ». Il me donne les moyens pour mettre en place une direction de la prospective, à laquelle on intègre l'évaluation (il y avait quelques agents qui travaillaient là-dessus au Conseil régional). »*
>
> Entretien l'ancien directeur de la DPSA (2003-2004) puis de la DPERC (2004-2007) au Conseil régional Rhône-Alpes (25/04/14)

Pour le nouvel exécutif, la création de cette direction a une dimension symbolique. Intervenant au lendemain de l'alternance, elle a pour but de rendre tangible le changement d'orientation de l'action régionale. Et ce malgré la stabilité des directeurs sectoriels de l'administration régionale héritée de la mandature précédente.

Le caractère emblématique de cette direction explique le rapprochement entre prospective, participation et évaluation. La suppression de la Direction de la prospective et des études d'aménagement permet de tourner la page du SRADT, en dissociant prospective et aménagement du territoire. La création de la DPERC est un moyen de donner des gages au groupe communiste de la majorité, qui a fait de la participation un de ses principaux chevaux de bataille.

Par rapport à la situation lyonnaise, la mise en place de la DPERC se distingue au niveau de sa relation avec l'exécutif. Contrairement à l'expérience *Millénaire 3*, la nouvelle direction se trouve à distance du président du Conseil régional et de son cabinet.

> *« Contrairement à Barre et même à Collomb, Queyranne se fout de la prospective. Il s'implique très peu. Et je n'ai aucun appui au cabinet. Ce sont nos ennemis : ils sont très politiques, ils n'ont aucune vision de rien, ils sont contre la démocratie participative. Leur seule obsession c'est de contrôler les vice-présidents de la gauche plurielle. »*
>
> Entretien avec l'ancien directeur de la DPSA (2003-2004) puis de la DPERC (2004-2007) au Conseil régional Rhône-Alpes (25/04/14)

La prospective ne correspond à aucune délégation des membres de l'exécutif régional. Et la DPERC se trouve au croisement de trois vice-présidents, issus des trois groupes politiques de la majorité

régionale : Didier Jouve, écologiste, en charge de l'aménagement du territoire et du développement durable ; François Auguste, communiste, en charge de la démocratie participative ; et Henri Jacot, conseiller régional socialiste en charge de l'évaluation.

Pays de la Loire : prospective et schémas, séparés de la participation

En Pays de la Loire, la création d'une direction de la prospective intervient plus tardivement et correspond à un autre périmètre administratif. La prospective est introduite au lendemain de la réélection de la gauche en 2010, avec la création d'une Direction à la prospective, aux schémas et à l'Agenda 21 (DPSA21). Créée *ex nihilo*, ce service est séparé de la Direction à l'action territoriale et à la démocratie (DATD) : la prospective est dissociée de l'aménagement du territoire mais aussi de la participation.

Mentionné dans le titre de la direction, le terme de prospective ne correspond pas aux priorités de ce nouveau service. Les premières années de son action portent sur l'élaboration de plusieurs schémas thématiques, en dialogue avec les directions sectorielles concernées.

> *« Au départ la DPSA21 c'est un peu la direction placard : là où on met tous les boulets et les syndicalistes. (…) La priorité de la direction lors de sa création c'est les schémas. On sort tout juste des deuxièmes assises ayant abouti à un agenda 21 très touffu avec des centaines de fiches actions, on a fait un SRADDT qui ne marche pas trop : l'enjeu c'est de faire des schémas thématiques mais trans-sectoriels, mais plus stratégiques avec des priorités claires et des déclinaisons opérationnelles. »*
>
> Entretien avec un ancien directeur de cabinet du Président du Conseil régional Pays de la Loire (08/04/13)

Cette chronologie met en exergue la déconnexion qui existe entre la création d'un service dédié et le lancement effectif d'une démarche prospective. Cela s'explique en partie par l'usage rhétorique qui est fait du label « prospective » pour qualifier ces nouveaux services transversaux. Cette création organisationnelle résulte aussi d'un phénomène de mimétisme vertical (vis-à-vis des métropoles) et horizontal (entre Conseils régionaux), sans que cette activité ne devienne nécessairement une priorité de ces directions.

Mais cette rhétorique n'est pas dénuée d'effets. Une fois mis en place, les services en charge de la prospective mènent un important travail de mobilisation et de lobbying pour construire une coalition d'acteurs en faveur d'une relance de la prospective. Ces directions sont dans une situation délicate au sein de l'administration : correspondant à un champ d'intervention aux contours flous, elles ne disposent pas non plus d'une expertise technique spécifique sur laquelle elles détiendraient le monopole. La relance d'une démarche officielle, visible à l'extérieur et portée politiquement, apparait à ces directions comme une condition de leur maintien au sein de l'administration régionale.

2.1.2. Le lancement de démarches prospectives

Le lancement des démarches prospectives intervient plusieurs années après la mise en place de ces directions prospectives. Entre les deux, il existe un temps de latence pendant lequel ces directions cherchent à susciter une commande politique et à faire exister un besoin de prospective au sein de l'institution régionale.

Le traitement des archives de ces deux directions met en lumière le travail de lobbying mené durant leurs premières années d'existence pour démontrer l'intérêt de mettre en œuvre une nouvelle démarche de prospective.

Pour cela, ces directions s'appuient sur le contexte national et local. À chaque fois, elles réalisent un état des lieux des travaux prospectifs menés par les autres Régions. Ce recensement est facilité par la mise en place dès 2005 d'un groupe de travail des responsables régionaux de la prospective au sein de l'Association des Régions de France. Ces contacts encouragent la circulation des pratiques prospectives, notamment au niveau de leur dimension participative. Les agents mettent aussi l'accent sur les exercices prospectifs alors en cours sur le territoire régional. En Rhône-Alpes, la DPERC finance une recherche menée par le laboratoire PACTE pour identifier et analyser les travaux prospectifs menés par les autres niveaux de collectivités.

À cet état des lieux s'ajoute un effort de diffusion de la pratique prospective au sein de l'institution régionale. Il s'agit de susciter un besoin de prospective, en démontrant les apports potentiels d'une telle démarche.

> *« Quand j'arrive en 2006, il n'y a pas de commande politique sur la prospective. Rien n'a été fait sur le sujet du côté de la DPERC. Donc la première année, ça a été pour moi l'occasion de me mettre dans le sujet, d'explorer. La première chose que j'ai faite a été d'aller rencontrer toutes les directions. J'allais les voir en leur demandant : "Qu'est-ce que vous faites sur la prospective ? De quoi avez-vous besoin ?". »*
>
> Entretien avec un ancien membre de la DPERC (03/07/14)

À ce travail technique destiné à doter les directions d'une capacité d'expertise en termes de prospective s'ajoute un effort d'enrôlement des acteurs politiques. Désireux de donner forme à leur activité prospective, les directions sont confrontées

à un double problème : le désintérêt des Présidents de Région et l'absence de délégation à la prospective.

Le regain de la prospective régionale initié par ces directions n'est rendu possible que par l'alliance qu'ils parviennent à établir avec un élu capable de porter une telle démarche au niveau politique. Du côté des élus, la prospective constitue une ressource pour sortir du carcan de leur délégation en jouant sur son caractère transversal. Le futur leur ouvre un espace où ils peuvent s'exprimer sur l'ensemble des sujets sans remettre en cause frontalement le leadership du président. Cette mobilisation politique de la prospective revient régulièrement dans les entretiens menés avec les agents des Conseils régionaux.

> *« Il s'est beaucoup dit en 2009 que le président avait mal vécu le fait que Jouve utilise cette démarche pour se faire valoir sur l'ensemble des thématiques. Il empiétait sur les espaces des autres vice-présidents ; il faisait office de président bis, sur l'aspect vision stratégique et réflexion sur l'avenir de Rhône-Alpes… C'est la raison pour laquelle Jouve n'a pas été reconduit dans sa délégation. »*
>
> Entretien avec un membre de la DGMTRE (13/05/14)

Toutefois, ces alliances restent soumises aux rapports de force politiques à l'œuvre au sein de l'exécutif régional. Cette situation est accentuée par le mode de scrutin des élections régionales. En Pays de la Loire comme en Rhône-Alpes, la majorité régionale prend la forme d'une coalition rassemblant plusieurs groupes politiques (PS, PC et Verts).

La place et la forme prise par la démarche est liée au profil de l'élu qui la porte et à son poids au sein de la majorité. Celle-ci diffère entre les deux cas étudiés. En Rhône-Alpes, c'est le vice-président écologiste en charge de l'aménagement du territoire et du développement durable (Didier Jouve) qui s'approprie la prospective au sein de l'exécutif.

> *« Après cette phase de travail technique, Didier Jouve s'est saisi de cette réflexion. Il a commencé par le faire en posant la question d'un nouveau SRADDT, en lien avec sa délégation aménagement du territoire. Lusson n'était pas favorable à l'idée de SRADDT : pour lui une vision trop spatiale ne correspondait pas aux enjeux du moment. Surtout que s'il y avait eu un SRADDT, il aurait été piloté par la direction des territoires du fait de sa dimension spatialisée. Et puis le caractère prescriptif du SRADDT est quasiment nul, à un moment où les collectivités se mobilisaient sur leur propre document de*

planification avec les SCoT. Jouve s'est dit : puisque ce n'est pas avec ma casquette aménagement du territoire, ce sera avec ma casquette développement durable. D'où l'idée d'une démarche prospective axé sur ces questions. »

Entretien avec un ancien membre de la DPERC (03/07/14)

En Pays de la Loire, la démarche est menée sous la responsabilité de Christophe Clergeau, Premier Vice-Président en charge du développement économique, de l'enseignement supérieur et de l'innovation. Considéré comme le dauphin du président de l'époque, Jacques Auxiette, Christophe Clergeau s'investit de manière croissante dans la conduite de la démarche *Pays de la Loire 2040*.

Rhône-Alpes : l'irruption soudaine de la démarche après deux ans de blocage

Rhône-Alpes 21 débute officiellement le 19 juillet 2007, avec l'adoption par l'Assemblée régionale de la délibération n°07.07.582. Trois années séparent ainsi la création de la DPERC et le lancement de la démarche prospective. Face aux réticences du Président et de son directeur de cabinet, les premières années d'activité de la DPERC sont centrées sur la participation et l'évaluation.

« Quand je suis arrivé à la Région, on m'a dit : « Tu commences par la démocratie participative ». Il y avait un vice-président, communiste, très impliqué sur le sujet [François Auguste]. Avant de m'embaucher, Queyranne m'avait demandé « Lusson, est-ce que vous pouvez contrôler François Auguste ? ». On a mené un grand travail participatif avec neufs réunions publiques dans toute la Région. Après ce premier travail, on a beaucoup travaillé sur l'évaluation. On a aussi organisé des ateliers citoyens. Le dircab (qui est ensuite devenu DGS) était réticent à l'idée de lancer une démarche prospective. Il ne voulait pas reproduire le modèle Barre et il ne voulait pas non plus donner les clés à Didier Jouve, VP écologiste en charge du développement durable. Du coup on n'a pas mené d'action prospective, même si Jouve essayait de faire du lobbying. »

Entretien avec un ancien directeur de la DPERC
au Conseil régional Rhône-Alpes (25/04/14)

Cette citation témoigne de la prégnance des rapports de force politique pour expliquer le blocage de l'activité prospective dans les premières années de la mandature. Alors que le directeur de la DPERC et le Vice-Président en charge du développement durable reviennent régulièrement à la charge pour lancer un travail prospectif, le président et son cabinet posent leur veto à la mise en œuvre d'une telle démarche. Refroidi par l'échec du SRADDT dans la mandature précédente, Jean-Jack Queyranne cherche surtout à cantonner les membres de l'exécutif dans leurs délégations thématiques.

Fin 2006, la situation se débloque. Didier Jouve profite de la journée régionale des Conseils locaux de développement pour annoncer le lancement d'une démarche prospective.

« Un jour on m'appelle et on me dit "Il faut faire de la prospective, c'est urgent". On a fait Rhône-Alpes 21 à l'arrache, sur un temps assez court alors qu'on a attendu plusieurs années avant de pouvoir lancer cette démarche. Le but était de se donner des perspectives pour les prochaines élections régionales, de préparer le mandat d'après. »

Entretien avec un ancien directeur de la DPERC
au Conseil régional Rhône-Alpes (25/04/14)

Cette « irruption soudaine de la prospective à l'agenda politique » (note DPERC du 29/11/2006) intervient dans un contexte local de regain de la prospective. Elle a lieu lorsque la démarche *Lyon*

2020 bat son plein et au moment où le Conseil économique et social régional (CESR) propose la mise en place d'une section prospective. La « Première journée régionale des prospectives territoriales » organisée par la DPERC et le laboratoire PACTE le lendemain de cette annonce renforce cette impression de foisonnement prospectif.

Pays de la Loire : une prospective sans commande explicite

Ce temps de latence entre création d'une direction à la Prospective et lancement d'une démarche est aussi valable en Pays de la Loire. L'annonce d'une prospective régionale, officialisée lors de la Conférence métropolitaine de novembre 2011, est précédée d'un long travail de lobbying pour susciter un besoin de prospective.

Dans cette entreprise, la DPSA21 est appuyée par un autre acteur : Olivier Ryckewaert. Directeur de cabinet lors de la première mandature de Jacques Auxiette puis intégré aux services après les élections de 2010, ce dernier fait figure d'électron libre au sein de l'administration régionale[102]. Jouant de son autorité auprès des services et de son réseau auprès des élus régionaux, il défend le principe d'une réflexion prospective.

> *« Au moment où les trois schémas [élaborés par la DPSA21] se mettent en place, il y a plusieurs documents qui sortent : la note de l'INSEE annonçant 900 000 habitants supplémentaires en Pays de la Loire à horizon 2040 et un rapport de l'ODIS qui met en avant l'équilibre de la région. Du coup, comme chargé de mission du DGS, j'organise avec mes petits bras une présentation de ces deux rapports avec tous les élus, le CODIR et le CESER, l'INSEE et l'ODIS. Il n'y a pas d'annonce à la sortie du séminaire mais ça marque le début d'une prise de conscience, notamment chez Auxiette. Donc en fait il n'y a pas eu de vraie commande de démarche prospective. C'est plus une accumulation de documents et la montée de la prise de conscience qu'il faut faire quelque chose sur 2040. »*
>
> Entretien avec l'ancien responsable du Laboratoire des Mutations à la Région Pays de la Loire (08/04/13)

Cette prise de conscience au sein de l'exécutif est là-encore accentuée par le foisonnement de démarches prospectives, aussi bien au niveau local (avec la démarche nantaise *Ma Ville Demain*) que national (avec le programme prospectif de la DATAR *Territoires 2040*). L'organisation d'une table-ronde sur la prospective à la Conférence métropolitaine de Nantes – Saint-Nazaire en novembre 2011 accélère la réflexion sur le besoin de porter une parole régionale sur le futur face aux autres collectivités.

Sans s'opposer à une telle initiative, le Président du Conseil régional reste en retrait. Tout comme le Directeur général des services (Patrick Jouin) qui ne cache pas son désintérêt pour la prospective. C'est le Premier vice-président qui se saisit de la prospective à l'été 2011. Disposant de la confiance du Président, il devient l'interlocuteur principal de la DPSA 21 et émerge comme le principal donneur d'ordre de la démarche. Ce n'est qu'avec son accord qu'un comité de pilotage est constitué (avec les élus des différents groupes de la majorité) et que la démarche est validée en comité de direction.

La relance de la prospective régionale contraste avec la situation analysée au niveau métropolitain. C'est particulièrement vrai au sujet de la place des élus. Ce sont des élus de second rang qui se saisissent de la prospective régionale, et non les principaux leaders politiques comme au niveau intercommunal. Pour ces vice-présidents, la prospective leur donne l'opportunité de s'émanciper de leur délégation

[102] Rattaché au DGS, il est à la tête d'une structure ad hoc (le Laboratoire des Mutations), dont il est l'unique agent.

thématique pour construire un discours politique transversal et visible. Les présidents de Région comme leur cabinet restent en retrait voire en opposition vis-à-vis de ces démarches – c'est aussi le cas des DGS du côté de l'administration.

Ce contraste est également visible dans le décalage entre l'institutionnalisation de la prospective au sein de l'administration régionale et le lancement effectif d'une démarche officielle. En Pays de la Loire comme en Rhône-Alpes, plusieurs années s'écoulent entre ces deux étapes : le temps pour les services concernés de construire une coalition d'usage suffisamment large et de saisir la fenêtre d'opportunité adaptée pour le lancement d'une telle démarche.

2.2. L'avenir mis en mots : le croisement entre expertise et participation pour transformer l'action régionale

Malgré ces différences de portage, l'analyse des dispositifs mis en œuvre et des énoncés produits lors de ces démarches donne à voir une même tentative de sortir d'une vision des Conseils régionaux comme des institutions technocratiques. Comme pour la prospective métropolitaine, les démarches régionales sont mobilisées pour engager un dialogue direct avec les citoyens. Nous faisons l'hypothèse que le recours au futur est un élément central dans la diffusion des politiques de participation au niveau régional dans les années 2000 (Mazeaud 2010; Gourgues 2010).

Cette convergence entre prospective et participation s'accompagne néanmoins d'une persistance du recours à l'expertise universitaire, voire à son renforcement. En Pays de la Loire comme en Rhône-Alpes, cette quatrième génération se caractérise par une cohabitation entre plusieurs « paroles » : celle des citoyens, celle des experts et celle des élus. Nous voulons démontrer que cette combinaison, orchestrée par les porteurs politiques et techniques de ces démarches, vise à légitimer une entreprise de transformation des politiques régionales. Elle se traduit par un rapprochement entre la prospective et le thème de l'innovation publique, destiné à positionner la Région comme la source des « politiques du futur ».

2.2.1. Établir un dialogue direct avec les citoyens

L'association entre prospective et participation constitue la principale caractéristique de cette nouvelle série de démarches régionales. Le suivi des dispositifs mis en place montre en effet une convergence entre ces deux activités. En Rhône-Alpes, le porteur politique de la démarche, Didier Jouve, réactive les ateliers citoyens lancés quelques années plus tôt, en début de mandat, par un autre vice-président en charge de la participation, François Auguste.

> *« Jouve s'est mis dans les pas de François Auguste, en prenant la suite des réunions publiques lancées en début de mandat. Les verts étaient obligés de montrer qu'ils faisaient au moins aussi bien que le PC sur la question de la participation.»*
>
> Entretien avec un ancien membre de la DPERC
> du Conseil régional Rhône-Alpes (25/04/14)

En Pays de la Loire, la vocation participative de la démarche s'affirme progressivement, si bien qu'elle finit par devenir l'objet des troisièmes Assises régionales avec l'organisation d'une dizaine « d'Ateliers du futur ». Et ce malgré la séparation organisationnelle entre prospective et participation en deux directions différentes.

Ce rapprochement prend place dans un mouvement plus général de mise à l'agenda de la démocratie participative au niveau régional. Suite aux élections de 2004, cet enjeu constitue un moyen pour les nouveaux exécutifs de gauche de marquer l'alternance politique et l'instauration d'un nouveau style de gouvernance (Mazeaud 2010). Mais à cette époque, la participation reste rattachée aux échelles de proximité (Talpin et Sintomer 2011) et au thème de la qualité de vie. Les Conseils régionaux butent sur leur difficulté à rentrer en contact avec les citoyens et à définir l'objet de cette participation.

La prospective facilite l'introduction de ces politiques de la participation au niveau régional, en mettant l'avenir au centre du débat. Comme au niveau métropolitain, ce recours au futur cherche à dépasser l'image technocratique d'une institution centrée sur les grandes infrastructures, en appelant chaque citoyen à venir exprimer sa propre vision du futur. Le sous-titre de *Rhône-Alpes 21*, présentée comme une « démarche prospective participative », témoigne de ce positionnement :

« Construisons ensemble la région de demain »[103]. Menée à côté de l'administration régionale, cette prospective participative permet aussi de contourner les résistances qui s'expriment au sein de l'institution régionale vis-à-vis de la démocratie participative.

> *« La démarche a prouvé l'intérêt d'être dans cette relation directe avec les citoyens. Un des sujets forts d'ailleurs maintenant, c'est de penser la relation directe avec les citoyens, de penser la relation aux territoires. Et ça c'est une révolution au sein de l'organisation régionale. Le précédent DGS s'en foutait complètement (sourire), mais ce n'est plus le cas du nouveau. »*
>
> Entretien avec un élu en charge du pilotage de Pays de la Loire 2040 (24/01/14)

Avec la prospective, la participation devient une fin en soi. Son objet s'éloigne des politiques publiques menées par l'institution pour se tourner vers les aspirations des habitants. Il s'agit moins d'ouvrir un débat contradictoire sur tel ou tel projet porté par la Région que de recueillir des visions subjectives de l'avenir. Menées en dehors de tout cadre règlementaire – contrairement aux SRADT –, ces échanges n'ont aucune portée prescriptive ni aucune obligation de représentativité.

Pour l'institution régionale en général et les élus porteurs de ces démarches en particulier, la prospective offre l'occasion de se placer comme porte-parole des attentes citoyennes. Comme au niveau métropolitain, elle conduit à réaffirmer leur fonction de représentation.

Cette posture se traduit par un changement des interlocuteurs mobilisés lors de ces démarches. Les autres institutions politiques locales (communes, pays, conseils généraux) sont par exemple très peu associés, alors qu'ils occupaient une place importante dans les années 1990. Les Régions contournent les collectivités et l'État pour établir un contact direct avec les citoyens.

> *« Les autres collectivités n'ont eu aucune place. On n'a pas cherché à les associer. Nos relais dans les territoires, c'était la société civile organisée. »*
>
> Entretien avec un ancien membre de la DPERC
> du Conseil régional Rhône-Alpes (25/04/14)

[103] Ce titre correspond d'ailleurs à l'appellation souhaitée par le vice-président du Conseil régional Pays de la Loire en charge de la démarche ligérienne. Mais le Président lui avait finalement préféré celui de « Pays de la Loire 2040 », afin de souligner la dimension experte de la prospective régionale et d'en expliciter le lien avec les prévisions démographiques de l'INSEE à l'horizon 2040.

Cette prise de distance avec tous ces acteurs intermédiaires est encore plus visible en Pays de la Loire. Régulièrement entendu lors de notre immersion, le discours porté par les élus et les techniciens de la démarche sur la nécessité d'aller « à la rencontre des *vrais gens* » illustre cette volonté.

Ce contact sans médiation avec les habitants de la région et l'accent mis sur leur subjectivité mettent en avant le rôle de porte-parole des élus régionaux pilotant ces démarches. Les réunions publiques peuvent être interprétées comme une mise en scène de cette fonction, soulignant la capacité des élus (et à travers eux de l'institution toute entière) d'être à l'écoute des attentes de la population et de ses valeurs.

Par son caractère flou et incertain, l'avenir facilite ce passage de l'individuel au collectif, qui est à la base du travail politique. La prospective permet de transformer une somme disparate d'interventions individuelles en un énoncé commun, porté par l'élu en conclusion de ces réunions ou de l'ensemble de la démarche. Paradoxalement, la prospective participative contribue à légitimer, ou du moins à renforcer, la démocratie représentative. Pour cela, les organisateurs de ces réunions s'appuient sur des consultants extérieurs pour crédibiliser ce travail de synthèse d'éléments hétérogènes.

