

Congrès AFSP Paris 2013

Section 13 : Prospective et Action publique

Sylvain Le Berre

Centre de recherche sur l'action politique en Europe

CRAPE-CNRS UMR 6051, Science Po Rennes – Université Rennes 1

contact : sylvain.leberre@univ-rennes1.fr

Gouverner les territoires par la prospective stratégique ? Une comparaison Bretagne / Pays-de-Galles

Introduction

Depuis les années 1980, les travaux sur « le local » se sont multipliés en France comme au Royaume-Uni, mais aussi, plus largement, dans bien d'autres pays européens. Le débat qui transparaît de ces nombreuses études sur les territoires infra-nationaux tourne autour de la question de la capacité des espaces politiques infra-nationaux à faire émerger une action publique autonome¹, aussi bien dans des systèmes politiques de type unitaire que des systèmes de type fédéral ; aussi bien dans des systèmes politiques de type centralisé, que de type décentralisé. Ces travaux s'inscrivent, dans le champ des sciences politiques, dans un débat sur l'eupéanisation et l'internationalisation de l'action politique, ainsi que sur les effets de la globalisation sur le gouvernement du « local » ou du « régional »².

Dans un contexte européen de recomposition des gouvernements régionaux et de reconfiguration du rôle de l'État, l'institutionnalisation et le gouvernement des espaces infra-étatiques sont aujourd'hui en question. Le triple processus de métropolisation, régionalisation, eupéanisation de l'action publique fait ainsi des espaces politiques sub-nationaux des territoires particulièrement fertiles pour l'analyse des transformations de l'action publique, ceux-ci étant en mesure de produire des dispositifs d'action concrets dans des domaines décisifs tels que la solidarité, le développement ou encore l'environnement, et de construire des récits démocratiques donnant consistance et continuité au « *pouvoir territorial (et pas seulement territorialisé)* »³ – dont ils se trouvent dotés. En France comme au Royaume-Uni, la région et l'échelle urbaine se trouvent au cœur des réflexions sur les transformations des modes de pilotage de l'action publique⁴. Il ne

-
- 1 Bulpitt J., *Territory and power in the United Kingdom*, ECPR Press, [1983] 2008 ; Keating M. *The New Regionalism in Western Europe. Territorial restructuring and Political change*, Edward Elgar publishing, [1998] 2003 ; Le Galès P., *Le retour des villes européennes ? Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Presses de Sciences Po, 2003 ; Pasquier R., *La capacité politique des régions. Une comparaison France/Espagne*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2004 ; Cole A., *Beyond devolution and decentralisation. Building capacity in Wales and Brittany*, Manchester University Press, 2006
 - 2 Faure A., Leresche J-P., Muller P., Nahrath . (dir.), *Action publique et changements d'échelles: les nouvelles focales du politique*, L'Harmattan, 2007
 - 3 Faure A., "Compte-rendu de lecture de l'ouvrage Frinault T., *Le pouvoir territorialisé en France*, Presses universitaires de Rennes, 2012" in *Revue Française de Science Politique*, vol.63, n°1, 2013, pp.146-147
 - 4 Morgan K., *The challenge of polycentric planning: Cardiff as a Capital City Region ?* Cardiff School of city and regional planning, Cardiff University, Papers in Planning 185, 2006 ; Pinson G., *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Presses de Sciences-Po, 2009 ; Pasquier R., *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Presses de Sciences-Po, 2012

s'agit pas de conclure hâtivement à la disparition de l'État⁵, mais d'interroger le processus contemporain de transformation des modes de gouvernement infranationaux et d'interroger le rapport complexe entre territoire, légitimité et souveraineté⁶. Car, à la différence d'autres espaces politiques émergents, comme la métropole, la région peut apparaître comme un espace politique concurrent de la structure étatique centrale, à l'interconnexion de logiques d'action endogènes, locales, et de logiques d'action globales notamment sous l'influence de l'Union Européenne. Il s'agit donc de ne pas considérer l'espace régional comme une entité close, « abstraite », mais bien dans une perspective relationnelle⁷.

Cette recherche porte sur la place de la « prospective »⁸ dans les politiques territoriales⁹, en tant que processus de construction de connaissances¹⁰, et vise à étudier leurs conditions de production, de formulation et d'institutionnalisation à l'échelle de « gouvernements intermédiaires »¹¹. La production de connaissance et l'anticipation de ce qui pourrait advenir sont devenus aujourd'hui des exercices fréquemment utilisés dans le processus de formulation des politiques publiques, tant pour l'élaboration de la planification régionale, pour l'élaboration des politiques d'innovation ou encore pour l'anticipation de risques sur les territoires (environnementaux, économiques, politiques...). Ces documents développent des cadres d'analyses différents, à travers lesquels s'élabore une vision combinée du passé et du futur du territoire concerné. Ces exercices d'anticipation sont généralement conçus comme des outils d'aide à la décision stratégique, afin de piloter au mieux les projets territoriaux, et sont souvent présentés comme des démarches visant à produire une « vision partagée » du territoire. En effet, dans les institutions régionales, les exercices d'anticipation se déploient d'abord en interne, au niveau stratégique, mais sont aujourd'hui de plus en plus utilisés dans le cadre plus large de démarches participatives lors desquelles serait co-construite et partagée une vision commune de l'horizon. Les « démarches prospectives » semblent ainsi être avant tout des entreprises de médiations entre le passé et le futur, entre le temps et le territoire, entre les gouvernants et les gouvernés sur le mode d'une « expertise interactionnelle »¹². La question centrale de cette recherche porte donc sur la capacité de gouvernements intermédiaires à construire une « vision partagée du territoire », grâce à un système de connaissances et une prospective territorialisée, et l'animation d'un système d'action régional, dans un contexte de gouvernance multi-niveaux¹³. La capacité politique ne se résume pas à une dimension institutionnelle, elle comporte aussi une dimension cognitive (capacité à construire une vision), et une dimension pragmatique (capacité à construire des coalitions)¹⁴. S'intéresser à la prospective, c'est s'intéresser à cette dimension cognitive, à la production d'une vision du territoire.

5 Bezes P., Pierru F., « Décomposition et recompositions de l'État en sciences-sociales : chassés croisés franco-américains », Colloque Sciences sociales : sortir du paradigme de l'action ? » Sciences-Po Paris – CSO, 10-12 mai 2012

6 Hassenteufel P., Rasmussen J., « Le(s) territoire(s) entre le politique et les politiques – Les apports de la science politique », in Pagès D., Péliissier N. *Territoires sous influence*, Paris, L'Harmattan, 2000, tome 1, p.59

7 Pasquier R., op. cit. 2012, p.22

8 Le terme français « prospective » masque une diversité de pratiques, représentations, méthodes : *forsight, forecast, visioning, horizon scanning* etc. mais aussi « la prospective » telle que définie initialement par Gaston Berger ou Bertrand de Jouvenel. Nous parlerons donc par la suite « d'anticipation » au sens large, pour faire la distinction.

9 Guiader V., *Socio histoire de la prospective: la transformation d'une entreprise réformatrice en expertise d'État*. Thèse de science politique, Université Paris Dauphine, 2008 ; Haughton G., Allmendinger P., Counsell D., Vigar G., *The new spatial planning. Territorial management with soft spaces and fuzzy boundaries*, Routledge, 2010

10 Faure A., Pollet G., Warin P. (dir.) *La construction du sens dans les politiques publiques. Débat autour de la notion de référentiel*. Paris, L'Harmattan, [1995], 2011

11 Pasquier R., op. cit. 2012

12 Bérard Y., Crespin R. (dir.), *Aux frontières de l'expertise. Dialogues entre savoirs et pouvoirs*, Rennes, PUR, 2010, p.22

13 Marks G. « Structural policy and multi-level governance in the EC », in Cafruny A., Rosenthal G. (dir.), *The state of the European Community*. Vol. 2, The Maastricht debates and beyond, Boulder, 1993, pp.391-410; Hooghe L., Marks G. (dir.), *Multi-level Governance and European integration*, Rowman and Littlefield, Boulder, 2001

14 Pasquier R., op. cit. 2012, p.42

Une vision pourrait ainsi se définir au premier abord comme un « *univers anticipé* »¹⁵, combinant récits territoriaux, énoncés stratégiques, programmes politiques de gouvernement, pris plus largement comme cadre cognitif des coalitions et des négociations territoriales.

Il s'agit donc ici d'étudier la prospective de manière comparative, à l'échelle de gouvernements intermédiaires – une région-nation dans un système unitaire complexe (Pays-de-Galles) et une région à forte identité dans un système unitaire centralisé (Bretagne) – afin de saisir les contextes d'émergence, la circulation et le transfert des idées dans la formulation des politiques publiques¹⁶ et dans la transformation des modes de gouvernements, et leur opérationnalisation dans différents types de territoires. Ce travail comparatif combine donc une démarche de comparaison internationale¹⁷ et de comparaison infra-nationale¹⁸ afin de mettre à distance, autant que possible, tout « *nationalisme méthodologique* »¹⁹ dans la production des matrices cognitives, lesquelles sont le fruit de processus simultanés de différenciation et de standardisation²⁰ dans un univers territorial complexe et multi-niveau. Le postulat étant que se concentrer sur la construction de matrices cognitives²¹ et leur implémentation dans des systèmes d'action territoriaux, ou plus précisément à travers leur territorialisation²², permettrait de comprendre la transformation des modes de gouvernement et la fabrication d'un style de gouvernance territoriale. Il existe en effet un lien fondamental entre la structuration d'un système de mesure, la structuration d'un système de projection, et l'équipement de la puissance territoriale²³.

Les démarches d'anticipation s'inscrivent dans de grands récits démocratiques et (re)produisent des récits territoriaux. Il s'agit donc de prendre au sérieux les idées et les discours comme ayant une force dans l'action publique : quelle est la place des idées en tant que ressources que possèdent les acteurs et les institutions ? Et quelle est la place des acteurs et des institutions, eux-mêmes propriétés de discours ? “*Discourse, in this view, does more than reflect a social or political “reality” ; it actually constitutes much of the reality that has to be explained*”²⁴. L'étude comparée de démarches d'anticipation au Pays-de-Galles et en Bretagne permet de mettre en lumière des configurations cognitives territoriales / territorialisées, et permet d'étudier des rapports de force dans la production du sens des politiques publiques (*politics of meaning*). Les mots et les récits, particulièrement lorsqu'ils sont associés à une dimension de pouvoir, sont eux-mêmes des formes d'action, des pratiques²⁵ et pas seulement l'ornementation de comportements sociopolitiques.

15 Pasquier R., op. cit. 2012, p.42

16 Saunier P-Y., « Circulations, connexions et espaces transnationaux », in Genèse, n°57, 2004, pp.110-126 ; Dumoulin L., Saurugger S., « Les Policy Transfer Studies : Analyse critique et perspectives », in Critique Internationale, n°43, 2010, pp.9-24

17 Hassenteufel P., « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », in Revue française de science politique, vo.55, 2005 pp.113-132

18 Pasquier R., op cit 2012 p.33

19 Leibfried S., Zürn M., *Transformations of the State ?*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, cité dans Pasquier op cit 2012 p.33

20 Douillet A-C., Faure A., Halpern C., Leresche J-P. (dir.), *L'action publique locale dans tous ses états. Différenciation et standardisation*, L'Harmattan, 2012

21 Surel Y., « L'intégration européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques », in Revue française de science politique, n°2, 2000, pp.235-254 ; Muller P., “L'analyse cognitive des politiques : vers une sociologie politique de l'action publique”, Revue française de science politique, 50 (2), pp.189-207

22 Hassenteufel P., « Think social, act local. La territorialisation comme réponse à la crise de l'Etat Providence? » in Politiques et management public, vo.16, n°3, 1997, pp.1-11 ; Cole A., « La territorialisation de l'action publique au Royaume-Uni », in Revue française d'administration publique, 2007; n°121-122, pp.131-144

23 Fourquet F., *Les comptes de la puissance. Histoire de la comptabilité nationale et du plan*, Paris, Encres, 1980 ; Desrosières A., “Le territoire et la localité. Deux langages statistiques”, in Politix, vol.7, n°25, 1994, pp.46-58 ; Jacob S., Genard J-L (dir.), *Expertise et action publique*, Editions de l'université de Bruxelles, 2004

24 Fischer F., *Reframing public policy. Discursive politics and deliberative practices*. Oxford University Press, [2003], 2012, p.viii

25 Zittoun P., « From instrument to policy: Observing the meaning process to make a decision », in *Politička Misao*, 48, 5, 2011, pp. 106-124 ; Fischer F. op. Cit. [2003] 2012 p.13

Les représentations collectives et les discours sont internes à l'action. Il convient donc de prendre au sérieux la formulation stratégique des problèmes de politiques territoriales et leur narration²⁶. L'histoire du contexte cognitif et épistémologique de la formulation stratégique et de l'anticipation, dans des espaces politiques intermédiaires différenciés, permet de retracer des causalités narratives plus larges, des formes de régulations cognitives emboîtées, à la fois transnationales et différenciées localement, bref, de saisir le rapport flou (mais vif) entre le savoir et l'aménagement du pouvoir, entre les politiques publiques et l'aménagement du futur²⁷.

Au Pays-de-Galles comme en Bretagne, la seconde moitié du XX^{ème} siècle est marquée par de profonds changements institutionnels, se traduisant à la fin des années 1990 par une territorialisation renforcée de l'action publique, et un processus différencié de transferts de compétences, qui vont rendre les pouvoirs territoriaux plus légitimes et autonomes (I). Suite à la crise des hydrocarbures et aux transformations concomitantes du capitalisme dans les années 1980-1990, la perte de croyance en un progrès linéaire et dans la capacité de la science à répondre aux problèmes économiques et sociaux va permettre l'émergence d'une nouvelle conception de l'économie – l'économie de la connaissance – et d'une nouvelle conception du développement – le développement durable – qui vont favoriser le recours à l'aménagement et à l'anticipation. Ce changement cognitif va provoquer une nouvelle appréhension des risques, et ouvrir les champs à la fois de l'anticipation et de l'innovation aux questions sociales et environnementales, se traduisant par une complexification et une ouverture croissante des « futures studies » (II), tant en France qu'au Royaume-Uni, à la charnière des années 1990-2000. Enfin, plus récemment, sous l'influence combinée des mutations économiques – notamment de la crise globalisée depuis la fin des années 2000 – le champ de l'anticipation du futur intégrée à une dimension territoriale s'est profondément transformé, ouvrant la voie à une rhétorique de l'innovation et du mouvement qui alimente une nouvelle conception de l'aménagement, encore toute à étudier (III).

I. Les transformations de l'approche territoriale et la construction d'une capacité territoriale en Bretagne et au Pays-de-Galles

L'aménagement du pouvoir territorial a des origines historiques propres en Bretagne et au Pays-de-Galles, une culture institutionnelle persistante et des configurations qui ont contribué à renforcer conjointement le centre et la périphérie²⁸. La réforme de l'État et la structuration d'une capacité politique territoriale sont en effet historiquement imbriqués : *“there has been a general tendency for states to institutionalise a meso-level of public administration, usually at first to achieve a more effective implementation of central government objectives. These meso-level public administrations have sometimes provided institutional capacity for the development of more autonomous forms of regional governance”*²⁹.

