



HAL
open science

Prospective des territoires ou cartographie du pouvoir ? Une comparaison de cartes prospectives du développement territorial en France et au Royaume-Uni.

Sylvain Le Berre

► **To cite this version:**

Sylvain Le Berre. Prospective des territoires ou cartographie du pouvoir ? Une comparaison de cartes prospectives du développement territorial en France et au Royaume-Uni.. *Revue internationale de politique comparée*, 2019, 26 (1), pp.47. 10.3917/ripc.261.0047 . hal-03035870

HAL Id: hal-03035870

<https://hal.science/hal-03035870>

Submitted on 5 Apr 2023

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

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



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0
International License

Le Berre, S. (2019). "Prospective des territoires ou cartographie du pouvoir ? Une comparaison de cartes prospectives du développement territorial en France et au Royaume-Uni". *Revue internationale de politique comparée*, vol. 26, n°1, 47-77.

doi: <https://doi.org/10.3917/ripc.261.0047>

Résumé :

L'anticipation stratégique, et la technique de la prospective territoriale en particulier, connaissent aujourd'hui un intérêt croissant de la part des acteurs de l'action publique. Les rapports d'anticipation territoriale font un usage important de cartes pour spatialiser les scénarios prospectifs et rendre visible les projections territoriales. Ces cartes tiennent un rôle clef dans le discours prospectif de ces institutions publiques. Comment y est construit et représenté le futur territorial ? Et que cela nous dit-il du rapport politique de ces institutions à l'avenir ? Alors que la mise en récit de l'avenir dans la prospective insiste sur les notions de long-terme, de gouvernance en réseau et d'inter-territorialité, la mise en carte de l'avenir représente davantage le périmètre de gestion et le présent de l'institution commanditaire. Il ressort ainsi que la prospective territoriale consiste moins en la projection d'un territoire des futurs possibles qu'en la projection du territoire du pouvoir.

Mots-clefs : Cartographie, Prospective territoriale, Temporalités, Mise en récit politique

Introduction

Depuis les années 1990, l'anticipation stratégique territoriale connaît en Europe un intérêt croissant de la part des acteurs de l'action publique (Fourny & Denizot, 2007 ; Guiader, 2008 ; Andersson & Prat, 2015 ; Rio, 2015 ; Petit Jean, 2016 ; Le Berre, 2017), et ces exercices d'anticipation ont largement recours aux cartes pour spatialiser et rendre visibles leurs projections et scénarios (Bailly *et al.*, 2001), de telle sorte qu'aujourd'hui, prospective et cartographie sont des maîtres mots de l'action publique. La carte est un objet classique de l'analyse des modes de gouvernement, notamment à travers la notion d'instrument d'action publique (Lascoumes, 2007 ; Barrault-Stella, 2014 ; Artioli, 2017). Les techniques et dispositifs d'anticipation sont également de plus en plus étudiés, notamment pour leurs modèles de calculs prédictifs (Dahan, 2007 ; Armatte, 2010 ; Cornilleau, 2016 ; Benbouzid, 2017 ; Cardon, 2018). En revanche, *les cartes d'anticipation*, et plus

largement la relation entre l'anticipation et la cartographie, restent peu étudiées pour l'analyse du changement et de l'action publique. Il s'agit donc ici de saisir la place de ces dispositifs cartographiques dans la prospective territoriale, par la comparaison de rapports d'anticipation produits à différents niveaux d'action publique et dans des espaces politiques différenciés.

Il existe autant de définitions et de pratiques de la prospective qu'il n'en existe d'écoles de pensée et d'intérêts pour l'anticipation (Andersson, 2018). Ces différentes formes d'anticipation stratégique ont néanmoins toutes en commun de participer d'une économie politique du temps, basée sur un *investissement politique du futur* : la narration par les pouvoirs publics de leur capacité à anticiper l'avenir s'accompagne d'une affirmation de leur capacité à agir dans le présent, et participe ainsi d'une stratégie de légitimation et de gouvernement (Le Berre, 2017). Nous nous focalisons ici sur « la prospective territoriale », que Philippe Durance définit comme une prospective au service de l'élaboration d'un « *projet de territoire* », mettant l'accent sur la prise en compte des intérêts des acteurs locaux et la concertation avec la société civile, afin de produire une vision consensuelle et « durable » de l'avenir du territoire (Durance *et al.*, 2007, p.8). Plus précisément, nous nous intéressons ici à la prospective territoriale en tant qu'elle est intégrée à la formulation d'une stratégie d'aménagement et de développement territorial, c'est-à-dire lorsque la prospective rencontre la planification. Longtemps restée l'apanage des administrations d'État (Guiader, 2008), la prospective s'institutionnalise aujourd'hui de manière croissante au sein des administrations régionales et locales (Rio, 2015), dans la lignée de la régionalisation de l'aménagement du territoire, témoignant d'un « *passage d'une prospective nationale du territoire à une prospective locale des territoires* » (Fourny & Denizot, 2007, p.29). Étape clef de la formulation des projets de territoire, la prospective est souvent présentée par les acteurs comme un outil d'aide à la décision et de gestion du changement. L'analyse de la prospective territoriale apparaît donc comme une entrée pour saisir la manière dont les pouvoirs publics appréhendent le changement et se figurent eux-mêmes dans l'avenir.