Le recours à la technique des nuages de mots lors des Ateliers du futur en Pays de la Loire illustre cet effort pour objectiver la subjectivité citoyenne. En début de réunion, chaque participant était invité à noter sur un post-it un mot résumant sa perception de 2040. Les post-it étaient ensuite récupérés par le consultant et informatisés pour obtenir un nuage de mots, permettant de donner à voir les expressions les plus récurrentes. Ces nuages de mots ont été le principal support de compte-rendu de ces ateliers participatifs.

Le nuage de synthèse a même été repris sur la couverture du document final de la démarche.

> *« 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. ».*

Entretien avec un membre de la DPSA 21
du Conseil régional Pays de la Loire (08/04/13)

Figure 29. Couverture du rapport final de la démarche *Pays de la Loire 2040*
(Source : rapport 2040 c'est déjà demain, consulté en ligne le 04/07/2015)

En mettant l'accent sur la dimension subjective, ce travail de synthèse contribue en outre à réaffirmer l'unité de la région. Celle-ci est moins considérée comme un espace institutionnel que comme une société locale, partageant un ensemble de valeurs et une même posture face à l'avenir.

Rhône-Alpes : travailler avec la société civile tout en contournant le CESER

Appels à contributions, collaborations avec les conseils de développement locaux, réunions publiques dans chaque département, ateliers citoyens… la démarche rhônalpine recouvre un foisonnement de dispositifs, mis en place au gré des opportunités. Il s'agit de faire feu de tout bois pour établir ce dialogue citoyen et établir cette fonction d'animation politique du territoire.

> *« On a beaucoup travaillé avec la société civile, sur la mise en place d'outils de terrain et le lancement d'un appel à contributions ouvert. On a fabriqué une multiplicité de sources, car je crois beaucoup à l'intelligence collective. On a aussi travaillé avec les conseils de développement, parce que ma délégation me le permettait. Tout ce qu'on avait sous la main comme groupe constitué, on l'a mobilisé dans Rhône-Alpes 21. »*
>
> Entretien avec le vice-président en charge de la démarche (03/07/14)

Paradoxalement, cet accent sur les groupes constitués s'accompagne d'une marginalisation du Conseil économique, social et environnemental régional (CESER) de la démarche, alors même que ce dernier crée en mars 2007 une section prospective en son sein. Le CESER engage sa propre démarche, en parallèle de *Rhône-Alpes 21*.

> *« Nos deux travaux prospectifs se sont fait en parallèle, sans vraiment de liens ; on n'était pas du tout dans une logique de co-production. La convergence était assez faible, et d'ailleurs à la fin il y a une juxtaposition de nos deux rapports. On avait quelques contacts avec le directeur de la DPERC, qui participait au club de prospective, mais sans plus. »*
>
> Entretien avec l'ancien responsable de la section prospective du CESER Rhône-Alpes (27/05/14)

Le CESER sollicite l'accompagnement de Futuribles pour élaborer des scénarios prospectifs. Marquant la dissociation avec la prospective participative du Conseil régional, il oriente avant tout son activité sur la production d'expertise.

Ces deux démarches parallèles correspondent en réalité à une divergence de fond entre ces deux institutions, tant sur la définition de l'avenir souhaitable que sur la place de la participation citoyenne.

> *« Au lancement de* Rhône-Alpes 21*, c'est aussi la période où le CESER se dit "On ne va pas laisser la prospective à la Région". Donc ils créent une section prospective, pour faire des contre-propositions, avec une autre méthode et une orientation différente. Ils mettent l'accent sur l'industrie et la R&D pour sortir de la vision très axée développement durable de RA21. Ça permet aux patrons et aux syndicats de s'y retrouver. »*
>
> Entretien avec un ancien membre de la DPERC (03/07/14)

Ce désaccord vient s'ajouter à la tension qui existait entre ces deux organisations, suite à la proposition du vice-président en charge de la participation de mettre en place une troisième chambre régionale composée de citoyens tirés au sort.

Pays de la Loire : à la recherche des « vrais gens »

Pour le Conseil régional Pays de la Loire, la démarche prospective a constitué un espace d'expérimentation pour la mise en place de nouveaux dispositifs participatifs. Cette volonté d'élargir les cadres de la participation au-delà du CESER et des traditionnelles réunions publiques est notamment portée par l'ancien directeur de cabinet du président[104]. Soulignant les apports de la démarche nantaise en la matière, il s'appuie sur l'intervention d'une structure atypique, la 27e Région[105], pour mener son projet à bien.

Partageant avec Rhône-Alpes leur caractère foisonnant (panels citoyens, actions avec des lycéens et avec des retraités, concours d'écriture, ateliers du futur…), ces dispositifs s'en distinguent par leur volonté de contourner les corps intermédiaires pour s'adresser directement aux « vrais gens ». Le CESER, les organisations professionnelles comme les associations tiennent ainsi une place limitée dans ces scènes participatives. Pour les panels citoyens, les participants sont tirés au sort.

Lors des Ateliers du futur, les personnes présentes sont réparties en petits groupes, et fonctionnent par atelier autour d'un dispositif conçu par les designers de la 27e Région. Ils sont invités à exprimer leur vision du futur et les thématiques qui leur paraissent prioritaires.

> *« Nous ce qu'on cherche pendant les ateliers du futur c'est l'expertise d'usage des citoyens. C'est pour ça qu'on a fait des petits ateliers : on s'adresse aux individus plutôt qu'aux corps intermédiaires et aux organisations. Les mecs qui viennent pour vendre leur came sont neutralisés par le dispositif. On l'a vu avec les anti-aéroports, qui ne sont plus audibles quand on les répartis sur les tables rondes. »*
>
> Entretien avec un technicien en charge de l'organisation des ateliers (08/04/13)

---

[104] Après les élections de 2010, ce collaborateur est intégré à l'administration régionale au sein d'une structure *ad hoc* (le laboratoire des mutations) dont il constitue l'unique membre.

[105] Financée par des fonds publics (ARF, Caisse des dépôts, collectivités territoriales…), l'association La 27e Région a pour but de diffuser l'innovation publique en expérimentant de nouvelles façons de concevoir des politiques publiques, inspirées notamment du design et de l'innovation sociale. Elle est intervenue en Pays de la Loire dans le cadre de son programme *La Transfo*, avec l'intervention à plusieurs reprises d'une équipe pluridisciplinaire de sociologues et de designers.

Cette fragmentation des dispositifs est compensée par un important travail mené par le Conseil régional pour donner de l'unité à la démarche prospective. Cela passe par un ensemble de publications[106] et par l'organisation d'une journée dédiée dressant la synthèse des actions mises en œuvre au cours de la démarche. À chaque fois, ces supports donnent une large place au vice-président en charge de la démarche. S'appuyant sur la parole citoyenne recueillie, cet élu se place comme le porte-parole des aspirations des ligériens.

Ce rapprochement entre prospective et participation au niveau régional révèle une transformation du mode de légitimation des Conseils régionaux. L'institution régionale ne trouve plus seulement sa légitimité par sa fonction de coordination ni par ses compétences techniques, mais par sa capacité à être en phase avec les citoyens et leurs attentes. La prospective est mobilisée pour mettre en scène cette posture d'écoute, et assurer le passage d'une multitude de prises de parole individuelles à un énoncé commun porté par l'élu en charge de la démarche.

2.2.2. Transformer les politiques régionales par l'innovation

Ce tournant participatif de la prospective régionale ne vient pas se substituer à la mobilisation de l'expertise. Le rôle des universitaires tend au contraire à se renforcer. C'est le cas en Rhône-Alpes, avec la réalisation d'un état des lieux prospectif énonçant huit grands défis[107] et avec l'organisation de controverses. C'est aussi visible en Pays de la Loire, à travers la mise en place d'un atelier d'experts en charge d'élaborer des scénarios prospectifs[108]. Ces deux démarches font cohabiter plusieurs paroles différentes. Dans cette sous-section, nous voulons démontrer que cette combinaison de sources prospectives permet aux acteurs qui portent ces démarches de se placer comme les intégrateurs de l'énoncé prospectif et de légitimer leur propre vision des « politiques du futur ».

Dans les deux démarches étudiées, les deux élus en charge de leur pilotage cherchent à transformer les orientations de l'action régionale et à en moderniser le

[106] Un numéro hors-série de la revue nantaise *Place Publique* « Pays de la Loire 2040, c'est maintenant », publié en 2013 et financé par le Conseil régional, et un dossier spécial dans *Ouest France* « Les Pays de la Loire imaginent leur futur ».

[107] Démographie, réchauffement climatique, métropolisation, mondialisation, compétitivité, innovation technologique, modes de vie et cohésion sociale.

[108] Le choix d'un consultant-universitaire, qui avait assuré le suivi scientifique du programme prospectif national de la DATAR *Territoires 2040*, pour assurer l'animation de cet atelier et la conception des scénarios témoigne de cette valorisation de l'expertise académique.

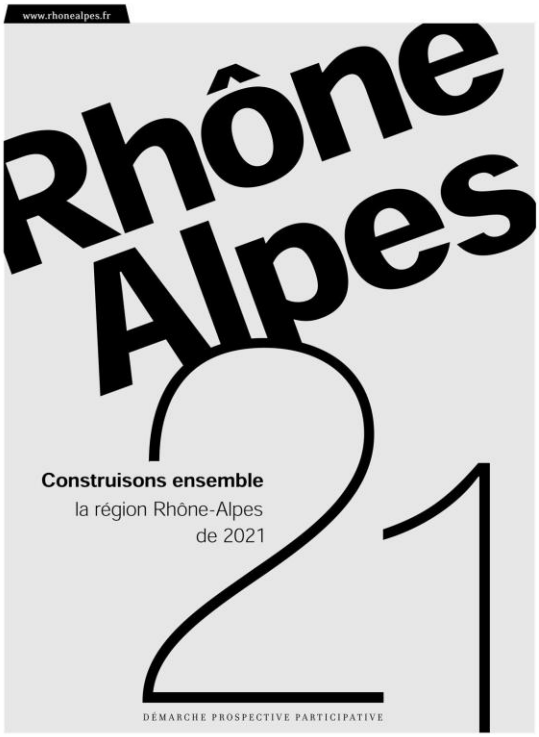
fonctionnement, dans une alliance avec le service transversal en charge de la prospective.

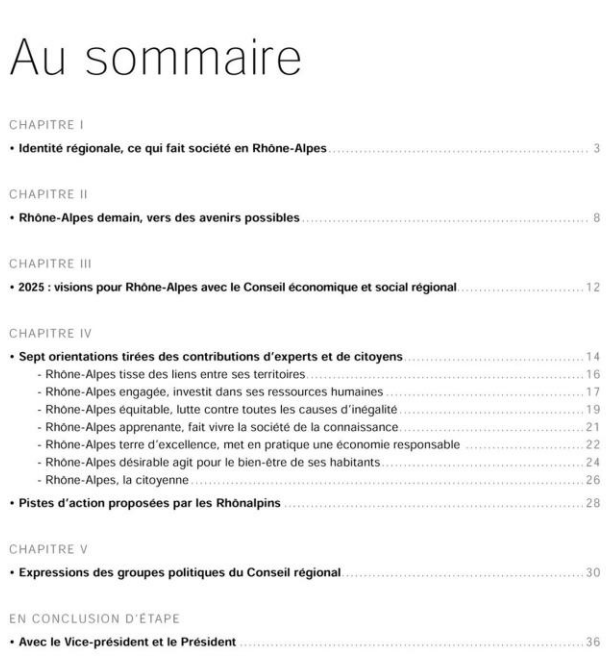
> *« Pour Jouve, la prospective c'était un joujou ; c'était le hochet qui lui permettait de relier ses différentes actions sur la fin de mandat.* Rhône-Alpes 21 *est rapidement devenu le truc de Jouve. Il n'avait pas un tempérament très collectif. Il disait « moi avec* Rhône-Alpes 21, *j'ai la plateforme de notre programme de mandature pour les prochaines élections ». »*
>
> Entretien avec un ancien membre de la DPERC (03/07/14)

La différenciation des énoncés produits lors de ces deux démarches valide cette hypothèse. Placée sous la responsabilité du vice-président EELV en charge du développement durable, la démarche Rhône-Alpes 21 est centrée sur la transition écologique.

> *« Didier Jouve s'est beaucoup impliqué dans ce travail, avec un pilotage des choses assez perso. Ce qu'on en retirait, c'est ce qui était compatible avec sa grille développement durable : il y avait un effet entonnoir. (…) Jouve voulait écrire uniquement ce qu'il avait envie ; il a écrit son truc. »*
>
> Entretien avec un ancien membre de la DPERC (03/07/14)

Figure 30. Couverture et sommaire du rapport de la démarche *Rhône-Alpes 21*
(Source : rapport final *Construisons ensemble la Région Rhône-Alpes de 2021*, 2009)





Au sommaire

CHAPITRE I
- Identité régionale, ce qui fait société en Rhône-Alpes 3

CHAPITRE II
- Rhône-Alpes demain, vers des avenirs possibles 8

CHAPITRE III
- 2025 : visions pour Rhône-Alpes avec le Conseil économique et social régional 12

CHAPITRE IV
- Sept orientations tirées des contributions d'experts et de citoyens 14
  - Rhône-Alpes tisse des liens entre ses territoires 16
  - Rhône-Alpes engagée, investit dans ses ressources humaines 17
  - Rhône-Alpes équitable, lutte contre toutes les causes d'inégalité 19
  - Rhône-Alpes apprenante, fait vivre la société de la connaissance 21
  - Rhône-Alpes terre d'excellence, met en pratique une économie responsable 22
  - Rhône-Alpes désirable agit pour le bien-être de ses habitants 24
  - Rhône-Alpes, la citoyenne 26
- Pistes d'action proposées par les Rhônalpins 28

CHAPITRE V
- Expressions des groupes politiques du Conseil régional 30

EN CONCLUSION D'ÉTAPE
- Avec le Vice-président et le Président 36

En Pays de la Loire, la problématique environnementale est moins présente. Rédigée par le vice-président PS en charge du Développement économique et de l'innovation, la stratégie régionale met davantage l'accent sur les perspectives de croissance des Pays de la Loire, rendue possible par l'optimisme de sa population et l'ouverture au monde de la région. Revenant sur les origines de la démarche, cet élu souligne l'importance de ce travail discursif pour rendre acceptable les prévisions démographiques de l'INSEE à l'horizon 2040.

> *« Le Président avait bien perçu que l'idée d'accueillir 900 000 habitants de plus (comme annoncé par l'INSEE) risquait d'être perçue avec angoisse par la population. Nous on le voyait comme un signe positif d'attractivité et de dynamisme, mais pour les habitants c'était plutôt synonyme de trafic automobile, de mitage urbain, etc… Donc voilà, cette démarche prospective, c'était aussi un moyen de s'approprier cette question de l'avenir, de la domestiquer malgré cette situation d'incertitude. »*
>
> Entretien avec un élu en charge du pilotage de Pays de la Loire 2040 (24/01/14)

Les trois axes du document final de la démarche incarnent cet objectif : « Maitriser notre avenir et réussir ensemble 2040 ; du local au mondial, promouvoir nos valeurs, défendre le lien social, l'économie productive et l'emploi pour tous ; accueillir 900 000 habitants supplémentaires et inventer un nouvel art de vivre. »

> *« Je pense que les résultats de la prospective, c'est un discours sur l'avenir. Un discours sur l'avenir c'est déjà une manière de construire l'avenir. Le produit final c'est un récit autour duquel on pense que l'on peut fédérer la population et donner du sens, créer les conditions d'une vision dynamique, offensive, positive de la préparation de l'avenir. Le discours sur l'économie productive, sur l'équilibre entre économie de proximité et présence dans la mondialisation, le discours sur 900 000 habitants de plus par rapport aux enjeux de développement durable, c'est une manière de résoudre des contradictions auxquelles on est confronté aujourd'hui pour permettre de faire avancer tout le monde dans un espace commun du débat, pour continuer à agir. »*
>
> Entretien avec un élu en charge du pilotage de Pays de la Loire 2040 (24/01/14)

Dans cette logique, le recours à la participation citoyenne comme à l'expertise académique apparait comme un moyen de légitimer cette vision du futur. La multiplication des paroles comme leur cloisonnement dans des dispositifs distincts permet aux rédacteurs de l'énoncé de réaliser leur propre synthèse, en puisant dans chaque scène prospective les éléments venant appuyer leur discours. La présentation

de la démarche *Rhône-Alpes 21* place explicitement l'élu dans cette fonction de synthèse entre ces paroles hétérogènes et potentiellement contradictoires :

> *« Grace à ce dialogue entre la parole scientifique, l'expertise citoyenne et la responsabilité élective, nous envisageons des avenirs possibles pour Rhône-Alpes en 2021, donc une vision stratégique, et par conséquent des politiques publiques tout à la fois audacieuses et répondant aux réalités quotidiennes »*
>
> Édito de Didier Jouve et Jean-Jack Queyranne, plaquette de présentation de la démarche, octobre 2008 (archives de la DPERC – non classées).

Le témoignage de l'élu en charge de la démarche confirme cette hypothèse :

> *« C'est un document dans lequel des milliers de Rhônalpins parlaient d'une politique qui ressemblait beaucoup à celle que les écologistes pouvaient produire. Alors que les socialistes s'étaient éloignés des préoccupations en matière de développement durable. On n'a pas orienté la démarche, mais on sentait que cette entrée par le développement durable recevait un véritable assentiment populaire. »*
>
> Entretien avec le vice-président en charge de la démarche (03/07/14)

Cette double mobilisation de la parole citoyenne et de l'expertise universitaire devient une ressource discursive déterminante, lorsque le texte est mis en discussion au sein de l'institution régionale. Elle contribue à renforcer la légitimité de l'énoncé produit par les porteurs de l'exercice prospectif, vis-à-vis des élus régionaux comme des autres services du Conseil régional.

Ce détour par l'extérieur de l'institution (les citoyens et les universitaires) engendre néanmoins une certaine distance entre le travail prospectif et l'action publique régionale. Comme lors des générations précédentes, les services en charge de la démarche peinent à impliquer les autres directions de la Région. C'est d'autant plus le cas que ces nouveaux exercices sont pilotées par un service dédié à la prospective en dialogue avec un vice-président : en Rhône-Alpes comme en Pays de la Loire, ces démarches font face à l'indifférence des présidents de Région et à la réticence des directeurs généraux des services.

> *« Moi je suis resté très loin de ce truc. Il y a dû avoir quelques groupes de travail, mais c'était un truc piloté en central. On a fait des apports très ponctuels. Et puis nous on avait déjà notre schéma, donc on n'allait pas le changer. (…) On n'était pas dans une prospective expert et techno, mais plutôt sur l'identification des grands enjeux,*

des grands changements… C'était surtout un processus externe, très axé sur l'écoute des territoires, la formulation et la reformulation… »

Entretien avec un directeur sectoriel
du Conseil régional Pays de la Loire (17/07/14)

Pour raccrocher l'énoncé produit à l'action publique régionale, les porteurs de ces démarches effectuent un nouveau déplacement de l'activité prospective, pour la rapprocher de « l'innovation publique ». Cette notion émerge au cours des années 2000, sous l'influence de l'Union européenne et du développement de la rhétorique de l'innovation dans le secteur privé. Elle se substitue peu à peu à la notion de réforme, en soulignant la nécessité d'inventer de nouvelles politiques publiques face à des besoins inédits et à une transformation du rôle de la puissance publique.

Les porteurs politiques et techniques de ces démarches se saisissent de ce discours pour justifier l'intérêt de la prospective et en étendre la portée. En mettant l'accent sur l'anticipation et en assurant une meilleure compréhension des attentes des citoyens, la prospective doit permettre d'esquisser les politiques du futur.

« Il faut regarder les politiques de la Région et voir comment on peut les transformer en fonction de la vision prospective. Il aurait fallu faire valider des dispositions sur comment faire vivre tout ça au sein de la Région avec les services et en externe avec les différents acteurs mobilisés. Sinon ça reste une prospective évanescente, sans dispositif de mise en œuvre derrière. »

Entretien avec un ancien membre de la DPERC
au Conseil régional Rhône-Alpes (03/07/14)

Pour ces acteurs, cet accent sur l'innovation publique a deux avantages. D'une part, il renforce le poids de leur énoncé prospectif face aux expertises des directions sectorielles. En mettant en exergue le risque de décalage entre les politiques menées et les comportements de leurs destinataires, la prospective justifie la nécessité de réformer l'action régionale. Les documents issus de ces démarches présentent ainsi une batterie de mesures innovantes pour tirer les conséquences du travail prospectif.

D'autre part, ce discours sur l'innovation participe du positionnement de la Région au sein de l'action publique territoriale. Celle-ci est présentée comme la seule institution capable de porter les « politiques du futur » face à l'inertie des administrations traditionnelles. La campagne de communication produite par la Région Pays de la Loire à l'issue de la démarche prospective témoigne de ce positionnement. Sur des images à l'esthétique soignée montrant une succession de portraits, une voix-off annonce : « Nous n'avons pas les réponses à toutes vos

questions quotidiennes, mais nous avons déjà celles aux questions que vous vous posez pour demain. »

Rhône-Alpes : la marginalisation de la démarche du fait de l'isolement croissant de l'élu qui la porte

La démarche rhônalpine se caractérise par une tension croissante entre l'élu et les agents du Conseil régional en charge du pilotage de la démarche. Nous avons vu précédemment comment le vice-président écologiste en charge du développement durable s'est saisi de la prospective pour donner plus de poids à son discours au sein de l'institution. Profitant de ce portage pour relancer l'activité prospective de la Région, les agents de la DPERC sont rapidement confrontés à la divergence entre logique technique et logique politique. Se sentant dessaisis du travail prospectif, les porteurs techniques de la démarche quittent la direction : le directeur de la DPERC part dès la fin de l'année 2007 pour prendre la tête de la délégation régionale à Bruxelles et le chargé de mission quitte son poste en 2008 pour intégrer le cabinet du vice-président socialiste au développement économique.

Ces tensions ne sont pas uniquement liées à la question du rapport entre un vice-président et les agents qui relèvent de sa délégation. Elles s'inscrivent dans une problématique plus large de rapports de force politiques au sein d'une institution pilotée par une majorité composite. Élu EELV, le vice-président en charge du Développement durable est assez isolé au sein de l'exécutif régional. Les membres de la DPERC ont conscience du risque d'affaiblissement de l'activité prospective si celle-ci ne repose que sur ce seul élu.

> *« On a eu des discussions avec mon directeur sur le portage politique de la démarche. Même si Jouve pouvait être l'élu pilote, on savait que si on voulait que la mayonnaise prenne, il fallait que ça ne se limite pas au projet d'un vice-président écologiste. Il fallait qu'il y ait des équivalents dans les autres groupes politiques. Jouve était un VP très présent sur beaucoup de sujets, mais ce n'était pas vraiment un proche du président. »*
>
> Entretien avec un ancien membre de la DPERC
> au Conseil régional Rhône-Alpes (03/07/14)

Les difficultés avec le cabinet pour la mise en œuvre de la démarche (plusieurs fois mentionnées lors de notre entretien avec l'ancien directeur de la DPERC) témoignent de cette situation.