Décentralisation et structuration d'une capacité territoriale en Bretagne

A partir de 1958, la volonté de bâtir un État fort sur des bases institutionnelles – la Constitution de la V^e République – mais aussi sur des bases économiques et sociales solides, vont faire de l'aménagement une affaire d'État. Le cadre régional de la planification est fixé par la création des Régions de programme en 1956, conçues pour mettre en œuvre les plans nationaux. En 1960, sont créées les Circonscriptions d'action régionale qui se substituent aux Régions de programme pour la régionalisation du Plan. Et, à partir de 1964 et la création des Commissions de développement économique régional (CODER), l'entité régionale est reconnue comme le relais entre l'État central et le département pour coordonner les interventions économiques. La

26 Fischer F. op. cit. [2003] 2012, p.11

27 Andersson J., « The Future Landscape », Working Paper, Institut des études du futur, n°5, 2008

28 Bulpitt J., op. cit. [1983] 2008 ; Cole A., op. cit. 2006

29 Cole A., op. cit. 2006, p.2

régionalisation en France n'est cependant pas réductible à une territorialisation de l'action de l'Etat. Elle est aussi, notamment dans des territoires comme la Bretagne, le fruit d'interactions entre des élites et des groupes sociaux qui agissent dans les arènes politiques périphériques mais aussi dans l'arène politique centrale³⁰. Ainsi, dès les années 1950, dans un contexte de forte dépendance économique mais d'une identité culturelle encore vigoureuse, se structure en Bretagne le Comité d'études et de liaison des intérêts bretons (CELIB), qui regroupe des élites bretonnes et va mener plusieurs décennies durant une stratégie de défense des intérêts bretons à Paris. « *Dès le début des années cinquante, le CELIB parvient à incarner un intérêt supérieur, l'intérêt régional, et à rassembler l'ensemble des élites politiques, économiques et culturelles régionales. [...] Le travail préalable d'invention d'une identité bretonne réalisé par toute une génération d'intellectuels régionalistes à la fin du XIX^{ème} siècle est réactivé par le CELIB sous la forme de normes de défense des intérêts économiques bretons. Avec le CELIB, en quelques années, le développement économique devient une dimension essentielle de l'identité bretonne* »³¹. La stratégie de régionalisme économique du CELIB correspond, de manière précurseur, au besoin de territorialisation de l'intervention planificatrice centralisée, en formant une coalition pour inciter l'État à prendre en compte les besoins économiques et sociaux spécifiques de la Bretagne. Cependant, s'il y a bien une « régionalisation » de la planification, la conception de l'aménagement du territoire reste globalement, jusqu'aux années 1970, comme fondamentalement une politique de l'État, c'est-à-dire mise en œuvre par les administrations étatiques : les collectivités locales n'en sont que les exécutants³². 1972 constitue une année importante dans le processus de régionalisation avec la création des Établissements publics régionaux (EPR), qui remplacent alors les CODER. Leur mission est de contribuer au développement économique et social de la région, via un pouvoir consultatif et un pouvoir de décision relatif aux équipements collectifs d'intérêt régional. Et surtout, dès 1972, ils disposent d'une capacité d'expertise et d'étude concernant le développement régional. Cependant, cette régionalisation reste avant tout du ressort de l'État. « *A une phase de consensus, de collaboration État-Région (1947-1963), succède une longue phase de reprise en mains du réveil régional par l'État (1963-1982). Avec les lois Defferre qui redonnent d'une façon incomplète plus de pouvoirs aux collectivités territoriales, des crispations jacobines conduisent l'État à appuyer les pouvoirs dispersés mais élargis des « grands maires », présidant des organismes pluricommunaux, par crainte de féodalités régionales acquises à l'idée d'une « Europe des Régions »* »³³.

La régionalisation de la planification prend forme essentiellement entre 1962 et 1976. La Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), créée en 1963 est le pivot du système planificateur : administration de mission, elle impulse de nouvelles politiques et de nouvelles procédures, et tient un rôle de coordination interministérielle. Elle exerce également un rôle d'information auprès des échelons locaux, et un rôle de prospection économique et territoriale. En 1969, est mis en place au sein de la DATAR une structure de réflexion prospective : le Système d'étude du schéma d'aménagement de la France (SESAME). Les années 1960 – grande époque de la planification à la française – sont caractérisées par la conviction qu'il est possible d'éclairer l'avenir grâce à une analyse scientifique, notamment par les statistiques, qui permettraient d'identifier des tendances lourdes et des facteurs de changement : c'est ainsi que naît un premier document prospectif, publié par le SESAME, en 1971, intitulé *Une image pour la France en l'an 2000, le scénario de l'inacceptable*. La production du discours savant de la DATAR vient appuyer une vision

30 Pasquier R., « La régionalisation française revisitée. Fédéralistes, mouvement régional et élites modernisatrices », RFSP, vol. 53, n°1, 2003

31 Pasquier R., op. cit. 2004, p.42

32 C'est d'ailleurs le Premier ministre qui impulse les politiques d'aménagement, et son rôle est renforcé par les décrets de 1964 et 1966 qui précisent que « *les préfets de région mettent en œuvre la politique du Gouvernement concernant l'aménagement de leur circonscription et reçoivent leurs directives du Premier ministre* », cité par Delamarre A., « Les acteurs, les cadres et les modes d'intervention de l'aménagement du territoire », in Caro P., Dard O., Daumas J-C. (dir.) *La politique d'aménagement du territoire. Racines, logiques et résultats*, Rennes, PUR, 2002, p.92

33 Phlipponneau M. « Industrie et aménagement du territoire. Essai de périodisation », in Caro P., Dard O., Daumas J-C. (dir.) op. cit. p.104

étatique interventionniste de l'aménagement. Mais, si la DATAR joue un rôle de pivot, elle entre en concurrence, et en conflit, avec les services ou directions des grands ministères (Agriculture, Industrie...) chargées d'aménagement, et surtout avec le Commissariat général du plan qui a la charge de « *procéder aux études concernant la conception de l'aménagement du territoire et d'intégrer leurs conclusions dans le plan* »³⁴, et auquel appartient depuis 1963 la Commission nationale d'aménagement du territoire (CNAT). Toutefois, l'action de la DATAR illustre bien le système d'action de l'aménagement à la française tel qu'il se réalise des années 1960 aux années 1980, se caractérisant par « *un Etat omniscient, rationnel et planificateur. L'Etat centralisé, puissant et cohérent avec une société marquée par le principe hiérarchique et une organisation industrielle de type fordiste. Les autorités centrales incarnent la direction exclusive des politiques territoriales. L'aménagement du territoire s'identifie au monopole technocratique de l'action de l'Etat* »³⁵.

La crise des années 1970 va ouvrir une période de remise en cause : la croyance dans un futur prévisible par la science et la projection statistique va être contestée, parallèlement au modèle interventionniste de l'État. Le modèle interventionniste français d'aménagement du territoire va se développer et connaître son apogée durant les Trente Glorieuses, la crise des années 1970 affaiblira les fondations de ce modèle. La montée en puissance du paradigme néo-libéral³⁶ va progressivement remettre en cause l'interventionnisme étatique et, parallèlement, le cadre national d'intervention de l'État va apparaître inefficace pour contrebalancer les effets territoriaux de la crise économique. Ainsi, à partir des années 1980 s'opère un tournant majeur dans la gestion publique territoriale de l'État français³⁷. L'espace national et la gestion territoriale sont intégrés dans deux nouvelles dimensions : l'intégration dans l'espace européen et l'affirmation de l'espace régional à travers la décentralisation. L'Acte Unique (1982) puis le Traité de Maastricht (1992) témoignent ainsi d'une globalisation croissante de l'économie et d'une européanisation de l'action politique. « *Dès les débuts de l'intégration européenne, les instances communautaires, en particulier la Commission européenne, font du développement régional et de la lutte contre les disparités économiques un axe majeur d'action* »³⁸. A ces changements globaux correspond une territorialisation de l'action de l'État combiné d'une autonomisation progressive des institutions territoriales. La gauche arrive au pouvoir en 1981 avec la volonté de changer la société : sur le plan territorial, cette ambition passera par la décentralisation. Ainsi, en 1982, les tutelles préfectorales sont supprimées : le département et la région obtiennent un exécutif élu. La première élection aura lieu en mars 1986, le même jour que les élections législatives. Les régions deviennent ainsi des collectivités territoriales au même titre que les départements et les communes. La loi de décentralisation de 1982 va également créer une version régionalisée du Conseil économique et social (créé sous la IV^{ème} République) : les Comités économiques et sociaux régionaux, qui doivent émettre un avis sur le plan régional. En 1988, la Loi Galland introduit les Contrats de Plan État-Régions (CPER) qui témoignent d'une contractualisation de l'aménagement, allant dans le sens d'une territorialisation des enjeux d'aménagement, et d'une montée en puissance du système de financements croisés. En 1992, la Loi relative à l'administration territoriale de la République confirme le niveau régional comme échelle pertinente pour l'aménagement du territoire. Toutefois, avec le retour de la droite au gouvernement, la Loi Pasqua (Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire) de 1995 renforce le rôle du pouvoir central tout en confirmant sa territorialisation à l'échelle régionale³⁹. La LOADT réaffirme la supériorité de l'échelon national notamment par la création du Schéma national d'aménagement du territoire (SNADT), décliné en schémas régionaux (SRADT) – qui instituent une dimension prospective intégrée à la planification⁴⁰. Les législatives anticipées de 1997 marquent

34 Delamarre A., art. cit. p.93

35 DATAR, *Aménager la France de 2020*, La Documentation française, 2002, p.10

36 Jobert B. (dir.) *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'harmattan, 1994

37 Duran P., Thoenig J-C., "L'Etat et la gestion publique territoriale", RFSP, 46(4), 1996, pp.580-623

38 Pasquier R. op. cit. 2012, p.155

39 Girardon J. *Politiques d'aménagement du territoire*, Paris, Ellipses, 2nd édition, 2010. p.90

40 Certaines régions les utiliseront dès la négociation des CPER 2000-2006.

cependant un changement de majorité et Lionel Jospin devient Premier Ministre. Dominique Voynet prend en charge « l'aménagement du territoire et l'environnement » et refond la Loi Pasqua. En 1999 est ainsi votée la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT), dite Loi Voynet, suivie de la Loi Chevènement la même année. La Loi Voynet supprime le SNADT et, par conséquent, les SRADT deviennent les seuls documents généraux en matière d'aménagement du territoire, dans lesquels les Conseils régionaux vont progressivement pouvoir affirmer une vision stratégique de long-terme. D'autres lois importantes viendront structurer le champ de l'aménagement du territoire (Loi d'orientation agricole en 1999, Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) en 2000, Loi relative au développement des territoires ruraux en 2005). Parallèlement, le processus de décentralisation franchit d'autres étapes à la charnière des années 1990-2000 : Loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République (2003), Loi relative aux libertés et responsabilités locales (2004). Les Régions bénéficient de nouvelles compétences suite aux lois décentralisatrices de 2004, et les budgets régionaux augmentent considérablement : en 1997, la Région Bretagne dispose de moins de 300 agents, en 2010 elle en compte près de 3500. Dans le même temps, paradoxalement, l'autonomie fiscale des régions s'amenuise proportionnellement en raison d'une politique de centralisation fiscale. La maîtrise des finances publiques sous-tend les nouvelles réformes territoriales de l'État français à la fin des années 2000⁴¹ : l'État cherche à faire partager aux collectivités territoriales le poids de politiques dépensières, comme les politiques sanitaires et sociales, et supprime la taxe professionnelle en 2010 (qui se traduit par un affaiblissement de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales)⁴². Ainsi, les réformes de décentralisation de 2003-2004 puis de 2009-2010 empruntent largement à un registre néo-managérial/gestionnaire⁴³ de la bonne gestion publique. Si « *les réformes de l'organisation territoriale de l'État constituent, en France comme en Europe, une dimension clé dans l'institutionnalisation des espaces régionaux* »⁴⁴ ; il apparaît toutefois au regard de l'Acte III de décentralisation que le mouvement décentralisateur en France favorise une forme de statu-quo territorial, favorisant autant les communes, les départements que les régions, au nom de l'égalitarisme républicain et du consensus politique⁴⁵.

Dévolution et construction d'un espace politique autonome au Pays-de-Galles

Contrairement à la France où le mouvement de décentralisation et de territorialisation de l'État est homogène (à quelques exceptions près⁴⁶), selon le principe de la République « une et indivisible », la dévolution des pouvoirs au Royaume-Uni repose sur une logique de différenciation territoriale. Le Royaume-Uni constitue en effet une situation politique différente en ce sens que celui-ci n'est pas composé d'une seule nation, ne constitue pas un « État-Nation » à l'image de la France. Pour autant, l'absence de l'adjectif national ne signifie pas une absence d'identité nationale collective ou d'un nationalisme étatique⁴⁷. Le Royaume-Uni est le fruit de la fusion de nations autrefois indépendantes, mais où l'Angleterre dispose d'un poids central : l'État est formellement unitaire, malgré des arrangements institutionnels qui se rapprochent du fédéralisme⁴⁸, et le Parlement de Westminster reste souverain. Ambrosini avance de son côté l'idée que le Royaume-Uni n'est ni unitaire ni fédéral. Il propose ainsi une troisième catégorie : un État caractérisé par une

41 Pasquier R., "Gouvernance territoriale: quelles articulations entre régions et métropoles ?" in Pouvoirs Locaux, n°96, avril 2013, p.37

42 Pasquier R., op cit. 2012 p.172

43 Lemoine B., *Les valeurs de la dette. L'Etat à l'épreuve de la dette publique*, Thèse de doctorat, Ecole nationale supérieure des Mines de Paris, 2011

44 Pasquier R., op. cit. 2012 p.169

45 Ce "scénario du guépard", selon l'expression de Romain Pasquier, ne viendrait pas favoriser une institution régionale à la légitimité politique fragile et à la capacité financière plutôt faible : rappelons que, aujourd'hui, les dépenses du Conseil régional de Bretagne ne représentent que 3% du total des dépenses publiques effectuées en Bretagne.

46 Corse, Alsace-Lorraine, territoires d'Outre-mer et Paris ont des statuts particuliers.

47 Mitchell J., *Devolution in the UK*, Manchester, Manchester University Press, 2009, p.3

48 Cole A., « La territorialisation de l'action publique au Royaume-Uni », *Revue française d'administration publique* 2007, n° 121-122, p. 131

autonomie régionale⁴⁹. En ce qui concerne les rapports entre le centre et la périphérie, cependant, « *il n'existe pas de consensus sur l'équilibre idéal entre pouvoir local et pouvoir central. Dès le XIXe siècle en Angleterre, les centralisateurs, avec Chadwick, s'opposent aux localistes, comme Toulmin Smith. Les premiers voient dans les collectivités locales les simples agents du pouvoir central [...] Les seconds souhaitent la parité entre les élus de la périphérie et du centre, chacun levant l'impôt et faisant sa politique à son niveau* »⁵⁰. Même s'il existe au Royaume-Uni une tradition de pouvoirs locaux, le gouvernement central pouvait et peut encore redéfinir les limites et les prérogatives d'un gouvernement local⁵¹. De surcroît, avec le renforcement de l'État jusqu'aux années Thatcher, la volonté de rationalisation va jouer en faveur du pouvoir central. Sur le plan formel donc, c'est le centre qui détient la suprématie, selon le principe général de subordination des autorités locales aux autorités nationales. La référence à une fédération traduit l'intégration de quatre peuples différents au sein de l'Union. L'Écosse est en effet intégrée en 1707 par la signature de « The Union Act », qui permet aux Écossais de conserver leur identité nationale, leur église presbytérienne, et leurs systèmes judiciaires et éducatifs propres. En 1800, la Couronne d'Angleterre intègre l'Irlande, mais cela ne contribue pas à l'apaisement des tensions territoriales puisque éclate une guerre civile qui aboutira à la séparation de l'Irlande en 1921. Quant au Pays-de-Galles, il est annexé depuis bien longtemps et de manière plus complète, par « The Act of Union » de 1536. C'est pourquoi James Mitchell qualifie le Royaume-Uni d'État d'unions⁵². L'État fonctionne selon un modèle d'administration duelle (*dual polity*⁵³), c'est-à-dire à la fois un « *mode de fonctionnement et de représentation des élites britanniques depuis la fin du XVII^{ème} siècle* »⁵⁴ : d'un côté, le centre, de l'autre les autorités locales. Au centre, des « *élites londo-centriques* »⁵⁵ qui n'avaient d'intérêt que pour les fonctions les plus centrales de l'État à travers le Parlement de Westminster et l'administration centrale ; tandis que les autorités locales (*local government*), composées d'élus peu considérés et d'administrations pléthoriques chargées de l'application quotidienne des politiques nationales. « *Même si en théorie le pouvoir central avait un droit de regard sur les autorités locales ou périphériques, il ne se donnait pas la peine de l'exercer sur les autorités locales anglaises, et encore moins sur les nations périphériques du Pays-de-Galles, d'Écosse et d'Irlande* »⁵⁶.