Nous n'appréhendons pas la carte comme une simple formalisation de l'espace, mais aussi comme une temporalisation de celui-ci, par le fait que toute carte procède à une datation, à une périodisation ou encore à une projection d'événements et de tendances : la carte n'est donc pas une simple *écriture* du territoire, c'est aussi une *mesure* du temps. La prospective se définit souvent comme la production d'images du futur (Polak, 1973 ; Bailly *et al.*, 2001, p.11) et les cartes tiennent un rôle clef dans les scénarios d'anticipation afin de rendre visible le discours prospectif. L'hypothèse de départ de ce travail est que la prospective et ses cartes repose sur un triple processus de *mise en récit*, de *mise en image* et de *mise en temporalité* du territoire. Nous faisons également l'hypothèse que ce triple processus est à l'œuvre de manière cohérente quelle que soit la culture cartographique,

aménagiste ou prospective de l'institution commanditaire¹. Cette hypothèse repose sur la lecture attentive de brochures prospectives – comme la revue *Territoire* de la DATAR – dans lesquelles les cartes, les images et les infographies se veulent créatives et sortant des modélisations classiques de la cartographie (Bailly *et al.*, 2001 ; Casanova & Chatel, 2018). Or, l'étude des rapports prospectifs collectés pour cette enquête montre que la mise en récit de la vision prospective ne correspond pas ni à sa mise en carte, ni à sa mise en temporalité. Là où les discours prospectifs de ces rapports énoncent une vision long-termiste d'un territoire durable et d'une gouvernance en réseau, ces cartes prospectives montrent paradoxalement davantage le présent de l'action et le périmètre de gestion strict de l'administration commanditaire. Comment comprendre ce décalage entre le discours et la carte ? Que nous dit ce décalage sur la rencontre entre l'imagination prospective et son opérationnalisation planificatrice ? Et que cela nous dit-il également sur la manière dont se projettent dans l'avenir les institutions publiques commanditaires ?

Cette étude s'inscrit dans une approche cognitive de l'action publique (Muller, 2000), en combinant approche par les instruments (Lascoumes & Le Galès, 2004) et par les discours (Fischer, [2003] 2012). Considérer les cartes non pas comme de simples attributs illustratifs du discours expert, mais bien comme des éléments constitutifs de celui-ci, impose de les appréhender comme des dispositifs discursifs à part entière. Dans la lignée des réflexions de Brian Harley sur le pouvoir cartographique, il s'agit de saisir ces configurations cartographe-discursives en tant qu'elles procèdent à une mise en présence du pouvoir (Gould & Bailly, 1995), et agissent comme des instruments politiques de régulation territoriale (Didier, 2007 ; Le Bourhis, 2007). Cette étude s'inscrit donc aussi dans le prolongement des travaux sur la dimension politique de l'expertise (Massardier, 1996 ; Jacob & Genard, 2004 ; Bérard & Crespin, 2010). Dans cette perspective, la carte apparaît doublement comme un acte d'institution : à la fois *produit par* l'institution et *produisant de* l'institution (Ricoeur, [1985], 1991).