Ces tensions et l'isolement politique croissant de l'élu en charge de la démarche fragilise considérablement l'énoncé prospectif alors en cours d'élaboration. D'autant que la dernière phase de la démarche se déroule à dix-huit mois des élections régionales de 2010, dans un contexte pré-électoral marqué par une concurrence croissante entre les composantes de la majorité. Contrairement au projet initial, l'exécutif régional décide finalement de ne pas soumettre au vote le rapport final de la démarche. Celui-ci est mis en discussion en assemblée régionale fin 2008, mais il ne fait l'objet d'aucune validation formelle.

Une fois les élections passées, cet affaiblissement de l'énoncé prospectif s'accentue. Alors que la majorité a été reconduite, il est explicitement demandé aux services de ne plus faire référence au document *Rhône-Alpes 21*.

> *«* Rhône-Alpes 21 *a été complètement sous-exploité. Pour les services à partir de 2010, il n'est plus question de s'y référer. Alors qu'au départ l'ambition de la démarche était de nourrir l'ensemble des schémas de la Région… (…) Quand je suis arrivé à la DPERC en 2010, on parlait déjà de Rhône-Alpes 21 comme une démarche passée. Ce n'avait plus une*

grande actualité parce que la directive donnée était de… pas d'oublier Rhône-Alpes 21*… mais au moins de ne plus s'y référer. »*

Entretien avec un ancien membre de la DPERC (13/05/14)

Nous reviendrons en conclusion sur ce phénomène d'amnésie organisée. Il permet de souligner que la problématique des effets de la prospective ne se limite pas à la question de sa capacité de mise en œuvre. Elle obéit aussi à des logiques plus politiques.

Cette volonté de tourner la page de la démarche *Rhône-Alpes 21* se traduit aussi au niveau organisationnel. Lors de la réorganisation des services qui suit les élections de 2010, la direction de la Prospective est supprimée. Elle est remplacée par une Délégation générale aux missions transversales et à la relation avec les élus (DGMTRE), rassemblant l'ensemble des « directions électrons-libres » de l'administration régionale (entretien avec un membre de la délégation). Comme au Grand Lyon, on observe une réorientation des activités de cette délégation vers l'administration, en mettant l'accent sur l'évaluation et l'innovation publique.

« Pour moi, la mission doit participer au cycle de conception des politiques publiques. On est comme des consultants internes au Conseil régional, en charge d'accompagner les services dans la conception de leurs politiques. »

Entretien avec la directrice Prospective, évaluation
et développement durable à la DGMTRE (13/05/14)

Ce repositionnement résulte en partie d'une absence de demande de travaux prospectifs. Face à l'indifférence des élus, la DGMTRE tente de mobiliser les autres directions de l'administration pour développer son activité.

Pays de la Loire : l'imbrication entre politique et technique

La situation est différente pour *Pays de la Loire 2040*. Le processus d'élaboration de l'énoncé prospectif révèle une forte imbrication entre acteurs politiques (le vice-président en charge de la démarche et le représentant du cabinet du président) et acteurs techniques (les agents de la DPSA21 et leur hiérarchie).

« J'ai arrêté de travailler sur le texte au début de l'été. Le cabinet était censé reprendre le flambeau en juillet-aout pour passer à une écriture plus politique. Il y a eu un passage en comité de direction, mais très peu de réécriture au niveau des services. Dans les faits, les services n'ont pas vraiment considéré le texte. Ceux qui sont visés par ce texte, ce sont clairement les élus (…). La version du texte a d'abord été présentée à l'exécutif mi-septembre. Puis elle a été testée auprès des présidents de commissions thématiques, puis avec les élus PS puis ceux des autres partis de la majorité. Le texte a pas mal été repris dans une négociation avec les Verts, pour mettre l'accent sur la question de l'alimentation et des mobilités. (…) Clergeau a aussi beaucoup repris le texte, pour lui donner plus d'emphase politique. C'est une œuvre personnelle. C'est une émanation philosophique de Christophe Clergeau, mise en musique par la direction de la Prospective et ajustée pour la majorité plurielle : voilà comment on pourrait définir ce texte. »

Entretien avec un membre de la DPSA 21 (21/01/14)

Cette imbrication est facilitée par le poids politique du vice-président en charge de la démarche (Christophe Clergeau) et son implication dans le pilotage de l'action régionale. Officieusement considéré comme le dauphin du président de l'époque[109], ce dernier utilise la démarche prospective pour préparer son arrivée à la tête de l'institution régionale.

[109] Président du Conseil régional depuis 2004, Jacques Auxiette avait annoncé dès le début de son deuxième mandat qu'il ne se représenterait pas. Le changement de Directeur général des services à l'été 2013 témoigne d'un premier passage de relai. Alors que le précédent DGS était un collaborateur de longue date de Jacques Auxiette (il avait été son DGS à la mairie de La Roche sur Yon), le nouveau DGS, bien plus jeune, est en contact régulier avec Christophe Clergeau.

> *« Si moi je suis candidat, mon projet politique il est là en fait. Il est déjà écrit. Et c'est important parce que c'est difficile d'inclure des éléments forts et nouveaux en fin de cycle politique d'une institution. Cette question d'appropriation et de mise en débat, elle va se jouer dans une remise en perspective, dans le cadre aussi d'un rendez-vous avec les électeurs. »*
>
> Entretien avec un vice-président du Conseil régional (24/01/14)

Si cette implication du Vice-président conduit à restreindre les marges de manœuvre de la direction de la prospective, elle lui permet aussi d'affirmer sa place au sein de l'administration régionale. L'adoption du texte prospectif en assemblée régionale en novembre 2013 et la campagne de communication dont il fait l'objet contribue à asseoir l'activité prospective au sein de la Région.

Se pose néanmoins la question de la poursuite de cette activité une fois la démarche achevée. Cette problématique est abordée en parallèle de la rédaction du texte final, et fait l'objet de nombreuses notes transmises à la direction générale des services et à l'exécutif. S'appuyant sur les consultants mobilisés au cours de la démarche, la direction de la prospective cherche à montrer l'intérêt de la pérennisation d'une telle fonction au sein de l'institution.
Cette réflexion aboutit début 2014 à la mise en place de deux démarches parallèles : la « Fabrique régionale de prospective » et « l'équipe innovation ». La première a pour but d'impulser une mutualisation avec les travaux prospectifs menés par les autres collectivités en Pays de la Loire, en posant la Région comme l'intégratrice des multiples réflexions engagées. La deuxième s'inscrit dans la suite du programme *La Transfo* conduit par la 27e Région avec la direction de la prospective. Touchant à sa fin, ce programme de trois ans est remplacé par la constitution d'une équipe *ad hoc*, destinée à « diffuser des méthodes d'innovation pour développer de nouvelles solutions publiques » (document de présentation de la démarche).

La mise en regard de ces deux démarches indique un mouvement de différenciation de la prospective régionale, tant dans son contenu que dans sa portée. Fortement investies par des vice-présidents désireux de renforcer leur leadership et de légitimer leur discours politique, ces démarches se retrouvent dépendantes de ces derniers et des variations de leur poids politique.

2.3. Conclusion intermédiaire

Si elle s'inscrit dans la ligne des précédentes prospectives régionales par la place accordée à la mobilisation des universitaires, cette quatrième génération marque une série d'inflexions dans l'activité prospective des Régions, sa forme et sa fonction. L'analyse de ces mutations apporte des éclairages sur l'évolution de l'institution régionale depuis ces dix dernières années.

Tableau 9. L'énoncé d'institution de la quatrième génération de prospective régionale

Fonctions de l'énoncé	Intensité	Modalités
Démontrer l'unité	**=**	Accent sur la formulation de valeurs et d'attentes communes de la « population régionale »
Justifier l'utilité	**+**	Établir un dialogue direct avec les citoyens pour affirmer l'autonomie du niveau régional et se placer comme le porteur des « politiques du futur »
Revendiquer le pilotage	**+ / -**	Alliance incertaine entre un vice-président et un service transversal pour chercher à réformer l'action régionale menée par les directions sectorielles, en s'appuyant sur l'expertise et la participation

La démonstration de l'unité régionale apparait comme un enjeu moins central à cette période, par rapport aux exercices antérieurs. On y observe le même processus qu'au niveau métropolitain : le discours sur l'échelle pertinente laisse place à un effort de performation d'une société locale. La prospective est alors mobilisée pour donner corps à cette notion de « population régionale ». Le recours à la participation citoyenne permet de construire puis de mettre en avant les éléments de convergence (les valeurs, les aspirations communes…), quitte à laisser en retrait les indices d'hétérogénéité géographique, politique ou sociale. La démarche elle-même contribue à cet effort. En assurant l'animation du débat public au-delà de la seule capitale régionale – comme en témoigne l'attention portée à la localisation des réunions publiques –, les dispositifs mis en place participent de cette affirmation d'une population régionale intégrée.

Cette évolution entraîne un renforcement du rôle des élus dans la performance de cette unité régionale. Il ne s'agit plus d'une situation objective à démontrer par l'expertise mais d'une volonté collective, demandant à être activée par le politique. Contrairement à la période précédente, la question de l'unité organisationnelle de l'institution régionale est aussi moins prégnante. Si elle continue à être affirmée, la volonté de faire du discours prospectif l'énoncé de référence des schémas sectoriels est peu suivie d'effets, notamment car ces schémas sont le plus souvent antérieurs à la démarche.

C'est au niveau du positionnement de l'institution régionale et de la définition de son rôle que l'évolution est la plus manifeste. Les porteurs de ces démarches utilisent la prospective pour affirmer la capacité de l'institution régionale à être à l'écoute des citoyens et de leurs attentes, et d'en tirer les implications sur les

politiques menées. Il s'agit pour eux de casser l'image d'une institution lointaine et technocratique, en établissant un contact direct avec les citoyens et en mettant l'accent sur la dimension subjective.

Nous interprétons cet effort comme une tentative d'alignement des Régions sur la posture des Communes et des Métropoles. Dans un contexte de concurrence institutionnelle renforcée du fait notamment de la remise à l'agenda de la réforme de l'organisation territoriale, la proximité devient une vertu convoitée pour justifier l'importance et l'efficacité de chaque échelon de gouvernement. Ce tournant vers la proximité contraste avec l'héritage de la régionalisation fonctionnelle, qui assignait surtout aux Régions une fonction d'interface et de coordination.

Cette volonté de se positionner au plus proche des citoyens qui se fait jour lors des démarches prospectives s'accompagne d'une référence croissante à la notion d'innovation publique. Le succès rencontré par l'association 27e Région, qui place cette notion au cœur de son intervention auprès des Conseils régionaux, est un indice parmi d'autres de cette évolution. La prospective est vue comme un vecteur pour permettre aux Régions d'apporter de nouvelles réponses et de nouvelles modalités d'intervention dans ce contexte renouvelé.

Dit autrement, le positionnement des Conseils régionaux se déplace de la conduite des politiques de long terme (incarnée par la programmation des Contrats de Plan État-Région) à l'invention des « politiques du futur ». Ce recours au futur est aussi un moyen pour les porteurs de ces démarches de venir bousculer les directions sectorielles de l'institution, en pointant leur inertie.

Cette quatrième génération témoigne enfin d'un déplacement du portage de l'activité prospective régionale. Le couple DGS/président caractéristique de la période antérieure laisse la place à une coalition entre un service prospective en attente de commande politique et un vice-président en recherche de leadership. Ce changement résulte d'une autonomisation de cette activité au sein de la Région. Plus institutionnalisée, la prospective s'éloigne de la direction politique et administrative du Conseil régional : elle devient une politique régionale comme une autre.

La construction de cette coalition suit un processus inverse de la prospective métropolitaine. Au niveau régional, c'est l'administration qui reste à l'origine de ces

démarches. Mais celles-ci sont rapidement appropriées par un vice-président, qui oriente l'exercice vers la construction et la légitimation d'un discours politique.

La comparaison entre Rhône-Alpes et Pays de la Loire montre que cette coalition est à la fois fragile et instable. Elle est fragile du fait de l'ambiguïté qui pèse sur la répartition des rôles entre acteurs techniques (les agents du service prospective) et acteurs politiques (le vice-président impliqué et le cabinet du président). Les témoignages des interviewés sur le processus d'élaboration de l'énoncé prospectif illustrent ces tensions. Mais elle est aussi instable, car placée en situation de dépendance vis-à-vis du poids politique de l'élu qui porte la démarche. Différent selon les cas, ce poids est aussi variable dans le temps, au gré de la conjoncture partisane et des rapports de force au sein de l'institution régionale.

3. Conclusion

L'analyse de cette quatrième génération de démarches prospectives met en lumière une dynamique de convergence entre les niveaux régional et métropolitain. Malgré des trajectoires et des configurations institutionnelles différentes, ces deux types de collectivités adoptent un positionnement similaire à travers leur activité prospective, en mettant l'accent sur la proximité.

Ces démarches se caractérisent par la volonté d'établir un contact direct avec les citoyens, sans passer par les échelons traditionnels de la démocratie locale (la commune et le département). La prospective est alors mobilisée pour développer la participation citoyenne au niveau régional et métropolitain (Jouve 2005), et à en élargir l'objet. La démocratie participative ne se limite plus à la mise en débat d'un projet d'infrastructure controversé : elle devient un espace de délibération collective sur le futur. Un tel constat ne signifie pas que la place du citoyen se renforce : cette prospective participative ne conduit à aucun engagement de la part de la collectivité. En mettant l'accent sur les valeurs communes, elle contribue aussi à la neutralisation des oppositions.

Ce mouvement de convergence se traduit par une concurrence croissante entre Régions et Métropoles. Longtemps centrée sur l'opposition entre institutions historiques et institutions nouvelles (avec les tensions communes / métropole et départements / région), la ligne de clivage se déplace entre ces deux niveaux hérités de la planification fonctionnelle. La proximité devient une ressource clé dans la justification de ces institutions et de leur pertinence : chaque démarche prospective sert ainsi de démonstration de leur capacité à être en phase avec les habitants et leurs besoins.

Cet accent sur la proximité renforce la tension de l'action métropolitaine et régionale, prise entre un impératif de compétitivité économique et la prise en compte des attentes des habitants davantage formulées en termes de qualité de vie. Dans ce chapitre, nous avons montré comment la prospective est mobilisée pour atténuer cette contradiction, à travers la construction et la légitimation d'un discours politique sur l'avenir souhaitable du territoire. En donnant une large place aux valeurs et aux aspirations subjectives des habitants, ces démarches réaffirment le rôle de l'élu dans sa fonction de représentation des citoyens.

Cette appropriation du futur par l'activité politique entraîne le renforcement de l'autonomisation de la prospective face au reste de l'administration, au moment où chaque direction sectorielle se dote de son propre document stratégique. L'énoncé prospectif n'a plus vocation à être le document unique et transversal définissant les grandes orientations politiques du projet de l'institution. Il agit plutôt comme un discours de compensation à destination des citoyens et des élus, face aux politiques de compétitivité mises en œuvre par les autres directions sectorielles.

La mise en regard des quatre cas étudiés indique que cette convergence dans la concurrence entre Régions et Métropoles s'accompagne d'une intensification des différences entre territoires. Dans sa forme comme dans son contenu, la démarche *Pays de la Loire 2040* présente davantage de similitudes avec la prospective menée par la métropole nantaise qu'avec l'exercice *Rhône-Alpes 21*.

Deux facteurs expliquent cette situation. Le premier facteur concerne l'atténuation du cadrage national de l'activité prospective, avec l'affaiblissement du rôle de l'État. Cette évolution est particulièrement notable au niveau régional, alors que celui-ci était structurellement marqué par le poids de l'État central et déconcentré. Depuis le milieu des années 2000, on observe un décalage entre une prospective experte produite par les administrations étatiques et la prospective participative portée par les collectivités.

L'intensification des circulations entre région et métropole d'un même territoire constitue le deuxième facteur de cette évolution. Ces circulations concernent aussi bien les individus – comme le montre l'arrivée au Conseil régional Rhône-Alpes de l'ancien directeur de la mission prospective du Grand Lyon – que les dispositifs. Les formes prises par la prospective ligérienne sont fortement influencées par les dispositifs mis en œuvre lors de la démarche *Ma Ville Demain* à Nantes.

DÉTOUR PAR LE FUTUR

Conclusion générale

Suivre au plus près les pratiques prospectives des acteurs pour en interroger le sens et la fonction : telle est l'ambition de cette recherche. En mêlant immersion ethnographique et approche comparative, nous avons démontré que ces démarches éphémères mais répétées ne sont pas mobilisées pour gouverner le long terme mais pour faire tenir l'institution par le futur. Ce constat nous a conduit à mettre en exergue, à travers le concept d'énoncé d'institution, l'importance de la dimension discursive dans le processus d'institutionnalisation. Par la production collective d'un discours prospectif, les porteurs de ces démarches poursuivent trois objectifs : démontrer l'unité de l'institution, justifier son utilité et en revendiquer le pilotage.

L'analyse des seize démarches prospectives menées sur les quatre territoires étudiés valide ces hypothèses et vient expliciter la contribution de l'activité prospective à l'institutionnalisation des régions et des métropoles en France depuis les années 1950. Ce travail met aussi en lumière les transformations de cet usage du futur sur la moyenne durée, à travers la distinction de quatre périodes correspondant chacune à une génération de démarches prospectives.

La première période (1955-1983) se caractérise par la volonté de faire exister par anticipation ces nouvelles échelles d'intervention publique à travers la planification à long terme. Conçu comme une déclinaison territoriale de la planification nationale, ce recours au futur se fait sous la forme de prévisions quantifiées et de projections démographiques. Il s'inscrit dans le cadre d'une tentative réformatrice plus large de l'organisation territoriale française, que nous avons qualifiée de régionalisation et de métropolisation fonctionnelles.

La deuxième génération de démarches prospectives (1983-1995) vise à réactiver les échelles régionales et métropolitaines après une décennie 1970 marquée par le retour des niveaux communal et départemental. S'appuyant sur l'expertise universitaire pour donner à voir les tendances socio-économiques à l'œuvre sur les territoires, une nouvelle génération d'élus et de techniciens mobilise le futur pour susciter un besoin d'institution tout en contournant les résistances des notables politiques locaux et de leur administration.

Durant la troisième période (1995-2004), c'est à travers l'énonciation d'un projet d'action publique transversal que la prospective participe à l'institutionnalisation des régions et des métropoles, dans un contexte de renforcement des dynamiques centrifuges territoriales et sectorielles. Ces démarches visent alors à affirmer la vocation stratégique de ces institutions tout en accompagnant le développement de leurs compétences opérationnelles. Le futur est présenté comme une série de « signaux faibles » et d'orientations stratégiques.

La quatrième et dernière génération de démarches (2004-2015) marque une inflexion dans la place de ces énoncés d'institution, avec un rapprochement entre prospective et participation. Ces démarches sont utilisées pour construire un discours politique à destination des habitants pour démontrer la capacité de ces institutions, souvent présentées comme technocratiques, d'être à l'écoute des citoyens et de préparer leur avenir. Le futur est mobilisé pour créer du commun et rétablir un consensus face aux contradictions croissantes de l'action publique territoriale et à l'augmentation des protestations. Cet impératif consensuel explique l'accent mis sur les valeurs et les attentes des citoyens.

Dans cette conclusion, nous exposons les éléments transversaux à ces quatre périodes afin de mettre en lumière les apports théoriques et empiriques de notre recherche. Dans un premier temps, nous revenons sur l'objet « prospective » pour en éclairer les caractéristiques. Puis nous présentons l'intérêt d'une approche discursive de l'institutionnalisation des régions et des métropoles sur la moyenne durée, avant d'esquisser les pistes de recherche futures pour prolonger notre réflexion sur l'usage du futur et le concept d'énoncé d'institution.

1. Les pratiques prospectives des acteurs : retour sur l'objet d'étude

Faiblement codifiée et sans définition établie, la prospective est un objet difficile à saisir. C'est pour dépasser cette difficulté que nous avons adopté une démarche inductive, centrée sur les pratiques des acteurs et la matérialité des dispositifs mis en œuvre. Cette approche nous a permis de mettre à distance des méta-discours sur les objectifs supposés de l'activité prospective pour en interroger les fonctions latentes.

Le risque était néanmoins de s'enfermer dans le constat de la diversité des démarches étudiées et des contextes dans lesquels elles prennent place. La comparaison a été un élément clé pour éviter de faire disparaître notre objet derrière l'hétérogénéité de nos cas. Une des vertus de la comparaison consiste en effet à mettre en lumière les invariants des différentes démarches analysées. À l'issu de ce travail empirique, il devient alors possible de mentionner les caractéristiques de la prospective et d'en préciser la définition.

1.1. Un instrument à l'état liquide : la prospective dépendante de ses utilisateurs

L'analyse comparative de la prospective au concret apporte tout d'abord un éclairage sur une des questions théoriques qui traversent cette recherche : la prospective est-elle un instrument d'action publique (IAP), c'est-à-dire un dispositif sociotechnique stabilisé à même d'avoir des effets propres sur le comportement des acteurs (Le Galès et Lascoumes 2004) ? Pour qualifier les spécificités de notre objet, nous proposons la notion *d'instrument à l'état liquide*. Plutôt que d'apporter une réponse binaire à la question de savoir s'il s'agit ou non d'un IAP, cette notion introduit un continuum, en soulignant que tous les instruments n'ont pas le même degré de solidité. Pour un même IAP, ce degré est d'ailleurs susceptible d'évoluer dans le temps : en fonction du travail des acteurs, l'instrument peut changer d'état.

C'est la faible stabilisation de ses propriétés techniques qui nous conduit à présenter la prospective comme un instrument à l'état liquide. Sa matérialisation passe le plus souvent par des dispositifs assez lâches dont la signification et la portée

restent équivoques et incertaines : la mise en place de groupes de travail, l'élaboration de scénarios, la publication de rapports, etc. Les efforts de codification de cette pratique portés par les experts nationaux de la prospective sont restés largement inaboutis. Le travail de technicisation et de théorisation de la prospective impulsé par la DATAR durant les années 1960 n'est pas parvenu à donner un statut scientifique à cette activité. Le financement de recherches méthodologiques, la rédaction de manuels ou l'organisation de formation n'ont pas suffi à harmoniser les pratiques prospectives et à en imposer une définition stable et unique. Si bien que les « prospectivistes » contemporains consacrent l'essentiel de leur effort à tenter (en vain) d'établir une frontière lisible entre ce qui relève de la « vraie prospective » et ce qui correspond à une utilisation usurpée de la notion[110].

Plusieurs facteurs expliquent ce déficit de solidité technique de la prospective. Premièrement, son histoire en dents de scie fait obstacle à la codification de cette pratique et à sa stabilisation, en empêchant la mise en place de routines. Le caractère éphémère de chaque démarche laisse les acteurs dans une situation d'improvisation quant à sa déclinaison opérationnelle. L'absence d'ancrage académique de la prospective constitue un deuxième facteur explicatif. Malgré (ou à cause de) leur participation à cette activité, les universitaires ont toujours été réticents à reconnaître un caractère scientifique à cette pratique et surtout à son objet, le futur. L'étude de ce qui peut advenir – qui par définition n'existe pas encore – rend difficile la distinction entre l'analytique et le normatif. Troisièmement, cette absence de codification technique résulte surtout de la fragmentation des experts et de la diversité des utilisateurs de la prospective. Dans le premier chapitre, nous avons montré que la genèse et la diffusion de la prospective se sont faites par agrégation de motivations différentes voire divergentes. Cette cohabitation entre des définitions et des pratiques hétérogènes s'est poursuivie depuis. À l'image de cette pluralité, la sphère des « prospectivistes » reste très éclatée, tant au niveau des organisations que des pratiques[111].