Jusqu'à l'arrivée au pouvoir du gouvernement conservateur d'Edward Heath, en 1970, le consensus entre le pouvoir central et les autorités locales est relativement harmonieux, même si, naturellement, les avis diffèrent et les marchandages politiques sont vifs. Mais le Parti Conservateur arrivé au pouvoir s'est engagé à réformer l'administration locale, fonctionnant selon un système en vigueur depuis les lois de 1888 et 1894. Ainsi, la Loi de 1972 sur les collectivités locales réduit de manière drastique le nombre de collectivités et renforce leur contrôle au niveau central. « *La modernisation des modes de gestion – planification générale et politiques précises définies en fonction d'objectifs fixés à l'avance, à l'instar du secteur privé notamment – renforçaient l'importance des hauts fonctionnaires dans le système* »⁵⁷. En outre, la crise de 1974 va rapidement entraîner une révision à la baisse des ambitions sociales de l'État. Ainsi, de 1974 à 1979, les gouvernements Travailleurs de Wilson et Callaghan vont chercher à réduire les dépenses publiques, avec l'appui des conservateurs. En 1979, avec l'arrivée au pouvoir de Margaret Thatcher, le pouvoir central va devenir de plus en plus hostile aux autorités locales jugées dépensières. « *L'efficacité et l'économie de l'action sociale semblent désormais être en contradiction avec la décentralisation et la participation à la base. Le moins d'État [succède] à l'État Providence, par voies d'économies et*

49 Ambrosini G., *Autonomia Regionale e Federalismo*, Rome, Tip. Dell'Universita, 1946

50 Charlot M. *Le pouvoir politique en Grande-Bretagne*, Paris, Puf, 2^d édition, 1998, p.280

51 Cole A., art cit. 2007, p.131

52 “*Not as a union state but as a state of unions*”, Mitchell J. op. cit. 2009, p.6

53 Bulpitt J., op. cit. [1983] 2008

54 Cole A., art cit. 2007, p.132

55 Cole A., art cit. 2007, p.132

56 Cole A., art cit. 2007, p.132

57 Charlot M. op cit. 1998 p.283

de privatisations »⁵⁸. En plus de retirer des compétences aux collectivités locales, Margaret Thatcher souhaite également introduire une logique de marché dans la gestion des affaires publiques, forçant notamment les autorités locales à privatiser leurs services (le « Local Government Act » de 1988). Ainsi, sous Thatcher, « *les pouvoirs locaux ont été les principales victimes de l'évolution managériale de la politique publique [...] les fonctions des pouvoirs locaux ont été vidées de leur substance par la privatisation et la centralisation* »⁵⁹.

Après la Seconde guerre mondiale, au Royaume-Uni, l'heure n'est pas à la décentralisation : le gouvernement Travailleurs s'est engagé dans une forme de planification centralisée et de nationalisation des principales industries. En 1951, le nouveau gouvernement Conservateur prolongea l'effort centralisateur⁶⁰. La question régionale est remise à l'agenda à la fin des années 1950, à travers la mise en place de politiques de développement local, menées depuis le gouvernement central⁶¹. Autrement dit, comme en France à cette époque, les politiques de développement régional sont alors plus ou moins associées à de la planification. Mais la notion française d'aménagement du territoire, au sens d'une vision intégrée de l'espace incluant le développement économique, la gestion des déséquilibres territoriaux, et des équipements, ne se retrouve pas au Royaume-Uni, où l'absence de coordination entre les politiques économiques et la planification territoriale est alors criante. L'expression « aménagement du territoire » n'a d'ailleurs pas d'équivalent en anglais. Jusqu'aux années 1960, globalement, l'époque était marquée par une absence de coordination des politiques économiques et foncières régionales. A partir des années 1960, en revanche, il y a bien une tentative de faire de la planification économique à la française⁶². Les politiques de développement régional des années 1960 sont en effet centralisatrices, tant par leur conception que par leur administration. Et elles sont conçues, comme en France d'ailleurs, comme partie intégrante d'une politique nationale – c'est-à-dire centralisée – visant à assurer un développement territorial équilibré. Cependant, la planification « à la française » ne sera qu'une brève expérience, puisque « the National Plan », inauguré en 1964, est enterré dès 1967. « The National Plan » avait notamment introduit les « Regional Economic Planning Councils » et les « Regional Economic Planning Boards ». A la même époque, en France, les Circonscriptions d'action régionale remplacent en 1960 les Régions de programme (1956), avec Préfet de région, assisté d'une Conférence administrative régionale et d'une Commission de développement économique régional. Alors qu'en France cette « *machinerie consultative* »⁶³ va évoluer progressivement en gouvernement régional sur la base d'élections (idée qui a également fait son chemin en Angleterre dans les années 1960), ces conseils seront supprimés en Grande-Bretagne par le gouvernement Thatcher en 1979, sauf en Écosse et au Pays-de-Galles où, disposant d'un interlocuteur en la personne d'un Secrétaire d'État, ils survécurent mais ne conservèrent qu'un rôle relativement restreint.

Sans pour autant atteindre les responsabilités du Secrétaire d'État aux Affaires écossaises, l'importance du ministère aux Affaires galloises s'est accrue avec le temps, renforcée par l'implantation du ministère au Pays-de-Galles, à Cardiff même, dans les années 1960. En 1951, la politique galloise est ainsi confiée à un « ministère des Affaires galloises », mais le poste n'est pas jugé assez important pour occuper à plein temps le portefeuille d'un ministre : c'est ainsi que le premier ministre aux Affaires galloises sera le ministre de l'Intérieur conservateur, sir David Maxwell Fyfe. Ceci dit, la création de ce ministère marque au moins la reconnaissance de la spécificité galloise. La question régionale ne reviendra à l'agenda qu'à la fin des années 1950, sous la forme de politiques de développement régional, menée pour l'essentiel par le gouvernement central. Harold

58 Charlot M. op cit. 1998 p.284

59 Bell D-S., « Le Royaume-Uni », in De Waele J-M., Magnette P. (dir.) *Les démocraties européennes*, Paris, Armand Colin, 2010, p.373

60 Keating M. op cit. [1998] 2003 p.42

61 Keating M. op cit. [1998] 2003 p.47

62 Keating M. op cit. [1998] 2003 p.49

63 Keating M. op cit. [1998] 2003 p.51

Wilson, en 1964, fait du ministère gallois un secrétariat d'État, avec intégration dans le Cabinet (qui réunit, au sein du gouvernement, les principaux ministres). En Écosse comme au Pays-de-Galles, la dévolution administrative va s'accroître progressivement, notamment dans les années 1970 et la fin des années 1990. Trois conceptions différentes des « régions » comme niveau de gouvernement seront en compétition⁶⁴. La première est celle de régions métropolitaines, visant à renforcer les gouvernements locaux et leurs compétences. Cette première conception était au passage perçue comme permettant de renouveler les élites locales. La deuxième conçoit les régions à une échelle plus large, celle des provinces, perçues comme le niveau approprié pour un transfert de compétences de l'État central (*devolution*), tout en restant sous son contrôle politique. Une troisième conception est celle des régions au sens culturel du terme (*cultural region* ou *minority nation*) définies par leur sentiment d'appartenance et leur histoire. En 1979, est organisé un référendum portant sur la dévolution, c'est un cuisant échec pour le Parti travailliste : pour diverses raisons⁶⁵, les Gallois y répondent par un non franc et massif. Pourtant, progressivement, la dévolution revient à l'agenda dans les années 1990. Le contexte y est favorable. Alors que dans les années 1970, la dévolution ou l'autonomie sont regardées comme une résurgence passéiste des identités régionales ; dans les années 1990, à l'inverse, c'est la figure de l'État-Nation qui apparaît comme une antiquité inadaptée à la mondialisation, et cela profite au mouvement régionaliste⁶⁶. Dès lors, la régionalisation est vue comme permettant davantage d'efficacité aux réseaux d'action publique, et favorisant la coopération entre le public, le privé et les autres acteurs, bref, comme niveau de gouvernance. Le vote du référendum de 1997 est donc favorable, cette fois, à la dévolution. « The National Assembly for Wales » est instituée par la réforme du « Government of Wales Act » de 1998. L'Assemblée galloise est un organe exécutif, dotée de pouvoirs législatifs et réglementaires secondaires, aux pouvoirs plus restreints que ceux transférés à l'Écosse. L'Assemblée galloise est opérationnelle dès 1999 et bénéficie alors de 18 domaines de compétence : l'agriculture, les monuments et bâtiments historiques, la culture, le développement économique, l'éducation et la formation, l'écologie, la santé et les services sanitaires, les autoroutes, le logement, l'industrie, les administrations locales, les services sociaux, le sport et les loisirs, le tourisme, l'aménagement du territoire, les transports, les routes et la langue galloise. Toutefois, malgré la dévolution, l'Assemblée galloise est subordonnée aux décisions prises par le parlement de Westminster. Et, sans être autorisée à lever l'impôt, l'Assemblée galloise reste fondamentalement dépendante de Londres.

De 2002 à 2004, « the Richard Commission » planche sur la question de l'organisation des pouvoirs et de la gouvernance au Pays-de-Galles. En 2005, cela aboutit à la publication du Livre Blanc sur la gouvernance intitulé « Better Governance for Wales » et qui propose une séparation entre un exécutif et un législatif, d'améliorer les pouvoirs législatifs de l'Assemblée ainsi que de nouvelles dispositions électorales. En 2006, « the Second Government of Wales Act » est signé, et se traduit par une rénovation de la dévolution : l'Assemblée dispose désormais d'une capacité législative propre, et la séparation entre l'exécutif et le législatif est actée (effective en 2007). Le 3 mars 2011, est organisé un nouveau référendum sur la dévolution. La question posée est la suivante : « *Do you want the Assembly now to be able to make laws on all matters in the 20 subject areas it has powers for ?* ». 63.5% de la population galloise y répond positivement. Désormais, l'Assemblée galloise peut légiférer pour le Pays-de-Galles sur les sujets dont l'Assemblée et le Gouvernement sont déjà en responsables, sans la permission préalable de Westminster. Depuis automne 2011, une Commission, appelée « the Silk Commission », travaille sur la responsabilité financière du Gouvernement et de l'Assemblée, et travaille notamment sur la question de la dévolution fiscale. Morgan et Mungham écrivaient en 2000 que « *the rationale for devolving power to the nations and regions of the UK has involved one or more of the following : a political*

64 Keating M. op cit. [1998] 2003 p.55

65 Griffiths D., « Second coming – The devolution revival » in Girard G., Graves M. (dir.) “Europe unie, le Royaume désuni ?” Actes du colloque international de Brest, 4-5 janvier 2000, pp.13-15

66 Griffiths D. art. cit. 2000 p.23

*rationale (devolution as a step towards deeper, more pluralistic democracy) ; an administrative rationale (devolution as a means to more efficient, locally-attuned policy-making) ; an economic rationale (devolution as a stimulant to regional development) ; and a cultural rationale (devolution as a means of protecting and promoting civic and ethnic identities »*⁶⁷. Aujourd'hui, il semble bien que la dévolution des pouvoirs entre le Royaume-Uni et le Pays-de-Galles repose sur un registre double : un registre démocratique, et un registre de la bonne gestion publique.

II. Prospective et aménagement, entre knowability et governability⁶⁸

Un territoire n'est pas un espace naturel et immuable. Ce n'est pas non plus une donnée sociale figée une fois pour toute par un acte d'institution. Le territoire est une situation, c'est-à-dire sans cesse en recomposition, un espace mouvementé voire contesté. L'étude de l'expertise territoriale, et plus particulièrement de ses récits prospectifs apparaît comme une clef pour mettre en lumière les dynamiques à l'œuvre à travers les territoires. L'expertise des territoires crée et recrée des séries de signes, de lignes, de marges et des frontières à travers ses catégories. Elle (ré)invente des limites et des formes d'espace. En d'autres termes, la prospective fabrique du territoire. Quelle trace laisse-t-elle ? Quelle relation s'introduit entre la prospective et l'espace ? Quelle est sa *géo-graphie* ? Quel lien entre la fabrication de connaissances et le le gouvernement du territoire ?

L'invention de l'incertitude et l'émergence de la société de la connaissance : de la prévision à la prospective ?

La période charnière des années 1980-1990 est caractérisée par une transformation du capitalisme et de l'action de l'État. « *In the 1980's neo-liberalism replaced neo-keynesian as the dominant economic theory. Whereas keynesian required macro-control over the economy by the nation state, neo-liberalism opened up economic borders to world-wide market forces »*⁶⁹. Le modèle de l'État-Providence est affaibli et son approche territoriale semble inefficace à corriger les effets de la crise. En France, le Rapport Guichard pointe du doigt l'inefficacité de l'action datarienne réduite au cas-par-cas, la qualifiant de « Datar canadien ». Reprenant la formule Guy Baudelle qualifie la période 1973-1990 de « Datar pompier »⁷⁰. Le modèle de planification à la française est affaibli conjointement par l'instabilité économique provoquée par la crise des hydrocarbures et par la remise en cause due à la montée en puissance de l'idéologie néo-libérale⁷¹. Dès lors, le néo-libéralisme ne constitue plus seulement une théorie économique, mais bien un modèle politique, caractérisé en France à l'aube des années 1980 par le projet de « société libérale avancée » de Giscard-d'Estaing (1974-1981) et outre manche par la politique de Margaret Thatcher (1979-1990). En France, à partir des années 1980, l'État devient davantage régulateur qu'interventionniste⁷², notamment via la contractualisation et la montée en puissance de la régulation croisée en ce qui concerne la gestion territoriale⁷³. Tandis qu'au Royaume-Uni, particulièrement à partir de 1983, l'État supprime, pour réduire les dépenses publiques, le plus possible de « Quangos » (*Quasi-autonomous non-governmental organisations*), lesquels avaient fleuri depuis les années 1970 pour répondre aux besoins techniques des Ministères, gérant de fait un certain nombre de politiques publiques, et fonctionnant sur les budgets de l'État ou des gouvernements locaux. L'autre aspect de la politique thatcherienne consiste à privatiser à tour de bras. Autrement dit, la montée en puissance

67 Morgan K., Mungham G., *Redesigning Democracy : The Welsh Labour Party and Devolution*, Bridgend, Seren Books, 2000, p.24

68 Andersson J., art cit. 2008

69 Smith D., Wistrich E., "Collective identities in a changing world", in Smith D., Wistrich E. (dir.) *Regional identity and diversity in Europe. Experience in Wales, Silesia and Flanders*, London, Federal Trust for Education and Research, 2007, pp.6-7

70 Baudelle G., "L'espace français entre diversité et disparité", in *Historiens et Géographes*, n°370, 2000

71 Keating M. op cit. [1998] 2003 p.58

72 Hassenteufel P., "L'Etat mis à nu par les politiques publiques", in Badie B., Déloye Y. (dir.), *Le temps de l'Etat. Mélanges en l'honneur de Pierre Birnbaum*, Paris, Fayard, pp.311-329

73 Duran P., Thoenig J-C. art cit. 1996

du paradigme néo-libéral entraîne une flexibilisation des structures économiques⁷⁴, et une flexibilisation des structures institutionnelles – ouvrant la voie au modèle de la gouvernance, développé dans les années 1990. Les Trente Glorieuses font « *définitivement partie d'un autre temps et, avec elles, l'équilibre social et politique qui fut celui des États européens* »⁷⁵. « *Ces bouleversements de la situation économique des ménages se sont accompagnés d'une série de difficultés particulièrement concentrées* »⁷⁶ dans certains territoires, (territoires industriels, banlieues, zones périurbaines...). Tous ces territoires que l'action publique peine à gouverner depuis les années 1980.

Ce contexte constitue le terreau d'une montée en puissance d'une nouvelle conception de l'économie, portée par un discours sur « l'économie de la connaissance ». Le modèle de l'économie de la connaissance repose sur la croyance que l'innovation est la seule solution pour sortir de l'échec du modèle interventionniste néo-keynésien. Popularisée notamment par J-A. Schumpeter, l'innovation est perçue comme « *la donnée fondamentale du capitalisme* »⁷⁷, et devient le mot-d'ordre de l'économie dans les années 1990. Ainsi apparaît dans les années 1990, en France comme au Royaume-Uni, « *un nouveau mode de production des connaissances, où la recherche s'inscrit non seulement dans une logique économique – qui renvoie aux besoins du marché – mais également dans une logique sociale, qui s'articule autour des préoccupations de la société* »⁷⁸. La rhétorique de l'innovation⁷⁹ met en effet en avant les notions de compétitivité, de compétition, d'information, de marketing, d'innovation et de créativité, d'ouverture, dans une conception orientée vers la performance, intimement connectée aux dimensions gestionnaire et managériale d'équilibre comptable et de soutien à la performance (individuelle et collective), présentées comme des solutions pour sortir de la crise. « *Étendard de « la société de la connaissance », l'innovation est perçue comme une solution pour parvenir à une meilleure compétitivité, particulièrement dans un contexte de crise, voire pour résoudre des problèmes sociétaux* »⁸⁰. Ce discours va développer l'idée d'une meilleure coordination de l'action publique, et d'une plus grande prise en compte des externalités économiques dans le processus de production, à travers une ouverture de la recherche et de l'innovation hors du domaine proprement technologique, dans la lignée des recommandations de l'OCDE, reprises par l'Union Européenne⁸¹. Concernant l'action publique, « *l'innovation devient alors un dispositif permettant d'accompagner le changement et d'anticiper l'absence de coordination préalable entre services jusqu'alors organisés en sillons* »⁸². Cette notion d'innovation s'inscrit par conséquent parfaitement dans une rhétorique néo-managériale du décloisonnement et de la transversalité, et va se traduire par une transformation de l'expertise et de la production de connaissance⁸³.

