

Séminaire « Soutenabilités »

Contribution - Covid-19 : pour un « après » soutenable

Nom : Mocellin

Prénoms : Philippe

Institution ou entreprise :

Axe(s) :

- Quelles attentes à l'égard de la puissance publique face aux risques ?
- Quelle voie pour une économie soutenable ?
- Quelles relations entre savoirs, pouvoirs et opinions ?

Intitulé de votre contribution : Prospective et territoires

Résumé de votre contribution :

Un article publié en 2019... Désolé, mais j'ai tellement prêché dans le désert... Résumé en début de papier. Merci à vous.

Regards d'acteurs

PROSPECTIVE ET TERRITOIRES

Philippe Mocellin

APORS Éditions | « Prospective et stratégie »

2018/1 Numéro 9 | pages 37 à 52

ISSN 2260-0299

ISBN 9782954226392

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-prospective-et-strategie-2018-1-page-37.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour APORS Éditions.

© APORS Éditions. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

REGARDS D'ACTEURS

Prospective et territoires

Philippe MOCELLIN

Affirmer que la prospective et ses méthodes d'analyse et à la différence de la simple prévision statistique et de la prédiction prophétique, ont bien pour objectif d'éclairer la décision publique du présent, qui plus est, dans le climat d'incertitude mondiale que nous traversons, c'est admettre, non seulement, que la politique a encore un sens mais que celle-ci se doit de lutter contre son propre penchant « court-termiste ».

Dans le même esprit, souhaiter que l'action publique reprenne alors sa vraie place, en démontrant sa capacité à conserver une vision de long terme, face aux menaces économiques, financières, climatiques ou encore guerrières pesant sur toute l'humanité, c'est aussi « repenser », les modes de gouvernance de nos institutions, en charge, in fine, de mettre en application les orientations arrêtées par les décideurs politiques.

Peut-on, alors, avancer, qu'à l'échelle de nos territoires, confrontés de plein fouet à la raréfaction des moyens publics et aux grands défis sociétaux et environnementaux, que « souci d'anticipation, transparence démocratique et décision politique » ne devraient finalement, par nécessité absolue, faire partie d'une seule et même dynamique, au point de devenir, avec toute la prudence nécessaire, un modèle à suivre ?

Plus encore et à l'encontre de l'idée encore très répandue, nous osons affirmer que les élus locaux qui seront en mesure, dans le contexte financier très contraint d'aujourd'hui, d'élaborer un projet de long terme, auront plus d'atouts, dans la préparation de prochaines échéances électorales, que ceux dont l'horizon ne semblera pas dépasser la durée de leur propre mandat.

Aussi, nous nous attacherons, au travers de cette brève contribution, à montrer comment la prospective territoriale et les démarches afférentes pourraient être mises à profit de l'élaboration de politiques publiques locales s'inscrivant, réellement, dans une longue durée assumée.

COMMENT CONSTRUIRE L'AVENIR ?

Dans son « invitation à la prospective », Hugues de Jouvenel¹ rappelle les fondements des démarches d'anticipation (celles nourries par l'histoire contemporaine, depuis la pensée du philosophe Gaston Berger, dans les années 1950, jusqu'à nos jours) visant, non pas à prédire le futur, mais bien « à aider à le construire »².

Penser l'avenir appartient tout à la fois « à un domaine de liberté » (parce qu'ouvert, en tout premier lieu, à plusieurs « futurs possibles ») ; à un domaine de pouvoir (prendre conscience des mutations en cours et agir en conséquence) ; enfin, à un domaine de volonté (sur la base d'une vision d'un « futur souhaitable » provoquer alors un « changement souhaitable »)³.

À QUOI SERT LA PROSPECTIVE TERRITORIALE ?

Pour autant, la prospective, « indiscipline intellectuelle », selon Pierre Massé⁴, ne doit pas être conçue, a priori, comme le nouveau « catéchisme » de la pensée « *unique* » et ni, par ailleurs, comme une science indépassable. Elle est d'abord, pour bon nombre d'auteurs et de praticiens, un état d'esprit, poussant à la créativité et à la critique constructive.

Tout au plus, énonçons que la démarche prospectiviste, faite aussi de hasard, de nécessité et de volonté, doit permettre, en premier lieu, de traiter, avec rigueur, une information abondante et rendre celle-ci intelligible.

Ainsi, il n'est pas question de « boîte à outils » toute faite et applicable en toute circonstance mais de mettre à disposition des décideurs locaux (et nationaux) des données éclairantes, ayant fait l'objet, au préalable, d'interprétations « contrôlées ». Bien au-delà de la recherche même de l'objectivité, le savoir prospectif ne peut résulter que de la confrontation de points de vue divergents sur la vision de l'avenir et sur les choix qui devraient en découler.

À cet égard, la prospective, appliquée à la dimension territoriale, au sens où nous l'entendons, est d'abord une philosophie⁵, combinant, bon sens et réflexion audacieuse.

L'utilisation de cette connaissance cumulative, par tous ceux qui ont la charge, dans différents champs de l'activité humaine, de décider en conscience, est liée à une autre idée constante : celle qui consiste à penser que l'avenir dépend aussi des acteurs locaux « qui font le territoire »⁶.

¹ Hugues de Jouvenel, *Invitation à la prospective/An Invitation to Foresight*, Editions Futuribles, collection Perspectives 2004 ; cf. également Jacques de Courson, *L'appétit du futur, voyage au cœur de la prospective*, Paris, Editions Charles Léopold Mayer, 2005.

² Hugues de Jouvenel, op. cit., p. 7 - la prospective se différencie alors de la prévision et de la pensée prophétique -.