[110] Combien de fois dans notre recherche avons-nous entendu de la part de nos interlocuteurs la réaction suivante : « ah oui mais telle démarche, ce n'est pas vraiment de la prospective. » Cette remarque est surtout formulée par les acteurs qui se présentent comme des experts de la prospective. Du côté des personnes en charge de la mise en œuvre des démarches étudiées, elle s'exprime davantage sous une forme interrogative : « Je ne sais pas si on fait de la prospective, mais… »

[111] Lors des entretiens menés avec quelques experts de la prospective, tous m'ont souligné la fragmentation de leur milieu professionnel, « les oppositions de chapelles » et les « concurrences entre gourous ».

Ce constat du déficit de solidité technique conduit à interroger les effets propres de la prospective et leur caractère générique, indépendamment de leur contexte d'utilisation. Nous rejoignons en cela les travaux récents sur l'instrumentation, qui prennent leur distance avec le risque d'une potentielle dérive fonctionnaliste de l'approche par les instruments. À partir d'études de cas empiriques, plusieurs recherches soulignent le caractère incertain des IAP (Baudot 2011), mettent en lumière les transformations de leur processus d'appropriation (Crespin 2006) et les résistances qui leur sont opposées (Le Bourhis et Lascoumes 2014). En écho à ces conclusions, notre travail sur la prospective montre que les usages priment sur les propriétés intrinsèques de l'instrument. Ces propriétés se recomposent en situation ; elles n'ont ni le même degré de solidité, ni la même signification en fonction de la façon dont la prospective est mobilisée. Cette conclusion invite à élargir le spectre d'analyse de l'instrumentation de l'action publique (Halpern, Lascoumes et Le Galès 2014). Celle-ci ne se limite pas au choix de tel ou tel instrument, elle désigne aussi leurs modalités d'utilisation et le travail des acteurs pour en renforcer (ou non) la solidité sociotechnique.

Cette affirmation invite à prolonger le dialogue théorique entre sociologie de l'action publique et sociologie des techniques, dans la continuité des premiers travaux sur l'instrumentation (Le Galès et Lascoumes 2004). En s'interrogeant sur l'utilisation des objets techniques (Akrich 1993 et 1998 ; Oudshoorn et Pinch 2003) et sur la diffusion des innovations (Pinch et Bijker 1987; Lie et Sorensen 1996), ces chercheurs ont mis en lumière l'importance du processus d'interaction entre l'instrument et ses utilisateurs. Ils soulignent l'instabilité et la plasticité des instruments, en démontrant que le « bon usage » est à la fois construit et incertain, que le mode d'emploi ne cesse d'être mis à l'épreuve par les utilisations de l'instrument en situation. Les concepts de *flexibilité interprétative* (Pinch et Bijker 1987), de *traduction* (Callon 1984b) et de *domestication* (Silverstone et Hirsch 1994 ; Lie et Sorensen 1996) aident à appréhender ces interactions entre un instrument équivoque et une pluralité d'utilisateurs.

Selon nous, cette sociologie des usages peut apporter plusieurs éléments aux travaux sur l'instrumentation de l'action publique. D'une part, elle invite à dépasser la distinction entre conception et utilisation de l'instrument. En focalisant son attention sur la genèse des instruments, l'approche par les IAP risque en effet de

surévaluer la solidité de l'instrument lors de sa mise en œuvre. Or la fabrique de l'instrument est inséparable de son utilisation, comme nous avons tenté de le démontrer avec le cas de la prospective. Les propriétés techniques de l'instrument et sa signification évoluent en situation, en fonction de la façon dont il est investi par les acteurs qui le mobilisent (ou non). Ces transformations sont d'autant plus fortes que le degré de technicité de l'instrument est faible.

D'autre part, cette approche par les usages permet de redonner une place centrale aux acteurs dans l'analyse des dispositifs d'action publique et de leur matérialité. Marquée par l'héritage foucaldien (Lascoumes 2004), la sociologie politique de l'instrumentation considère surtout les instruments comme une contrainte venant cadrer le comportement des acteurs en interprétant ces dispositifs sociotechniques comme un vecteur de « gouvernement des conduites » (Foucault 1994). En adoptant une perspective plus proche de de Certeau (de Certeau 1980), l'approche par les usages envisage plutôt l'instrument comme une ressource mobilisée par les acteurs[112], leur utilisation pouvant donner lieu à une concurrence voire à un conflit entre des groupes d'acteurs aux motivations divergentes.

Présenter la prospective comme un instrument à l'état liquide ne revient-il pas à remettre en cause la pertinence de cette recherche et la consistance de son objet ? Quel intérêt peut-il y avoir à étudier un objet dont les contours sont sans cesse brouillés par des usages pluriels ? À l'issue de notre recherche, nous affirmons que la consistance de la prospective tient davantage à sa charge symbolique qu'à ses propriétés intrinsèques. La prospective existe moins par ses caractéristiques techniques que par les valeurs et les croyances qui l'entourent : l'importance de l'anticipation, la vision volontariste de l'action publique, la nécessité du changement dans un monde en mutation, le dépassement des clivages partisans, etc.

Cette charge symbolique ne préexiste pas à l'instrument. Sa stabilisation ne se limite pas à une période de genèse. Sans cesse mise à l'épreuve par de nouvelles utilisations, elle est le fruit d'une sédimentation d'héritages historiques, dont la signification est produite par les acteurs. Dans cette optique, les travaux sur l'histoire de la prospective jouent un rôle important pour constituer la prospective

[112] Une telle approche rejoint la perspective adoptée par Sophie Jacquot et Cornelia Woll dans leur travail sur l'européanisation. À travers le concept d'usages, Jacquot et Woll montrent comment les États-membres ont un recours différencié à l'Union européenne. Pour ces auteures, « l'usage politique correspond à la médiation réalisée par un acteur entre une ressource (élément matériel ou immatériel) qui lui est fournie par le processus d'européanisation et l'action qu'il va mener en relation avec les institutions.» (Jacquot et Woll 2004)

comme une pratique autonome et consistante. Il est d'ailleurs frappant de voir que tous les manuels de prospective commencent par une partie historique, proposant ainsi plusieurs versions de la genèse de cette activité et de sa diffusion progressive.

1.2. Une politique « emblématique » : la mobilisation conjoncturelle du futur

Un deuxième apport de notre analyse de l'activité prospective des régions et des métropoles peut être résumé par le paradoxe suivant : malgré son orientation vers la longue durée, l'utilisation de la prospective obéit avant tout à des facteurs conjoncturels. Pour expliquer ce paradoxe, nous proposons de mobiliser le concept d'action « emblématique » développé par Alexandre Siné (Siné 2006, p. 142 et suivantes). Analysant les finances publiques, Siné utilise ce terme pour qualifier les lignes budgétaires soumises à de fortes variations, en décalage avec les évolutions incrémentales du reste du budget. Si ces lignes représentent une part marginale du budget total, elles se distinguent des autres par leur caractère politiquement marqué[113]. L'activité prospective partage plusieurs points communs avec ces budgets emblématiques.

La première ressemblance est le caractère irrégulier et conjoncturel du recours au futur. La prospective ne relève ni de cycles balisés avec des échéances explicites et répétées comme pour les CPER[114] par exemple, ni d'une obligation formelle imposée par un tiers comme pour l'évaluation dans le cas des Fonds européens. Son usage se fait à l'initiative des institutions qui conduisent ces démarches. Relevant plus souvent d'une décision improvisée que d'une stratégie explicite, l'usage de la prospective est fortement influencé par le contexte politique et institutionnel. Il prend la forme de démarches ponctuelles, centrées sur l'élaboration d'un énoncé formalisé. Une fois le document publié, la démarche est considérée comme terminée et l'implication des acteurs se réduit, voire disparaît. Valable pour l'ensemble des institutions étudiées, ce caractère éphémère provoque une discontinuité temporelle de l'activité prospective, marquée par une alternance entre des pleins et des vides. La

[113] Est emblématique un « budget qui connaît une augmentation très perceptible et non-incrémentale de ses crédits initiaux, qui est saisi par des enjeux partisans, investi d'une valeur politique, qui est susceptible d'être utilisé politiquement, qui est emblématique d'une volonté et qui marque le traitement d'un problème à l'agenda du gouvernement. » (Siné 2006, p. 148)

[114] Les Contrats de Plan État-Région sont un document liant l'État et la Région pour une durée de cinq ans. Élaborés par les services du Conseil régional et de l'État déconcentré, ils obéissent à une procédure et à des priorités définies par décret du Premier ministre.

notion de « génération de démarches » illustre cette histoire en dents de scie du recours à la prospective par les collectivités territoriales en France.

Le deuxième point commun de la prospective avec les « actions emblématiques » analysées par Siné porte sur la place des élus. Aux niveaux des Régions comme des Métropoles, les élus et leurs collaborateurs occupent une place centrale dans la conduite de ces démarches. Du fait de son ambiguïté entre l'identification du probable et la définition du souhaitable, la prospective vient sans cesse questionner et déplacer la frontière entre le politique et le technique. En témoigne le rôle croissant occupé par les cabinets d'élus.

Un troisième élément justifie ce caractère emblématique de l'activité prospective : le décalage entre la visibilité de ces démarches et leur poids financier. Si elles représentent une fraction marginale du budget par rapport aux autres politiques publiques, ces démarches sont largement mises en avant par les collectivités pour présenter leurs actions vis-à-vis de leurs partenaires et de leurs électeurs. Relayé dans de nombreux supports de communication de l'institution (journal édité par la collectivité, carte de vœux, bilan de la mandature…), l'énoncé prospectif est fortement associé aux acteurs qui le portent. La démarche devient un emblème de leur intervention, une preuve de leur implication.

Cependant, la prospective se différencie des budgets emblématiques par la faible prégnance du clivage partisan. Contrairement aux budgets évoqués par Siné (l'éducation, la sécurité…), la prospective n'est pas associée à une identité partisane, ni en termes de valeurs, ni en termes de clientèles. Les démarches analysées recouvrent une grande diversité d'appartenance partisane : des gaullistes aux socialistes en passant par les écologistes ou les centristes. Lorsqu'un clivage politique entoure ces démarches, c'est autour de la ligne majorité / opposition qu'il se définit. Le recours à la prospective intervient moins comme un marqueur partisan que comme un signal de renouvellement. Il a vocation à impulser une nouvelle dynamique, en rouvrant la discussion sur le futur souhaitable et en redéfinissant les bornes du champ des possibles.

Ce caractère emblématique de la prospective introduit une situation de dépendance de l'énoncé prospectif vis-à-vis des initiateurs de la démarche. Le succès d'un énoncé est moins déterminé par ses propriétés intrinsèques que par le poids des

acteurs qui le portent. Ce poids n'est pas figé : il est sans cesse redéfinit par l'évolution de la conjoncture politico-institutionnelle et des rapports de force partisans ou administratifs. La démarche *Rhône-Alpes 21* illustre la fragilité de l'énoncé prospectif. Lancée en 2007, cette dernière avait été fortement portée par un vice-président écologiste, qui s'était directement impliqué dans l'élaboration du document comme dans l'animation des réunions. Dans un contexte de tension croissante entre les composantes de la majorité PS-PC-EELV à l'approche des élections régionales, ce vice-président s'est progressivement retrouvé marginalisé au sein de l'exécutif. Suscitant les oppositions jusque dans son propre camp, l'élu écologiste n'a pas été reconduit par son parti aux élections de 2010. Si bien qu'après les élections, aucun élu n'était là pour porter cet énoncé, qui avait pourtant été pensé comme le nouvel agenda de l'action publique régionale.

La carrière d'un énoncé prospectif est donc à la fois incertaine et réversible. Elle dépend aussi de sa capacité à être appropriable par d'autres acteurs, à se détacher de ses producteurs pour s'imposer comme un élément incontournable. Le succès de *Lyon 2010* démontre cette affirmation. En effet, la propagation de cet énoncé s'est accompagnée d'une marginalisation du groupe d'élus qui l'avait élaboré (cf. chapitre 3). Publié par l'agence d'urbanisme avant les élections municipales de 1989, le projet *Lyon 2010* avait fait l'objet d'un colloque rassemblant l'ensemble des élites politiques locales. Il a ensuite été réapproprié par le nouveau président de la Communauté urbaine, Michel Noir, élu maire de Lyon en 1989. Alors qu'il avait été peu impliqué dans l'élaboration de l'énoncé prospectif, Michel Noir en fait la ligne directrice de son action à l'échelle métropolitaine et tente même de reproduire l'exercice à l'échelle de la Région urbaine de Lyon.

Un troisième élément est à mentionner en lien avec ce caractère emblématique de la prospective, en intégrant la question des temporalités. Les effets d'un énoncé d'institution ne sont pas forcément immédiats ; ils peuvent se manifester à retardement. C'est le cas lorsque certains acteurs évoquent des démarches anciennes pour renforcer la crédibilité et l'ancrage historique du nouvel énoncé qu'ils construisent. Cette mobilisation de la prospective passée comme ressource de légitimité est très visible avec les OREAM. Alors que ces démarches ont eu peu de conséquences à court terme du fait du retournement de la conjoncture, elles

continuent à être invoquées aujourd'hui comme un moment fondateur de la construction métropolitaine.

Le travail *d'amnésie volontaire* évoquée précédemment cohabite ainsi avec un phénomène de *généalogie mythifiée*. La plupart des documents publiés à l'issu des démarches prospectives mentionnent en introduction les démarches passées, pour en souligner à la fois l'évidente filiation et la nécessaire mise à jour. En inscrivant ces nouveaux énoncés dans l'histoire longue de l'institution, cette généalogie mythifiée permet d'atténuer le caractère fragmenté de l'histoire prospective, quitte à reconstruire une continuité entre des éléments divergents.

1.3. L'articulation entre prospective, futur et long terme

L'analyse des usages de la prospective sur la moyenne durée permet enfin d'interroger les liens entre prospective, futur et long terme. Elle montre d'une part que l'association entre prospective et long terme n'est ni automatique, ni continue : elle correspond en fait à une parenthèse dans l'histoire de la prospective. Elle éclaire d'autre part la façon dont le futur est mobilisé par la prospective comme une ressource discursive.

L'association entre prospective et long terme est historiquement située. Elle résulte de l'action des institutions planificatrices de l'État (le Commissariat du Plan et la DATAR) pour mettre en lien ces deux termes, à travers la notion d'aménagement du territoire. Les deux premiers chapitres ont mis en lumière les motivations et les modalités de ce travail, tant au niveau national qu'aux niveaux locaux. La référence au long terme agit comme un moyen pour mettre à distance les institutions gestionnaires centrées sur le court terme et pour s'émanciper des contraintes de la prévision à moyen terme. Elle s'appuie pour cela sur des outils hérités de la planification : les projections quantifiées et territorialisées, et la programmation des investissements et des infrastructures. Ce couplage est rendu possible par le contexte dans lequel il prend place, marqué par l'objectif de modernisation et la croyance des acteurs dans leur capacité à connaître et orienter les mutations à long terme.

Les trois chapitres suivants indiquent cependant que ce couplage est progressivement remis en cause. À partir des années 1990, c'est une dynamique

inverse qui s'observe avec une déconnexion entre prospective, long terme et aménagement du territoire. Dans un contexte de raréfaction des ressources budgétaires et de mise à l'agenda des problématiques environnementales, le long terme apparaît comme un nouvel espace de conflit, alors qu'il avait jusqu'ici servi de facteur de convergence. Dès lors, la prospective prend ses distances avec la programmation à long terme pour se concentrer sur les mutations d'ordre qualitatif et sur l'anticipation des attentes des citoyens. Les horizons temporels envisagés deviennent plus ambigus. Certes, les dates lointaines continuent à être mentionnées dans le titre de ces démarches (« Pays de la Loire 2040 », « Nantes 2030 »…), mais elles changent de statut. Leur évocation devient métaphorique (« Millénaire 3 », « Rhône-Alpes 21 », « Ma ville demain ») et cesse de structurer le travail de projection des acteurs.

L'exemple de l'aéroport Notre-Dame-des-Landes illustre cette dissociation entre prospective et long terme. La programmation de cette infrastructure avait été un élément important du schéma de l'OREAM Nantes – Saint-Nazaire et des premiers plans régionaux. Quarante ans plus tard, cette question est au cœur de l'agenda politique et suscite de nombreuses controverses. Mais elle est littéralement évacuée des démarches prospectives lancées par Nantes Métropole et le Conseil régional Pays de la Loire.

Quelle est la place du futur dans la prospective, si celui-ci ne correspond pas forcément au long terme ? L'étude du recours à la prospective nous conduit à considérer le futur comme une ressource discursive mobilisée par les acteurs dans leur travail d'élaboration d'un énoncé d'institution.

La référence au futur agit comme un moyen de contourner les oppositions et de mobiliser les soutiens. De fait, les démarches prospectives sont souvent lancées en situation de blocage pour les institutions qui les portent. Dans les années 1980, la prospective intervient dans une période de creux pour l'affirmation des régions et des métropoles. Elle est ainsi mobilisée pour tenter de remettre à l'agenda la question du changement d'échelle de l'action publique. Dix ans plus tard, la situation de blocage est différente. La prospective sert à temporiser, dans un contexte de réactivation des oppositions face à la montée en puissance des métropoles.

En provoquant un changement de registre discursif, le recours au futur facilite la mise à distance de la situation présente. Du registre de la négociation, marqué par l'affrontement entre des intérêts bien identifiés, il entraîne le passage au registre de l'anticipation, de manière à mettre l'accent sur les incertitudes et les éléments de convergence. En inscrivant les échanges dans un horizon lointain ou relativement indéfini, le futur représente aussi un facteur de mobilisation. Il permet aux acteurs de s'engager dans l'échange en tant que parties prenantes, sans pour autant être lié par des engagements opposables. Si le futur est l'affaire de tous, c'est aussi qu'il n'engage personne.

Ce constat pointe aussi les limites du futur. Du fait de son absence de dimension prescriptive, le futur apparait comme une ressource par défaut. Les acteurs y ont recours lorsque les autres ressources ne sont plus disponibles. Dans le cas contraire, ils préfèrent s'orienter vers des instruments plus solides, afin de garantir des effets d'irréversibilité. Faiblement contraignante, la prospective est une ressource du pouvoir faible (Béhar 2013). Elle intervient dans des situations d'interactions qui ne permettent pas à ses utilisateurs d'imposer quoi que ce soit aux autres acteurs, ou aux autres institutions. C'est pour cela qu'elle est surtout mobilisée par des organisations récentes et incertaines, qui cherchent à s'affirmer face à des institutions établies.

2. L'institutionnalisation par les discours : coalitions discursives et luttes de définition

Cette thèse sur les usages de la prospective par les régions et les métropoles apporte aussi un nouvel éclairage sur l'institutionnalisation des collectivités territoriales en France, et sur la place qu'y occupent les pratiques discursives des acteurs. En revenant sur les générations successives de démarches prospectives, nous avons voulu démontrer l'intérêt d'étudier les institutions locales sur la moyenne durée. Il s'agissait d'adopter une focale intermédiaire entre l'histoire longue du pouvoir local et l'histoire courte des réformes institutionnelles et de leur mise en œuvre, de manière à restituer la complexité du phénomène de décentralisation.

L'institutionnalisation des régions et des métropoles n'a rien d'automatique ni de linéaire. Elle résulte d'un travail des acteurs sans cesse renouvelé et toujours contesté pour faire exister ces institutions nouvelles et en établir la consistance. L'analyse de l'activité prospective de ces collectivités constitue une voie d'accès privilégiée pour étudier ce travail discursif de définition de l'institution. Contrairement aux réformes institutionnelles qui se déroulent au niveau central, les démarches prospectives sont menées par les collectivités elles-mêmes, à leur échelle. Leur caractère éphémère mais répété facilite le repérage des inflexions et des transformations des énoncés produits et des acteurs qui les portent. Il donne ainsi de nombreux éléments sur la façon dont les régions et les métropoles se positionnent au sein de l'organisation territoriale française, ou tentent de le faire…

Synthétisant les apports théoriques de ce travail empirique, cette section revient d'abord sur le concept d'institutionnalisation dans une perspective pragmatique. Puis nous y résumons les principales évolutions des régions et des métropoles depuis ces cinquante dernières années. Dans un dernier temps, nous exposons les apports de la mise en regard entre ces deux niveaux d'institutions.

2.1. L'institutionnalisation des régions et des métropoles : un processus incertain

Avec le concept d'institutionnalisation, la science politique a depuis longtemps montré que les institutions relèvent moins d'un état que d'un processus (Lagroye et Offerlé 2011). Concernant les collectivités territoriales, ce

processus est tantôt abordé du côté des réformes institutionnelles et de leurs mise en œuvre (Desage 2010 ; Bezès et Le Lidec 2011), tantôt analysé à partir du comportement des acteurs et de leurs interactions (Nay 1997). Dans ce travail, nous avons proposé une autre entrée pour donner à voir ce processus, en se focalisant sur les pratiques discursives des acteurs et sur leur travail de définition de l'institution. Déclinée empiriquement à partir d'une étude de l'activité prospective des régions et des métropoles, cette entrée met en exergue le caractère incertain de ce processus et permet de mieux en saisir les évolutions.

L'institutionnalisation désigne tout d'abord un processus en tension. Le travail de définition de l'institution voit s'affronter une multitude d'énoncés divergents voire contradictoires, quant à la forme et au rôle de l'institution concernée. Ce processus déborde largement le cadre des débats parlementaires qui précèdent les lois de décentralisation : il se prolonge en dehors de ces moments de réforme et implique de nombreux autres acteurs.

Cette tension est d'abord visible entre les différents niveaux de collectivités d'un même territoire, chacun cherchant à affirmer son rôle prépondérant dans la conduite de l'action publique territoriale en dépit du principe constitutionnel de non-tutelle d'une collectivité sur une autre. Débuté dès les années 1960 (Grémion 1976 ; Gaxie 1997), ce chantier de recherche sur les luttes d'institution mérite d'être prolongé. En déplaçant la focale des réformes législatives vers des démarches prospectives non-prescriptives, nous avons montré que ces luttes ne correspondent pas uniquement à un conflit entre des intérêts opposés, mais aussi à un affrontement entre des représentations différentes de l'organisation territoriale de l'action publique et de son fonctionnement. Dit autrement, ces luttes passent autant par le discours que par la règle à travers la constitution de coalitions discursives (Hajer 1993) autour d'un même énoncé (Zittoun 2013b).

D'autre part, ces tensions définitionnelles existent aussi à l'intérieur même de la collectivité. Les régions comme les métropoles ne sont pas des organisations unifiées aux intérêts clairement définis qui seraient en lutte les unes contre les autres. Il s'agit plutôt d'ensembles hétérogènes et composites, confrontés à de multiples dynamiques centrifuges. Et cette réalité est structurelle : plus la collectivité gagne en effectifs, plus elle perd en cohérence interne avec la bureaucratisation de

son administration et l'accentuation des découpages sectoriels. Cette fragmentation potentielle invite à mettre en regard les dynamiques internes et externes à la collectivité dans l'analyse des luttes d'institutions. L'étude des démarches prospectives montre que ces coalitions discursives et leurs oppositions traversent l'institution autant qu'elles la dépassent, à travers l'enrôlement d'autres acteurs (les élites socio-économiques, les universitaires, les citoyens, etc).