Dans ce nouveau mode de production des connaissances, l'anticipation des risques et des opportunités devient une activité centrale. Cette anticipation repose dans le domaine industriel en l'identification et la projection de tendances sectorielles lourdes (*forecasting*) ; activité au départ

74 Boltanski L., Chiapello E., *Le nouvel esprit du capitalisme*, Gallimard, 1999

75 Chabanet D., Faniel J., « L'Europe du chômage: enjeux et dynamiques socio-politiques d'un échec », in *Politique Européenne*, n°21, 2007, p.5

76 Boltanski L., Chiapello E., op cit. [1999] 2007, p.23

77 Schumpeter J-A., *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Paris, Payot, [1942] 1963

78 Dandurand L. « Réflexion autour du concept d'innovation sociale, approche historique et comparative », *Revue française d'administration publique*, 2005/3, n°115, p.378

79 Catlla M., « Action publique régionale et nouveau management public : le cas de la rhétorique de l'innovation », *Sociologies pratiques*, 2005/1 n° 10, p. 77-95

80 Gaglio G., *Sociologie de l'innovation*, PUF, col. Que sais-je ?, 2011, p.93

81 La Commission Européenne publie en 1997 « La société, ultime frontière. Une vision européenne des politiques de recherche et d'innovation pour le XXIème siècle » et en 1998 le « Livre vert sur l'innovation », qui vont contribuer à élargir et transversaliser la définition de l'innovation (du domaine strictement technologique aux questions sociétales).

82 Catlla M. art. cit. 2005

83 Jacob S., Genard J-L., « L'Etat et les savoirs experts: la production cognitive en mutation », in Jacob S., Genard J-L (dir.) *Expertise et action publique*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2004, p.7

réservée aux champs de la science et des technologies. Au début des années 1990, l'OCDE comme l'Union Européenne développent des unités d'anticipation afin d'anticiper les facteurs de changement dans les domaines industriels et technologiques⁸⁴. Puis, à partir du milieu des années 1990, le paradigme de l'économie de la connaissance met en avant la notion d'innovation tout en ouvrant la définition de son champ d'application, notamment à travers la notion « d'innovation sociale »⁸⁵. A une conception technologique de l'innovation succède ainsi une conception prenant en compte plus largement les enjeux sociétaux et environnementaux, sous l'influence, également cruciale, d'une montée en puissance de la notion de développement durable à la même période. L'activité de forecasting change alors de nature⁸⁶. En effet, le concept de durabilité impose un mode pensée projectif considérant non plus qu'il existe un futur mais des futurs possibles, et un temps-long, quasi-braudélien, du changement et de la vision politique. C'est ainsi qu'apparaît une nouvelle conception de l'anticipation : la prospective (*foresight process*)⁸⁷. « *L'anticipation dans ce contexte consiste non plus en une projection linéaire de tendances, mais en la recherche de signaux de l'inflexion ou de l'émergence, en la mise en place également d'éléments propres à provoquer ces inflexions et ces ruptures et à fonder l'innovation* »⁸⁸.

Ces transformations de l'anticipation participent donc de l'affaiblissement du modèle d'intervention keynésien, et de la montée en puissance du paradigme de la société de la connaissance. Autrement dit, les logiques territoriales de l'économie contribuent à modifier les échelles de l'action publique territoriale⁸⁹. L'influence de l'Union Européenne va être également de plus en plus importante à la fin des années 1990. « *For the EU, foresight emerged as a central priority in the aftermath of the Lisbon strategy, which promised to make Europe the world's most dynamic knowledge based economy by 2010* »⁹⁰. Est notamment publié « the European Spatial Development Perspective » (ESDP) en 1999, qui théorise et préconise une stratégie de développement durable et équilibré des territoires. Cette vision du développement sera canalisée par la politique européenne de cohésion régionale, qui va contribuer à la montée en puissance de la notion de spatialisation⁹¹. Une nouvelle conception du développement prend forme, accordant de l'importance aux identités et aux solidarités territoriales, visant à favoriser les systèmes d'action territoriaux, notamment régionaux, qui, avec l'affaiblissement de la médiation étatique, se retrouvent plus directement en prise avec les logiques internationales de marché⁹². Au Royaume-Uni, la situation est similaire: « *the opening of European markets and the increased competition among metropolitan regions in the new Europe focused attention on the need for stronger units to control wasteful intra-metropolitan competition and encourage collaboration in infrastructure development and capital attraction. These considerations stimulated a return to metropolitan issues* »⁹³. Cette influence européenne va également se diffuser à travers la distribution des Fonds structurels⁹⁴, utilisés pour le développement régional. C'est ainsi que la Loi Voynet, en France, introduit le cadre stratégique du développement durable dans le domaine de l'aménagement du

84 Andersson J., art. cit. 2008, p.7

85 Dandurand L. art. cit. 2005

86 Ian Miles *et alii*. la qualifiant de “third generation”. “The many faces of foresight”, in Georghiou L. *et alii* (dir.) *The handbook of foresight. Concepts and practice*. Edward Edgar Publishing, 2008, pp.3-23

87 Pour une présentation et une définition plus détaillées du passage du forecasting au foresight, voir Cuhls K., “From forecasting to foresight processes. New participative foresight activities in Germany”, in *Journal of Forecasting*, n°22, 2003, pp.93-111

88 Fourny M-C., Denizot D., “La prospective territoriale, révélateur et outil d'une action publique territorialisée”, in Dodier R., Rouyer A., Séchet R. (dir.) *Territoires en action et dans l'action*, Presses universitaires de Rennes, 2007, p.33

89 Keating M. *The New Regionalism in Western Europe. Territorial restructuring and Political change*, Edward Elgar publishing, 1998 ; Keating M., Loughlin J., *The political economy of regionalism*, London, Frank Cass, 1996 ; Veltz P., *Des lieux et des liens. Politiques du territoire à l'heure de la mondialisation*, Paris, Editions de l'Aube, 2004.

90 Andersson J., art. cit. 2008, p.7

91 Davezies L., « La cohésion fragmentée », in *Pouvoirs Locaux*, n°33, 1997, p.30 -34

92 Keating M. op cit. [1998] 2003 p.74, p.78

93 Keating M. op. cit. [1998] 2003 p.58

94 Pasquier R., op. cit. 2012

territoire. Dans ce contexte, la prospective est largement conçue comme un moteur de la recherche afin de supporter l'innovation, tant technologique que politique, et, dans cette perspective, a pour objectif d'améliorer la compétitivité nationale et régionale, tant en France qu'au Royaume-Uni⁹⁵. Cette mutation s'accompagne d'une transformation des manières de gouverner via le développement de structures de gouvernance et de modernisation des services publics⁹⁶. Ainsi, le champ et les pratiques de l'anticipation s'élargissent et se territorialisent, en France⁹⁷ comme au Royaume-Uni⁹⁸, passant d'une conception d'un futur déterminable à des futurs incertains, d'une projection sectorielle et *top-down* à une prospective participative, intégrée et transversale. « *In such a governance system, permeable and flexible system boundaries will facilitate communication and support the achievement of higher level goals. These assumptions underline the switch from government to governance in debates about the modernisation of policy systems, implying a switch from constraining to enabling types of policy or regulation. [...] In the UK, this on-going policy revolution has been referred to as the « Third Way »*⁹⁹, with a strong commitment to more integrated or « joined-up » approaches to policy »¹⁰⁰.

Pour résumer, au plus fort du modèle d'État centralisé et interventionniste des années 1950-1960 au Royaume-Uni et en France, *le futur* et *le territoire* sont appréhendés comme maîtrisables, par la projection, par la comptabilité nationale et la planification. La crise des années 1970-1980 entraîne une perte de croyance dans la maîtrise du futur par la technique¹⁰¹ : on entre alors dans une période d'incertitudes¹⁰², et à une conception plurielles des territoires. C'est en ce sens qu'on peut comprendre le passage du *forecast* au *foresight* : la prospective est une promesse de management, non pas du futur, mais de l'incertitude, par une interaction accrue entre les acteurs¹⁰³. Le management de l'incertitude est caractérisé par une complexification et une hybridation des manières d'appréhender les risques et les futurs possibles, et correspond, schématiquement, au passage d'une société de bien-être à une société du risque¹⁰⁴.

Prospective et rétrospective, quelque part entre savoir et pouvoir

La prospective n'apparaît pas *ex nihilo*. Au contraire, comme c'est le cas au Gouvernement gallois ou au Conseil régional de Bretagne, un exercice d'anticipation repose sur toute une série d'études, de synthèses, de diagnostics et de documents projectifs. Ces documents sont eux-mêmes constitués de divers éléments matériels et immatériels : diagnostics, banques de données, mais aussi des valeurs, des normes, des modes d'organisation, de classification... Un diagnostic territorial compose généralement la première étape des démarches d'anticipation. Parallèlement, les directions du Conseil régional de Bretagne et les Ministères du Gouvernement gallois compulsent régulièrement des notes, des synthèses, composées d'éléments rétrospectifs, à usage interne. Ces documents sont des objets techniques composés de statistiques et d'avis d'experts. Ce sont des objets techniques qui rassemblent, mesurent, et font des corrélations entre des éléments hétérogènes : variables économiques, dynamiques culturelles, situation sanitaire et sociale, occupation des sols etc. Un diagnostic rétrospectif synthétise, donne cohérence à de l'hétérogénéité, en articulant des

95 Lyall C., Tait J., "Foresight in a multi-level governance structure : policy integration and communication", *Science and public policy*, vol.31, n°1, 2004, p.28

96 Au Royaume-Uni, cette idée se retrouve dans le processus initié par le Livre Blanc "Modernising Government" publié en 1999. En France, on retrouve ce mouvement dans les réformes de décentralisation fin des années 1990.

97 Barré R., "Foresight in France", in Georghiou L. *et alii* op cit., 2008, pp.112-130

98 Miles I., Keenan M., "Foresight in the United Kingdom", in Georghiou L. *et alii* op cit., 2008, pp.91-111

99 Giddens A., *The Third Way: the renewal of social democracy*, Cambridge, Polity Press, 1998

100 Lyall C., Tait J., art cit. 2004 p.28

101 Von Busekist A., *Penser la politique*, Presses de Sciences Po., 2010, pp.363-377

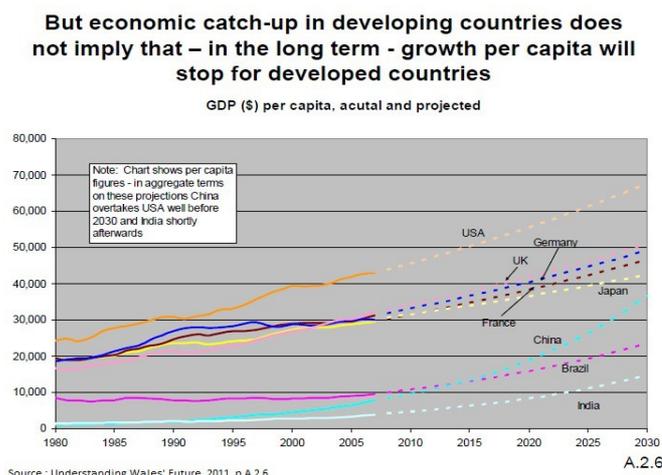
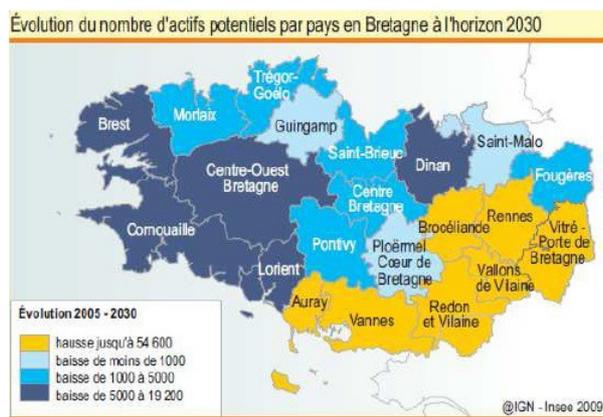
102 Prigogine I., *The end of certainty*, Free Press, 1997

103 Van der Meulen B., De Wilt J., Rutten J., "Developing a future for agriculture in the Netherlands", *Journal of Forecasting*, 2003

104 Beck U., *Risk society : toward a new modernity*, SAGE publications ltd, [1986]1992

actants de types et de tailles variables, humains ou non humains¹⁰⁵. Un objet technique n'est pas neutre, il est imprégné de représentations sociales. C'est une construction sociale, socio-technique : le social fabrique du technique, et le technique fabrique du social¹⁰⁶. En ce sens, ces documents composent et recomposent des catégories de réalité. Quelle est donc la structure de la relation entre ces éléments ? Et comment un diagnostic contribue-t-il à la fabrication et à la stabilisation de cette structure relationnelle ?

Un diagnostic a pour but d'identifier des tendances passées, généralement projetées ensuite dans les décennies futures afin d'identifier des tendances lourdes, des facteurs explicatifs du changement. Même s'il n'y est pas fait référence explicitement, ces « données » forment une toile de fond pour des démarches prospectives, en amont, voire parallèlement à un travail d'identification de « signaux faibles », à défaut de tendances lourdes. Autrement dit, de mettre en évidence des causes et des conséquences, des forces et des faiblesses, et de contribuer par là, à la définition d'un cadre d'action pour les acteurs. Mais ces expertises ne constituent pas seulement des documents d'aide à la décision ou d'aide à la formulation de politiques : elles catégorisent une population, un territoire. Cela implique donc davantage qu'une mise en évidence de tendances et de leurs conséquences ; il s'agit d'un processus actif de formulation de la réalité. En ce sens, ce type d'objet socio-technique distribue et cartographie des causalités spatiales, mais aussi temporelles, comme on peut le voir à travers les diagrammes suivants, extraits du *Understanding Wales' Future* du Gouvernement gallois (2011), et du *Diagnostic des mutations territoriales en Bretagne*, du Conseil régional de Bretagne (2011), projetant tous les deux des tendances jusqu'en 2030.



Il est ainsi cartographié une continuité historique, recomposant le passé en fonction du critère choisi et donnant consistance à l'avenir, selon le même procédé : « *c'est une série de ruptures et de discontinuités dans l'espace qui figure la continuité du temps* »¹⁰⁷. En projetant le territoire dans le futur – un futur composé de la matière du passé – l'institution s'y projette elle-même. La construction du futur repose sur un discours savant, chiffré et cartographié, articulant causes et conséquences dans une dialectique du risque et de la capacité, de la menace et de la solution. « *La maîtrise de la production de l' « anxiété » et des réponses à y apporter, sous forme de moyens et d' « invocations », entre dans les conditions de la survie des institutions administratives* »¹⁰⁸. La construction du futur repose ainsi sur un régime de la maîtrise basé sur la « *volonté de permanence de l'institution* »¹⁰⁹ : les dispositifs d'observation, de veille, de production de connaissance conditionnent un discours sur la maîtrise de l'espace dans le temps. Ainsi, « *projetant le territoire*

105 Akrich M. “ The de-scription of technical objects ”, in Bijker W.E., Law J. (dir.) *Shaping technology / building society*. MIT Press, 1992, p.206

106 Bowker G-C, Star S-L., *Sorting things out. Classification and its consequences*, Cambridge, MIT Press, 1999

107 Augé M., *Non-lieux. Introduction à une anthropologie de la surmodernité*, Paris, Le Seuil, 1992, p.61.

108 Massardier G., *Expertise et aménagement du territoire. L'Etat savant*. Paris, L'Harmattan, 1996, p.248

109 Massardier G., *ibid.* 1996, p.249

dans l'avenir, [l'institution] en dessine nécessairement une figure, une personnalité qui la font apparaître comme une totalité et une individualité. A l'indétermination de l'identité présente du territoire, elle oppose la figure du futur, figure virtuelle mais attestant néanmoins d'une existence »¹¹⁰. La rétrospective et l'anticipation participent dans cette perspective d'un programme de gouvernement, s'inscrivant dans une continuité spatio-temporelle.