³ Cf. les mots clés de la prospective et de la stratégie in Michel Godet, *Manuel de prospective stratégique (L'art et la méthode, tome 2)*, Paris, Dunod, 2004 pp. 5-24.

⁴ Cité in Michel Godet, *Manuel de prospective stratégique (Une indiscipline intellectuelle, tome 1)*, Paris, Dunod, 2004, pp. 5-22.

⁵ D'où la nécessité de développer l'épistémologie de la prospective : destinée précisément à permettre aux praticiens d'échanger sur les méthodes d'analyse utilisées et sur les conclusions à en tirer pour progresser dans la connaissance de l'avenir.

⁶ Liam Fauchard, Philippe Mocellin, *Conduire une démarche de prospective territoriale*, Paris, L'Harmattan, 2009, pp. 11-40.

Aucun d'entre eux ne serait alors contraint de demeurer simple « spectateur d'un avenir subi » ; tout au contraire, la prospective peut les aider à devenir les « artisans d'un futur choisi ».

Ajoutons, pour la clarté du débat, la nécessité de distinguer les deux volets différenciés de la prospective territoriale, à savoir, envisager l'avenir d'un territoire qu'il convient :

- en premier lieu, d'explorer, renvoyant aux « champs des possibles » ou à la question, « *que peut-il advenir demain ?* » ;
- en second lieu, de construire, conduisant à procéder à l'inventaire des ingrédients d'un projet « souhaitable », à partir de l'appréhension des réelles marges de manœuvre disponibles.

À ce titre, non qu'il faille confondre, en effet, les objectifs de démarches distinctes (l'une axée, d'abord, sur la connaissance et l'autre, sur l'engagement d'une réelle stratégie politique), soulignons, cependant, l'utilité d'une convergence des approches autour de quelques « orientations-clés », susceptibles d'éclairer cette voie vers le changement souhaitable (et souhaité).

LES ÉTAPES DE L'EXPLORATION PROSPECTIVE

En ce sens, la démarche de prospective exploratoire et son usage à l'échelle de nos territoires, désireux de construire un projet de développement global et adaptable, comporte six étapes déterminantes⁷ :

- se « représenter » la situation actuelle au travers d'une analyse multidimensionnelle, visant à appréhender, tout phénomène socio-économique, à partir « d'un ensemble de facteurs et par leurs interrelations » ;
- définir, en délimitant la question à étudier et ceci, à un horizon temporel long, de 10 à 30 ans, qui permet d'intégrer, a priori, tout « signal faible », les possibles facteurs de changements et les « ruptures » potentielles ;
- identifier les variables exerçant une influence possible et analyser les relations entre ces variables ;
- construire des scénarios dits « exploratoires et contrastés » décrivant, à partir d'une problématique identifiée, « ce qui peut advenir » et mettre en évidence les incertitudes, les risques et les défis... ;
- « faire des choix » en établissant, sur la base de cette exploration du futur, des scénarios dits « stratégiques », destinés à circonscrire le projet territorial et le champ des politiques publiques locales à impulser ;
- procéder à l'évaluation des effets de l'action publique et du programme, en répondant à une autre interrogation, « *qu'est-ce qu'il est advenu ?* ».

En écho au questionnement de départ, « *que peut-il advenir demain ?* », l'évaluation est donc indissociable de la prospective, permettant de réinterroger, au fil du

⁷ Nous ne traitons pas ici des méthodes de prospective à mettre en œuvre au sein de groupes dits « exploratoires » : de la sélection des incertitudes (Abaque de Régnier à la matrice Acteurs – Objectifs, en passant par la cartographie des variables) ; cf. Michel Godet, op.cit., Futuribles, op.cit.

temps, la pertinence du « scénario » choisi, et d'en modifier la trajectoire attendue au besoin.

Nous sommes, en effet, en présence d'une démarche en boucle, supposant que tout exercice de prospective se doit d'être « précédée et suivie d'une évaluation »⁸ du projet ainsi conduit.

Or ce qui est décrit ici avec simplicité, apparaît, dans la réalité du fonctionnement de nos organisations territoriales, très complexe à mettre en application, tant les réticences politiques et technocratiques sont fortes à l'égard du champ de l'évaluation des politiques locales, discipline demeurant encore balbutiante et pourtant, si indispensable à une gestion raisonnée de l'action publique.

Reconnaissons-le, nos institutions locales (d'abord chargés de réaliser des programmes d'action pour le compte des décideurs), sont généralement peu enclines à accepter de « se remettre en cause », au travers d'exercices de « mise à plat », destinés à faire évoluer les pratiques.

RÉHABILITER LA FONCTION POLITIQUE

Plus encore, l'exploration, systématique et régulière, de ces « champs du possible », a aussi pour but de réhabiliter la « politique », dans sa fonction la plus noble ; celle qui définit un cap, prenant en compte le « temps long ».

Dans cet esprit, nous pouvons donc affirmer que la prospective et la politique constituent, à première vue, des activités complémentaires, bien que distinctes, dans la pratique (comme le sont, d'ailleurs, la prospective et la stratégie).

Si distinctes, d'ailleurs, que Jacques de Courson aurait eu tendance à douter de cette relation au cours de la période contemporaine. Selon l'auteur, la prospective « serait morte déjà deux fois dans les années 2000 » ; le 11 septembre 2001 à New York, puis surtout en 2008, au moment de l'éclatement de la crise financière mondiale... : des événements majeurs qu'aucun (ou presque) « expert » du futur n'a imaginé ou anticipé.

Il n'en fallait pas moins pour que les responsables politiques dénoncent l'imposture des « prophètes » (et non des prospectivistes) de toute nature et se réfugient dans le traitement des urgences, afin de sauver la planète pendant qu'il est encore temps.