Ce processus est aussi permanent. L'institutionnalisation ne peut se réduire à la création d'organisations nouvelles et à l'adoption de règles explicites ou implicites. Pour exister, elle ne doit cesser d'être performée par les acteurs via leurs comportements mais aussi leurs pratiques discursives. C'est tout l'objet des démarches prospectives : faire tenir l'institution par la démonstration de sa cohérence (son unité) et de sa pertinence (son utilité).

Cet enjeu est particulièrement prégnant pour les régions et pour les métropoles. En effet, l'existence de ces institutions récentes est régulièrement remise en question, tant au niveau supra avec les réformes législatives qu'aux niveaux infra, du fait des résistances des communes et des départements. Face à ces critiques, ces deux types de collectivités sont toujours obligés de faire leurs preuves et de marquer leur espace, d'où leur recours répété au futur et à la prospective.

Permanent, ce processus n'en est pas moins instable. La définition de l'institution est régulièrement bousculée par la recomposition des acteurs en présence et l'évolution de leurs préférences. L'étude des énoncés prospectifs sur la moyenne durée met en lumière les nombreuses mutations qui ont lieu entre deux générations de démarches, du côté du profil des acteurs impliqués comme du contenu des énoncés produits. Pour réactiver une coalition discursive, les acteurs à l'initiative de ces démarches sont contraints de faire évoluer l'énoncé qui sert de support à cette coalition. La récurrence de cette activité et ses transformations prouvent que le paysage institutionnel est un système en perpétuel mouvement.

Enfin, le processus d'institutionnalisation prend place dans un contexte construit par les acteurs. Nous l'avions énoncé en introduction, l'analyse des collectivités et de leur évolution peine à sortir de l'alternative entre deux entrées insatisfaisantes : une analyse focalisée sur les dynamiques internes à l'institution

d'une part, au risque d'une lecture hors-sol ; une approche centrée sur les mutations du contexte socio-économique (la mondialisation, la fragmentation des groupes sociaux, l'économie de la connaissance, etc.) d'autre part, qui peine à expliquer les mécanismes par lesquels ce contexte transforme l'institution.

L'étude des régions et des métropoles par leur activité prospective nous conduit à dépasser cette distinction entre endogène et exogène, pour décrypter la façon dont les acteurs mobilisent un certain cadrage du contexte pour élaborer et propager leur énoncé d'institution. Le contexte n'est jamais totalement donné, ni complètement absent : il constitue une sorte de magma équivoque que les acteurs traduisent et mobilisent pour justifier leur vision de l'institution par des éléments qui la dépassent. La prospective agit comme un moyen de faire parler une situation en devenir en dépit de ses incertitudes, pour démontrer la nécessité du changement.

Inspiré du pragmatisme et de la théorie de l'acteur-réseau (Latour 2006), cette approche nous conduit à souligner le rôle de l'expertise dans ce travail de définition de l'institution (Didier 2009), tout en en nuançant la portée. Quelles que soient ses formes (prévisions quantifiées, projections qualitatives, dires d'experts ou participation citoyenne), la production d'expertise tient une place importante dans l'activité prospective par sa capacité à donner à voir (et à objectiver) un monde en devenir. Que ce soit par l'affirmation de tendances lourdes ou par la valorisation de certaines valeurs, elle contribue à cadrer la lecture des évolutions à l'œuvre et de leurs impacts pour l'institution et son territoire. Mais cette expertise ne pèse que lorsqu'elle est activée par une coalition discursive à même de la traduire en énoncé d'action publique et d'en propager le contenu au-delà du cercle d'acteurs qui l'a élaborée.

2.2. Un regard renouvelé sur les transformations des régions et des métropoles

Cette compréhension de l'institutionnalisation comme un processus incertain et cette entrée par la moyenne durée apportent de nouveaux éléments sur l'évolution des régions et des métropoles en France depuis les années 1960. Plus précisément, l'analyse de leur activité prospective donne à voir les transformations du discours tenus par ces deux types d'institutions (ou du moins par les acteurs en charge de ces

démarches) pour justifier leur existence. Elle amène à souligner le rôle du recours au futur dans l'émergence des régions et des métropoles.

Pour résumer l'évolution des énoncés d'institution portés par les régions et les métropoles depuis 1955, reprenons les trois hypothèses posées en introduction : démontrer l'unité, justifier l'utilité et revendiquer le pilotage. Dans nos quatre terrains, la succession de démarches prospectives témoigne tout d'abord d'un changement de registre de justification de ces deux niveaux d'action publique.

Dans les années 1960, l'unité des régions et des métropoles est démontrée par la planification territoriale à long terme (cf. chapitre 2). La dimension spatiale est omniprésente pour justifier la pertinence de ces nouveaux ensembles, en soulignant le poids des interdépendances entre les territoires qui les composent. L'importance du recours au support cartographique illustre cette stratégie. Ce registre est repris par les collectivités dans les années 1980, pour donner corps à cet impératif de changement d'échelle de l'action publique territoriale (cf. chapitre 3). La prospective s'appuie alors sur les travaux universitaires consacrés à la métropolisation et au néo-régionalisme.

Avec la troisième génération de démarches prospectives, la référence à la dimension spatiale s'atténue. Elle disparait quasiment dans la période contemporaine, confirmant l'hypothèse d'une dissociation entre prospective et planification territoriale. À mesure de leur institutionnalisation, les collectivités régionales et métropolitaines cessent de justifier leur existence par l'aménagement et la géographie. Elles se tournent d'abord vers les politiques publiques, avec l'élaboration d'un projet d'action publique (cf. chapitre 4) puis vers les valeurs et les attentes des citoyens avec un rapprochement entre prospective et participation (cf. chapitre 5). En cinquante ans, les régions comme les métropoles passent du registre de la planification à celui de la représentation politique.

Ce glissement traduit en creux les mutations des logiques centrifuges auxquelles sont confrontés les niveaux régional et métropolitain. Leur dynamique de fragmentation a longtemps été territoriale, du fait des résistances des communes et des départements face à l'émergence de ces nouvelles échelles à vocation intégrative. Cet éclatement géographique reste présent dans l'action publique régionale et métropolitaine. Mais avec le développement des compétences de ces deux

collectivités et la bureaucratisation de leur administration, le découpage sectoriel devient une nouvelle menace pour l'unité et la cohérence de ces institutions. C'est notamment le cas au niveau régional, particulièrement marqué par le fonctionnement de l'appareil d'État. L'élaboration d'un projet prospectif et transversal vise alors à réaffirmer la cohérence de l'action régionale ou métropolitaine, en soulignant qu'elle ne peut se limiter à une juxtaposition de politiques sectorielles autonomes.

L'accent mis sur les valeurs lors de la quatrième génération de démarches laisse penser que la dynamique centrifuge se déplace. Face à des sociétés locales de plus en plus fragmentées, la prospective participative aurait alors pour ambition de recréer du commun, à travers la valorisation d'un même sentiment d'appartenance et l'affirmation de valeurs consensuelles.

Cette évolution sur la moyenne durée se décline différemment lorsqu'il s'agit de la définition de l'utilité de ces institutions. L'analyse des démarches prospectives et de leur réception met à jour une tension persistante qui traverse les institutions régionales et métropolitaines entre deux fonctions distinctes : une fonction de coordination transversale d'une part, et une fonction d'interventions sectorielles d'autre part.

Dans le deuxième chapitre, nous avons montré que cette tension apparaît dès les premières années d'existence institutionnelle des régions et des métropoles. Mise en place dans le cadre de la déclinaison territoriale de la planification nationale, ces institutions ont avant tout une fonction de coordination et de concertation, elles n'ont pas de compétences de gestion (Quermonne 1963). Au niveau métropolitain, la création des Communautés urbaines en parallèle des OREAM jette le trouble sur cette situation : alors que les seconds ont pour unique vocation d'établir un schéma d'aménagement, les premières assurent la gestion technique des grands services urbains. Cette ambiguïté se retrouve au niveau régional quelques années après, avec la transformation des premières structures régionales en établissements publics avec des compétences dédiées.

Depuis, cette tension entre intégration fonctionnelle transversale et gestion mutualisée de compétences ciblées structure les luttes de définition sur la fonction de ces institutions. Ce clivage est particulièrement marqué au niveau métropolitain, entre les acteurs qui s'inscrivent dans l'héritage des OREAM (à commencer par les

agences d'urbanisme) et ceux focalisés sur la mise en œuvre des compétences de gestion dans un dialogue avec les communes. Le positionnement des élus apparaît plus ambigu. Au niveau régional, ce clivage apparait en filigrane entre les directions en charge de l'aménagement du territoire qui mettent l'accent sur la fonction de coordination et d'animation de la Région dans la droite ligne du régionalisme fonctionnel (avec l'appui des SGAR), et les autres directions sectorielles.

Nous avons émis en introduction l'hypothèse que ces énoncés d'institution sont aussi l'occasion pour les acteurs qui s'investissent dans leur élaboration de revendiquer le pilotage de l'institution. Les seize démarches analysées confirment cette hypothèse, même si les conséquences de chaque exercice en termes de leadership varient selon les cas. De manière plus transversale, notre recherche sur l'activité prospective des régions et des métropoles révèle une implication croissante des élus dans la conduite de ces démarches et dans la construction de ces énoncés.

Les élus sont placés en marge des premiers travaux de planification à long terme menés dans les années 1960. Pilotées par les administrations planificatrices en dialogue avec les grands corps techniques de l'État, ces démarches cantonnent les élus dans un rôle de lobbying et de protestation. De fait, la mise en place des Missions régionales comme des OREAM s'inscrit dans la stratégie gaulliste de contournement des élites politiques locales, perçues comme un facteur d'inertie et de blocage au projet modernisateur poursuivi à l'époque. Le recours au futur se fait donc contre les élus locaux, pour se focaliser sur l'alliance avec les « forces vives » du territoire.

Cette situation évolue progressivement à partir des années 1980. Sous l'impulsion de certains acteurs administratifs (notamment les agences d'urbanisme), une nouvelle génération d'élus s'approprie cette pratique. Ce détour par le futur leur permet de contourner les notables politiques qui restent à la tête des institutions communautaires, pour réactiver autour d'eux une coalition d'acteurs en faveur de la construction métropolitaine. L'exemple de Rhône-Alpes avec Charles Millon montre que cette logique est aussi valable au niveau régional. Pour ces élus, la prospective leur donne l'opportunité d'aborder une grande diversité de sujets (au-delà de leur délégation thématique) et de reprendre prise sur l'administration en allant tisser des alliances à l'extérieur de l'institution. La dernière génération marque l'aboutissement

de ce processus de domestication de la prospective par le politique, pour en faire un espace de délibération et mettre en scène leur fonction de représentation des citoyens et de leurs attentes.

Cette appropriation de ces démarches par les élus et leurs collaborateurs est doublée d'un processus de centralisation du pilotage des collectivités. C'est principalement le cas au niveau métropolitain, avec l'émergence de leaders politiques identifiés. Ceux-ci mobilisent la prospective pour investir l'échelle supra-communale et passer de la figure du maire à celle de leader d'agglomération. Cette centralisation est plus tardive dans le cas des Régions, qui restent marquées par le poids de l'administration et son cloisonnement sectoriel. Élus à la proportionnelle, les conseillers régionaux ont une assise politique bien plus faible que les maires. Les démarches mises en œuvre à la fin des années 1990 témoignent de cet éclatement des institutions régionales et de la capacité limitée des présidents de région à orienter les services. Néanmoins, l'exemple de *Pays de la Loire 2040* semble indiquer l'émergence d'un leadership politique régional en alliance avec la technostructure administrative.

L'implication croissante des élus dans cette acticité discursive éclaire en outre les mutations des modes de gouvernement de l'action publique territoriale et de ses registres de légitimation. Les travaux consacrés aux élus locaux ont souligné le passage d'une légitimation par les *inputs* centrée sur l'entretien de clientèles électorales, à une légitimation par les *outputs* focalisée sur la conduite de politiques publiques tangibles et ambitieuses (Borraz et John 2004; Pinson 2007; Cadiou 2014). L'évolution des formes de l'activité prospective et de ses acteurs témoigne de l'émergence d'un troisième registre de légitimation par les *throughputs* (Schmidt 2013)[115]. Le foisonnement de dispositifs mis en œuvre, l'accentuation de la dimension participative et la place qu'occupent les élus dans l'animation de ces démarches montrent l'importance du processus dans la légitimation de l'action publique.

[115] Vivien Schmidt distingue ces trois registres dans le rapport qu'ils entretiennent avec les destinataires des politiques publiques : « 'output' for the people, 'input' by (and of) the people and 'throughput' with the people » (Schmidt 2013)

2.3. Les apports de la comparaison

Que retenir de cette comparaison en trois dimensions (territoriale, scalaire et chronologique) ? La mise en regard de nos quatre terrains indique que les dimensions territoriales et scalaires n'ont pas le même poids en fonction des périodes.

Un premier résultat concerne la variation de la « part du national » (Pollard et Prat 2012) selon les périodes, mais aussi selon les échelles concernées. Le poids du cadrage étatique est plus prégnant au niveau régional qu'au niveau métropolitain, du fait de la présence des services déconcentrés de l'État avec les SGAR et du rôle des documents de planification comme les Contrats de Plan État-Région (CPER) et les Schémas régionaux d'aménagement et de développement durable des territoires (SRADDT). La deuxième et la troisième génération de prospective régionale indiquent que les lois de décentralisation de 1982-1983 ne se sont pas traduites par un retrait de l'État au niveau régional. On constate néanmoins une quasi-disparition de ce dernier dans les démarches les plus récentes. Au niveau métropolitain, l'émergence de leaders politiques à l'échelle supra-communale laisse l'État à distance de la prospective communautaire, même s'il revient épisodiquement dans la planification à long terme des aires métropolitaines avec les Chartes d'objectifs puis les Directives territoriales d'aménagement.

Ces variations invitent à différencier l'étude de la place de l'État dans l'action territoriale en fonction des niveaux d'intervention publique. La notion de « relations centre-périphérie » qui a longtemps structuré les travaux sur « le local » n'est plus en mesure de qualifier des configurations aussi éloignées (Pinson 2010). Ce constat invite à mettre l'accent sur l'étude comparative des différents niveaux territoriaux d'action publique, de leurs mutations et des rapports qu'ils entretiennent entre eux mais aussi avec les autres échelles de gouvernement, nationale et européenne.

Le deuxième résultat de la comparaison porte sur l'identification de cycles de différenciation (ou de standardisation) entre régions et métropoles. À partir de l'activité prospective de ces institutions, nous proposons de distinguer trois périodes.

Les années 1960 et 1970 correspondent à une situation de convergence entre ces deux niveaux. C'est l'époque de la déclinaison territoriale de la planification, à travers la politique nationale d'aménagement du territoire menée par la DATAR et le Commissariat général du Plan. Centrés sur l'élaboration de documents de

planification à long terme, les Missions régionales comme les OREAM se voient assignés une même fonction de coordination, d'anticipation et de concertation. La notion de « métropole régionale » témoigne de l'imbrication entre ces deux échelles. La régionalisation fonctionnelle et la métropolisation fonctionnelle participent d'une même entreprise modernisatrice, centrée sur la croissance démographique et la programmation urbaine. Elles subiront le même déclin, suite à l'échec du référendum de 1969 et au retour en force du système politico-administratif départemental.

Les décennies 1980 et 1990 marquent une période de différenciation entre ces deux échelons. La deuxième génération de prospective métropolitaine témoigne d'une prise de distance des intercommunalités vis-à-vis des Conseils régionaux : on ne parle plus de « métropole régionale » mais de « métropole européenne ». Investies par de jeunes élus entrepreneurs, les intercommunalités se focalisent sur l'intégration supra-communale et cherchent à se positionner vis-à-vis des autres métropoles françaises et internationales, dans un contexte de concurrence territoriale accrue. Tout juste constitués en collectivité territoriale de plein exercice, les Conseils régionaux restent contrôlés par l'(ex)administration d'État. Focalisés sur la négociation avec les Conseils généraux, les Régions délaissent les thématiques métropolitaines. Alors que les Métropoles cherchent à se positionner comme l'institution stratégique de référence, les Régions concentrent leur activité prospective sur la mise en cohérence et en visibilité de leurs différentes politiques sectorielles.

La période contemporaine se caractérise par une situation de concurrence. À partir du milieu des années 2000, on observe une standardisation du positionnement des Régions et des Métropoles. Dans les deux cas, les politiques menées se focalisent sur l'objectif de compétitivité à travers le soutien à l'innovation et l'investissement dans les grands équipements. Dans les deux cas, les présidents élus cherchent à reprendre la main sur l'administration, avec un rôle renforcé de leur cabinet. Dans les deux cas, les institutions mobilisent la prospective participative pour dépasser leur image technocratique, en mettant l'accent sur leur fonction de représentation politique et sur le dialogue direct avec les citoyens. Ce mouvement de standardisation place ces deux niveaux institutionnels dans une course à la proximité et à l'innovation, pour démontrer chacun leur capacité à être en phase avec les valeurs des citoyens et à l'écoute de leurs attentes. Cet affrontement est renforcé par

l'abandon de la dimension spatiale dans la définition de leur fonction : le discours sur la complémentarité des échelles laisse la place à une concurrence sur les compétences.

Cette convergence de positionnement ne se traduit pas pour autant par un alignement de leur capacité politique ni de leurs modalités d'intervention (Pasquier 2013). L'analyse de la construction de ces deux types de collectivité sur la moyenne durée montre que cette concurrence entre Régions et Métropoles ne se fait pas à armes égales : la montée en puissance du niveau métropolitain contraste avec la faiblesse persistante de l'échelon régional (Galimberti et Pinson 2013; Béhar 2013). Au-delà des questions de compétences et de capacité financière, ce contraste s'explique aussi par les logiques de fonctionnement de ces deux institutions. Selon nous, la force des Métropoles repose sur leur capacité à combiner une logique de mutualisation inter-communale et une logique d'intégration supra-communale. La démarche nantaise *Ma Ville Demain* illustre cette combinaison, entre mise en scène du rôle des vingt-quatre maires de l'agglomération et contrôle effectif de la conduite de l'exercice par le président de la Communauté urbaine et ses collaborateurs[116]. À l'inverse, les Conseils régionaux se caractérisent par leur fragmentation, tant au niveau politique du fait du mode d'élection des conseillers régionaux (scrutin de liste et circonscriptions départementales) qu'au niveau technique avec le poids des découpages sectoriels hérités de l'administration d'État. Il est probable que le regroupement des régions adopté par la loi MAPTAM renforce cette dynamique centrifuge.

[116] Cette combinaison est néanmoins fragile, du fait de sa faible formalisation juridique. Construite par tâtonnements, elle reste dépendante des équilibres politiques entre les maires qui composent l'agglomération. Cela explique l'ampleur des variations qui existent entre les métropoles françaises.

3. Les institutions et leurs énoncés : perspectives de recherche

Cette recherche sur l'usage de la prospective par les régions et les métropoles en France nous a conduit à forger le concept d'énoncé d'institution afin d'expliquer la fonction et la portée de ces démarches aussi fragiles qu'éphémères. Au croisement de la sociologie des institutions et de l'approche discursive des politiques publiques, ce concept vise à montrer que le recours au futur a moins pour objectif de gouverner le long terme que de faire tenir les institutions par le discours. Cette approche demanderait néanmoins à être mise à l'épreuve sur d'autres terrains et d'autres objets pour en confirmer les apports heuristiques. Trois pistes de recherche peuvent être mentionnées pour prolonger ce travail doctoral.

Une première piste consiste à analyser le rôle du recours au futur par d'autres institutions que les régions et les métropoles, à commencer par les départements et l'Union européenne. « Institution caméléon » (Procureur 2013) au centre de l'organisation territoriale française, les départements sont longtemps restés en retrait de l'activité prospective en France. Ce constat est de moins en moins vrai. Depuis le milieu des années 2000, de nombreux Conseils généraux ont entrepris leur propre démarche. L'analyse de ces démarches permettrait d'aborder une situation inversée par rapport aux régions et aux métropoles. Nous faisons l'hypothèse que le recours au futur par les départements vise moins à exister par anticipation qu'à en démontrer la modernité face au regain du discours sur leur obsolescence et leur nécessaire dévitalisation.

L'Union européenne est une autre institution dont l'usage du futur mériterait d'être analysé. Un tel travail porterait moins sur le *technological foresight* mené par la Commission dans les années 1980 avec le programme FAST que sur les démarches menées plus récemment pour l'élaboration de la *Stratégie de Lisbonne* ou *d'Europe 2020*. Comme pour les régions et les métropoles, ces documents stratégiques servent autant si ce n'est plus à définir la place et la fonction de l'institution qui les élabore qu'à orienter les politiques menées sur les dix années à venir. En complément des travaux mettant l'accent sur la construction discrète de l'Europe par l'économie ou par le droit (Vauchez 2014), une telle recherche apporterait un éclairage sur la place du discours dans l'institutionnalisation de l'Europe.

L'élargissement de l'analyse à d'autres terrains de recherche en France et en Europe constitue un deuxième prolongement possible. Cet usage du futur par les régions et les métropoles se retrouve-t-il ailleurs en Europe ? Les mutations identifiées entre les quatre générations de démarches analysées sont-elles aussi à l'œuvre en Allemagne, en Espagne ou en Italie ? Les deux premiers chapitres de la thèse laissent penser que l'activité prospective des collectivités en France est durablement marquée par le rôle des structures planificatrices nationales. Une comparaison transnationale permettrait de mettre cette hypothèse à l'épreuve et d'inscrire cette recherche dans la lignée des travaux comparatifs sur la gouvernance territoriale en Europe[117].

De la même manière, il pourrait être utile de tester nos résultats de recherche sur des territoires à forte identité historique, notamment au niveau des régions. Dans le choix de nos terrains, nous nous sommes focalisés sur les territoires sans identité régionale héritée de façon à analyser l'usage du futur pour donner de la consistance à ces périmètres institutionnels imposés par l'État. Cette sélection n'est pas sans conséquence sur notre compréhension de la régionalisation fonctionnelle dans les années 1960 puis 1980[118]. L'élargissement de la recherche à la région Bretagne ou Alsace serait utile pour tester la robustesse de notre interprétation et interroger l'ampleur des différences territoriales. Comment ces régions ont-elles mobilisé cette dimension identitaire dans l'élaboration de leurs énoncés prospectifs ? Quelles ont été les articulations entre l'usage du futur et l'usage du passé (Lavabre 1994) ?