« Understanding Wales' Future complements the Programme for Government and will help drive delivery over the course of the next four and a half years. [...] This publication is intended to help us to deliver significant, measurable, improvements in the longer term prospects of people living in this country »

Texte de présentation du document « Understanding Wales' Future », sur le site internet du Gouvernement gallois, 13 janvier 2012.

« Aucune politique publique ne peut se construire sans une connaissance approfondie tant du secteur auquel elle s'applique que des territoires dans lesquels elle se situe. L'analyse de la situation territoriale de la Bretagne vise ainsi à identifier les enjeux cruciaux pour son avenir car les territoires – et notamment l'espace régional – jouent aujourd'hui un rôle stratégique majeur pour un développement durable et solidaire ».

« Diagnostic des mutations territoriales en Bretagne », 2011, introduction, p.19

« Il n'est, dès lors, plus possible d'envisager l'avenir d'une région sans prendre en compte les effets attendus de ces bouleversements multiples qui, dans sa globalisation, représentent autant de menaces que d'opportunités pour les territoires. Encore faut-il les identifier, les anticiper, en analyser les impacts. La vision prospective de la Bretagne à l'horizon 2030 résultera de la rencontre entre d'une part l'analyse de nos atouts et de nos faiblesses, permettant de fixer les priorités de notre projet collectif, et d'autre part, une représentation partagée des grands enjeux qui se présenteront à nous ».

« Bretagne 2030, Ensemble imaginons la Bretagne de demain, Questionnaire destiné aux partenaires institutionnels », document « Les mutations », p.3

La combinaison de ces récits rétrospectifs et prospectifs participe d'un vaste projet de naturalisation historique et territorial, d'une construction de la permanence de l'institution dans le temps et dans l'espace, c'est-à-dire une permanence de la figure du souverain¹¹¹. Un des enjeux de l'expertise territoriale est ainsi l'articulation entre le territoire comme espace d'action et le territoire comme espace de représentation, dans un contexte double et paradoxal de déterritorialisation et de reterritorialisation. Cette articulation est une des conditions de possibilité de la légitimité politique, celle de l'institution politique, et celle des élus dans leur capacité à administrer le territoire. Car le territoire constitue, en effet, avec la légitimité, une des principales dimensions du pouvoir politique dans le sens où il fixe le cadre de la souveraineté¹¹². Jusqu'à une trentaine d'années, la conception du pouvoir politique restait profondément associée au territoire de la nation. Aujourd'hui, la question se poserait en termes de pluralité des territoires, entendus comme des espaces participant d'un processus de construction historique, et simultanément d'un espace de représentation et de politiques publiques. L'enjeu est la maîtrise du territoire, ou plus précisément, la maîtrise de la représentation du « projet de territoire » que l'institution veut donner et partager. En effet, avoir une « vision partagée du territoire » apparaît comme un enjeu stratégique pour les décideurs. Aujourd'hui, « plus que d'imposer un point de vue fondé sur des connaissances techniques irréfutables, il s'agirait de produire collectivement une interprétation de l'état et du devenir du

110 Fourny M-C, Denizot D., «La prospective territoriale, révélateur et outil d'une action publique territorialisée», in Dodier R., Rouyer A., Séchet R. (dir.) *Territoires en action et dans l'action*, Rennes, PUR, 2007, p.32

111 Hassenteufel P., Rasmussen J., «Le(s) territoire(s) entre le politique et les politiques – Les apports de la science politique», in Pagès D., Pélissier N. *Territoires sous influence*, Paris, L'Harmattan, 2000, tome 1, p.59 ; Faure A., Pollet G., Warin P., [1995] 2011, op. cit. p.168

112 Hassenteufel P., Rasmussen J., 2000, art. cit. p.61

territoire »¹¹³. De fait, avec l'anticipation, d'autant plus lorsqu'elle s'inscrit dans une démarche participative de type prospective, la frontière entre expertise et communication devient floue¹¹⁴.

Dans le vocabulaire de l'anticipation stratégique, il est souvent dit qu'un diagnostic forme une « photographie » de la situation. Cette métaphore traduit l'idée qu'il s'agit d'un *point de vue*. Ce type de document nous indique *ce qu'il faut voir*. L'expertise n'est jamais purement informative, elle donne aussi du sens et du contenu. Il s'agit d'une mise en correspondance de phénomènes sur l'espace, qui n'est pas seulement spatialisé mais spatialisant. Nous sommes en présence d'une écriture de l'espace, qui en favorise la lecture. Le récit de l'expertise est, en somme, une construction rhétorique du territoire, en tout cas d'un « *territoire rhétorique* », selon le mot de Vincent Descombes¹¹⁵. Ce récit participe d'un processus de striage de l'espace: il ne s'agit pas simplement d'interpréter ou d'informer mais de cartographier, d'imprimer des lignes de circulation. Penser ces lignes n'est pas adopter une pensée linéaire, au contraire, c'est penser l'enchevêtrement, la multiplicité. L'expertise territoriale procède d'un codage des flux du territoire et des déplacements. Dans une perspective plus proche de celle de Marc Augé, l'entreprise de striage du territoire relève peut-être davantage de la « *décalcomanie* » que de la cartographie, dans le sens où un programme d'exposition graphique vise aussi à combler des vides, en inventant une continuité spatiale parfois incertaine¹¹⁶. Il s'agit bien d'un programme de maîtrise de l'incertitude: identifier les zones d'ombres, les trous, les pressions jusque là passées inaperçues. Pour le dire autrement, la réalité se trouve *inscrite et décrite* dans l'objet¹¹⁷ rétrospectif et prospectif : « énoncé performatif, *la pré-vision politique est, par soi, une pré-diction qui vise à faire advenir ce qu'elle énonce ; elle contribue pratiquement à la réalité de ce qu'elle annonce par le fait de l'énoncer, de le pré-voir et de le faire pré-voir, de le rendre concevable et surtout croyable et de créer ainsi la représentation et la volonté collectives qui peuvent contribuer à le produire* »¹¹⁸. Chaque étude rétrospective et prospective fabrique, raconte, un récit temporel et spatial, dans un régime relationnel entre le visible et l'invisible, participant d'un programme de perception, ou, dit autrement, d'une *politique de l'attention*¹¹⁹ : on ne peut parler de l'économie bretonne, ou de la démographie galloise en la regardant. « Elles » sont totalement invisibles, « *autant que la chimie, la maladie ou la terre* »¹²⁰. « Elles » n'existent que parce qu'on les a rendues visibles, par l'invention d'images, de catégories, d'indicateurs, de classifications, articulées et réarticulées dans des ordinateurs, dans des architectures informatiques, des archives, par des économistes, des géographes, des démographes... En d'autres termes, ce sont des *scripts*, incorporant des énoncés participant d'un récit plus large du territoire et des politiques publiques. Par conséquent, la stabilisation d'une connaissance est inséparable de la constitution et de la naturalisation d'un ordre de signifiante. C'est un acte

113 Cadiou S., « Jeux et enjeux de connaissances. L'expertise au service de la gouvernance municipale », in Pasquier R., Simoulin V., Weisbein J. (dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, LGDJ, 2007, p.175

114 En Effet, la visibilité des forums, séminaires, réseaux, consultations et publications semblent parfois plus importante que leur efficacité. Ainsi, en janvier 2013, lors d'une discussion préalable à un entretien, une agente du Conseil régional de Bretagne confie son agacement face à la lenteur de l'institution qui, ayant trop tardé à publier les résultats d'un sondage prospectif commandé au cabinet TMO, « *s'est fait griller la politesse* » par la presse régionale. Dominique Pagès développe cet aspect communicationnel de l'expertise dans « La fabrique de nouvelles fictions territoriales : une dérive possible de la communication publique ? ». Pagès D., Pélissier N. op. cit., 2000, tome 2, pp.77-106

115 Descombes V., *Proust, philosophie du roman*, Paris, Minuit, 1987. Cité dans Augé M. op. cit. 1992, p.99

116 « *Le calque aspire toujours à organiser, stabiliser, neutraliser les devenir d'une multiplicité* ». Antonioli M., *Géophilosophie de Deleuze et Guattari*, Paris, L'harmattan, 2005, p.99

117 Akrich M., art. cit. p.209

118 Bourdieu P., *Langage et pouvoir symbolique*, Fayard, [1982] 2001 p.188

119 « *La condition première de l'attention est donc de se créer un champ, perceptif et mental, que l'on puisse « dominer » [...] Faire attention, ce n'est pas seulement éclairer davantage des données préexistantes, c'est réaliser en elles une articulation nouvelle en les prenant pour figures. Elles ne sont préformées que comme des horizons* ». Merleau-Ponty M., *Phénoménologie de la perception*, Gallimard [1945] 2005 pp.53-54

120 Latour B., « Les « vues » de l'esprit. Une introduction à l'anthropologie des sciences et des techniques », in Akrich M., Callon M., Latour B., *Sociologie de la traduction. Textes fondateurs*, Paris, Presses de l'école des Mines, 2006, p.51

d'intégration par la spatialisation, structurant une « *vision interactive* »¹²¹ (*interactive view*) entre le social et le technique. Dans cet ordre, l'anticipation et la rétrospective contribuent à l'élaboration de représentations, éventuellement partagées, en tout cas *communiquées*, fixant ainsi le cadre des négociations présentes et avenir entre les parties prenantes.

« *Permettre au Pôle Études d'alimenter la réflexion sur l'évolution de certaines politiques régionales, et notamment la politique territoriale. En effet, les contrats de pays ont été signés pour la période 2006-2012. Une nouvelle politique territoriale est à définir dès 2011 afin de répondre aux enjeux de cohésion et d'équilibre du territoire, dans le cadre d'une nouvelle contractualisation à partir de 2012* ».

Cahier des charges de stage dans le cadre du « Diagnostic sur les dynamiques de développement en Bretagne », 2010

« *C'est ensuite par l'accompagnement des réflexions sur les enjeux d'avenir, le positionnement de notre région dans le contexte national mais également une mise en réseau des acteurs que nous pourrons, tous ensemble, faire face aux défis qui s'imposent à nous. Le dialogue entre la Région et les territoires est devenu au fil des années une des clés pour aménager durablement la Bretagne* »

Budget primitif, CR Bretagne, février 2011, Mission 1, Programme 101, p.13

« *We have issues of getting local authorities to work properly together... issues over who gets the funding... Using a spatial process to let us identify what are the priorities across Wales is trying to lift the debate above the parochialism* ».

Haut-fonctionnaire, Gouvernement gallois, 2005¹²².

« *Collaboration creates benefits for all... But the local authorities are fragmented. Last summer, we identified six strategic areas to set a footprint for regional collaboration¹²³, in order to experiment the leadership of the Welsh Government on these areas* ».

Chef de service, Gouvernement gallois, Octobre 2012

Il apparaît ici clairement que les systèmes de connaissances participent de logiques de pouvoirs¹²⁴. Mais les artefacts du type des diagnostics n'ont pas que des effets politiques, ils sont intrinsèquement politiques¹²⁵, dans le sens où ils délèguent des prescriptions, encodées dans des « chaînes de sens »¹²⁶. Entrer dans les systèmes de connaissances, c'est entrouvrir la boîte-noire des politiques publiques¹²⁷. Par extension, ces systèmes de connaissances ne font pas que fixer des cohérences spatio-temporelles pour la formulation stratégique, ils sont eux-mêmes des récits spatio-temporels, participant d'une rhétorisation du réel¹²⁸ et de la politique.

121Bijker W.E., Law J. (dir.) *Shaping technology / building society*. MIT Press, 1992, p.201

122Haughton G., *et alii*. op cit. 2010, p.146

123 Il est fait référence ici au document « Collaborative footprint for public services in Wales », 2011.

124Radaelli C., « Logiques de pouvoirs et « récits » dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, numéro spécial, « Les approches cognitives des politiques publiques », 50 (2), avril 2000, pp. 255-275 ; Desrosières A., *Gouverner par les nombres*, tome 1 et 2, Presses de l'Ecole des Mines, 2008

125Winner L., « Do artefacts have politics ? » *Daedalus* 109, 1980, p.121-136

126Latour B. « The sociology of a few mundane artefact » in Bijker W.E. and Law J. , op. Cit., 1992, p.232

127 « Une boîte noire renferme ce sur quoi on n'a plus à revenir ; ce dont le contenu est devenu indifférent. Plus l'on met d'éléments en boîtes noires – raisonnements, habitudes, forces, objets –, plus l'on peut édifier de constructions larges ». Callon M., Latour B. « Le grand Léviathan s'approprie-t-il ? » in Akrich M. Callon M. Latour B., *Sociologie de la traduction*, Presses des Mines, 2006, p.19

128Faure A., « Les politiques locales, entre référentiels et rhétoriques », in Faure A., Pollet G., Warin P. (dir.), op. Cit. [1995] 2011, p.77 ; ou selon l'expression de S. Cadiou : « un travail d'énonciation du territoire et de l'action publique », art. cit. 2007, p.171

III. La prospective stratégique en récit : changement, gouvernance et territorialisation

Nous allons maintenant nous pencher sur les récits (*narratives*) développés dans différents documents rétrospectifs et prospectifs du Gouvernement du Pays-de-Galles et du Conseil régional de Bretagne. Plus précisément, il s'agira de comparer les récits développés à travers deux documents gallois, le Wales Spatial Plan (2004) et le Programme for Government (2011), et trois documents bretons, le SRADT (2002), le Contrat pour la Bretagne (2004) et la démarche en cours d'élaboration Bretagne 2030 (2011). L'analyse des récits de territoire développés dans ces démarches permet de faire ressortir trois grands types de discours, pouvant servir à la fabrication d'un « *cadre analytique qui puisse voyager* »¹²⁹ entre le Pays-de-Galles et la Bretagne pour une étude comparée de la prospective. Ces documents composent et reposent sur un discours sur la nécessité du changement, mettant en avant les notions d'anticipation et d'innovation ; il s'y déploie également un discours sur la gestion publique territoriale à travers la mise en avant du management et de la gouvernance ; enfin, il est possible d'identifier une mise en récit du mouvement participant d'un discours sur un nouveau modèle d'aménagement, de type connexionniste.

Un discours sur la nécessité du changement : anticipation, innovation, action

En 2002, le Président du Conseil régional de Bretagne, Josselin de Rohan officialise l'élaboration d'un Schéma régional d'aménagement du territoire (SRADT) – qui était envisagé depuis 1998¹³⁰ – qui prendra ensuite le nom de « Bretagne 2015 ». Ce document ne sera jamais validé : les élections de 2004 sont remportées par la gauche, et voient ainsi arriver une nouvelle majorité régionale. Jean-Yves Le Drian devient Président du Conseil régional, et relance une démarche, ne pouvant reprendre tel quel le document planificateur de la majorité précédente, qui aboutira au « Contrat pour la Bretagne » (2004-2008). Il s'agit à la fois d'un document prospectif, d'un document planificateur et d'une vaste démarche de concertation des partenaires bretons. Mais, après quelques années d'enthousiasme, la dynamique participative s'essouffle. Le Contrat, qui définit pourtant le cadre stratégique de l'action régionale, reste finalement plutôt confidentiel. En 2010, est lancée en interne une démarche de réactualisation de ces documents, mais les contours du projet restent flous. En janvier 2011 toutefois, Jean-Yves Le Drian annonce officiellement un projet de prospective régionale, sous le nom de « Bretagne 2030 », mais qui ne sera véritablement validé qu'en juin 2012, peu de temps avant le départ de J-Y Le Drian pour le Ministère de la Défense, après la victoire socialiste à l'élection présidentielle nationale. Pierrick Massiot, ancien Vice-Président aux finances le remplace, et ne considère pas le projet comme une priorité régionale : c'est un nouveau temps mort pour Bretagne 2030¹³¹.