Au lieu d'écouter des experts qui se trompent toujours, il valait donc mieux agir au quotidien pour limiter les effets dévastateurs de cette crise systémique, que ce soit en matière d'emploi ou de croissance.

Et pourtant, le monde « politico-médiatique » semble manifester à l'égard des « récits » de prospective, une certaine fascination... : comme si nos régimes démocratiques avaient besoin de produire du « rêve » en permanence, dans le but de dessiner la grande histoire de l'humanité.

En ce sens, tout décideur politique serait donc avide, par nécessité, de prospective : celle qui lui permet de justifier, il est vrai, sa stratégie d'action.

⁸ Jacques de Courson, op.cit., 2005, p. 51.

HALTE AU « COURT-TERMISME » !

Jean-Louis Beffa⁹ préconise, au cours des années 2010, que l'État français se doit de conserver une vision de long terme afin de surmonter une réelle inquiétude : celle de voir, sous la pression des médias, les responsables politiques agir dans l'urgence absolue et préconiser des solutions, guidées par un souci d'immédiateté.

Le foisonnement législatif ne peut en effet que complexifier, au point de le paralyser, le fonctionnement de l'État et de ses institutions.

Si nous pouvons demeurer sceptiques quant à la capacité du « politique » à résister aux vicissitudes du temps médiatique, certaines règles d'une nouvelle gouvernance pourraient être mises en place.

Sans restreindre bien entendu l'initiative du dirigeant politique, détenteur de la légitimité démocratique, il conviendrait, par exemple de donner « un poids juridique » plus contraignant aux études d'impact, réalisées préalablement au lancement de toute nouvelle réforme.

Par ailleurs, les grandes mesures législatives devraient pouvoir, avant leur application généralisée, être testées localement afin d'en évaluer la pertinence et l'opérationnalité.

Si ces dispositifs peuvent s'avérer utiles, ils ne remplaceront pas, néanmoins, cette volonté d'inscrire véritablement nos politiques publiques sur le long terme.

À la puissance publique, en effet, de se positionner d'abord en « stratège » pour l'avenir (en France, l'État, pouvant être qualifié comme tel, si porteur d'une stratégie globale, au nom de « l'intérêt général ») et de proposer aux citoyens un nouveau pacte économique et social mobilisateur, pourvu de sens.

Ce débat autour de la place du long terme dans l'action publique concerne, objet de notre propos, l'ensemble de nos collectivités territoriales¹⁰, en charge, notamment, de l'accompagnement, dans la durée, de l'innovation locale et de la conduite d'instances de gouvernance.

Or, force est de constater que la vie démocratique locale, rythmée par les échéances électorales, s'accommode finalement assez mal de ce nécessaire souci du temps long.

Cette conciliation chaotique, entre gestion du présent et prise en compte de l'avenir, est d'autant plus préoccupante que les réponses qu'il s'agit de construire, impliquent une intervention des pouvoirs publics sur des horizons temporels lointains, que ce soit en matière de choix d'un modèle économique pertinent, visant à privilégier, au sein de nos territoires, le renforcement des « circuits » locaux, de dérèglement climatique et de protection de la biodiversité....

Il est hélas démontré, de façon générale, que les démocraties ont, historiquement, une préférence pour le court-terme ; une inclinaison qui se renforce aujourd'hui au travers

⁹ Cf., parmi d'autres ouvrages de Jean-Louis Beffa, *La France doit choisir*, Paris, Seuil, 2012.

¹⁰ Se référer aussi à la problématique du lien entre décision politique, territoires et périmètres d'action in Anne Marchais-Roubelat, Fabrice Roubelat, Jean-Pierre Saulnier, « Décision politique, prospective et territoires. Une approche par les scénarios d'action stratégique », *Prospective et Stratégie*, 4-5, 2014, pp. 227-232.

des excès de « l'hypermédiatisation » de la vie publique, « rivée » sur le dernier sondage et la prochaine échéance politique.

D'un côté, la démocratie aurait, paradoxalement, des difficultés à gérer, du fait de ses procédures délibératives, des crises circonstanciées exigeant des prises de position urgentes ; et d'un autre côté, une certaine réticence à s'inscrire dans une perspective de long terme. Et pourtant, nous devons bien admettre l'existence d'une très forte tendance à la « myopie démocratique », notion qui mériterait, à la lumière des derniers écrits de Pierre Rosanvallon¹¹, de très longs développements, dépassant les attendues de cette modeste contribution.

Celle-ci pourrait, en tout état de cause, compromettre la résolution de problématiques, engageant la survie même de l'humanité, à un horizon qui dépasse, à l'évidence, la classique temporalité des mandats électoraux.

En réponse, l'expression « penser global et agir local », même si un peu galvaudée, demeure, à n'en pas douter, une devise de référence.

UN « TERREAU » LÉGISLATIF FAVORABLE

Si la diffusion de la culture prospective au sein de nos territoires apparaît comme un mouvement assez récent¹², les démarches locales d'exploration du futur ont connu, en France, leurs premiers débouchés, au début des années 1960, par l'intermédiaire de la DATAR (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale)¹³ et qui trouve, aujourd'hui, son prolongement, que ce soit au travers de l'actuel Commissariat Général à l'Égalité des Territoires (CGET)¹⁴ ou des recommandations de France Stratégie¹⁵.

Nous ne reviendrons pas ici sur la longue histoire de cette activité d'exploration de l'avenir, en perpétuelle apparition....

Il n'en demeure pas moins que les nouveaux dispositifs des Schémas Régionaux d'Aménagement de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET), des Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT), des Plans Locaux d'Urbanisme Intercommunaux (PLUI) ou encore des Plans Climat Air Énergie territoriaux (PCAET), issus, à la fois, des lois de décentralisations récentes mais aussi des mesures du Grenelle de l'Environnement, ont « boosté », au moins indirectement, une certaine forme de réflexion prospective territoriale dans notre pays.