Une troisième piste de prolongement reviendrait à appliquer notre cadre analytique à d'autres formes d'énoncé d'institution. Les démarches prospectives constituent un objet empirique intéressant, de par leur ambiguïté entre l'estimation du probable et la définition du souhaitable. Mais elles ne sont pas, loin de là, les seuls espaces de construction et de propagation des énoncés d'institution. L'élaboration d'un plan de mandat, la refonte de la communication voire la mise en discussion du budget sont autant de moments où l'institution est (re)questionnée et (re)définie par le discours des acteurs. Quels sont les acteurs qui s'emparent de ces

[117] Cf. notamment le projet de recherche de Romain Pasquier et Alistair Cole : « Territorial governance in Western Europe : between convergence and divergence » financé par la fondation Leverhulme (IN-2012-109) et par le Collegium de Lyon (2014).

[118] Pour une interprétation « revisitée » de ce processus, voir l'article de Romain Pasquier à partir de l'étude de la région Bretagne et de l'action du Comité d'études et de liaison des intérêts bretons (Pasquier 2003).

différents registres pour énoncer leur propre vision de l'institution, de son rôle et de ses fonctions ? Quelles ressources mobilisent-ils pour assurer la légitimité de leur énoncé et sa propagation ?

Plusieurs apports résulteraient d'une telle comparaison. D'une part, la mise en regard des démarches prospectives avec d'autres registres de discours plus techniques ou plus prescriptifs apporterait d'autres éléments pour qualifier les spécificités de cet usage du futur par les collectivités régionales et métropolitaines. D'autre part, elle permettrait d'analyser la confrontation entre ces multiples énoncés et les acteurs qui les portent. En effet, les luttes de définition de l'institution ne se limitent pas aux démarches prospectives, elles se déroulent en continu en mêlant plusieurs registres d'énoncé.

SOUVENIRS DU FUTUR

Sources

1. Bibliographie

AKRICH Madeleine, 1998, « Les utilisateurs, acteurs de l'innovation », *Education permanente*, n° 134.

AKRICH Madeleine, 1993, « Les objets techniques et leurs utilisateurs. De la conception à l'action » dans Les objets dans l'action, Paris, Editions de l'EHESS.

ALVERGNE Christelle et MUSSO Pierre, 2003, *Les grands textes de l'aménagement du territoire et de la décentralisation*, Paris, DATAR - la documentation française.

ALVERGNE Christelle et MUSSO Pierre, 2000, « Aménagement du territoire et prospective. Chroniques d'un devenir en construction », *Territoires 2020*, 2000, n° 1, p. 47‑56.

ANDERSSON Jenny, 2012, « The Great Future Debate and the Struggle for the World », The *American Historical Review*, vol. 117, n°5.

ANDERSSON Jenny, 2011, *FUTUREPOL: research proposal for the ERC grant*, Paris.

ANDERSSON Jenny et KEIZER Anne-Greet, 2014, « Governing the future. Science, policy making and public participation in the creation of institutional responses to the problems of the long term in the Netherlands and Sweden », *History and Technology*, vol. 30, n° 1-2, p. 104‑122.

ANDERSSON Jenny et RINDZEVICIUTE Eglé, 2015, *The Struggle for the Long-Term in Transnational Science and Politics. Forging the Future.*, New York, Routledge.

ANDERSSON Jenny et RINDZEVICIUTE Eglé, 2012, « The Political Life of Prediction. The Future as a Space of Scientific World Governance in the Cold War Era », *Les Cahiers européens de Sciences Po*, n° 4.

ANDRES Lauren et ZEPF Marcus, 2011, *Enjeux de la planification territoriale en Europe*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.

ASCHER François, BRAMS Lucien, DELAMARRE Aliette, LOINGER Guy, ROCHEFORT Michel, ROMEFORT Alain de, THEYS Jacques et WACHTER Serge, 1993, *Les territoires du futur*, Paris, DATAR / Editions de l'Aube.

AUGER Stéphane, 2011, *Prospective et Région Rhône-Alpes. Création, refondations et rôle d'une fonction administrative*, Lyon, Mémoire de Master 2 sous la direction d'Aisling Healy.

AURAN, 1987, *Prospective*, Nantes, Rapport de l'Agence d'études urbaines de la région nantaise.

AUST Jérôme, 2004, *Permanences et mutations dans la conduite de l'action publique. Le cas des politiques d'implantation universitaire dans l'agglomération lyonnaise (1958-2004)*, Lyon, Thèse de doctorat en science politique.

AUTRAN Stéphane, 2008, *« Lyon 2010 ». La planification stratégique permet à l'agglomération lyonnaise de prendre son avenir en main*, Lyon, Millénaire 3 - Grand Lyon.

BAGNASCO Arnaldo et GALES Patrick LE, 1997, « Les villes européennes comme société et comme acteur » dans *Villes en Europe*, Paris, La Découverte.

BALME Richard, 1997, « La région française comme espace d'action publique » dans *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, La Découverte, p. 179‑198.

BALME Richard, BROUARD Sylvain et BURBAUD François, 1995, « Coopération inter-régionale et genèse de l'espace public européen : le cas de la façade Atlantique », *Sciences de la société*, n° 34, p. 79‑95.

BARAIZE François et NEGRIER Emmanuel, 2001, *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan.

BAREL Yves, 1971, « Prospective et analyse de système », *Travaux et recherches de prospective*, 1971, n° 14.

BARONE Sylvain, 2011, *Les politiques régionales en France*, Paris, La Découverte.

BARONE Sylvain, 2008, *Le train des régions. Régionalisation des transports collectifs et recompositions de l'action publique*, Montpellier, Thèse de doctorat en science politique.

BARTHE Yannick, CALLON Michel et LASCOUMES Pierre, 2001, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil.

BAUDOT Pierre-Yves, 2014, « Le temps des instruments : pour une socio-histoire des instruments d'action publique » dans *L'instrumentation de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 193‑236.

BAUDOT Pierre-Yves, 2011, « L'incertitude des instruments. L'informatique administrative et le changement dans l'action publique (1966-1975) », *Revue française de science politique*, vol. 61, n° 1, p. 79‑103.

BEAL Vincent, 2012, « Résoudre les tensions entre généralisation et singularité par l'écriture comparative », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 19, n° 1, p. 39‑59.

BEAL Vincent et ROUSSEAU Max, 2008, « Néolibéraliser la ville fordiste. Politiques urbaines post-keynésiennes et re-développement économique au Royaume-Uni », *Métropoles*, n° 4.

BEHAR Daniel, 2013, « Régions et métropoles : entre rivalités géopolitiques et agencements coopératifs », *Pouvoirs Locaux*, n° 96.

BEHAR Daniel, 2002, « Au-delà de la décentralisation : repenser le pouvoir local » dans *Pour en finir avec la dé-centralisation*, Paris, DATAR / Editions de l'Aube.

BEHAR Daniel et ESTEBE Philippe, 1999, « L'Etat peut-il avoir un projet pour le territoire ? », *Annales de la Recherche Urbaine*, n° 82.

BELMESSOUS Fatiha, 2007, « L'émergence du problème des quartiers d'habitat social : une "fenêtre d'opportuunité" pour l'Agence d'urbanisme de Lyon ? (1978-1984) », *Territoire en mouvement*, n° 2.

BEN MABROUK Taoufik, 2007, « Le tournant qualitatif de la prospective et ses effets sur le gouvernement urbain : les enseignements de l'expérience lilloise », *Territoire en mouvement*, vol. 2.

BEN MABROUK Taoufik, 2006, *Le pouvoir d'agglomération en France. Logiques d'émergence et modes de fonctionnement*, Paris, L'Harmattan.

BENTAYOU Gilles, 2007, « De "l'atelier" à "l'agence" d'urbanisme de Lyon : nouveaux regards sur les quartiers anciens (1961-1983) », *Territoire en mouvement*, n° 2.

BERDOULAY Vincent et SOUBEYRAN Olivier, 1994, « Les nouveaux territoires de la prospective », *Espaces et sociétés*, n° 74-75.

BERGER Gaston, 1964, « L'attitude prospective » dans *Phénoménologie du temps et prospective*, Paris, PUF.

BERGER Gaston, 1957, « Sciences humaines et prévision », *La Revue des deux mondes*, 1957, n° 3.

BEZES Philippe, 2009, *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF.

BEZES Philippe, CHAUVIERE Michel, CHEVALLIER Jacques, MONTRICHER Nicole DE et OCQUETEAU Frédéric, 2005, *L'Etat à l'épreuve des sciences sociales. La fonction recherche dans les administrations de la Ve république*, Paris, La Découverte.

BEZES Philippe et LIDEC Patrick LE, 2011, « Ce que les réformes font aux institutions » dans *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin.

BONGRAND Philippe et LABORIER Pascale, 2005, « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue française de science politique*, vol. 55, p. 73.

BONNEVILLE Marc, 1989, « Compte-rendu du rapport de la Commission présidée par Jean Carrière, Rhône-Alpes, une prospective », *Revue de géographie de Lyon*, vol. 64, n° 1, p. 40-42.

BORRAZ Olivier, 2000, « Le gouvernement municipal en France. Un modèle d'intégration en recomposition », *Pôle Sud*, vol. 13, p. 11-26.

BORRAZ Olivier et GALÈS Patrick LE, 2005, « Local government in France: intercommunal revolution and new forms of governance » dans *Comparing local governance: Trends and Developments*, Palgrave.

BORRAZ Olivier et JOHN Peter, 2004, « The Transformation of Urban Political Leadership in Western Europe », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 28, n° 1.

BRENNER Neil, 2009, « Open questions on state rescaling », *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, vol. 2, n° 1, p. 123.

BRENNER Neil, 2004, *New Stat Spaces : Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, New York, Oxford University Press.

BRIZIO Amandine, 2013, « De la représentation des intérêts à l'expertise : pratiques et usages des sections prospectives au sein des Conseils Économiques et Sociaux Régionaux », Paris, Communication au congrès de l'AFSP.

CADIOU Stéphane, 2014, « Le maire et les paris (risqués) de l'action publique », *Pouvoirs*, n° 148, p. 43-55.

CALLON Michel, 1999, « Ni intellectuel engagé, ni intellectuel dégagé : la double stratégie de l'attachement et du détachement », *Sociologie du travail*, n° 41, p. 65-78.

CALLON Michel, 1984, « Elements pour une sociologie de la traduction : la domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'année sociologique*, vol. 36, p. 169-207.

CALLON Michel, 1982, « Pour une sociologie des controverses technologiques », *Fundamenta Scientiae*, vol. 3.

CARRIERE Jean, 1988, *Rhône-Alpes ? Une prospective. Rapport au Préfet de Région et au Président du Conseil Régional*, Lyon, Services d'études du SGAR.

CARTER Caitriona et PASQUIER Romain, 2010, « Introduction: Studying Regions as "Spaces for Politics": Re-thinking Territory and Strategic Action », *Regional and Federal Studies*, vol. 20, n° 3, p. 281-294.

CAZES Bernard, 1986, *Histoire des futurs, les figures de l'avenir de Saint-Augustin au XXIe siècle*, Paris, Seghers.

CEFAÏ Daniel, 2010, *L'engagement ethnographique*, Paris, Éditions de l'EHESS.

CEFAÏ Daniel, 1996, « La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques », *Réseaux*, 1996, vol. 14, n° 75, p. 43-66.

CERTEAU Michel DE, 1980, *L'invention du quotidien*, Paris, UGE.

CHABANEL Boris, 2003, *Prospective et développement. Le Grand Lyon face à son Millénaire 3*, Lyon, Mémoire de DEA.

CHADEAU Emmanuel, 1986, « Le Plan et les administrations économiques jusqu'en 1965 : l'expérience des hommes » dans *De Monnet à Massé : enjeux politiques et objectifs économiques dans le cadre des quatre premiers plans (1946-1965)*, Paris, Editions du CNRS.

CHEVALLIER Jacques, 1984, « La région dans le système politico-administratif français » dans *L'institution régionale*, Paris, PUF - CURAPP.

COBB Roger et ELDER Charles, 1972, *Participation in American Politics. The Dynamics of Agenda-Building*, Baltimore, John Hopkins University Press.

COBB R. et ROSS J.-M., 1976, « Agenda building as comparative political process », *American Political Review*, vol. 1970, n° 1.

COLE Alistair, 2006, « Decentralization in France: Central Steering, Capacity Building and Identity Construction », *French Politics*, 2006, n° 4, p. 31‑57.

COLONOMOS Ariel, 2014, *La politique des oracles. Raconter le futur aujourd'hui*, Paris, Albin Michel.

COMMISSARIAT DU PLAN, 1980, *Préparer l'avenir à long terme. Demain la France dans le monde*, Paris, La Documentation française.

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL, 1991, *La planification régionale*, Paris, Journal officiel.

CORDOBES Stéphane et DURANCE Philippe, 2007, *Attitudes prospectives. Éléments d'une histoire de la prospective en France après 1945*, Paris, L'Harmattan.

CRESPIN Renaud, 2006, « Drogues et sécurité routière. Changement politique ou nouvel usage des instruments ? », *Revue française de science politique*, vol. 56, n° 5, p. 813‑836.

CRESPY Amandine et SCHMIDT Vivien, 2014, « Néo-institutionnalisme discursif » dans *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 360‑369.

CRESPY Cécile, 2006, *Une action publique hybride. Permanences et transformations de la politique de recherche dans une région. Le cas de PACA (1982-2004)*, Marseille, Thèse de doctorat en sociologie.

CROZIER Michel, 1966, « Crise et renouveau dans l'administration française », *Sociologie du travail*, vol. 8, n° 3, p. 227‑248.

CROZIER Michel, 1965, « Pour une analyse sociologique de la planification française », *Revue française de sociologie*, vol. 6, n° 2, p. 147‑163.

CURAPP, 1984, *L'institution régionale*, Paris, PUF.

CURAPP, 1982, *Le pouvoir régional*, Paris, PUF.

DATAR et MIRENOWICZ Philippe, 1991, *Guide pour les actions et études de prospective territoriale*, Paris, DATAR.

DAVEZIES Laurent, 1988, *Les travaux préparatoires à la révision du SDAU conduits par l'Agence d'urbanisme*, Paris, OEIL. Rapport pour le Plan Urbain.

DEBARBIEUX Bernard, FOURNY Marie-Christine et VANIER Martin, 2001, « La prospective est représentation », *Territoires 2020*, n° 3.

DECOUFLE André-Clément, 1976, *Sociologie de la prévision : l'exemple de la prospective sociale en France*, Paris, PUF.

DECOUFLE André-Clément et NICOLON Alexandre, 1972, « Prospective et société : problèmes de méthodes, thèmes de recherche », *Travaux et recherches de prospective*, 1972, n° 28.

DELAMARRE Aliette, 2002, *La prospective territoriale*, Paris, DATAR / La Documentation française.

DELPEUCH Thierry, 2009, « Comprendre la circulation internationale des solutions d'action publique : panorama des policy transfer studies », *Critique internationale*, n° 43, p. 153-165.

DELPEUCH Thierry, 2008, « L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques : un état de l'art », *Questions de recherche, CERI*, n° 27.

DEMAZIERE Didier et LE LIDEC Patrick, 2014, *Les mondes du travail politique. Les élus et leurs entourages*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

DESAGE Fabien, 2010, « L'institutionnalisation des communautés urbaines : desseins et impasse d'un volontarisme réformateur (1964-1971) », *Genèses*, n° 80, p. 90-113.

DESAGE Fabien, 2005, *Le « consensus » communautaire contre l'intégration intercommunale. Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille (1964-2003)*, Lille, Thèse de doctorat en science politique.

DESAGE Fabien et GUERANGER David, 2011, *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Paris, Editions du Croquant.

DESROSIERES Alain, 1993, *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte.

DEWEY John, 1927, *The Public and its Problems*, Denver, Allan Swallow.

DIDIER Emmanuel, 2009, *En quoi consiste l'Amérique ? Les statistiques, le new deal et la démocratie*, Paris, La Découverte.

DIDIER Emmanuel, NEVANEN Sophie, ROBERT Philippe et ZAUBERMAN Renée, 2009, « La solidité des institutions. Les statistiques de "victimation" de l'INSEE (1999-2006) », *Genèses*, n° 74, p. 128-144.

DOMMERGUES Pierre, AFRIAT Christine, LEMAIGNAN Christian, MAUGUEN Pierre-Yves et LOINGER Guy, 1993, *Guide. La prospective au cœur des régions*, Paris, Syros.

DORMOIS Rémi, 2006, « Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine », *Revue française de science politique*, vol. 56, n° 5, p. 837-867.

DORMOIS Rémi, 2004, *Coalitions d'acteurs et règles d'action collective dans les dynamiques de planification urbaine : une comparaison entre Nantes et Rennes (1977-2001)*, Montpellier, Thèse de doctorat en science politique.

DUCRET Raphaelle, 2010, « La DATAR et la prospective, 50 ans d'histoire », *Territoires 2040*, n° 1.

DULONG Delphine, 2012, *Sociologie des institutions politiques*, Paris, La Découverte.

DULONG Delphine, 1997, *Moderniser la politique. Aux origines de la Ve République*, Paris, L'Harmattan.

DUPUY Claire et POLLARD Julie, 2012, « La comparaison de politiques publiques infranationales : méthodes et pratiques », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 19, n° 2, p. 7‑15.

DURANCE Philippe, 2010, « Les influences réciproques entre l'Europe et les Etats-Unis en matière de prospective : une approche historique », *Technological Forecasting and Social Change*.

DURANCE Philippe, 2007, *Genèse de la prospective territoriale*, Paris, LIPSOR/DATAR.

DURANCE Philippe, GODET Michel, PACINI Vincent et MIERNOWICZ Philippe, 2007, « La prospective territoriale : pour quoi faire? comment faire? », *Les cahiers du LIPSOR*, n° 7.

DURAN Patrice, 2008, « Élites et régionalisation : une régionalisation ambiguë pour des élites introuvables » dans *De Gaulle et les élites*, Paris, La Découverte.

DURKHEIM Emile, 1992, *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, PUF.

DURNOVA Anna et ZITTOUN Philippe, 2013, « Les approches discursives des politiques publiques. Introduction », *Revue française de science politique*, vol. 63, n° 3-4, p. 569‑577.

EPSTEIN Renaud, 2008, « L'éphémère retour des villes. L'autonomie locale à l'épreuve des recompositions de l'État », *Esprit*, p. 136‑149.

FAURE Alain, 2014a, « Les métropoles à l'épreuve de leur récit politique », *Working paper de Sciences Po Grenoble*, n° 18.

FAURE Alain, 2014b, « Les énigmes politiques du moment métropolitain », *Revue Politique et Parlementaire*, n° 1071, p. 65‑76.

FAURE Alain, 2011, « Planification territoriale : de nouveaux récits sur le bien commun? » dans *Enjeux de la planification territoriale en Europe*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.

FISCHER Frank et FORESTER John, 1993, *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham, Duke University Press.

FOUCAULT Michel, 1994, « La gouvernementalité » dans *Dits et écrits*, Paris, Gallimard, vol.3.

FOURQUET François et MURARD Lion, 2004, *La naissance des villes nouvelles. Anatomie d'une décision (1961-1969)*, Paris, Presses des Ponts et chaussées.

FOURQUET François, 1980, *Les Comptes de la puissance*, Paris, Encres.

GALIMBERTI Deborah, LOBRY Sylvaine, PINSON Gilles et RIO Nicolas, 2014, « La métropole de Lyon. Splendeurs et fragilités d'une machine intercommunale », *Hérodote*, n° 154, p. 191‑209.

GALIMBERTI Deborah et PINSON Gilles, 2013, « Métropoles franches et régions agencifiées », *Pouvoirs Locaux*, n° 96.

GALLY Natacha, 2012, « Écrire le contraste au-delà des typologies : l'apport de l'histoire croisée à la comparaison internationale », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 19, n° 1, p. 19‑38.

GARDON Sébastien et MEILLERAND Marie-Clotilde, 2007, « La construction d'une réflexion métropolitaine : espaces et structures qui précèdent la mise en place de l'agence d'urbanisme de Lyon », *Territoire en mouvement*, n° 2.

GAUDIN Jean-Pierre, 1985, *L'avenir en plan : technique et politique dans la prévision urbaine 1900-1930*, Paris, Éditions Champ Vallon.

GAUDIN Thierry, 2008, *Innovation et prospective : la pensée anticipatrice*, Paris, Thèse de doctorat en sciences de l'information et de la communication.

GAXIE Daniel, 1997, *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan.

GENIEYS William, SMITH Andy, BARAIZE François, FAURE Alain et NEGRIER Emmanuel, 2000, « Le pouvoir local en débats. Pour une sociologie du rapport entre leadership et territoire », *Pôle Sud*, vol. 13, n° 1, p. 103‑119.

GIRAUD Olivier, 2012, « L'analyse scalaire des régimes d'action publique en Europe : l'apport méthodologique des comparaisons infranationales », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 19, n° 2, p. 15‑36.

GODET Michel, 1991, *De l'anticipation à l'action : manuel de prospective stratégique*, Paris, Dunod.

GODET Michel et DURANCE Philippe, 2011, *La prospective stratégique pour les entreprises et les territoires.*, 2e édition., Paris, Dunod.

GOURGUES Guillaume, 2012, « Des dispositifs participatifs aux politiques de la participation. L'exemple des conseils régionaux français », *Participations*, vol. 1, n° 2, p. 30‑52.

GOURGUES Guillaume, 2010, *Le Consensus participatif. Les politiques de la démocratie dans quatre régions française*, Grenoble, Thèse de doctorat en science politique.

GREMION Catherine, 1979, *Profession : décideurs. Pouvoirs des hauts-fonctionnaires et réforme de l'État*, Paris, Gauthier-Villars.

GREMION Pierre, 1976, *Le pouvoir périphérique : bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil.

GREMION Pierre, 1973, « La théorie de l'apprentissage institutionnel et la régionalisation du cinquième plan », *Revue française de science politique*, vol. 23, n° 2.

GREMION Pierre, 1966, « Résistance au changement de l'administration territoriale : le cas des institutions régionales », *Sociologie du travail*, vol. 8, n° 3, p. 276‑295.

GREMION Pierre, 1965, *La mise en place des institutions régionales. Une étude sociologique*, Paris, Rapport de recherche CSO.

GREMION Pierre et WORMS Jean-Pierre, 1968, *Les institutions régionales et la société locale*, Paris, CSO / DGRST.

GUERANGER David, 2008, « L'intercommunalité, créature de l'État. Analyse socio-historique de la coopération intercommunale dans le bassin chambérien », *Revue française de science politique*, vol. 58, n° 4, p. 595‑616.

GUERANGER David, 2000, « Structuration des pouvoirs locaux et réforme de l'intercommunalité : l'exemple de la loi ATR », *Politiques et management public*, vol. 18, n° 3, p. 121‑134.

GUIADER Vincent, 2008, *Socio-histoire de la prospective. La transformation d'une entreprise réformatrice en expertise d'État.*, Paris, Thèse de doctorat en science politique.

GUSFIELD Joseph, 1984, *The Culture of Public Problems : Drinking-Driving and the Symbolic Order*, Chicago, University of Chicago Press.

HAJER Marteen, 1993, « Discourse Coalitions and the Institutionalization of Practice: The Case of Acid Rain in Britain » dans *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham, Duke University Press.

HAJER Marteen et VERSTEEG Wytske, 2005, « A Decade of Discourse Analysis of Environmental Politics: Achievements, Challenges, Perspectives », *Journal of Environmental Policy & Planning*, vol. 7, n° 3, p. 175‑184.

HALL Peter A. et TAYLOR Rosemary C. R., 1997, « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, vol. 47, p. 469‑496.