Au Pays-de-Galles, il n'existe pas vraiment de démarche territoriale globale du type SRADT ou Bretagne 2030. Plusieurs documents énoncent toutefois un cadre stratégique d'action territoriale. Peu de temps après la validation du Gouvernement de l'Assemblée Galloise en 1999, est publié en 2000 « Learning to live differently : The sustainable development scheme of the National Assembly for Wales », suivi en 2003 de « Wales : a better country ». Comme en Bretagne, 2004 constitue une année charnière : le Schéma de développement durable est réactualisé, et sont publiés « The sustainable development action plan 2004-2007 » et « People, Places, Futures : The Wales Spatial

129 Pasquier R., op cit. 2012, p.35

130 « Entre 1998 et 2001, il y a eu 3 années pendant lesquelles se sont succédées des communications, des propositions, des notes, des annonces, des pas-annonces. En fait à l'époque Josselin de Rohan était franchement anti SRADT, il trouvait que c'était une connerie de chrétien-démocrate, que ça ne servait à rien, et son DG trouvait aussi que c'était une connerie et était aussi très réservé. [...] ça a patiné dans la choucroute pendant 3 ans... Et quand je suis arrivé en 2001, on venait à peine de franchir une nouvelle étape qui consiste à dire « on va faire un diagnostic ». [...] On a porté le truc quasiment clandestinement. »

Adjoint Direction général des services, CR Bretagne, Février 2012

131 D'après plusieurs témoignages d'agents du Conseil régional, le projet serait dépendant du leadership de Jean-Yves Le Drian et pourrait rester dans les cartons jusqu'à son éventuel retour à la présidence du Conseil régional.

Plan », qui sera actualisé en 2008. Depuis, le Wales Spatial Plan (WSP) est délaissé par l'administration, n'ayant pu véritablement le mettre en œuvre en raison de la fragmentation des autorités locales galloises¹³². En raison du caractère récent de la dévolution des compétences, la prospective est longtemps restée à la charge de Londres (Office for Science, Horizon scanning centre, Board for innovation and science...), les services gallois se contentant de reprendre les éléments prospectifs du gouvernement central. Progressivement, se structure une capacité prospective au Gouvernement gallois mais qui reste assez largement réservée au domaine du « First Minister » et de son cabinet, ainsi que de la garde rapprochée des « special advisers ». Quelques directions toutefois s'intéressent à une anticipation plus globale : la direction en charge du développement durable, la direction de la planification, et la direction de l'innovation, laquelle ne dispose que depuis très récemment d'un service de projection, réduite à une dimension encore très sectorielle. En 2009, toutefois, est publié un document de prospective stratégique intitulé « One Wales, One Planet. A new Sustainable Development Scheme for Wales », remplacé depuis 2011 par le « Programme for Government » couplé à un diagnostic prospectif « Understanding Wales's Future ».

Développés en Bretagne comme au Pays-de-Galles sous l'influence de référentiels de développement durable, ces documents commencent généralement par s'inscrire dans un registre de la maîtrise de temporalités différentes, entre un court terme, un moyen terme et un long terme. Le court terme est généralement présenté comme le temps de l'action, de l'équipement ; le moyen terme comme le temps de la stratégie, de la programmation ; et le long terme comme le temps de l'anticipation et de la prospective. D'autres temporalités, plus diffuses, complexifient cette division temporelle ternaire, imbriquant et hybridant de plus en plus ces trois temporalités qui ne sauraient être aussi linéaires que leur énonciation ne le laisse penser. En 2001, la première étape du SRADT Bretagne est l'élaboration d'un diagnostic territorial. Son document « Enjeux », qui est un document de synthèse, fait la distinction entre « *le proche* » et « *le lointain* ».

« Le Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire de la Bretagne » définira les orientations stratégiques de la Région à dix ans. Cette perspective est à la fois proche et lointaine. Proche car les échéances liées à l'achèvement de certains grands équipements nous rapprochent déjà de cette date butoir. [...] Mais cette perspective peut aussi sembler lointaine du fait de l'accélération générale des mutations en cours, sociales, culturelles, économiques, scientifiques, technologiques, géopolitiques ou encore environnementales ».

SRADT Bretagne 2002, « Les enjeux pour la Bretagne », p.1

Distinction reprise dans le Contrat pour la Bretagne en 2004 et dans les premiers documents de Bretagne 2030 :

« Face à un environnement économique, social, et culturel, au plan local comme à l'échelle planétaire, en constante et très rapide évolution, l'anticipation pour réagir et s'adapter est une obligation toujours plus forte. [...] Dès lors, voir clair, c'est autant se donner les moyens de réagir à temps que se doter des clés de lecture face aux mutations qui souvent dépassent l'échelle régionale ».

Contrat pour la Bretagne, 2004, p.9

« Cette première étape permettra d'identifier les grands enjeux d'avenir sur lesquels pourra être engagée une deuxième phase de travaux portant sur leur analyse et les réponses que le territoire peut y apporter ».

« Bretagne 2030, Ensemble imaginons la Bretagne de demain, Questionnaire destiné aux partenaires institutionnels », document « Les mutations », p.3

132 Instituées par la réforme de l'organisation territoriale de 1996, précédant de peu la dévolution.

On retrouve également cette articulation entre le proche et le lointain dans le Wales Spatial Plan gallois, ainsi que dans le Programme for Government :

« The long-term future of our communities depends on how they respond to present and future pressures »

Wales Spatial Plan 2004, p.8

« In most areas, the tools available to the Welsh Government are ones that can have a bigger influence over the long-term rather than the short-term. Success will come from setting a clear direction and seeing it through for much more than the lifetime of a single Assembly ».

Programme for Government, 2011, « Foreword », p.III

Le proche est présenté comme le temps de l'action, des « grands équipements ». Le proche est une temporalité qui dépasse le temps du mandat électoral, mais qui reste suffisamment proche pour être sûr que les actions prédites seront réalisées¹³³. Le lointain est présenté comme celui des grandes mutations socio-techniques, des changements structurels. Un temps présenté à la fois comme étant la conséquence de nos actions présentes et comme une durée quasi-braudélienne du changement sur un temps long, qui déterminerait nos actions présentes. Cette attention aux préoccupations socio-techniques est caractéristique de la fin des années 1990 comme nous l'avons vu précédemment. Cette ouverture est reflétée par le vocabulaire. En effet, le terme « prospective » est utilisé plus loin, même s'il s'agit davantage d'une projection de type « forecasting » que de type « foresight ». Cela témoigne cependant que la focale n'est plus uniquement sur les strictes dimensions scientifiques et techniques mais bien, dans une perspective de développement durable, en relation avec la société¹³⁴. Pour le dire en d'autres termes, le proche est le temps du certain ; le lointain celui de l'incertitude. Cependant, la situation de crise globalisée depuis 2006-2007 a provoqué un déplacement de l'incertitude dans le temps court, comme il est indiqué dans le Programme for Government gallois et dans le Diagnostic des mutations territoriales en Bretagne, tous les deux datés de 2011 :

« There will be wider factors that have the potential to knock us off course. The global economic recession of 2009 is a stark reminder of this ».

Programme for Government, 2011, « Foreword », p.III

« Notre appréhension de l'espace et du cadre temporel en est ainsi transformée, en perspective d'un monde désormais perçu comme incertain et changeant ».

Diagnostic des mutations territoriales 2011, p.18

L'utilisation du terme « prospective » ou « foresight » témoigne d'une prise en compte grandissante cette incertitude, bien plus que d'une utilisation stricte de la méthodologie propre au « foresight ». Cette prise en compte contribue à justifier la nécessité de l'anticipation, comme réponse à cette incertitude grandissante, tant du monde que de l'action publique¹³⁵.

Au Pays-de-Galles comme en Bretagne, l'anticipation est présentée comme nécessaire à la formulation d'une vision, pour contribuer à façonner le futur (« *imaginons la Bretagne de demain* » / « *using our knowledge to shape the future* »¹³⁶). L'anticipation est souvent présentée comme permettant de répondre aux questions suivantes : que peut-il arriver ? Et que pouvons nous

133 Notons toutefois qu'un des exemples donnés dans le SRADT 2002 concernant la certitude de ces grands équipements est « *l'inauguration à l'horizon de 2010* » de l'aéroport de Notre-Dame-Des-Landes, qui, en 2013, n'est toujours pas prêt de voir le jour...

134 Salo A., Cuhls K., « Technology foresight – Past and future », Journal of forecasting, n°22, 2003, p.79-82

135 Lavalley C., Le Berre S., Ouvrard P., Rio N., Vidal C., « Prospective et action publique : le regard de la recherche en sciences humaines et sociales », Revue Urbanisme, Octobre 2012, pp.56-58

136 « Bretagne 2030, Ensemble imaginons la Bretagne de demain » ; et « Wales Spatial Plan », p.3

faire ? La première question correspond à une dimension exploratoire, la seconde renvoie à une dimension stratégique¹³⁷. Le fait que l'anticipation soit intégrée en Bretagne à la planification régionale et qu'au Pays-de-Galles, elle soit aujourd'hui intégrée au programme gouvernemental, témoigne de cette imbrication entre prospective et stratégie¹³⁸. Cet aspect stratégique de l'anticipation reflète également sa dimension normative et prescriptive dans les gouvernements. Un deuxième type de temporalité est également mis en valeur dans ces documents. Il est en effet réalisé un lien entre changement institutionnel et changement sociétal. Le discours général sur le gouvernement du changement distingue entre des faiblesses et forces de l'institution face à ces changements globaux :

“Un document prospectif proposant les voies et les moyens de répondre dans les meilleures conditions aux grands défis des années à venir, afin de surmonter nos handicaps et optimiser nos atouts” / “si la mondialisation est porteuse d'incertitudes et de menaces, elle offre aussi des opportunités importantes pour les territoires”

SRADT Bretagne 2002, “Les enjeux pour la Bretagne” p.1, p.2

“Un aménagement du territoire efficace, c'est-à-dire pouvant répondre aux transformations de la société bretonne, nécessite une réforme des collectivités qui en donne les moyens”.

Diagnostic des mutations territoriales en Bretagne, 2011, “Conclusion”, p.657

“The degree of progress we make will depend very significantly on the choices ordinary people make in how they live their lives. This is what devolution is all about : creating the Wales of the future is something that involves all of us”.

Programme for Government, 2011, « Foreword », p.III

« Devolution has given us the opportunity to shape distinctively Welsh answers to Welsh questions, with more power to guide action »

Wales Spatial Plan, 2004, p.3

Cette articulation entre changements structurels et capacités institutionnelles se trouve dans un des titres du Contrat pour la Bretagne: *“les dispositifs régionaux mobilisés pour atténuer la crise et anticiper les mutations économiques”*¹³⁹. Ce discours sur le changement institutionnel a une double signification : déterministe, lorsqu'il est évoqué, dans le SRADT 2002 par exemple, l'élargissement d' Union Européenne, ou dans le Wales Spatial Plan, lorsqu'il est fait référence aux préconisations européennes, mais aussi dans un sens proactif :

« Une nouvelle organisation interne spécifique pour la Région Bretagne a été mise en place, pour disposer en temps réel de tous les éléments concernant la crise, pour pouvoir les partager, et se donner les moyens d'un haut niveau de réactivité »

Contrat pour la Bretagne, document V^{ème} Assises régionales, p.31

Cette phrase tirée du Contrat pour la Bretagne est particulièrement intéressante car elle fait le lien entre une dimension de management (changement organisationnel) et une dimension de gouvernance (partage de l'information), mettant en avant l'efficacité du court terme (dimension pragmatique) - *« disposer en temps réel », « haut niveau de réactivité »*. Cette dimension pragmatique du court terme est aussi combinée avec une dimension politique à travers l'invocation d'un « nous » territorial.

137Loinger G., Spohr C., *Prospective et planification territoriales. Etat des lieux et propositions*. Travaux et recherches de prospective, n°24, février 2005, p.29

138 Costanzo L-A., MacKay R-B (dir.) *Handbook of research on strategy and foresight*, Edward Elgar Publishing, 2010

139Contrat pour la Bretagne, document V^{ème} assises régionales des territoires de Bretagne, p.31

« C'est tout un modèle de développement qu'il faut repenser collectivement »

Contrat pour la Bretagne, document V^{ème} Assises régionales, p.31

« Creating Wales future is something that involves all of us »

Programme for Government, 2011, « Foreword », p.III

Cette association de différentes temporalités de l'action active donc des corrélations entre un régime discursif oscillant sans cesse entre l'inéluctable et le maîtrisable. Ce régime fonctionne par toute une série de correspondances, de chaînes d'équivalences qui font sens ensembles : *« le monde est entré dans une vaste période de mutation » / « nécessaire restructuration de nouvelles régulations territoriales » / « un nouveau modèle de développement » / « capacité des acteurs » / « favoriser une gouvernance de réseau » / « répondre aux transformations de la société bretonne, nécessite une réforme des collectivités qui en donne les moyens »*¹⁴⁰. Cette articulation entre un discours sur des changements structurels inéluctables et un discours sur la nécessité d'un changement allant dans le sens d'un renforcement des capacités institutionnelles est omniprésent dans les documents de planification stratégique du Conseil régional de Bretagne de 2002 à 2013, ainsi que dans les documents stratégiques du Gouvernement gallois sur la même période, témoignant d'un récit sur la capacité des pouvoirs territoriaux, particulièrement en situation de crise, à construire une vision alternative du futur à celle proposée par le gouvernement central¹⁴¹.

Ce discours sur le changement est donc augmenté d'un discours sur la nécessité du changement qui, sur le plan politique, passe par un discours sur le besoin de disposer de davantage de capacités institutionnelles, et sur le plan économique, par un discours mettant en avant l'innovation. Ainsi, dans le SRADT 2002, quatre enjeux majeurs sont mis en avant : la globalisation et l'internationalisation ; l'innovation technologique et le développement de l'économie de la connaissance ; et enfin les changements démographiques et sociétaux ; ainsi que l'enjeu du développement durable. Le premier et le troisième enjeux sont présentés sur une formulation binaire menaces/réformes. Le deuxième développe un registre discursif de la performance :

*« S'ancrer dans cette société cognitive, la société de l'intelligence, où la formation des hommes, l'organisation du capital humain, l'information, l'innovation et la qualité des réseaux de communication s'imposent comme les facteurs de la performance »*¹⁴². Or about *« la préparation de la sortie de crise : [...] l'innovation [...] le soutien à la diversification et à la performance »*¹⁴³ / *« renforcer l'innovation en Bretagne » / « renforcer les capacités locales de changement pour faire de la Bretagne une région créative »*¹⁴⁴.

En 2010, il est demandé au Service prospective du Conseil régional de Bretagne de réaliser un « nouveau » diagnostic développant de « nouvelles » dynamiques et de « nouvelles » grilles de lectures. L'injonction à la nouveauté participe d'une compétition à l'innovation qui lie territoire et modèle de développement :

« Je propose durant l'année 2012 et sans doute un peu au delà que nous réfléchissions ensemble au nouveau modèle breton, celui du XXI^e siècle. [...] Soyons en avance d'un temps »

Président du Conseil régional de Bretagne, janvier 2012

140Diagnostic des mutations territoriales 2011, conclusion

141Depuis que le Parti Socialiste est au pouvoir, ce discours s'est atténué en Bretagne, allant même dans le sens inverse, en témoigne la priorisation de la jeunesse comme enjeux d'avenir au moment où François Hollande en faisait un de ses enjeux de campagne.

142SRADT 2002, « Les enjeux pour la Bretagne », p.2

143Contrat pour la Bretagne, p.33

144Diagnostic des mutations territoriales 2011, p.214, p.649

Ce discours de l'anticipation repose donc sur une croyance en l'innovation pour répondre à la compétition territoriale. En Bretagne comme au Pays-de-Galles, ce discours est basé sur le constat de mutations économiques globales qui imposent à l'Europe de développer sa compétitivité par la connaissance et l'innovation. Ainsi se développe une rhétorique de l'innovation qui met en avant la compétitivité, l'attractivité, la croissance, la globalisation, l'organisation, la compétence, la performance etc.

« Innovation is important to us [...] We do link innovation very clearly with the economic and development agenda.[...] Innovation is certainly important in the context of crisis, to get out of the crisis. [...] but there is a long term global rebalancing of economies which is going on : China, India and Brasil are developing their economies very quickly and are becoming increasingly competitive in economic areas which were traditionnaly rooted in Europe.[...] So, I think there is a real challenge for Europe as a whole to remain competitive in the XXIth century. And Wales shares this ambition. [...] So the question is how to remain competitive ? Really, innovation has to be the key ».