Ce mouvement d'ensemble a, notamment, concerné les intercommunalités et les régions, toutes deux en charge des politiques d'aménagement du territoire de long terme.

¹¹ Pierre Rosanvallon, *La démocratie inachevée. Histoire de la souveraineté du peuple en France*, Paris, Gallimard, 2000.

¹² La diffusion de cette culture sera d'autant plus forte que l'enseignement des méthodes de prospective trouvera sa place au sein de nos filières universitaires.

¹³ « Genèse et essor de la prospective territoriale » (de la création du Commissariat au Plan au « Sésame » jusqu'à la création de la méthode des scénarios) in Michel Godet, tome 1, op.cit., pp. 33-57.

¹⁴ Créé le 31 mai 2014 et rattaché administrativement, depuis le 1^{er} janvier 2018, au Ministre chargé de l'Aménagement du Territoire et de la Ville.

¹⁵ Créé le 23 avril 2013, France Stratégie est une institution rattachée au Premier Ministre et a pour mission d'aider à la définition des grandes orientations d'avenir pour la nation.

Ajoutons, ici, dans la même logique, l'apport des Agences d'Urbanisme, relevant du Code de l'Urbanisme, qui ont pour mission, depuis plusieurs décennies, d'accompagner les collectivités locales en proposant, notamment :

- de suivre les évolutions territoriales et de participer à l'élaboration de politiques d'aménagement ;
- et de contribuer, dans un réel souci d'approche intégrée, à la construction des projets de territoire et à la diffusion de l'innovation locale.

Différents territoires intercommunaux et régionaux ont réellement tenté ces dernières années, que hommage leur soit rendu, d'engager des débuts exercices d'anticipation, appuyés par des moyens techniques et des services dédiés.

Plus globalement, toutes ces démarches, visant une mise en perspective des territoires, telles qu'observées au travers de l'élaboration de documents de planification, dont l'horizon d'application dépasse les vingt ans, ont supposé (selon, bien entendu, des configurations locales, historiques et politiques, très spécifiques) :

- la confrontation des futurs « possibles », établis, le plus souvent, à partir d'un diagnostic rétrospectif ;
- le choix, au travers d'un cheminement, d'un scénario permettant de décliner ensuite le futur « souhaitable » et une stratégie d'action publique (au sens « normatif » du terme), censée porter des projets de développement ;
- la mise en place, dans le cadre de toute initiative de prospective territoriale, d'instances participatives favorisant l'implication des partenaires institutionnels, entreprises, associations et citoyens.

« LEVONS VRAIMENT LE NEZ DU GUIDON ! »

Si les expériences conduites par ces collectivités territoriales, participent largement à cette dynamique, unissant, prospective exploratoire (en employant des méthodes, certes, très diverses) et préoccupations pour le long terme¹⁶, celles-ci ne doivent pas, cependant, masquer les fortes résistances, les incompréhensions, les « railleries » diverses et parfois, les craintes à l'égard de procédures très exigeantes, jugées, par certains, aussi « fumeuses » que contraignantes...

Autre élément, ne confondons pas, à ce stade, l'élaboration de productions réglementaires, la mise en œuvre de compétences légales dévolues aux différents niveaux de collectivités et la déclinaison de politiques publiques locales.

L'objet de la prospective territoriale, au sens où nous l'entendons, doit non seulement « nourrir », en continu, le projet de territoire mais aussi guider, le sens même des politiques publiques qui en découlent.

Jacques de Courson indique à juste titre, à propos, des élus territoriaux : « *si, a priori, nous n'apprenons rien à un élu local chevronné, celui-ci se montre, par nature, curieux de prospective, dans la mesure où les résultats de la démarche peuvent lui être utiles pour forger ou consolider son projet politique* »¹⁷.

¹⁶ Jean-Loup Molin, « Prospective et action publique ; réflexions à partir de l'expérience du Grand Lyon », *Revue futuribles*, juin 2012, n° 346, pp. 6-10.

¹⁷ Jacques de Courson, op.cit., 2005, p. 65.

Si pour un Maire s'interroger, en effet, sur l'avenir de sa ville ou de son territoire demeure, somme toute, une activité banale et pour ainsi dire incontournable, nous invitons les décideurs territoriaux à vraiment « *lever le nez du guidon !* » et à prendre un peu distance.

En clair, munis d'un certain courage et de la volonté qui l'accompagne, les élus locaux devraient alors se saisir des méthodes de prospective pour conserver un temps d'avance et mieux faire partager, à leurs concitoyens, un projet territorial mobilisateur.

Comme le précise Jacques de Courson, avec optimisme et bon sens, les décideurs locaux « *savent d'intuition qu'élaborer un projet demande du soin et un peu de méthode* »¹⁸.

UNE « VIGIE » AU SERVICE DE POLITIQUES LOCALES

En écho à cette nécessaire prise de recul, les outils de la prospective sont alors censés mettre à la disposition du décideur local :

- les éléments d'un diagnostic « vivant » et des photographies du territoire en « dynamique » ;
- d'instruments de veille visant à déceler les « signaux faibles », les tendances, avant-coureurs de discontinuités dans le but d'orienter les choix fondamentaux à opérer ;
- d'un creuset d'idées aidant à débattre périodiquement d'une vision « grand angle » de l'avenir.

Face aux accélérations sociétales et aux mutations technologiques, il s'avère, doux euphémisme, plus qu'opportun de disposer d'instruments d'anticipation performants.

