

Observer, anticiper, préconiser : la prospective au service de l'action publique des territoires

PROSPECTIVE -

Le concept de prospective est né dans les années 1950 avec Gaston Berger, fondateur et théoricien du terme « prospective » : « *Avant d'être une méthode ou une discipline, la prospective est une attitude, une posture intellectuelle. [...] La prospective consiste donc à anticiper pour guider l'action en s'attachant à voir loin, large et profond* »[1] à l'inverse de la rétrospective qui suppose un retour méthodique sur les événements du passé pour expliquer le présent. Pour Berger et ses pairs, adopter une « attitude prospective » équivaut à construire sur le plan intellectuel, individuellement ou collectivement, des grilles de lecture du futur susceptibles de fournir un éclairage à l'action présente, mais aussi une aide à la décision future[2] en fonction d'éléments pré-identifiés capables d'influer variablement ce futur. Dans cette optique, chacun de nous est en mesure, quelque soit sa discipline de prédilection ou de formation, d'avoir une attitude prospective en adoptant, sur un thème ou un sujet donné, une posture mentale et intellectuelle faisant appel à l'imagination et à la capacité universelle de projection de l'esprit humain.

Déclinée techniquement et mise en perspective avec les impératifs de l'action publique contemporaine, « l'activité prospective » peut se définir plus précisément comme une réflexion méthodique qui « *s'efforce de réduire l'incertitude face à l'avenir, de décrypter les futurs possibles, puis de faire émerger la vision d'un futur souhaitable, ainsi que la trajectoire pour y parvenir. [...] C'est un instrument privilégié pour aider à la compréhension de la complexité croissante du présent, repérer les tendances lourdes et les signaux porteurs de sens, anticiper les mutations des valeurs sociétales et en déduire les conséquences en termes de développement durable.* »[3]. Appréhendée de manière normative ou prescriptive, la prospective devient alors l'outil privilégié de la formulation de scénarios souhaitables qui se subdivisent en autant de « chemins » à emprunter pour les réaliser. Il convient dès lors de refuser d'agir dans l'urgence ou de réagir au gré des crises pour au contraire réduire au maximum l'incertitude face à un avenir qui, certes demeure inconnu et impalpable, mais qui peut à certains égards être maîtrisé, anticipé et en définitive orienté. Rapportée à l'action publique, la réflexion prospective se base alors sur une posture « proactive »[4] et c'est ainsi qu'elle nous invite à nous extraire des schémas traditionnels de pensée des politiques publiques, au même titre qu'elle tend à s'écarter des modes de mise à l'agenda des problèmes et de formulation des actions censées les résoudre à court et, au mieux, à moyen terme. La prospective tire par conséquent sa légitimité à exister par la nécessité croissante de prendre en compte les défis de demain pour concevoir une action publique pérenne et toujours plus efficiente. Ainsi, en se projetant sur le long terme, la prospective apparaît à ce jour comme une ressource nécessaire à l'interrogation constructive de nos environnements actuels et de nos futurs souhaitables dans leurs aspects non seulement conjoncturels (court et moyen termes) mais aussi, et surtout, dans leurs aspects structurels (long et très long termes).

Repris et utilisé par des philosophes, des sociologues, des politistes, des urbanistes ou encore des géographes, l'analyse prospective s'évertue à définir une manière de « penser autrement » les enjeux inhérents à l'action publique. Elle ouvre ainsi la voie à plus de transdisciplinarité et de transversalité des questionnements scientifiques et théoriques mais aussi et surtout techniques relatifs à la formulation, à la conception et à la mise en œuvre des politiques publiques. La prospective s'inscrit en outre et de plus en plus dans la lignée des réflexions amorcées par certains analystes sur les nouveaux enjeux de la « territorialisation » de l'action publique : « *Par la*

*transversalité des questionnements révélés, ils donnent à voir [les débats sur les transformations de l'action publique locale] à la fois les changements en cours des échelles de pertinence des politiques qui, en France, façonnent et rythment les territoires (entendus, de façon large, comme différents espaces marqués par le fait politique), mais également les évolutions en jeu dans les modes institutionnels et organisationnels de la gestion publique. »[5]. En d'autres termes, l'activité prospective, lorsqu'elle consiste en une démarche d'anticipation territorialisée[6], entend offrir une nouvelle voie d'analyse et de réflexion sur les modes transversaux de construction du développement local : c'est la **prospectivité territoriale**, qui opère sur un champ d'intervention particulier à savoir l'élaboration d'un projet de territoire. « Quasiment toutes les collectivités locales, chacune à leur niveau (communes, communautés de communes, pays, agglomérations, départements, régions, territoires transfrontaliers, etc.) sont aujourd'hui confrontées à la mise en œuvre de projets de territoire, dont la concrétisation suppose de mener de front trois types d'approches mobilisant des savoir-faire et méthodes spécifiques : une démarche prospective, une approche technique, un processus participatif. Le cumul de ces trois approches fait de la prospectivité territoriale une **prospectivité stratégique** »[7].*

Vu sous cet angle, la prospective se présente comme un outil de projection au service de « l'opérationnalité » d'un projet ou d'un dispositif d'action publique précisément délimité dans l'espace et le temps.