Ce travail repose sur une comparaison configurationnelle (Rihoux *et al.*, 2004) combinant une analyse quantitative des cartes (Kaddouri *et al.*, 2014) et une analyse qualitative de l'environnement politique de leur production. Cette comparaison est en outre réalisée selon un double niveau régional-national : Bretagne et France, Pays-de-Galles et Royaume-Uni. Il s'agit de deux systèmes politiques de type unitaire marqués par des processus différenciés de décentralisation : la France est un État unitaire dont le processus de décentralisation en cours ne remet pas en cause la tradition centralisatrice ; le Royaume-Uni est un État unitaire constitué de l'union de plusieurs nations, dont le processus de *devolution* en cours transforme en profondeur

¹C'est pourquoi nous avons recueilli des cartes provenant de deux pays, deux régions, et quatre institutions différentes.

l'organisation politique en l'amenant vers un système quasi fédéral. La Bretagne et le Pays-de-Galles ont en commun d'être des espaces politiques de type intermédiaire (Pasquier, 2012), portés par des communautés politiques territoriales structurées, mais des capacités politiques différenciées (Cole, 2006). L'intérêt d'une comparaison configurationnelle n'est pas seulement d'identifier les spécificités de chaque cas, mais aussi d'examiner les régularités entre les cas. La grappe de cas est constituée de 5 rapports prospectifs, provenant de niveaux d'action publique et d'institutions différentes : trois rapports d'administrations régionales (CESER Bretagne, et Gouvernement du Pays-de-Galles), deux rapports d'administrations nationales chargées de piloter et coordonner des programmes prospectifs ayant vocation à influencer les exercices régionaux (DATAR et Office for Science du Gouvernement du Royaume-Uni). Ces rapports ont été sélectionnés parce qu'ils ont tous les cinq contribué, de manière différenciée, à la formulation de projets de territoire, en matière d'aménagement du territoire et de développement économique – domaines de politique publique qui ont pour qualité de mettre particulièrement en valeur ces projets de territoire. Cela permet donc de comparer l'usage commun de la prospective territoriale dans des environnements politiques différents et caractérisés par des dynamiques de changement elles aussi différenciées. Au total, ces 5 rapports constituent un corpus de 302 cartes d'anticipation stratégique².

L'argumentation se découpe en trois parties. Nous analyserons tout d'abord *la mise en récit* du territoire, du changement et de l'action publique dans ces cinq rapports d'anticipation stratégique territoriale, pour montrer la prégnance des discours long-termiste et connexionniste dans ce type de document. Nous comparerons ensuite les résultats de cette analyse de discours avec ceux de l'analyse de *la mise en carte*, pour montrer qu'au contraire, les cartes formalisent le territoire principalement par le prisme du périmètre de gestion, et formalisent le temps principalement par le prisme du présent immédiat. Enfin, la comparaison de ces résultats permet de mettre en lumière la dynamique politique de ces dispositifs cartographe-discursifs dans les énoncés prospectifs, et plus largement de saisir la place de l'anticipation dans la mise en récit du territoire et de l'action publique.

²Les rapports britanniques mobilisent bien moins de cartes que les deux rapports français : avec un ratio moyen de 0,1 carte par page, pour un total de 54 cartes, contre un ratio moyen de 0,4 carte par page, pour un total de 248 cartes. Les documents britanniques ont également tendance à moins avoir recours aux diagrammes et tableaux chiffrés que les rapports français du corpus, mis à part le document *Understanding Wales Future* qui présente un ratio de 0,7 diagramme par page. Pourtant, les rapports britanniques et français sont globalement équivalents en volume. Ces documents sont en outre de nature sensiblement similaire : il s'agit de documents de cadrage général et de communication – excepté le *Understanding Wales Future*, qui est un document d'opérationnalisation. Ce moindre recours aux cartes et aux diagrammes peut donc être expliqué par le fait que « l'aménagement du territoire » n'est pas aussi institutionnalisé au Royaume-Uni qu'en France, et par le fait que la culture cartographique y est également moindre.

Tableau 1 : Corpus de l'étude

Producteur	Rapport	Date	Pages	Cartes	Diagrammes	Diagramme / Page	Carte / Page
Welsh Assembly Government	<i>People, Places, Futures. The Wales Spatial Plan 2008 Update</i>	2008	143	15	0	0,00	0,10
Welsh Government	<i>Understanding Wales' Future.</i>	2011	256	20	182	0,70	0,08
UK Government Office for Science	<i>Land Use Futures : Making the most of land in the 21st century</i>	2010	325	19	36	0,10	0,06
CESER Bretagne	<i>Les dynamiques territoriales de Bretagne en questions</i>	2013	523	133	51	0,10	0,25
DATAR (Observatoire des territoires)	<i>Dynamiques, interdépendance et cohésion des territoires</i>	2011	222	115	86	0,40	0,52

Encadré 1 : Grille d'analyse de contenu (cartes et énoncés)