À la différence des observatoires, souvent « prévisionnels », se bornant, au mieux, à extrapoler les tendances du passé, il s'agit, grâce à ces analyses réitératives, d'alerter, en continu, sur de possibles évolutions majeures qu'il apparaît nécessaire d'anticiper avant que celles-ci ne s'imposent à tous et obligent, alors, les décideurs à répondre dans l'urgence.

En effet, à l'instar de tout dirigeant, l'élu local se doit de disposer d'informations stratégiques lui permettant, dans le souci de ne pas « se trouver devant le fait accompli », de gérer au mieux les incertitudes et de décider en connaissance de cause.

Dès lors, les organisations territoriales devraient se munir, comme le préconise les prospectivistes, de véritables « vigies »¹⁹, autant d'indications qu'il conviendra d'explorer, tant au sein du territoire concerné qu'en direction de son environnement.

Il s'agirait, alors, de proposer l'édition annuelle et réactualisée d'un document territorial de référence, énonçant, sur des thématiques choisies (intéressant la démographie, les modes de vie, l'économie locale, l'emploi...), les tendances lourdes ou émergentes à un horizon temporel défini collectivement.

Chacune de ces tendances feraient ainsi l'objet :

- d'une analyse des phénomènes étudiés au travers de questionnements prospectifs ;

¹⁸ Ibid., p. 67.

¹⁹ En référence, parmi d'autres travaux, aux productions éditées par Futuribles.

- d'une identification des principales perspectives, mettant en évidence les infléchissements à envisager pour l'avenir ;
- d'une description de leurs conséquences possibles sur le moyen terme et de scénarios possibles.

Au-delà du « porter à connaissance », cette production devrait aider à la définition des grandes orientations des politiques territoriales, assorties d'indicateurs de résultats choisis, très utiles dans la mise en œuvre de démarches d'évaluation globale ou partielle.

À ce prix, nous convainçons alors les décideurs locaux que, face aux transformations rapides touchant la gestion de nos territoires, la prospective peut non seulement aider à choisir des orientations mais devenir aussi un outil de pilotage managérial de l'action publique locale.

FACE À DES DÉFIS MAJEURS, DES RÉPONSES INSCRITES DANS LA DURÉE...

Le souci du temps long, objet même de la prospective, renvoie à un double enjeu : l'idée d'une part, que la consolidation de notre démocratie est liée à une redéfinition de l'horizon temporel de l'action publique ; et d'autre part, la nécessité de penser celle-ci à différentes échelles de coopérations.

À cet égard, le destin de nos territoires dépendra :

- de la capacité des hommes et de femmes et de leurs organisations à faire preuve d'innovation constante ;
- de notre volonté de nous écarter du conformisme ambiant afin de se mettre en situation d'écoute vis-à-vis de tout « signal d'alerte ».

Sans jamais oublier qu'à toute vision globale correspond nécessairement une variété de solutions locales, issues de territoires multiples, inventifs et imaginatifs.

En effet, au regard de l'ampleur des changements en cours et de la difficulté à anticiper, de façon très rationnelle, certaines ruptures plus ou moins annoncées, l'élu local et toutes les forces vives qui l'accompagnent ont aujourd'hui l'obligation de mettre d'abord en avant une capacité d'adaptation et à créer les conditions d'éventuels changements de cap.

De ce point de vue, les territoires et les élus... qui réussiront seront bien ceux qui sauront, avec pédagogie, inscrire l'action publique dans le temps long... La prospective nous invite, en effet, à faire preuve d'anticipation et de courage, par des prises de risques mais aussi de patience, en considérant que la politique locale, même si réinterrogée régulièrement dans ses objectifs, répond nécessairement à des enjeux qui s'affranchissent des rendez-vous électoraux.

Dans ce contexte, il s'agit de répondre à deux exigences fondamentales, à savoir :

- cerner des dynamiques territoriales de plus en plus complexes dans un environnement bardé d'incertitudes ;
- de réunir les acteurs du territoire autour d'objectifs communs afin de poser les bases d'une vraie stratégie publique partagée.

Dès lors, les questionnements ne manquent pas, faisant écho à autant de défis majeurs :

- la révolution numérique, matérialisée par la place conquise par les objets connectés²⁰, l'Intelligence artificielle et la montée en puissance d'idées « transhumanistes », parfois dérangeantes ou par l'explosion du « big data », bouleversant l'organisation de nos « systèmes productifs », qui témoigne d'une convergence croissante entre les industries et l'économie tertiaire et d'une fragmentation des « chaînes de valeurs » ;
- l'allongement de la durée de la vie et les changements inéluctables de la structure sociologique de nos territoires, au travers du vieillissement démographique et de la demande légitime, par les populations, de conditions optimales pour « bien vieillir », impactant très fortement sur les usages et les besoins de services dans un proche avenir ;
- le réchauffement de la planète (*ou comment vivre demain, dans nos territoires, en 2040, sous 45 °..?*) et ses conséquences avérées, nous obligeant à repenser nos politiques de déplacements, l'arborisation de nos villes, la construction de nos bâtiments et donc nos plans d'urbanisme, la nécessaire diversification de nos exploitations agricoles ou encore nos modes de consommation, de gestion et de production des énergies....

En clair, le mot d'ordre est assez simple à formuler : s'adapter, maître-mot, afin d'anticiper les ruptures, en s'y préparant avec attention et audace.

Au-delà du slogan, c'est bien entendu, munis d'outils de prospective adéquats, agir par l'intermédiaire de politiques publiques ambitieuses et dont les résultats seront à mesurer, encore une fois, sur la longue durée.