Directeur de cabinet du 1er ministre gallois, décembre 2012

L'anticipation participe ainsi d'une croyance partagée dans l'innovation pour améliorer et développer des stratégies politiques. *« Foresight stresses the possiblity of different futures to emerge, as opposed to the assumption that there is an already given, predetermined future, and hence highlights the opportunity of shaping our futures. Further, it can enhance flexibility in policy-making and implementation, broaden perspectives, and encourage thinking outside the box (“think of the unthinkable”) »*¹⁴⁵. La notion d'innovation est issue du champ économique, par conséquent, le discours de l'anticipation repose sur un champ lexical économique : attractivité et compétitivité sont aujourd'hui les maîtres-mots de l'anticipation. De fait, sur le plan du développement régional, ce discours s'inscrit parfaitement dans une dimension de marketing territorial. L'injonction à l'innovation s'inscrit dans un discours européen sur le changement, la croissance intelligente et la connectivité-mobilité dans la perspective d'Europe 2020 et de la stratégie de Lisbonne. Les récits prospectifs et rétrospectifs apparaissent ainsi comme un des discours sur la nécessité de favoriser et d'intégrer de nouvelles idées, de nouvelles conceptions pour construire un futur territorial compétitif (*« renouveler les idées en Bretagne » / « une mise en mouvement d'acteurs et d'idées nouvelles » / « la création de lieux et d'espaces de débats nouveaux »*¹⁴⁶). *« This openness allows more flexibility and creativity to search for new ways and direction, instead of being necessarily connected to existing ideas »*¹⁴⁷.

La gestion territoriale en récit : gouvernance et management

Le quatrième enjeu présenté dans le SRADT 2002 est le développement durable, traduit en une aspiration à une meilleure gouvernance : *« aspiration à une nouvelle gouvernance », “des réflexions transversales liées aux problématiques du développement durable et de la gouvernance »*¹⁴⁸. Le SRADT met également en avant la nécessité de prendre en compte la dimension interrégionale pour *« faire face à l'enjeu de l'attractivité, particulièrement fort pour les régions atlantiques »*¹⁴⁹ afin de développer *« de manière concertée »* de nouvelles stratégies. Depuis la LOADT de 1995, l'échelle régionale est présentée comme étant le niveau pertinent pour l'aménagement du territoire, même si cette conception reste globalement dans une démarche hiérarchique et encore peu territorialisée. A partir de la fin des années 1990, la gouvernance monte

145 Havas A., Schartinger D., Weber M., “The impact of foresight on innovation policy-making: recent experiences and futures perspectives”, in Research evaluation, 19(2), June 2010, p.92

146 Bretagne 2030, “Ensemble imaginons la Bretagne de demain”, Questionnaire destiné aux partenaires institutionnels. Les objectifs, p.3

147 Cuhls K. art cit 2003 p.108

148SRADT 2002, p3

149SRADT 2002, p.6

en puissance, présentée comme une manière de gouverner plus ouverte, et intégrant, de fait, une plus grande diversité d'acteurs dans le processus politique¹⁵⁰. Aussi, à la fin des années 1990, la référence grandissante à la gouvernance comme style de gouvernement participe d'une ouverture du processus de gouvernance régionale, notamment à travers une montée en puissance de l'impératif partenarial¹⁵¹, en France comme au Royaume-Uni. Les processus interdépendants de décentralisation, de réformes territoriales, et des évolutions de la planification sont ainsi imprégnés par une injonction à la gouvernance en réseau, à la fois à l'intérieur des organisations, entre les secteurs, et à l'extérieur, en direction des « partenaires » de l'action publique.

« La mise en oeuvre d'un projet territorial ambitieux dépend de l'engagement de tous, chacun avec ses compétences, ses moyens et sa légitimité. Dès lors, l'adoption d'une méthodologie collective de l'action est indispensable si l'on veut clarifier le jeu des acteurs, créer des synergies efficaces, multiplier les complémentarités et, pour la puissance publique, optimiser l'utilisation des crédits » / « Les éléments méthodologiques proposés pour la prise de décision sont ceux du développement durable : Renforcement de la prospective, Développement de la concertation et de la participation, Mise en oeuvre d'une réelle culture de l'évaluation des résultats ».

Contrat pour la Bretagne document "Pour une vision stratégique ambitieuse et partagée de la Bretagne" p.19

En d'autres termes, ce discours favorisant la collaboration et la participation repose sur l'idée qu'il faut élargir le processus décisionnel, au-delà des traditionnels experts et élites politiques. Ce processus contribue à l'émergence d'une forme de « gouvernance de la connaissance », en tout cas une mise en scène de celle-ci, tant aux niveaux national qu'infra nationaux, à travers la multiplication d'observatoires divers et de structures de type « agences » et « conseils » (agences d'urbanisme, conseils de développement...). Ceci contribue à la fois à ouvrir le domaine de la connaissance légitime et à multiplier le nombre de ressources d'expertise.

« [Le service prospective] c'est la capacité de réflexion, la capacité à mettre du lien, c'est-à-dire à voir qui associer et comment mettre en place une méthode participative, transversale. Pour moi, le coeur et le maître mot c'est transversal. [...] C'est la capacité à penser tout de suite communication, capacité à penser portage politique, et lien avec les autres grands chantiers, c'est... ouais, transversalité. Ressource aussi, ressource au service des autres services, à la Direction de l'aménagement et plus largement ».

Cheffe de service, Conseil régional de Bretagne, janvier 2012

La planification stratégique et prospective telle qu'elle se dessine à l'aube du XXI^{ème} siècle illustre parfaitement l'émergence du modèle de la gouvernance multi-niveau¹⁵². En effet, l'échelon régional, en termes d'aménagement du territoire, apparaît comme ayant un rôle de médiation entre les niveaux européen, national, et locaux. Par conséquent, la planification stratégique semble être essentiellement, aujourd'hui, une forme de gouvernance de la complexité territoriale par la médiation, ou l'animation.

« L'enjeu de la prospective territoriale est trans-sectoriel. [...] C'est dans la transversalité des problématiques et aux croisements de domaines jusque là cloisonnés que se situeront les réponses les plus originales et les plus inattendues aux questions d'aujourd'hui et de demain. Il convient donc de favoriser les croisements d'approches,

150 Rhodes R., *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Open University Press, 1997

151 Haughton G., Counsell D. op cit. 2004 p.33

152 Marks G. « Structural policy and multi-level governance in the EC », in Cafruny A., Rosenthal G. (dir.), *The state of the European Community*. Vol. 2, The Maastricht debates and beyond, Boulder, 1993, pp.391-410

les rencontres pluridisciplinaires, les échanges d'expériences, les réseaux. La valorisation des bonnes pratiques venues du terrain doit être systématiquement recherchée ».

Contrat pour la Bretagne document “pour une vision stratégique ambitieuse et partagée de la Bretagne” p.20

« The consideration of a new approach to managing development in Wales needs to be set within a wider context of current policy [...] [it] takes a multi-level governance perspective, recognising that the planning system in Wales operates within a broader framework of policy and legislation at UK and European levels ».

A New Approach to Managing Development in Wales: Towards a Welsh Planning Act
Final Report, Septembre 2012, p.21

Le succès d'un tel récit exprime le passage d'une planification hiérarchisée du national au local vers des configurations plus fluides, instables, et emboîtées dans de multiples niveaux d'action¹⁵³, dans lesquelles tant le Conseil régional de Bretagne que le Gouvernement gallois semblent développer une posture d'animation et de médiation. *« Planning, then, is becoming both more multi-layered and more porous, in the sens of being open to wider influences, while keeping its essentially hierarchical structure »*¹⁵⁴. En effet, les démarches d'anticipation sont aujourd'hui caractérisées par une montée en puissance de la dimension communicationnelle et de la dimension participative dans ce que Haughton et Counsell appellent le *« communicative planning »*¹⁵⁵.

« Face aux grands défis qu'elle doit relever, la Bretagne doit développer une vision globale de son avenir; intégrant des réponses partagées à toute une série d'enjeux transversaux complexes ” / “quelle gouvernance régionale développer ? ” / “un projet de toute la Bretagne ” / un “rassemblement large pour une réelle co-construction ” / “élaboration participative large, avec mobilisation de la société civile ».

Bretagne 2030, “Ensemble imaginons la Bretagne de demain”, Questionnaire destiné aux partenaires institutionnels. Les objectifs, p.3

« The same collaborative ethos and processes apply to the consideration of planning applications. This relates to the sharing of knowledge and expertise ».

A New Approach to Managing Development in Wales: Towards a Welsh Planning Act
Final Report, Septembre 2012, p.46

Désormais, créer de la connaissance scientifique ne suffit plus : ce qui importe, c'est de partager et d'ouvrir le champ des contributeurs à la production de cette connaissance, afin de produire une interprétation collective et communicative du territoire. En d'autres termes, la prospective s'inscrit dans une logique de projet¹⁵⁶. Ceci constitue un changement de référentiel, qui est traduit par le succès considérable de notions comme la démocratie participative et la gouvernance ou, plus récemment, leur version informatique : l'« open data ». En effet, le Conseil régional de Bretagne s'intéresse depuis quelques années à l'open data, à travers son site interactif d'information géographique « GéoBretagne ». En interne, le Service prospective a développé avec l'aide du service informatique une plateforme interactive de partage de données appelée « Espace collaboratif », qui vise à partager de l'information dans une logique trans-sectorielle. Le Gouvernement gallois s'est investi de longue date dans la transparence de ses données, dont les principes sont compilés dans le « Code of Practice to Access to Information » (2007). Le principe

153Peck J., “Political economies of scale: fast policy, interscalar relations, and neoliberal workfare”, in *Economic Geography*, 78, 2002, p.356

154Haughton G., Counsell D. op cit. 2004 p.36

155Haughton G., Counsell D. op cit. 2004 p.40

156Boltanski L., Chiapello E., *Le nouvel esprit du capitalisme*, Gallimard, 1999 ; Boltanski L., Thévenot L., *De la justification. Les économies de la grandeur*, Gallimard 1991

numéro un est « *maximising openness* »¹⁵⁷. « *The more the vision of the expertise is a “scientist” vision, the more the actors comes from the public sector. On the contrary, the more the vision of the expertise is “relational”, the more consultancy and externalisation activities are developed* »¹⁵⁸.

« Avant, celui qui avait le pouvoir c'était celui qui savait comment conserver et préserver l'information. Mais à l'avenir, celui qui aura le pouvoir, c'est celui qui saura comment communiquer et partager l'information ».

Cheffe de pôle, Conseil régional de Bretagne, février 2012

Schématiquement, l'open data implique le partage des données dans un format le plus ouvert possible, afin que celles-ci puissent être réutilisées. La notion d'open data découle de celle d'« Open Government », dont les trois piliers sont la transparence, la participation et la collaboration¹⁵⁹. La notion de transparence exprime un désir d'améliorer les procédures démocratiques, mais il semble qu'une logique de transparence gestionnaire prédomine¹⁶⁰. L'open data est également imprégné d'une croyance en l'innovation et en l'économie de la connaissance : la performance et la croissance ne sont jamais loin. La notion de participation fait référence à la démocratie participative, et à la notion d'encapacitation (*empowerment*) des citoyens. La combinaison de l'empowerment et de l'innovation constituent le moteur de l'« innovation sociale », au cœur de la rhétorique prospective des années 2010. Le thème de l'innovation sociale s'est popularisé cette dernière décennie, et redessine la frontière, désormais brouillée, entre domaine privé et domaine public. Le recours à des connaissances et des compétences de la société civile a pour but d'ouvrir les points de vue sur le futur, c'est-à-dire d'ouvrir les futurs possibles. Ainsi, la société civile devient-elle *partenaire* de la construction de connaissance. En d'autres termes, il semble bien qu'aujourd'hui, l'anticipation, notamment à travers la montée en puissance de la prospective participative¹⁶¹, apparaît non seulement comme un mode renouvelé de gestion du risque, mais aussi comme un nouveau mode de gouvernement. Car, loin de perdre son leadership par l'ouverture et l'horizontalisation, l'institution développe une capacité d'animation et de pilotage, dans un environnement territorial complexe. Pour le dire encore autrement, il ne s'agit pas tant d'un passage du gouvernement à la gouvernance, mais d'un mode de gouvernement en silos hiérarchiques à un mode de gouvernement horizontal. Le récit qui se déploie à travers l'aménagement du territoire aujourd'hui témoigne d'un passage d'une conception du futur aux futurs, du territoire aux territoires – ce que les aménageurs appellent « l'interterritorialité »¹⁶².

Aménagement du pouvoir et rhétorique du mouvement : vers un aménagement connexionniste ?

“Avant 2007 [...] l'aménagement c'était la politique territoriale [...] J'ai commencé à faire en sorte qu'on s'investisse petit à petit sur les SCOT puis qu'on avait une vraie légitimité et une vraie possibilité avec le code de l'urbanisme. [...] Le fait de valider cette orientation n'a pas été évidente politiquement: valider que la région qui n'a pas de tutelle sur les autres collectivités décident de s'exprimer sur un projet de territoire, au plan local. [...] ça me paraissait être un levier intéressant pour faciliter la mise en œuvre des politiques régionales et construire petit à petit une vision régionale de

157 Gouvernement Gallois, « Code of Practice to Access to Information » (2007), p.5

158 Terral P., “Diversité des formes d'expertise et difficultés de coordination des différents niveaux de l'action publique” in Jacob S., Genard JL. (dir.) *Expertise et action publique*, Editions de l'Université de Bruxelles, 2004, p.138

159 Chignard S., *Open Data. Comprendre l'ouverture des données publiques*, éditions Fyp, 2012

160 Une des plateformes d'open data les plus populaires au Royaume-Uni est “Where does my money go?” visant à améliorer la transparence des dépenses publiques.

161 Même si celle-ci ne semble pas encore être une priorité ni pour le Conseil régional breton ni pour le Gouvernement gallois.

162 Vanier M., *Le pouvoir des territoires, essai sur l'interterritorialité*, Economica & Anthropos, 2008

l'aménagement du territoire, de manière très modeste, par le petit bout de la lorgnette [...] c'était une façon d'affirmer une légitimité sous le couvert du code de l'urbanisme. On a construit petit à petit des partenariats avec les autres directions et services du conseil régional, construit des partenariats avec des acteurs locaux en l'occurrence les SCOT. Une première extension du champ de la direction a donc été d'investir cette dimension de l'aménagement au sens spatial du terme et pas au sens de développement local."

Directrice, Conseil régional de Bretagne, janvier 2012

Celle qui dirigeait la Direction de l'aménagement du territoire en 2012 nous explique là comment la politique du Conseil régional de Bretagne s'est territorialisée progressivement, passant d'une dimension développement local à dimension d'aménagement. Avant 2007, elle en restait à une approche contractualisée – comme l'exprime d'ailleurs le titre « Contrat pour la Bretagne ». A partir de la fin des années 2000, il y a ainsi eu un mouvement de spatialisation de l'aménagement, c'est-à-dire un changement de posture, passant d'une planification strictement opérationnelle à un aménagement relationnel et spatialisé. Et ce n'est pas un hasard si cela correspond avec la période des derniers CPER (2007-2013) : la montée en puissance de la spatialisation provient notamment des catégories de pensée européennes. Cette spatialisation s'exprime en termes aménagistes par la volonté d'identifier des « dynamiques territoriales », d'où l'initiative de relancer un diagnostic qui ne soit pas sectoriel comme l'était davantage celui du SRADT et plus transversal et territorial : le « diagnostic des mutations territoriales ». En effet, les dites « nouvelles grilles de lectures » de ce diagnostic sont trans-sectorielles et fondamentalement spatiales. Il ne s'agissait pas simplement de spatialiser des tendances, mais de montrer que le territoire était spatialisant. Ainsi, on est passé d'une vision de la Bretagne en termes de déséquilibres Nord/Sud, Est/Ouest, Villes/campagnes¹⁶³ à une vision plus relationnelle, plus fluide :

- un *croissant* Est / Sud-ouest moteur de la Bretagne
- une *littoralisation* croissante des activités et des hommes
- une *interconnexion* entre le littoral et l'intérieur du territoire
- une attractivité urbaine : vers la *métropolisation* de la Bretagne
- un *archipel* de villes moyennes, des métropoles de proximité
- une *interconnexion* entre les villes et les campagnes

Ce diagnostic n'analyse plus les frontières en termes de ruptures, mais en termes de porosités, par lesquelles passent des flux, des mouvements, des pressions etc.

« Les dynamiques territoriales sont donc continuellement en mouvement, en recomposition ».