HALPERN Charlotte, LASCOUMES Pierre et LE GALES Patrick, 2014, *L'instrumentation de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po.

HARVEY David, 1989, « From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism », *Geografiska Annaler. Series B. Human Geography*, p. 3‑17.

HASSAN Elham, 1998, *La planification stratégique, entre enjeux économiques et jeux politiques : le cas de l'agglomération lyonnaise, 1975-1995*, Grenoble, Thèse de doctorat en urbanisme.

HASSENTEUFEL Patrick et MAILLARD Jacques de, 2013, « Convergence, transferts et traduction. Les apports de la comparaison transnationale », *Gouvernement et action publique*, vol. 3, n° 3, p. 377‑393.

HATEM Fabrice, 1993, *La prospective : pratiques et méthodes*, Paris, Economica.

HAYWARD Jack, 1981, « Incorporer la périphérie : l'essor et la chute de la régionalisation fonctionnelle en France », *Pouvoirs*, n° 19.

HEALY Aisling, 2007, *Le gouvernement privé de l'action publique urbaine : sociologie politique de la « gouvernance métropolitaine » du Grand Lyon (fin du XXe siècle)*, Lyon, Thèse de doctorat en science politique.

HOOD Christopher, 1986, *The tools of government*, Chatham, Chatham House.

INNES Judith, 1996, « Planning through Consensus Building : a new view of the comprehensive planning ideal », *Journal of the American Planning Association*, vol. 62, n° 4.

JACQUOT S. et WOLL C., 2004, *Les usages de l'Europe. Acteurs et transformations européennes*, Paris, L'Harmattan.

JANTSCH Eric, 1967, *Technological forecasting in perspective*, Paris, OCDE.

JOBERT Bruno et MULLER Pierre, 1987, *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes.*, Paris, PUF.

JOUVE Bernard, 2005, « La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 2, p. 317-337.

JOUVE Bernard, 2002, « Le réseau de villes comme territoire de la régulation : la métropole lyonnaise » dans *Métropoles ingouvernables : les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, Montréal, Edition Elsévier.

JOUVE Bernard, 1998, « Planification territoriale, dynamique métropolitaine et innovation institutionnelle : la région urbaine de Lyon », *Politiques et management public*, vol. 16, n° 1, p. 62-82.

JOUVE Bernard et LEFEVRE Christian, 2002, *Métropoles ingouvernables : les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, Montréal, Edition Elsévier.

JOUVE Bernard et LEFEVRE Christian, 1999, *Villes, métropoles. Les nouveaux territoires du politique*, Economica, Paris.

JOUVE Bernard, SPENLEHAUER Vincent et WARIN Philippe, 2000, *La région, laboratoire politique : une radioscopie de Rhône-Alpes*, Paris, La Découverte.

JOUVENEL Bertand de, 1964, *L'art de la conjecture*, Paris, Éditions du rocher.

JOUVENEL Hugues de, 1993, « Sur la démarche prospective. Un bref guide méthodologique », *Futuribles*, 1993, n° 179.

KAHN Herman et WIENER Anthony, 1968, *L'an 2000. Un canevas de spéculations pour les 32 prochaines années*, Paris, Hudson Institute / Robert Laffont.

KANTOR Paul et SAVITCH H.V., 2002, *Cities in the International Marketplace : the Political Economy of Urban Development in North America and Western Europe*, Princeton, Princeton University Press.

KEATING Michael, 2008, « Thirty years of territorial politics », *West European Politics*, vol. 31, n° 1-2, p. 60-81.

KEATING Michael, 1998, *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*, Londres, Edward Elgar.

KEATING Michael, 1997, « The invention of regions: political restructuring and territorial government in Western Europe », *Environment and Planning*, vol. 15, p. 383‑398.

KEATING Michael et LOUGHLIN John, 1993, *The Political Economy of Regionalism*, Londres, Routledge.

KINGDON John, 1984, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York, Harper and Collins.

LADOUCETTE Philippe, 1979, *Dynamique de l'aménagement du territoire*, Paris, Thèse de doctorat en sociologie.

LAGROYE Jacques et OFFERLE Michel, 2011, *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin.

LANDOUR Julie, 2013, « Le chercheur funambule. Quand une salariée se fait la sociologue de son univers professionnel », *Genèses*, n° 90, p. 25‑41.

LANDRIEU Josée, 2008, « La prospective de la DATAR et son rôle dans le projet de modernité à la fin des années 1960 » dans *Aménagement du territoire : changement de temps, changement d'espace*, Caen, PUC, p. 63‑70.

LANDRIEU Josée, 1981, *La prospective et l'aménagement. Constitution d'un savoir ou préparation à l'action à travers l'expérience française des années 1960-1975*, Créteil, Thèse de doctorat en urbanisme.

LASCOUMES Pierre, 2004, « La Gouvernementalité : de la critique de l'Etat aux technologies du pouvoir », *Le Portique*, n° 13-14.

LASCOUMES Pierre et LE BOURHIS Jean-Pierre, 1998, « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, vol. 11, n° 42.

LASCOUMES Pierre et SIMARD Louis, 2011, « L'action publique au prisme des instruments. Introduction », *Revue française de science politique*, vol. 61, n° 1.

LATOUR Bruno, 2006, *Changer de société. Re-faire de la sociologie*, Paris, La Découverte.

LATOUR Bruno, 1989, *La science en action : introduction à la sociologie des sciences*, Paris, La Découverte.

LAVABRE Marie-Claire, 1994, « Usages du passé, usages de la mémoire », *Revue française de science politique*, vol. 44, n° 3.

LAVAU Georges, 1965, *La planification comme processus de décision*, Grenoble, FNSP / IEP de Grenoble.

LAVIGNE Jean-Claude et DOST Frédéric, 1988, *Prospective et planification urbaine. La révision du SDAU de la région lyonnaise*, Lyon, Economie et Humanisme. Rapport pour le plan urbain.

LE BOURHIS Jean-Pierre et LASCOUMES Pierre, 2014, « Les résistances aux instruments de gouvernement : essai d'inventaire et de typologie des pratiques » dans *L'instrumentation de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 493‑520.

LECA Jean et MULLER Pierre, 2008, « Y a-t-il une approche française des politiques publiques ? Retour sur les conditions de l'introduction de l'analyse des politiques publiques en France » dans *Politiques publiques et démocratie*, Paris, La Découverte / PACTE.

LECERF Didier, 1968, *Réflexions préliminaires sur une méthodologie de la préparation des décisions et aménagement du territoire (éléments pour une prospective opérationnelle)*, Paris, DATAR.

LEFEBVRE Rémi, 2010, « "Politiste et socialiste". Une politique d'enquête au PS », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 17, p. 127‑139.

LEFÈVRE Christian, 1997, « Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical Review », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 21, n° 4, p. 9‑25.

LE GALES Patrick, 2008, « La décentralisation de la Vème République : héritage départemental versus villes et régions », *Modern and Contemporary France*, vol. 16, n° 4, p. 451‑467.

LE GALES Patrick, 2003, *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po.

LE GALES Patrick, 1999, « Le desserrement du verrou de l'Etat ? », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 6, p. 627‑652.

LE GALES Patrick, 1995, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 1, p. 57‑95.

LE GALES Patrick et LASCOUMES Pierre, 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.

LE GALES Patrick et LEQUESNE Christian, 1997, *Les paradoxes des régions en Europe*, Oaris, La découverte.

LE LIDEC Patrick, 2012, « La réforme des collectivités territoriales sous Sarkozy. Entre (mise en scène du) volontarisme et incrémentalisme » dans *Politiques publiques 3*, Paris, Presses de Sciences Po.

LE LIDEC Patrick, 1997, « A propos des luttes de définition autour de la notion de pays » dans *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan, p. 79‑108.

LIE Merete et SORENSEN Knut, 1996, *Making Technologies our Own? Domestication Technology into Everyday Life*, Oslo, Scandinavian University Press.

LINHARDT Dominique, 2008, « L'Etat et ses épreuves : éléments d'une sociologie des agencements étatiques », *Papiers de recherche du CSI*, n° 9.

LINOSSIER Rachel et MENEZ Florence, 2007, « L'Agence d'urbanisme de Lyon : avant-garde et creuset d'expertise pour une politique urbaine stratégique », *Territoire en mouvement*, vol. 2.

LOINGER Guy, 2004, *La prospective régionale, de chemins en desseins*, Paris, éditions de l'Aube / DATAR.

LOINGER Guy, 1994, « Construction de territoires imaginaires et politiques de développement régional », *Espaces et sociétés*, 1994, n° 74-75.

LOUGHLIN John et MAZEY Sonia, 1994, « The End of the French Unitary State? Ten Years of Regionalization in France (1982-1992). Introduction », *Regional Politics and Policy*, vol. 4, n° 3.

MABILEAU Albert, 1997, « Les génies invisibles du local. Faux-semblants et dynamiques de la décentralisation », *Revue française de science politique*, vol. 47, n° 3-4, p. 340‑376.

MAJONE Giandomenico, 1989, *Evidence, Argument, Persuasion in the Policy Process*, New Haven, Yale University Press.

MANIGAUD Jean-Sylvain, 1976, *La DATAR : exemple d'une administration de mission dans le cadre du système administratif traditionnel*, Paris, Thèse de doctorat en sciences administratives.

MASSARDIER Gilles, 1996, *Expertise et aménagement du territoire : l'Etat savant*, Paris, L'Harmattan.

MAZEAUD Alice, 2010, *La fabrique de l'alternance. La « démocratie participative » dans la recomposition du territoire régional (Poitou-Charentes 2004-2010)*, La Rochelle, Thèse de doctorat en science politique.

MEILLERAND Marie-Clotilde, 2010, *Penser l'aménagement d'une métropole au 20e siècle. Enjeux territoriaux, acteurs locaux et politiques publiques dans la région lyonnaise*, Lyon, Thèse de doctorat en histoire.

MULLER Pierre, 2000, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 50, p. 189‑208.

MULLER Pierre, 1995, « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde » dans *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan.

MUSSO Pierre, 2008, « La prospective territoriale des années 1980-2000 : de l'Etat savant à l'Etat communicant » dans *Aménagement du territoire : changement de temps, changement d'espace*, Caen, PUC, p. 39‑62.

MUSSO Pierre, 2006, « Rétrospective de la prospective territoriale : de la DATAR à la DIACT », *Territoires 2030*, 2006, n° 3.

NANTES METROPOLE, 2012, *2030. Un projet pour la métropole nantaise*, Nantes, Nantes Métropole.

NAUDIER Delphine et SIMONET Maud, 2011, *Des sociologues sans qualités ? Pratiques de recherche et engagements*, Paris, La Découverte.

NAY Olivier, 1997, *La région : une institution. La représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, Paris, L'Harmattan.

NEGRIER Emmanuel, 2005, *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble.

NEGRIER Emmanuel et JOUVE Bernard, 1998, *Que gouvernent les régions d'Europe ? Echanges politiques et mobilisations territoriales*, Paris, L'Harmattan.

NIZARD Lucien, 1974, *Planification et société*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble.

NIZARD Lucien, 1973, « Administration et société : planification et régulations bureaucratiques », *Revue française de science politique*, vol. 23, p. 199‑229.

NIZARD Lucien, 1972, « De la planification française : production de normes et concertation », *Revue française de science politique*, vol. 22, n° 5, p. 1111‑1132.

OFFNER Jean-Marc, 2006, « Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écarts », *Revue française de science politique*, vol. 56, n° 1, p. 27‑47.

OFFNER Jean-Marc, 1990, « Le "SDAU nouveau" de Lyon », *Métropolis*, n° 88-89, p. 43‑53.

OTAM, 1971a, « Scénarios d'aménagement du territoire. Essais méthodologiques », *Travaux et recherches de prospective*, n° 12.

OTAM, 1971b, « Une image de la France en l'an 2000. Scénario de l'inacceptable », *Travaux et recherches de prospective*, vol. 20.

OTAM et CERAU, 1973, « Régions urbaines, régions de villes », *Travaux et recherches de prospective*, n° 44.

OUDSHOORN Nelly et PINCH Trevor, 2003, *How Users Matter. The Co-Construction of Users and Technologies*, Cambridge, MIT Press.

PADIOLEAU Jean-Gustave et DEMESTEERE René, 1991, « Les démarches stratégiques de planification des villes », *Annales de la Recherche Urbaine*, n° 51.

PALIER Bruno, 2008, « De l'ambiguïté en politique » dans *Politiques publiques et démocratie*, Paris, La Découverte.

PALIER Bruno et SUREL Yves, 2005, « Les "trois I" et l'analyse de l'État en action », Revue française de science politique, vol. 55, n°1, p. 7-32.

PASQUIER Romain, 2013, « Gouvernance territoriale : quelles articulations entre régions et métropoles ? », *Pouvoirs Locaux*, n° 96, p. 34‑41.

PASQUIER Romain, 2012, *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Paris, Presses de Sciences Po.

PASQUIER Romain, 2004, *La capacité politique des régions. Une comparaison France/Espagne*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

PASQUIER Romain, 2003, « La régionalisation revisitée : fédéralisme, mouvement régional et élites modernisatrices (1950-1964) », *Revue française de science politique*, vol. 53, n° 1, p. 101-125.

PAYRE Renaud et POLLET Gilles, 2013, *Socio-histoire de l'action publique*, Paris, La Découverte.

PAYRE Renaud et POLLET Gilles, 2005, « Analyse des politiques publiques et sciences historiques : quel(s) tournant(s) socio-historique(s) ? », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, p. 133.

PERRINEAU Pascal, 1987, *Régions : le baptême des urnes*, Paris, Pedone.

PETAUX Jean, 1982, *Le changement politique dans le gouvernement local. Le pouvoir municipal à Nantes*, Bordeaux, Pedone.

PINCH Trevor et BIJKER Wiebe, 1987, « The Social Construction of Facts and Artefacts: or How the Sociology of Science and the Sociology of Technology might Benefit each Other » dans *The Social Construction of Technological System*, Boston, MIT Press.

PINSON Gilles, 2010, « Local et Politique(s) : une lecture critique », *Revue française de science politique*, vol. 60, n° 6.

PINSON Gilles, 2009, *Gouverner la ville par projet*, Paris, Presses de Sciences Po.

PINSON Gilles, 2007, « Gouverner une grande ville européenne : les registres d'action et de légitimation des élus à Venise et Manchester », *Sciences de la société*, n° 71, p. 89-113.

PINSON Gilles, 2002, *Projets et pouvoirs dans les villes européennes. Une comparaison de Marseille, Venise, Nantes et Turin*, Rennes, Thèse de doctorat en science politique.

PINSON Gilles et SALA-PALA Valérié, 2007, « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique? », *Revue française de science politique*, vol. 57, n° 5, p. 555-597.

POGOREL Gérard, 1986, « Le Plan dans le débat politique français » dans *De Monnet à Massé : enjeux politiques et objectifs économiques dans le cadre des quatre premiers plans (1946-1965)*, Paris, Editions du CNRS.

POLERE Cédric, 2012, *La prospective. L'approche de la Direction de la Prospective et du Dialogue Public du Grand Lyon*, Lyon, Grand Lyon.

POLLARD Julie et PRAT Pauline, 2012, « La part du national. Comparer des politiques infranationales dans un environnement multi-niveaux », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 19, n° 2, p. 37-56.

POUYET Bernard et MONBRISSON Patrice de, 1964, « La régionalisation dans le IVe Plan : l'expérience des tranches opératoires » dans *Administration traditionnelle et planification régionale*, Grenoble, IEP de Grenoble / Cahiers de la FNSP.

PROCUREUR Thomas, 2013, *Le Département, institution caméléon ? Les formes paradoxales d'une légitimation*, Rennes, Thèse de doctorat en science politique.

PROSPECTIVE ET AMENAGEMENT, 1977a, « Bilan d'une expérience prospective », *Travaux et recherches de prospective*, n° 71.

PROSPECTIVE ET AMENAGEMENT, 1977b, « Le scénario de l'inacceptable : sept ans après », *Travaux et recherches de prospective*, vol. 68.

PROSPECTIVE ET AMENAGEMENT, 1976, « Prospective, planification, programmation : une analyse », *Travaux et recherches de prospective*, n° 67.

QUERMONNE Jean-Louis, 1963, « Vers un régionalisme "fonctionnel" ? », *Revue française de science politique*, vol. 13, n° 4, p. 849‑876.

RACINE Samuel, 1997, « Le Préfet contre les notables. Le grand débat sur l'aménagement du territoire dans les méandres institutionnels locaux » dans *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan.

RADAELLI Claudio, 2000, « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 2, p. 255‑276.

RAGIN Charles, 1996, « Comparaison, analyse qualitative et formalisation », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 3, n° 2.

ROUSSO Henry, 1987, *La planification en crise : 1965-1985*, Paris, Éditions du CNRS.

ROUSSO Henry, 1986, *De Monnet à Massé : enjeux politiques et objectifs économiques dans le cadre des quatre premiers plans (1946-1965)*, Paris, Éditions du CNRS.

SAOUT Rémi LE, 2010, *L'intercommunalité en campagne. Rhétoriques et usages de la thématique intercommunale dans les élections municipales de 2008*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

SAOUT Rémi LE, 1997, *L'intercommunalité : logiques nationales et enjeux locaux*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

SAUNIER Frédéric, 2005, *L'aménagement de la Basse-Seine de 1940 à 1977, un territoire d'expériences*, Paris, Thèse de doctorat en histoire de l'art.

SAVARY Gilles, 1998, « La régulation consensuelle communautaire : facteur d'intégration / désintégration politique. L'exemple de la Communauté Urbaine de Bordeaux », *Politiques et management public*, vol. 16, n° 1, p. 107‑138.

SCHERRER Franck, 1995, « Genèse et métamorphose d'un territoire d'agglomération urbaine : de Lyon au Grand Lyon », *Revue de géographie de Lyon*, vol. 70, n° 2, p. 105‑114.

SCHMIDT Vivien, 2013, « Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and “Throughput” », *Political Studies*, vol. 61, p. 2‑22.

SCHMIDT Vivien, 2010, « Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth “new institutionalism” », *European Political Science Review*, vol. 2, n° 1, p. 1‑25.

SCHNAPPER Dominique, 2011, « L’expérience-enquête au Conseil Constitutionnel », *Sociologie [en ligne]*, vol. 2, n° 3.

SILVERSTONE R. et HIRSCH E., 1994, *Consumming Technologies. Media and Information in Domestic Spaces*, London, Routledge.

SINE Alexandre, 2006, *L’ordre budgétaire. L’économie politique des dépenses de l’Etat*, Paris, Economica.

SMITH Andy et SORBETS Claude, 2003, *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d’analyse en débat*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

SPENLEHAUER Vincent, 1998, *L’évaluation des politiques publiques, avatar de la planification*, Grenoble, Thèse de doctorat en science politique.

TALPIN Julien et SINTOMER Yves, 2011, « Introduction. Equiper ou dépasser la proximité ? Les pratiques participatives régionales à la lumière de l’expérience du Poitou-Charentes » dans *La démocratie participative au-delà de la proximité. Le Poitou-Charentes et l’échelle régionale*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

THOENIG Jean-Claude, 1973, *L’ère des technocrates. Le cas des Ponts et Chaussées*, Paris, L’Harmattan.

TROSA Sylvie, 1991, *La DATAR ou la genèse de l’aménagement du territoire*, Paris, Thèse de doctorat.

VANIER Martin, 1995, « La petite fabrique de territoires en Rhône-Alpes : acteurs, mythes et pratiques », *Revue de géographie de Lyon*, vol. 70, n° 2, p. 93‑103.

VAUCHEZ Antoine, 2014, *L’Union par le droit*, Paris, Presses de Sciences Po.

VIDAL Chloë, 2015, *La prospective territoriale dans tous ses états. Rationalités, savoirs et pratiques de la prospective (1957-2014)*, Lyon, Thèse de doctorat en géographie.

WEBER Max, 1959, *Le savant et le politique*, Paris, Plon.

WERNER Michael et ZIMMERMANN Bénédicte, 2003, « Penser l’histoire croisée : entre empirie et réflexivité », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, vol. 58, n° 1, p. 7‑36.

WORMS Jean-Pierre, 1996, « Le préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, vol. 8, n° 3, p. 249‑275.

WYATT Sally, 2003, « Non-users Also Matter: The Construction of Users and Non-users of the Internet » dans *How Users Matter. The Co-Construction of Users and Technologies*, Cambridge, MIT Press.

ZITTOUN Philippe, 2013a, *La fabrique politique des politiques publiques*, Paris, Les presses de Sciences Po.

ZITTOUN Philippe, 2013b, « Entre définition et propagation des énoncés de solution. L'influence du discours en "action" dans le changement d'une politique publique », *Revue française de science politique*, vol. 63, n° 3-4, p. 625‑646.

ZITTOUN Philippe, 2007, « La carte parisienne du bruit. La fabrique d'un nouvel énoncé de politique publique », *Politix*, vol. 20, n° 78, p. 157‑178.

ZITTOUN Philippe et DEMONGEOT Benoit, 2009, « Debates in French policy studies: from cognitive to discursive approaches », *Critical Policy Studies*, vol. 3, n° 3-4, p. 391‑406.