En effet, face à des progrès technologiques « fulgurants »²¹ dans tous les domaines de la microélectronique, à des ordinateurs de plus en plus puissants, à l'explosion de la téléphonie mobile et des réseaux de l'internet, modifiant les formes de stockage et de traitement de l'information, à « l'ubérisation » grandissante de nos sociétés et enfin.., la liste est loin d'être exhaustive, à la création de machines « pensantes », dont les capacités dépasseront le cerveau humain, en nous faisant entrer dans l'ère de la « quatrième révolution industrielle »...adaptions-nous !

Si toutes ces performances ajoutées pourraient s'avérer très prometteuses, appliquées dans des domaines aussi divers que les transports, la médecine, la santé..., tout ne sera possible sans une volonté de « faire autrement ».

En lien avec ces technologies, le modèle entrepreneurial « classique » devra alors s'ouvrir à l'innovation sociale, aux approches inclusives des « écosystèmes » émergents²² et à la prévention des risques, triptyque d'une « économie de la connaissance » en plein développement.

C'est dans ce contexte global qu'il nous faut impérativement « ré-imaginer » la dynamique économique de nos propres territoires, en insistant sur le fait que les réponses à apporter reposeront, d'abord, sur la mise en relation et la coopération entre une grande variété d'acteurs, permettant :

²⁰ Philippe Mocellin, *Projet d'orientations sur le devenir de l'écosystème image charentais*, Mission d'aide à la décision, Rapporteur, octobre 2017.

²¹ Michel Camdessus, *Vers le monde de 2050*, Paris, Fayard, 2017, pp. 71-76.

²² Cf sur ce point : Eric Persais, *Vers une approche inclusive des écosystèmes entrepreneuriaux*, CEREGE, Université de Poitiers, 2018.

- un développement de l'économie de plateformes ;
- l'installation durable d'une activité véritablement insérée dans un réseau de circulation de savoirs et d'informations ;
- l'activation de processus de production de connaissances et de création de valeurs, grâce à l'appui de « communautés » de compétences.

Le lancement de « Niort Tech », associant, à ce jour, les assurances mutualistes françaises, implantées historiquement à Niort ainsi que les représentants des entreprises, renvoie à ce modèle « inclusif ». Celui-ci a été, précisément, construit, en cohérence avec cette forte volonté de renforcer l'implantation « d'écosystèmes » locaux, en l'occurrence, celui du risque et de l'assurance, en rapport avec la culture territoriale historique et, qui plus est, du « numérique », autre secteur de développement, prioritaire et stratégique, pour notre agglomération²³.

CHAUSSENS DE NOUVELLES LUNETTES POUR ANTICIPER !

Sans vouloir ré-insister sur l'urgence climatique et sur les menaces d'épuisement de nos ressources naturelles, comme évoquées plus haut, le réchauffement significatif annoncé des températures sur toute la planète aura des conséquences humaines d'autant plus désastreuses, si certaines mesures d'adaptation drastiques ne sont pas arrêtées dès aujourd'hui !

La Conférence de Paris de 2015, actant l'objectif de limitation du réchauffement à deux degrés Celsius au-dessus du niveau antérieur à la révolution industrielle, constitue, en soi, une avancée.

Cependant, au-delà du principe et si nous souhaitons respecter ce noble engagement, chaussons, dans nos territoires, parce que tous concernés, de nouvelles lunettes, afin de renouveler, en profondeur, l'approche de nos politiques locales environnementales, au point de réformer en profondeur et sur le temps long « notre propre façon d'habiter notre maison commune »²⁴.

Chaussons, également, de nouvelles lunettes et alors que la question des mobilités sous toutes ses formes, géographiques, professionnelles, sociales et physiques, était au centre du discours du candidat Emmanuel Macron, lors du dernier scrutin présidentiel de 2017²⁵, quant à notre appréhension des territoires, caractérisés par une extrême diversification.

Concrètement, il ne s'agit plus seulement de raisonner en « stocks », mesurés classiquement sur quelques critères de richesse, notamment au travers des revenus

²³ En référence à la création, à Niort, au premier semestre 2018, d'un « accélérateur » de start-up, dans un lieu « totem », orienté autour des métiers de l'assurance et dont l'objectif est de favoriser tous les leviers d'innovation et l'émergence d'entreprises d'avenir. Au sein de ce même site, sont aussi accueillies des unités d'enseignement supérieur de haut niveau, issues du CNAM et du Groupe Sup de Co La Rochelle, en coopération avec l'Université de Poitiers, acteur historique de l'enseignement supérieur dans le territoire, tournées vers l'entrepreneuriat digital, le big data et l'intelligence artificielle.

²⁴ Cité in Michel Camdessus, op.cit. p. 70.

²⁵ En effet, peut-on alors considérer que le « macronisme » repose, pour une part, sur cette articulation politique « entre libéralisation des marchés économiques, désenclavement territorial et soutien à la mobilité » ? Cf. Bruno Cautres, *Cahier du « Monde »*, n° 22 468, 8 avril 2017.

disponibles mais intégrer aussi les « flux », tenant compte, en effet, de l'évolution de modes de vie ²⁶ et des dispositions des habitants à se mouvoir, par un accès au numérique, une relation au travail différente, des modes de transports diversifiés, ayant une forte incidence sur les choix résidentiels et la configuration des bassins de vie.

Il s'agit ici de dépasser la vision classique du développement économique local, insistant, avant tout, sur une capacité à s'approprier des richesses venues de l'extérieur, en attirant des entreprises, des habitants et des touristes...

Ce développement « exogène » de nos territoires est, certes, nécessaire et incontournable mais pas forcément suffisant pour assurer une véritable prospérité durable.

À cet égard, le soi-disant « dynamisme » des métropoles peut s'avérer discutable, parce que reposant d'abord sur le résidentiel et le tourisme, sans forcément se préoccuper de conforter, suffisamment, les potentialités des circuits économiques locaux.