Diagnostic des mutations territoriales, CR Bretagne, 2011, p.21

Au Pays-de-Galles cette volonté de spatialisation est arrivée un peu plus tôt, puisque dès 2004, le Wales Spatial Plan se pense en termes d'interterritorialité et de dynamiques spatiales. Le WSP est ainsi pensé dès le départ comme un instrument d'intégration et d'invention de nouveaux espaces, plus proches des réalités des flux et dynamiques spatiales – se rapprochant d'une conception en termes de territoire de projet. Le WSP repose sur un discours mettant davantage en avant ce qui relie les territoires plutôt que ce qui les sépare, à travers une rhétorique du mouvement et de la relation (« *soft spaces* », « *fuzzy boundaries* », « *places* », « *link* »...). Penser en termes relationnels devait permettre de dépasser les catégories administratives traditionnelles et surtout, de transcender les divisions administratives résultant de la réforme de 1996, nombreuses et fragmentées.

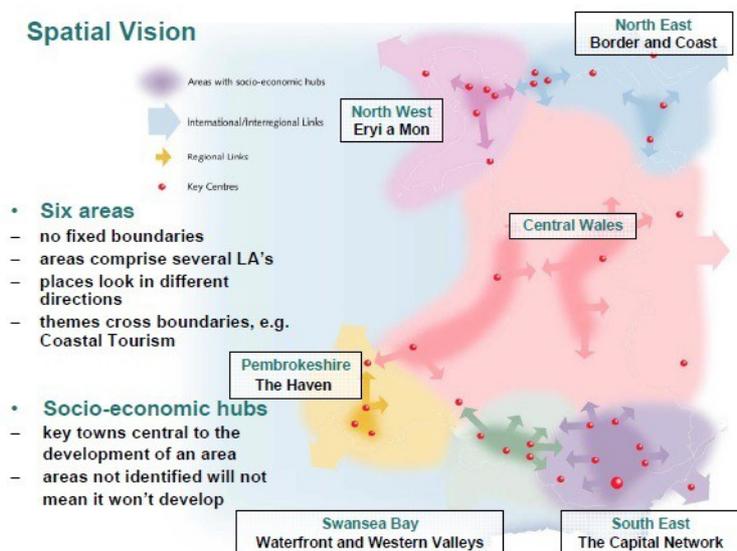
163 SRADT 2002 p.12 ou Contrat pour la Bretagne 2004, p.18

« In essence, it means: making sure that decisions are taken with regard to their impact beyond the immediate sectoral or administrative boundaries; that there is co-ordination of investment and services through understanding the roles of and interactions between places »

Wales Spatial Plan, p.4

Adoptant les concepts développés dans « the European Spatial Development Perspective » (ESDP), le WSP adopte les notions de “hubs” et cherche à mettre en lumière et puis à améliorer leur connectivité. Le WSP identifie ainsi six « régions », qui ne correspondent à aucune division administrative existante. Elles étaient volontairement définies avec des limites variables afin d'améliorer les partenariats dans des logiques spatiales plutôt que sectorielles et des dynamiques d'interterritorialité¹⁶⁴. Ce mouvement commun à la Bretagne et au Pays-de-Galles dans la seconde moitié des années 2000 témoigne d'une attention grandissante des aménageurs à la spatialité, aux emboîtements d'échelles et aux réseaux d'action, combinant des catégories à la fois déterritorialisées et reterritorialisées. Cette pensée relationnelle, connexionniste, s'accommode d'une logique de projet dans le cadre d'un « relational planning ». “Whereas spatial planners have traditionally thought and practised with and through clearly bounded scales (national, regional, local), in this century the new spatial planning is imposing relationally inscribed concepts such as “soft space” and “fuzzy boundaries” into the lexicon of spatial planners”¹⁶⁵. C'est ce que Haughton et

Allmendinger appellent la « fluid fashion »¹⁶⁶. L'aménagement spatial, en opérant en réseau, implique de nouvelles représentations de l'espace. Comme on peut le voir sur la carte ci-jointe, ce « nouvel aménagement territorial » crée de nouvelles spatialités, reposant sur la multiplicité des identités sub-régionales. Une nouvelle conception de l'aménagement signifie l'invention de nouvelles représentations du territoire : photographier le territoire signifie redessiner le cadre de la politique de développement du territoire. En effet, plus que refondre les catégories académiques de l'aménagement du territoire, le Wales Spatial Plan, la concertation et la communication qui



Nouvelles représentations spatiales du Pays-de-Galles (Wales Spatial Planning, 2004)

l'avaient accompagné, ont servi davantage à l'intégration par la population d'un sentiment d'autonomie dans la capacité à se représenter le territoire, c'est-à-dire à renforcer un sentiment de conscience nationale¹⁶⁷. Mais le WSP avait aussi une visée rationalisatrice :

« If you think in the terms of the Wales Spatial Plan, the problem with these fuzzy boundaries was that in practice all of the decision-making was taken in hard boundaries : the local institutions and so on. So actually, there were real problems in terms of governing these areas [...] The biggest argument for why the local governments have been rationalised, have been reduced in number, was not to reduce the number of plans but to reduce the number of local governments ».

Chef de Service, Gouvernement Gallois, Octobre 2012

164Haughton G., Allmendinger P., Counsell D., Vigar G., op cit. 2010, p.145

165Heley J. “Soft spaces, fuzzy boundaries and spatial governance in post-devolution Wales”, International journal of urban and regional research, 2012, p.1

166Haughton G., Allmendinger P., “The soft spaces of local economic development” in Local Economy, 2008

167Haughton G., Allmendinger P., Counsell D., Vigar G., op cit. 2010, p.134

La mise en place du Wales Spatial Plan a ainsi pour but de renforcer l'intégration, sur le mode de la gouvernance, des 22 autorités locales fragmentées et cloisonnées du Pays-de-Galles. Le WSP met en effet en avant l'intérêt d'approches intégrées et transversales des politiques publiques, promouvant les partenariats tout en s'assurant qu'ils répondent bien à l'agenda du Gouvernement : territorialisation/centralisation.

Le souhait de renouveler les cadres cognitifs et les représentations spatiales est le résultat d'un double processus emboîtant décentralisation (ou « dénationalisation » des cadres cognitifs de l'aménagement) et processus de gouvernance (trans-sectoriel et trans-territorial). Cela participe également d'un phénomène global de (re)territorialisation des politiques publiques, résultant de la combinaison d'un mode pensée néo-libéral et d'une attention grandissante aux identités régionales¹⁶⁸. « *Globalisation [...] is seen to require local actors to come together to find ways of capturing and retaining mobile capital within their areas, where globalisation becomes the necessary backdrop to policies for localised pro-business growth agendas. In a related vein, sustainable development debates have focused both on the need for “new localism” discourses premised on the notion that it is local actors who are best positioned to address many of the concerns of sustainable development* »¹⁶⁹. Le paradigme du développement durable est devenu un dispositif de justification d'une approche relationnelle de la planification, portant l'attention à l'équilibre du développement régional, aux aménités territoriales, à la qualité de vie, à l'environnement et à l'accessibilité. L'imprégnation de la planification par le développement durable produit une approche spatiale croissante en termes de développement endogène et de correction des déséquilibres territoriaux. Cette pensée relationnelle-durable porte davantage attention à la solidarité territoriale, participant d'un déplacement d'une sens de la justice territoriale. Il y a ainsi un lien entre le stratégie du durable et la stratégie de cohésion. « *Central to this storyline is the integration of the environmental dimension into territorial development. [...] Key concerns are the better use of synergies between different policies [...] Broadly speaking, the storylines focus on governance and cooperation processes – as a key aspect of territorial cohesion [...] The basic idea is that better vertical and horizontal coordination of policies will lead to more balanced, territorial targeted development and thus support territorial cohesion* »¹⁷⁰. En effet, la cohésion territoriale et le développement polycentrique sont au cœur de la stratégie planificatrice en Bretagne comme au Pays-de-Galles. Cette stratégie porte moins sur le désenclavement de la Bretagne ou du Pays-de-Galles (thème non développé dans cet article mais récurrent dans ces deux territoires au début des années 2000) que le développement des « *capacités locales de changement* »¹⁷¹, à travers un champ lexical connexionniste : mobilité, accessibilité, attractivité, réseaux, partenariats, interrelations... Vocabulaire transféré directement des documents publiés dans le cadre d'Europe 2020 ou de la Stratégie de Lisbonne. Ainsi, l'Article 174 du Traité de Lisbonne stipule : « *in order to promote its overall harmonious development, the Union shall develop and pursue its actions leading to the strengthening of its economic, social and territorial cohesion. In particular, the Union shall aim at reducing disparities between the levels of development of the various regions* ». La politique de cohésion de l'UE favorise le niveau « régional » comme niveau pertinent pour coordonner la gouvernance territoriale. Cette évolution de l'aménagement et des représentations spatiales précédemment décrit, correspond à une européanisation des cadres cognitifs de l'aménagement dans une optique de gouvernance.

168Tewdwr-Jones M., Allmendinger P., *Territory, identity and spatial planning – spatial governance in a fragmented nation*, London, Routledge, 2006

169 Haughton G., Counsell D. op cit. 2004 p.34

170Böhme K., Gløersen E., “Territorial cohesion storylines: understanding a policy concept”, in Spatial Foresight Brief, Luxembourg, 2011, p.7

171Diagnostic 2011, conclusion

Conclusion

Dans une société toujours plus globalisée, caractérisée par une mobilité accrue des individus, des identités plurielles, des flux accélérés et dématérialisés, le territoire n'a paradoxalement pas perdu en consistance, bien au contraire. Notre époque est marquée par la redécouverte des territoires, par la revalorisation des systèmes locaux, des identités locales, à tel point qu'il semble bien que, plus les relations se globalisent, plus les acteurs éprouvent le besoin de s'adosser à des structures sociales territorialisées : le motif du territoire s'est aujourd'hui affirmé comme une catégorie d'évidence pour les acteurs sociopolitiques. « *At the close of the twentieth century, we are once again being told that economic, technological and social changes have broken the bounds of space, severed its link with time and function, and are the heralds of a borderless world [...] These changes have affected states' roles in territorial management but, far from effacing territory, have encouraged a new regionalism, defined not merely in relation to the state but also in relation to the market and the continental regime* »¹⁷². Ces recompositions de l'espace du politique trouvent leur expression au-delà des frontières françaises : un vaste mouvement de territorialisation de l'action publique se dessinerait en Europe. En tant que construction historique, le territoire ne cesse d'être redéfini, reconfiguré et contesté¹⁷³, particulièrement lorsqu'il s'agit d'espaces moins institutionnalisés sur le plan historique comme l'Union Européenne ou les Régions, par opposition à l'État-Nation, notamment en France¹⁷⁴.

La montée en puissance de l'impératif territorial va de pair avec celle de la notion de territorialisation. Celle-ci a émergé dans le courant des années 1980 en réponse aux normes centralisées et sectorielles jusqu'alors en vigueur, et s'est développée dans les années 1990 pour devenir progressivement un véritable impératif politique. « *Territorialisation signifie ici que les territoires ne respectent plus forcément les découpages administratifs classiques mais correspondent à des territoires de projets et de gestion des problèmes traités* »¹⁷⁵. La territorialisation de l'action publique, notamment telle qu'elle est invoquée dans les démarches prospectives, est avant tout un effort de spatialisation des enjeux, autrement dit de (re)contextualisation de l'action publique¹⁷⁶. Les territoires apparaissent ainsi comme des configurations complexes d'une multitude d'enjeux et d'acteurs, interconnectés et interdépendants¹⁷⁷. L'analyse des rapports entre échelles et niveaux de gouvernements est nécessairement rendue plus incertaine, de même que la conciliation entre horizontalité et verticalité des modes d'analyse. En effet, le processus de territorialisation de l'action politique est connexe à celui de transversalisation des politiques publiques¹⁷⁸. La territorialisation induit ainsi des changements d'échelles, sur le mode de l'interconnexion croissante, qui sont à la fois administratifs, politiques et spatiaux¹⁷⁹.

Ainsi se dessine le lien entre territoire et réseau. Il est difficile de suivre la trame de la fabrication des territoires, tant les espaces sont multiples, morcelés et diversifiés, et tant les temporalités sont plurielles. Observer le mouvement des territoires nécessite par conséquent une grille de lecture nouvelle, car « *nous avons tendance à opposer territoire et réseau : le territoire serait une surface homogène, alors que le réseau est une entité discontinue composée de lignes. En réalité, tout territoire comporte des cheminements, des points forts, des replis, des espaces*

172Keating M. op. cit. 1998, p. IX

173Keating M. op. cit. 1998, pp.8-9

174Even if "comme en témoigne la décentralisation française ou la "devolution " britannique, même cette catégorie de territoires peut subir des changements institutionnels profonds". Smith A., "Territoires ", in Pasquier R., Guigner S., Cole A. (dir.) *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Science Po, 2011, p.472

175Pasquier R., Guigner S., Cole A. (dir.) 2011, op. cit. p.37

176Pasquier R., Guigner S., Cole A. (dir.) 2011, ibid., p.477

177Elias N., *Qu'est-ce que la sociologie ?* Paris, éditions de L'Aube, 1991, p.163

178David O. « Territorialisation des politiques publiques et cohésion nationale : un mariage complexe », in Dodier R., Rouyer A., Séchet R. (dir.) *Territoires en action et dans l'action*, Rennes, PUR, 2007, p.272

179Faure A., Négrier E. (dir.) *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*, Paris, L'Harmattan, 2007, p.11

différenciés »¹⁸⁰. La mise en lumière des réseaux d'action publique cherche à rendre compte de la construction des politiques publiques dans un contexte de perte de capacité d'action autonome de l'Etat et de montée en puissance d'autres types d'acteurs. Les réseaux d'action publique apparaissent comme des institutions, dans le sens où ils créent des routines, répartissent des ressources et des normes¹⁸¹. L'entrée par les réseaux permet d'articuler une dimension infra-organisationnelle et une dimension inter-organisationnelle de l'action publique.

Dans cette perspective apparaît la combinaison entre territorialisation et gouvernance. Depuis plus d'une dizaine d'années, la notion de gouvernance monte en puissance. Elle renvoie à une conception horizontale des politiques publiques, et de coproduction de l'action politique par des acteurs publics et privés. Le poids accordé actuellement au modèle de la gouvernance découle de l'interpénétration croissante des différents niveaux d'action (infranationaux, nationaux, supranationaux), de l'érosion des frontières entre public et privé, et du changement des modes d'intervention étatiques (libéralisation, contractualisation, gouvernement à distance...). « *As a generic concept, governance is being understood as a new form of regulation of an increasingly complex, indeterminate and multi-layered polity* »¹⁸². La gouvernance s'est en effet imposée dans un contexte de questionnement de la centralité du pouvoir étatique : « *in response to an overloaded agenda at the central government level, governments seek to transfer state functions to lower administrative echelons, to quasi-autonomous agencies, to public-private partnerships and to private sector organisations* »¹⁸³. La gouvernance – de surcroît la gouvernance territoriale – est donc caractérisée par une pression à la décentralisation, dont l'effectivité est encore toute entière à analyser.

L'aménagement du territoire et le développement économique sont des champs d'action publique particulièrement fertiles à l'étude de la gouvernance, car ils touchent et allient de nombreux secteurs et disciplines. En outre, l'aménagement du territoire est investi d'une forte dimension transversale, et c'est explicitement un champ nouveau de la régulation politique, tandis que le développement économique est directement en prise avec les mutations internationales, et constitue un « secteur » à la croisée de toutes les échelles de gouvernement, locaux, nationaux et internationaux. « *It is thus a strong test case for the transformation of governing systems* »¹⁸⁴. En ce qui nous concerne, les évolutions de la planification territoriale et de l'anticipation peuvent être lues à travers l'émergence d'un espace régional de développement territorial. En d'autres termes, le prisme de l'aménagement et de l'anticipation permettrait de rendre compte, dans des systèmes politiques différents, de « *l'émergence de nouvelles formes d'intervention sur un territoire* »¹⁸⁵.

180Antonioli M., *Géophilosophie de Deleuze et Guattari*, Paris, L'Harmattan, 2005, p.54

181Le Galès P., Thatcher M. (dir.) *Les Réseaux de politique publique, Débats autour des « policy networks »*, Paris, L'Harmattan, 1995

182Cole A., John P., *Local Governance in England and France*, London, Routledge, 2001, p5

183Cole A., John P. *ibid.* 2001, p.8

184Cole A., John P. *ibid.* 2001, p.60

185Dodier R., Rouyer A., Séchet R. (dir.) *op. cit.* 2007, p.20