2. Matériaux ethnographiques

2.1. Moments d'observation participante lors de la démarche *Pays de la Loire 2040*

27/09/2011 : première réunion de préparation de la Conférence métropolitaine (10 personnes)

28/10/2011 : deuxième réunion de préparation de la Conférence métropolitaine (10 personnes)

24/11/2011 : Conférence métropolitaine de Nantes – Saint-Nazaire (150 personnes)

Décembre 2011 : rédaction de la proposition d'intervention d'Acadie avec Martin Vanier (Acadie)

05/01/2012 : séminaire des cadres du Conseil régional sur la prospective (100 personnes)

06/01/2012 : rendez-vous entre Martin Vanier et Christophe Clergeau (5 personnes)

06/01/2012 : séminaire des élus du Conseil régional sur la prospective (70 personnes)

18/01/2012 : séance 1 de l'atelier d'experts pour l'élaboration des scénarios (40 personnes)

06-10/02/2012 : première semaine du programme La Transfo de la 27e Région au Conseil régional Pays de la Loire (30 personnes)

27/02/2012 : réunion entre Acadie et l'équipe prospective pour préparer les ateliers (5 personnes)

14/03/2012 : séance 2 de l'atelier d'experts pour l'élaboration des scénarios (40 personnes)

Mars 2012 : préparation de la troisième séance de l'atelier d'experts (Acadie)

26/03/2012 : rendez-vous entre Martin Vanier et Christophe Clergeau (5 personnes)

26/03/2012 : séance 3 de l'atelier d'experts pour l'élaboration des scénarios (30 personnes)

Avril 2012 : préparation de la quatrième séance de l'atelier d'experts (Acadie)

24/04/2012 : séance 4 de l'atelier d'experts pour l'élaboration des scénarios (20 personnes)

24/04/2012 : réunion avec l'équipe prospective sur les productions de l'atelier (5 personnes)

27/04/2012 : réunion entre Acadie et la 27e Région (5 personnes)

Mai 2012 : préparation de la cinquième séance de l'atelier (Acadie)

21/05/2012 : séance 5 de l'atelier d'experts pour l'élaboration des scénarios (20 personnes)

Juin 2012 : première élaboration des scénarios prospectifs (Acadie)

Juin 2012 : échanges par mail et téléphone avec l'équipe prospective sur les scénarios

14/06/2012 : séance 6 de l'atelier d'experts avec présentation des scénarios (20 personnes)

Juin 2012 : échanges avec l'équipe prospective sur la suite de la mission d'Acadie

18-22/06/2012 : semaine de résidence du programme La Transfo (20 personnes)

02/07/2012 : comité de pilotage de la démarche avec présentation des scénarios (15 personnes)

13/07/2012 : déjeuner avec le Président de la Région, son directeur de cabinet et le DGS (10 personnes)

13/07/2012 : réunion entre Acadie et l'équipe prospective (5 personnes)

10/09/2012 : comité de pilotage sur la démarche et les assises régionales (15 personnes)

10-14/09/2012 : semaine de résidence du programme La Transfo (20 personnes)

24/09/2012 : séminaire avec les élus pour présenter les scénarios prospectifs (15 personnes)

13/12/2012 : réunion entre Acadie et l'équipe prospective sur l'avancement de la démarche (5 personnes)

31/01/2013 : colloque sur la démarche Destination 2030 de Saint-Nazaire (50 personnes)

10/02/2013 : réunion entre Acadie et l'équipe prospective sur le projet stratégique (5 personnes)

Mars 2013 : échanges réguliers avec l'équipe prospective sur la rédaction du projet stratégique

08/04/2013 : atelier du futur à Saint-Philbert-de-Beaulieu (150 personnes)

11/04/2013 : réunion entre Acadie et l'équipe prospective sur les interpellations stratégiques

15/06/2013 : forum Pays de la Loire 2040 à l'école d'architecture de Nantes (200 personnes)

08/11/2013 : discussion du projet stratégique en Assemblée régionale

10/02/14 : réunion de restitution de la démarche prospective à Angers (50 personnes)

2.2. Autres démarches observées au sein d'Acadie

Territoires 2040 : juin 2011 – février 2012

Prospective de Marne la Vallée : avril 2012 – décembre 2013

Val de Marne 2030 : mars 2013 – juillet 2014

3. Archives consultées

3.1. Archives nationales (Pierrefitte-sur-Seine)

19770705	**article 12**	Fonds de la Direction de l'urbanisme du ministère de la Construction sur l'élaboration des Plans régionaux de développement économique et social et d'aménagement du territoire en Pays de la Loire et en Rhône-Alpes (1965)
19870446	**article 1**	Fonds de la DATAR sur le suivi de l'OREAM de Lyon – Saint-Etienne
19870446	**article 8**	Fonds de la DATAR sur le suivi de l'OREAM de Nantes – Saint-Nazaire
19870492	**articles 1 à 8**	Fonds de la DATAR sur le Système d'études pour le schéma national d'aménagement du territoire (SESAME), les études produites et son fonctionnement
19880374	**article 10 et 11**	Fonds du Ministère de l'Équipement (Direction de l'aménagement, du foncier et de l'urbanisme) sur l'OREAM de Nantes – Saint-Nazaire (1966-1973 et 1974-1977)
19880374	**article 15 et 16**	Fonds du Ministère de l'Équipement (Direction de l'aménagement, du foncier et de l'urbanisme) sur l'OREAM de Nantes – Saint-Nazaire (1966-1973 et 1974-1977)
19890517	**articles 1 à 5**	Fonds de la DATAR sur les séminaires de réflexion sur le fonctionnement interne et sur la participation à des colloques
19920405	**articles 3, 4 et 10**	Fonds du Service régional et urbain du Commissariat général du Plan sur le suivi des études d'armature urbaine régionale
19930277	**article 92**	Fonds du Commissariat général du Plan sur la commission à l'équipement urbain du Ve plan (1962-1973)

3.2. Archives départementales de Loire-Atlantique (Nantes)

1450 W	**article 56**	Fonds de la Préfecture de Région des Pays de la Loire sur la mise en place de l'OREAM Nantes – Saint-Nazaire
1042 W	**articles 421 à 428**	Fonds de la Mission régionale sur l'activité de l'OREAM Nantes – Saint-Nazaire sur la période 1966-1971 (compte-rendu des réunions internes, des comités techniques et des commissions de coordination, correspondances et productions d'études)
2040 W	**article 6**	Fonds de la Direction régionale de l'Equipement sur l'Agence d'études urbaines de la région nantaise de 1972 à 1979 (dossiers de création, correspondance, compte-rendu des assemblées générales, coupures de presse)

3.3. Archives départementales du Rhône (Lyon)

588 W	**article 1**	Fonds du Comité régionale pour l'aménagement et l'expansion économique de la région lyonnaise sur l'élaboration de l'étude d'armature urbaine régionale en 1965.
1339 W	**articles 12 à 20**	Fonds de la Mission régionale sur l'activité de l'OREAM Lyon – Saint-Etienne sur la période 1966-1979 (compte-rendu des réunions internes, des comités techniques et des commissions de coordination, correspondances et productions d'études, notes sur le devenir des OREAM).
1553 W	**article 28**	Fonds du Secrétariat général pour les Affaires régionales (SGAR) de la Préfecture de la Région Rhône-Alpes sur la Région urbaine de Lyon entre 1979 et 1982.
3856 W	**article 91**	Fonds du Secrétariat général de la Préfecture du Rhône sur la régionalisation du Ve plan sur la période 1965-1968.

3.4. Archives du Conseil régional Pays de la Loire

338 PR, articles 100 à 103 : fonds de la Direction aménagement du territoire sur la démarche Horizon 2010 (notes internes, compte-rendu des groupes de travail thématique, actes de la journée des Maires, revue de presse).

338 PR, articles 107 à 111 : fonds de la Direction aménagement du territoire sur la démarche Pays de la Loire 2003-2015 (notes internes, compte-rendu des groupes de travail thématique, conférences régionales d'aménagement).

3.5. Archives du Conseil régional Rhône-Alpes

Cotes non communiquées (1987-1992) : travaux prospectifs du SGAR Rhône-Alpes, Schéma régional d'aménagement et de développement (SRAD) du Conseil régional, retranscription des débats en assemblée régionale.

Cotes non communiquées (1994-2004) : contribution de la Région au Débat national sur l'aménagement du territoire, compte-rendu du séminaire de réflexion prospective de 1999, rapports intermédiaires du SRADT, synthèse des ateliers participatifs, retranscription des débats en assemblée régionale.

Fonds d'archive non-classé de la DPERC sur la démarche Rhône-Alpes 21 : notes internes, correspondance, rapports intermédiaires, présentations en comité de direction, discours des élus, etc.

3.6. Autres archives institutionnelles

Archives du SIMAN (1982-1992), du District de l'agglomération nantaise (1992-2001) et de la Communauté urbaine (depuis 2001), non-classées : rapports d'activité de l'Agence d'études urbaines et programme des études, délibération en Bureau communautaire sur le lancement de travaux

prospectifs, revue de presse, rapport Projet 2005, débats en Commission sur l'extension des compétences du District.

Fonds documentaire de l'Agence d'études urbain de la région nantaise (AURAN), non-classé : rapport Nantes, une prospective, revue de presse sur la démarche Ma Ville Demain, documents produits lors de la démarche.

Fonds documentaire de l'Agence d'urbanisme de Lyon, non-classé : rapport Lyon 2010, compte-rendu du colloque Demain l'agglomération lyonnaise de 1984, scénarios prospectifs, rapports du programme d'évaluation, revue de presse, actes des colloques sur la prospective et la planification, etc.

Archives de la MPSA (1997-2003) et de la DPSA (2003-2008), non-classées : notes, compte-rendu de réunions, correspondance, rapports intermédiaires et finaux pour les démarches Millénaire 3 et Lyon 2020.

Fonds d'archives de la Fédération nationale des agences d'urbanisme (1978-2015), non-classé : éléments sur les congrès annuels de la FNAU et sur la mise en place d'un groupe prospective (2006-2007).

Archives de Jérôme Monod conservées au Centre d'histoire de Sciences Po : MJ 6 (participation au Groupe 1985 du CGP, 1963-1964) et MJ 7 (délégué adjoint puis délégué de la DATAR, 1963-1975).

3.7. Archives en ligne

Les publications de la revue *Travaux et Recherches de Prospective* (TRP) à l'époque du SESAME : http://www.datar.gouv.fr/travaux-de-prospective-des-annees-1970-trp

Les publications de TRP et des autres travaux en lien avec la prospective entre 1955 et 1980, sur la base « Mémoire du XXe siècle sur la prospective » : http://documents.irevues.inist.fr/handle/2042/31224

3.8. Archives personnelles ou d'entreprises

Fonds d'archive d'Acadie (1995-2015), non-classé : éléments sur l'élaboration et l'évaluation des SRADT et sur les démarches prospectives de la DATAR depuis 1997.

Fonds d'archives de Tetra (1980-2000), non-classé : éléments sur la démarche Lyon 2010, Pays de la Loire Horizon 2010 et sur le groupe prospective du Ministère de l'Equipement dirigé par Jacques Lesourne.

Fonds d'archives de Progective (1997-2005), non-classé : éléments sur les démarches Millénaire 3 et Limousin 2017, et sur les colloques nationaux consacrés à la prospective.

Archives personnelles de Philippe Le Pichon, sociologue de l'OREAM Nantes – Saint-Nazaire, non-classées : compte-rendu des réunions techniques, études produites par l'OREAM et ses prestataires.

4. Entretiens réalisés

Nous avons réalisé plus d'une centaine d'entretiens au cours de cette thèse (105), d'une durée moyenne de deux heures chacun. Pour plus de lisibilité, ces entretiens sont triés par terrain (Pays de la Loire, Nantes, Rhône-Alpes et Lyon) et par période, et non par ordre chronologique. À cela s'ajoute la liste des entretiens préparatoires menés dans les premiers mois de la thèse et les entretiens liés à d'autres terrains.

Certains interviewés ont été rencontrés à plusieurs titres. Dans ce cas, nous mentionnons l'entretien à plusieurs reprises en indiquant à chaque fois la fonction la plus pertinente pour la période concernée.

4.1. Entretiens préparatoires

Vice-président de Nantes Métropole	05/12/2011
Président du Conseil de développement de Nantes Métropole	05/12/2011
Chargé de mission SAMOA sur les questions métropolitaines	05/12/2011
Chargé de mission SCoT Nantes - Saint-Nazaire	06/12/2011
Service prospective, Conseil général Loire-Atlantique	07/12/2011
Chargée de mission à l'AURAN (agence d'urbanisme de Nantes)	07/12/2011
Directeur Conseil de développement Loire-Atlantique	08/12/2011
Président du Conseil général de Loire-Atlantique	08/12/2011
Directeur de la DPSA21, Conseil régional Pays de la Loire	09/12/2011
Directeur du Labo des Mutations, Conseil régional Pays de la Loire	09/12/2011
Directeur de l'AURAN (agence d'urbanisme de Nantes)	09/12/2011
Service prospective, Communauté urbaine de Strasbourg	13/02/2012
Service aménagement du territoire, Conseil général Bas-Rhin	14/02/2012
Chargée de mission ADEUS (agence urbanisme Strasbourg)	14/02/2012
Directeur du syndicat mixte du SCoT	14/02/2012
Directrice de l'ADEUS (agence d'urbanisme de Strasbourg)	15/02/2012
Service prospective, Conseil régional Alsace	15/02/2012
Directeur de la DPDP, Grand Lyon (Depuis 2008)	28/03/2012
Membre de la DPDP, Grand Lyon (Depuis 1997)	28/03/2012

4.2. Entretiens Pays de la Loire

Période 2004-2015	
Chargé de mission "Pays de la Loire 2040", Conseil régional	21/01/2014
Chargée de mission "Ateliers du futur", Conseil régional	25/06/2013
Directeur du Labo des Mutations, Conseil régional	08/04/2013
Vice-président du Conseil régional	24/01/2014
Directeur enseignement supérieur et recherche, Conseil régional (Depuis 2008)	16/07/2014
Directeur action économique et innovation, Conseil régional (Depuis 2010)	17/07/2014
Directeur du CESER Pays de la Loire (Depuis 1986)	20/06/2014
Période 1995-2004	
Directeur général des services, Conseil régional	13/06/2014
Membre de la direction aménagement du territoire, Conseil régional	24/03/2014
Directeur à l'aménagement du territoire, Conseil régional	13/11/2013
Consultant en charge de la préparation de la démarche, TETRA	28/03/2014
Directeur au développement économique, Conseil régional	10/06/2014
Directeur du CESER Pays de la Loire (Depuis 1986)	20/06/2014
Période 1984-1995	
Directeur à l'aménagement du territoire, Conseil régional	13/11/2013
Expert associée à la démarche	21/03/2014
Directeur du CESER Pays de la Loire (Depuis 1986)	20/06/2014
Membre du service d'études du SGAR	25/03/2014
Directeur au développement économique, Conseil régional	10/06/2014

4.3. Entretiens Nantes

Période 2004-2015	
Membre de l'AURAN (2008-2014) puis DGA de Nantes Métropole en charge des grands projets (depuis 2014)	16/07/2014
Directeur de l'AURAN (2008-2013)	18/06/2014
Président de l'AURAN (1995-2014)	26/03/2014
Directeur de la mission Dialogue citoyen à Nantes Métropole (2008-2014)	16/07/2014
Directeur général adjoint de Nantes Métropole (2001-2014)	25/03/2014
Président du Conseil de développement (depuis 2009)	25/03/2014
Directeur de la revue Place Publique (depuis 2007)	26/06/2014
Période 1995-2004	
Directeur du District (1995-2001)	09/04/2014
Maire de Rezé, Président de l'AURAN (1995-2014)	26/03/2014
Directeur de l'AURAN (1995-2008)	26/03/2014
Directeur de l'agence de développement économique de la ville de Nantes (1989-2000)	25/03/2014
Directeur adjoint du District (1996-2001)	25/03/2014
Période 1984-1995	
Maire d'Orvault, Président de l'AURAN (1983-1989)	18/06/2014
Membre de l'AURAN (1978-2008)	26/03/2014
Responsable de la communication du District (1992-2001)	25/03/2014
Directeur du District et de l'AURAN (1989-1995)	19/06/2014
Maire de Rezé (1978-2001)	26/03/2014
Maire-adjoint à Nantes (1977-1983 / 1989/2001)	20/06/2014
Période 1955-1984	
Membre de l'OREAM Nantes - Saint-Nazaire (1966-1971)	26/03/2014
Membre de l'OREAM Nantes - Saint-Nazaire (1966-1971)	18/06/2014
Membre de l'OREAM Nantes - Saint-Nazaire (1966-1971)	19/06/2014
Directeur de l'observatoire économique régional (1966-1981)	20/06/2014
Directeur de l'OREAM Nantes - Saint-Nazaire (1977-1981)	19/06/2014

4.4. Entretiens Rhône-Alpes

Période 2004-2015	
Directeur de la DPERC, Conseil régional (2004-2007)	25/04/2014
Membre de la DPERC, Conseil régional (2004-2008)	03/07/2014
Vice-président EELV du Conseil régional (2004-2010)	03/07/2014
Directrice de la DGMTRE, Conseil régional (2010-2015)	13/05/2014
Membre de la DGMTRE, Conseil régional (2010-2015)	13/05/2014
Président de la section prospective du CESER (2007-2015)	27/05/2014
Période 1995-2004	
Présidente du Conseil régional (1999-2004)	10/07/2014
Membre de la DPEA, Conseil régional (1999-2004)	20/05/2014
Directeur de l'ARADT, Conseil régional (1991-1998)	21/05/2014
Période 1984-1995	
Directeur du service étude, SGAR Rhône-Alpes	25/02/2014
Membre de l'ARADT, Conseil régional (1991-1999)	20/05/2014
Directeur de l'ARADT, Conseil régional (1991-1998)	21/05/2014
Directeur général des services du Conseil régional (1982-1992)	11/07/2014
Membre du club Prospective Rhône-Alpes	27/05/2014
Conseiller régional écologiste (1992-1998)	03/07/2014

4.5. Entretiens Lyon

Période 2004-2015	
Membre du Cabinet du Président du Grand Lyon (2001-2008)	22/05/2014
Directrice de la DPSA (2004-2008) puis de la DPPA (2008-2011)	25/07/2014
Membre de la DPDP, Grand Lyon (Depuis 1997)	10/07/2014
Membre de la DPSA puis de la DPDP, Grand Lyon (Depuis 1998)	20/05/2014
Membre de la DPDP, Grand Lyon (depuis 2012)	21/05/2014
Directeur du syndicat d'étude du SCoT (Depuis 2014)	20/05/2014
Directrice de l'association Région urbaine de Lyon (1995-2014)	19/05/2014
Période 1995-2004	
Directeur de la MPSA du Grand Lyon (1997-2004)	25/04/2014
Membre de la MPSA, Grand Lyon (Depuis 1997)	10/07/2014
Directeur général des services du Grand Lyon (1995-2001)	27/02/2014
Membre du cabinet du Président du Grand Lyon (1995-2001)	06/03/2014
Membre de la MPSA, Grand Lyon (Depuis 1998)	20/05/2014
Directeur général adjoint à l'aménagement, Grand Lyon	20/05/2014
VP Grand Lyon, Président de l'agence d'urbanisme (1995-2001)	11/06/2014
DGS adjointe du Grand Lyon (1997-2001)	01/07/2014
Responsable DTA à la DRE Rhône-Alpes (1997-2001) puis membre du Cabinet du Président du Grand Lyon (2001-2004)	25/07/2014
Période 1984-1995	
Directeur de l'agence d'urbanisme de Lyon (1978-1989)	27/02/2014
Membre de l'agence d'urbanisme de Lyon	26/02/2014
Consultant en charge des scénarios prospectifs, TETRA	28/03/2014
Directeur de l'ADERLY, CCI de Lyon (1973-2006)	05/06/2014
Membre de l'association Région urbaine de Lyon (1988-1998)	19/05/2014
Directeur de l'aménagement à la COURLY (1978-1991)	21/05/2014
Période 1955-1984	
Membre de l'OREAM Lyon - Saint-Etienne (1966-1973)	05/06/2014
Membre de l'OREAM Lyon - Saint-Etienne (1966-1971)	04/07/2014
Membre de l'OREAM Lyon - Saint-Etienne (1970-1971) puis membre du CETE du Rhône (1971-1977)	21/05/2014

4.6. Entretiens complémentaires

Service prospective, Conseil régional Limousin (1987-2002)	05/09/2013
Président du Conseil régional Limousin (1986-2004)	01/10/2013
Animateur interrégional de prospective pour la DATAR	09/10/2013
Responsable scientifique de la démarche "Limousin 2007"	17/10/2013
Membre du SESAME, DATAR (1968-1972)	05/09/2014
Chef du Service régional et urbain du Commissariat général au Plan (1968-1974)	09/09/2014
Directeur de la prospective à la DATAR (1990-1997) puis Délégué (1997-2002)	30/09/2014
Cartographe à la DATAR (depuis 2009)	13/04/2012
Membre du service prospective à la DATAR (depuis 2009)	10/05/2012
Responsable de la prospective ministère de l'Environnement	26/11/2013
Economiste, directeur GEISTEL	27/10/2011
Philosophe, chercheur au LISPOR / CNAM	07/11/2011
Directeur de Futuribles	08/11/2001
Directrice de Progective	19/09/2013
Membre de 3IN	27/09/2013
Membre du GERPA	02/10/2013
Membre de OTAM (1968-1973) puis responsable de la prospective au Ministère de l'Equipement	19/11/2013
Géographe-économiste, directeur de TETRA	28/03/2014
Géographe, directeur d'études à Acadie	25/05/2014

Gouverner les institutions par le futur. Usages de la prospective et construction des régions et des métropoles en France (1955-2015)

Résumé :

À quoi sert la prospective ? Telle est la question de cette recherche sur les usages du futur par les régions et les métropoles en France depuis 1955. À quel moment la prospective est-elle mobilisée, par qui et selon quelles modalités ? En comparant seize démarches menées sur quatre territoires (Nantes, Lyon, Pays de la Loire et Rhône-Alpes), la thèse démontre que la prospective est moins utilisée pour agir sur le long terme que pour gouverner les institutions.

En croisant la sociologie des institutions avec l'approche discursive des politiques publiques, ce travail développe le concept d'énoncé d'institution pour analyser la fonction de ces démarches. Relancée à intervalles irréguliers mais toujours éphémère, l'activité prospective correspond à une tentative des acteurs pour énoncer l'institution et construire une coalition discursive autour de cette définition. À travers l'élaboration d'un tel énoncé, les porteurs de ces démarches poursuivent trois objectifs : démontrer l'unité de l'institution, en justifier l'utilité et en revendiquer le pilotage. La thèse distingue quatre générations de démarches prospectives, correspondant chacune à un usage spécifique du futur : exister par anticipation à travers la planification à long terme (1955-1983), susciter un besoin d'institution malgré la résistance des notables locaux (1983-1995), affirmer la vocation stratégique de l'institution par la formulation d'un projet transversal (1995-2004) et atténuer les contradictions de l'action publique territoriale par la construction d'un discours politique consensuel (2004-2015).

En s'intéressant au travail discursif des acteurs locaux plutôt que d'étudier les réformes nationales et leurs mises en œuvre, ce travail apporte un nouvel éclairage sur l'institutionnalisation des régions et des métropoles. Il révèle l'importance de ces énoncés pour faire tenir l'institution face au poids des dynamiques centrifuges, territoriales et sectorielles.

Mots clés :

Prospective ; énoncé d'institution ; région ; métropole ; institutionnalisation ; décentralisation ; pratique discursive ; planification ; futur ; instrument d'action publique.

Governing political institutions through the future. The uses of visioning and the construction of regional and metropolitan governments in France (1955-2015)

Abstract:

What are the functions of visioning (prospective)? Such is the guiding question of this dissertation, which examines efforts to envision the future at the regional and metropolitan level in France since 1955. When has foresight been used, by whom and for what? Comparing sixteen exercises held in two cities (Nantes and Lyon) and two regions (Pays de la Loire and Rhône-Alpes), this work demonstrates that visioning is used less to shape the long term future than to govern current political institutions.

Combining sociology of institutions with the discursive approach of public policy, this dissertation develops the concept of institution statement. Ephemeral although regularly revived, foresight activities are attempts to define the institution and to build discursive coalitions to support this definition. With such a statement, stakeholders in foresight activities act in pursuit of three goals: to demonstrate the unity of the institution, to justify its utility and to claim its leadership. The dissertation distinguishes four generations of foresight practices, each of which deals with a specific use of the future: to exist in advance through long term planning (1955-1983); to develop a need for an institution in spite of reluctance by the local political elite (1983-1995); to affirm the strategic vocation of the institution through the formulation of a project (1995-2004); and to alleviate growing contradictions in local public policies (2005-2015).

This work contributes to revitalizing the study of the institutionalization of regional and metropolitan governments. Rather than studying national reforms and their implementation, it analyses the discursive work of local actors in order to define the role of these new state spaces. It reveals the importance of such statements in holding the institution in spite of spatial and sectorial centrifugal forces.

Keywords:

Visioning; institution statement; regional and metropolitan governments; institutionalization; decentralization; discursive practices; planning; future; policy instrument.