Or, il apparaît primordial de s'intéresser aussi à une demande locale et à des entrepreneurs territoriaux, en mesure de saisir des opportunités de croissance, touchant à l'économie circulaire, à l'énergie ou à l'alimentation...

Chaussons, enfin, de nouvelles lunettes, en écho à ces constats et alors que la préoccupation du long terme étant, en effet, indissociable d'un raisonnement qui transcende les frontières administratives existantes, afin de stimuler le partenariat inter-territoires.

Soyons, là encore, à « l'avant-garde » de la construction d'un nouvel « écosystème » institutionnel reposant sur des espaces de coopérations territoriales, qui allient, des agglomérations intermédiaires et des métropoles régionales.

Il est à noter, à ce sujet, que la loi du 16 décembre 2010 a encouragé la création de « Pôles métropolitains », se voulant accélérateurs de coopérations territoriales et espaces de dialogue permanents, par-delà les limites institutionnelles.

Conçus comme de nouveaux outils de partenariat, relevant de la longue histoire de « l'inter-territorialité » (en 2017, notre pays recense 19 pôles et 10 en projets), ceux-ci s'organisent sous forme de syndicats mixtes ou par la voie d'une gouvernance « agile »²⁷, l'enjeu est de déléguer des actions « d'intérêt métropolitain ».

Ces initiatives s'inscrivent en réponse à l'actuel processus de « métropolisation » à la française, se caractérisant, par un double phénomène : la concentration, d'une part, de fonctions tertiaires supérieures au sein de grandes villes et, d'autre part, par l'extension d'un tissu péri-urbain, en périphérie.

L'étude de la « civilisation » urbaine, un des objets centraux de la prospective territoriale, nous convie :

- à dépasser les clivages entre espaces urbains et ruraux ;
- à envisager de nouvelles solidarités, embrassant des territoires de projet ;

²⁶ Cf. Rapport Vigie 2018, Comment vivrons-nous ? 20 questions pour 2050, *Futuribles international*.

²⁷ À l'instar de celui du « Centre Atlantique », véritable « espace de vie », formé de 9 intercommunalités (situées dans 2 Régions et 3 Départements, soit un total de 512 000 habitants) et doté d'une « double centralité » Niort-La Rochelle, elle-même située entre deux métropoles, au nord, Nantes, au sud, Bordeaux.

- à mieux reconnaître, au sein de notre maillage local, la place spécifique des villes moyennes, véritables « charnières » entre les métropoles et la ruralité.

Dans cet esprit, les travaux prospectivistes tendent, en tout état de cause, à conforter ces initiatives « métropolitaines », destinées, en effet, à réinventer la notion même de territoire²⁸ en privilégiant, à l'échelle de bassins « vécus » :

- les démarches de « réciprocité » entre les « cœurs » urbains et les périphéries périurbaines et rurales ;
- la mise en réseau, sur le même mode que le reste de la société et de l'économie ;
- la négociation au service de l'innovation et de l'expérimentation.

QUELLE GOUVERNANCE LOCALE ?

Réconcilier démocratie du quotidien et résolution de questions d'avenir intéressant différents niveaux de décision, devrait conduire au renforcement des procédures favorisant la transparence démocratique et l'implication des citoyens, sous des modalités diverses (au travers de l'engagement, par exemple, des Conseils de développement pour le niveau intercommunal)²⁹.

Nous ne nions pas cependant les limites inhérentes à vouloir éclairer les choix politiques, par l'apport d'une « expertise d'usage ».

Certains évoquent « le piège de la démagogie participative », à défaut d'une participation suffisante et au regard de la difficulté à dépasser un « entre-soi » trop marqué, à faire triompher l'intérêt général. Au-delà du constat, l'enjeu est bien alors d'expérimenter des modèles de gouvernance inédites.

Cessons de croire cependant à une solution miracle venant d'en haut. Il s'avèrera plutôt nécessaire d'encourager, autour de sujets fondamentaux pour nos territoires, de nouvelles mobilisations collectives visant à enrichir les réponses publiques.

En ce sens, l'objectif est de réunir les moyens, par l'écoute de tous les acteurs, qui permettent de décentrer les débats afin de partager de réelles visions communes pour l'avenir.

Pierre Rosanvallon propose, au moment où l'action politique au quotidien suscite méfiance et scepticisme, de « faire vivre », tout au long des mandats électoraux, une démocratie « post-électorale »³⁰.

Si l'élection demeure au cœur de notre système représentatif (même si contesté tant les intérêts sont divergents), l'activation d'une démocratie de proximité pourrait alors contribuer à reconsolider la légitimité des décisions politiques, connaissant une certaine forme d'affaiblissement chronique.

²⁸ Sur les définitions de la notion de territoire, cf. Yvon Pesqueux, « De la notion de territoire », *Prospective et Stratégie*, 4-5, 2014, pp. 60-63.

²⁹ Sans répertorier ici le foisonnement des initiatives en ce domaine et l'ensemble des instances participatives intéressant, notamment, nos communes.

³⁰ Propos tenus à l'occasion des 11èmes Universités d'été de l'Association des directeurs généraux des communautés de France (ADGCF), le 5 juillet 2018.

Ces démarches locales, dont les contours restent à définir, aideraient, sans aucun doute, nos intercommunalités, à renforcer leur propre dynamique politique, à défaut de pouvoir bénéficier de représentants élus au suffrage universel direct.

Si le débat n'est pas tranché, nous pouvons néanmoins observer que très nombreuses collectivités locales ont engagé, sous des labels très variés, des expériences en ce domaine, mélangeant, assez volontairement, exercices de prospective, débats publics ou encore consultations....