La nécessité de la stratégie est une des conséquences de la reconnaissance de l'incertitude quant à l'avenir, en particulier sur le moyen et sur long terme. La réflexion prospective et stratégique devient dès lors indispensable non seulement pour disposer d'une vision territoriale d'ensemble et recomposer les priorités d'action des partenaires dans un cadre largement décentralisé, mais aussi pour définir les bonnes conditions de mobilisation des connaissances et des savoir-faire au service de positionnements cohérents et pérennes (à la croisée du politiques et du technique) dans un contexte de gouvernance locale devenu complexe.

Dans une logique plus macro, la **prospectivité sociétale** s'appuie sur une réflexion tournée vers les éléments qui structurent et « font » notre société perçue dans son ensemble, ainsi qu'elle imagine et promeut des actions innovantes pour la société de demain. A ce titre, elle s'attache à définir les tendances globales et les germes de changement afin d'identifier les défis de long terme susceptibles de toucher un certain nombre de thématiques générales conçues comme des systèmes complexes et interdépendants, au niveau de l'Etat central par exemple. Pour autant, la prospectivité sociétale n'interroge pas nécessairement la société à l'échelle nationale ou internationale. Elle peut également porter sur l'avenir d'un territoire régional ou infrarégional, sur une base thématique[8] notamment, et non plus directement sur une dynamique globale d'élaboration d'un projet local.

Parallèlement, plusieurs approches de la « pratique prospective » coexistent et s'articulent autour de méthodes[9] variées, selon les questionnements et les objectifs qu'elle vise. Ainsi, l'activité prospective s'insère quasi systématiquement dans l'une des deux approches suivantes : exploratoire ou normative. Lorsqu'elle s'inscrit dans une **approche exploratoire**, la prospective s'attache à déceler les tendances et contre tendances d'évolution, à identifier les continuités, les ruptures et les bifurcations des variables d'un environnement observé, ainsi qu'elle vise à formuler un éventail des futurs possibles en fonction de ces variables[10]. Lorsqu'elle s'inscrit dans une **vision normative**, la prospective entend plutôt construire des visions de futurs souhaitables, élaborer des stratégies collectives de long terme et des logiques d'intervention possibles et, par prolongement, améliorer la qualité des décisions à prendre en imaginant les étapes et les éléments opérationnels de la réalisation de ces futurs (la frontière entre ces deux volets n'étant pas nécessairement hermétique). Un exercice de prospective exploratoire identifiant plusieurs futurs possibles peut, par extension,

revêtir un enjeu normatif lorsque certains desseins sont collectivement mais aussi politiquement perçus comme souhaitables et techniquement réalisables.

En définitive, la prospective peut être saisie non seulement comme une ressource politique fort opportune en tant qu'outil d'aide à la décision, mais aussi comme une ressource fondamentale de l'action publique dans sa forme anticipatrice et potentiellement très innovante. Malgré ses atouts avérés, l'analyse prospective n'en reste pas moins relativement délaissée ou omise par nos élus et par nos institutions et demeure en tout cas, sauf rares exceptions, à la marge de la fabrique quotidienne des politiques publiques. Or, se pencher résolument sur le futur c'est aussi se donner les moyens de conduire le changement au présent.

[1] Gaston BERGER, « L'attitude prospective », in « Le monde en devenir », *L'Encyclopédie française*, Tome XX, 1959.

[2] Philippe DESTATE, Philippe DURANCE, « Les mots-clés de la prospective territoriale, *La Documentation française*, DIACT, n°10, 2009, 63 p.

[3] Philippe MIRENOWICZ, « Qu'est-ce que la prospective », *L'interconsulaire – Revue des CCI*, Groupe d'Etudes ressources Prospectives Aménagement (GERPA), Mars 2005.

[4] A entendre dans le sens de penser le changement dans et par l'action, qui vise à provoquer réellement le changement, au-delà de simplement le concevoir ou le théoriser.

[5] Philippe HAMMAN, « Les politiques locales françaises au défi des changements d'échelles de l'action publique », *Compte-rendu thématique, Espaces et sociétés*, n° 136-137, 2009/1, p. 229.

[6] Guy LOINGER (dir.), Préface de Michel GODET, *La prospective régionale, De chemins en desseins*, Paris, Editions de l'Aube, DATAR, 2004, p. 8.

[7] Philippe DURANCE, Michel GODET, Philippe MIRENOWICZ, Vincent PACINI, *La prospective territoriale. Pour quoi faire ? Comment faire ?*, « Cahier du LIPSOR », Le cercle des entrepreneurs du futur, Série recherche n°7, 2008, 142 p.

[8] Par exemple les énergies renouvelables, l'économie sociale et solidaire, les modes de transports, les commerces de proximité, les équipements culturels, les pratiques touristiques etc.

[9] A titre indicatif, quatre grandes déclinaisons méthodologiques coexistent : la méthode des scénarii (possibles, souhaitables, réalisables), la méthode de l'analyse structurelle (variables, tendances, trajectoires), la méthode du *forecasting* et du *backcasting*.

[10] Philippe DESTATE, Philippe DURANCE, « Les mots-clés de la prospective territoriale, *op. cit.*, p. 43.