Appelons alors nos territoires à renouveler leur façon de concevoir et de débattre de leur avenir !

En effet aux critiques exprimées à l'encontre de la représentation politique, s'ajoute, comme nous l'avons évoqué plus haut, la méfiance des décideurs politiques à l'égard d'experts, n'étant plus tout à fait considérés comme « les seuls détenteurs de la vérité scientifique »³¹.

En effet, alors qu'aujourd'hui tous les savoirs académiques sont remis en cause ou concurrencés par la parole des médias ou par l'expression spontanée des réseaux sociaux et que la démocratie participative peine elle-même à trouver sa voie idéale, il convient, alors, de rechercher une nouvelle articulation entre les démarches de réflexion sur l'avenir et le recueil efficace des points de vue des acteurs territoriaux et des citoyens.

Dès lors, il conviendra dans cet esprit :

- d'inscrire la participation dans le cadre d'un processus prospectif, supposant, à la fois, d'ouvrir l'exercice à un public large, qui dépasse le cercle des initiés et de s'assurer, en amont, que les participants disposent, au préalable de toute l'information nécessaire ;
- de permettre aux « non experts » de débattre des hypothèses prospectives et des valeurs qui les sous-tendent, afin d'appréhender le territoire à travers une diversité de représentations.

Au total, il s'agit bien de « contraindre » le savoir prospectif à se soumettre à la critique de l'utilisateur, autorisé alors à penser l'avenir et à construire un futur partagé.

Osons, au regard d'ambitions partagées, à en appeler à ce croisement de regards telle cette « vigie » en mesure de nous éclairer sur les désastres à éviter...

CONCLUSION

Alors que notre avenir commun est en jeu, n'écartons, à cet égard, aucune initiative, a priori.

Laissons, au contraire, toute la place :

- à l'anticipation, permettant d'intégrer, le plus amont possible, les avancées scientifiques et sociétales, appelées à bouleverser le champ des connaissances existantes et à apporter de réelles solutions sur les grands sujets de société ;
- aux idées nouvelles, issues, à la fois, de la logique scientifique et de la pensée plus intuitive ;

³¹ Stéphane Cordobes, Frédéric Gilli, « Inviter le public à participer à la prospective territoriale : véritable ouverture ou faux semblant ? », *Horizons publics*, juillet-août 2018, n° 4, p. 85.

- à l'innovation, au travers de l'action publique conduite par les villes, les intercommunalités et les métropoles assumant, aujourd'hui, en France, en Europe et dans le monde, un véritable rôle « d'aiguillon », en phase avec les principes d'un modèle de développement raisonné et solidaire ;
- et bien entendu à l'imagination politique demeurant très fertile, pour peu qu'elle souhaite aller bien au-delà du simple exercice de communication...aussi légitime soit-il.

Le « bouillonnement » créatif local aidera, sans aucun doute, à un repérage consensuel des enjeux de long terme dont nous avons esquissé les contours : constituant autant de « thèmes » d'exploration, susceptibles de mobiliser, dans un même esprit constructif, décideurs politiques et « forces vives ».

« *Élus locaux, savants, think-tanks, experts d'usage et citoyens* », unissez-vous !

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Beffa (Jean-Louis), *La France doit choisir*, Paris, Seuil, 2012, 288 p.

Camdessus (Michel), *Vers le monde de 2050*, Paris, Fayard, 2017, 252 p.

Cordobes (Stéphane), Gilli (Frédéric), « Inviter le public à participer à la prospective territoriale : véritable ouverture ou faux semblant ? », *Horizons publics*, juillet-août 2018, n° 4, pp. 84-87.

Courson (Jacques de), *L'appétit du futur, voyage au cœur de la prospective*, Paris, Editions Charles Léopold Mayer, 2005, 122 p.

Fauchard (Liam), Mocellin (Philippe), *Conduire une démarche de prospective territoriale*, Paris, L'Harmattan, 2009, 146 p.

Godet (Michel), *Manuel de prospective stratégique (Une indiscipline intellectuelle, tome 1)*, Paris, Dunod, 2004, 270 p.

Godet (Michel), *Manuel de prospective stratégique (L'art et la méthode, tome 2)*, Paris, Dunod, 2004, 412 p.

Jouvenel (Hugues de), *Invitation à la prospective/An Invitation to Foresight*, Editions Futuribles, collection Perspectives 2004, 88 p.

Cautres (Bruno), *Cahier du « Monde »*, n° 22 468, 8 avril 2017, p. 4 et 5

Marchais-Roubelat (Anne), Roubelat (Fabrice), Saulnier (Jean-Pierre), « Décision politique, prospective et territoires. Une approche par les scénarios d'action stratégique », *Prospective et Stratégie*, 4-5, 2014, pp. 227-246

Mocellin (Philippe) *Projet d'orientations sur le devenir de l'écosystème image charentais*, Mission d'aide à la décision, octobre 2017, 67 p.

Molin (Jean-Loup), « Prospective et action publique ; réflexions à partir de l'expérience du Grand Lyon » *Revue futuribles*, juin 2012, n° 346, pp. 5-21

Persais (Eric), *Vers une approche inclusive des écosystèmes entrepreneuriaux*, CEREGE, Université de Poitiers, 2018, 39 p.

Pesqueux (Yvon), « De la notion de territoire », *Prospective et Stratégie*, 4-5, 2014, pp. 55-68.

Rapport Vigie 2018, Comment vivrons-nous ? 20 questions pour 2050, *Futuribles international*, 237 p.

Rosanvallon (Pierre) *La démocratie inachevée. Histoire de la souveraineté du peuple en France*, Paris, Gallimard, 2000, 440 p.