<ul style="list-style-type: none"> • Ces documents répondent à trois critères de sélection : <ul style="list-style-type: none"> - ce sont tous des rapports d'anticipation stratégique territoriale. - ils sont tous focalisés sur des enjeux d'aménagement du territoire ou de développement économique territorial. - ils sont tous produits dans les contextes de territorialisation et de décentralisation des années 2000-2010. • L'analyse des dispositifs cartographeo-discursifs se décline en trois étapes : <ul style="list-style-type: none"> - leur temporalisation. - leur spatialisation. - leur inscription dans l'argumentation. <p>1) Pour l'analyse de la temporalisation, chaque carte a été catégorisée selon son type : rétrospectif (cartographie de tendances du passé), présentiste (cartographie du présent immédiat) ou prospectif (cartographie de projections dans l'avenir). Puis selon sa représentation du temps : datation, chronologisation, symbolisation, sans représentation etc. Puis selon son indice temporel : passé à long-terme (>20 ans), moyen-terme (<20 ans), court-terme (<5 ans), temps immédiat (présent à un instant t), futur à court-terme (<5ans), moyen-terme (<20 ans), et à long-terme (>20ans). Et, enfin, selon la granularité temporelle utilisée (minutes, jours, mois, année, décennies, plusieurs décennies, siècle etc.).</p> <p>2) Pour l'analyse de la spatialisation, chaque carte a été catégorisée selon sa représentation de l'espace (carte standardisée, cartogramme, carte graphée, cartes multiples etc.), selon son indice spatial (découpage administratif, dynamique etc.), puis selon la granularité spatiale utilisée (locale, régionale, nationale, internationale, et les différentes combinaisons possibles).</p> <p>3) Pour l'analyse de l'argumentation, les rapports ont d'abord été passés au tamis d'une grille d'analyse discursive pour estimer la place des registres de la durabilité et de la connectivité dans l'ensemble de ces rapports. Pour ce faire, nous avons procédé en comptabilisant les occurrences des champs lexicaux du « long-terme » (long-terme, horizon lointain, x décennies, temps long etc.) et du « réseau » (réseau, interdépendance, connexion, coopération, coordination, gouvernance, etc.). Puis les cartes ont été classées selon leur environnement discursif (isolée, en annexe, en exergue, dans le corps de texte etc.) et leur relation avec cet environnement (texte descriptif de la carte, complémentaire, etc.). Cette nomenclature a été construite pour tester l'hypothèse d'une corrélation entre un type discursif, un type cartographique, et leur instrumentation.</p>

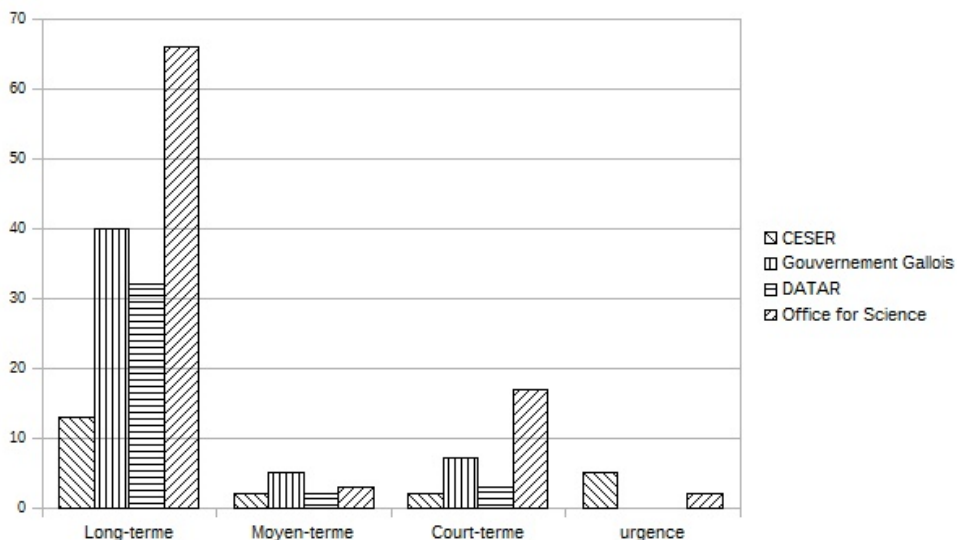
1. Une mise en récit basée sur un discours long-termiste et connexionniste

L'analyse de discours du corpus met en exergue l'usage d'un discours long-termiste, porté par les idées de rationalisation du fonctionnement des administrations publiques et de modernisation des stratégies des politiques publiques, s'inscrivant de manière classique dans la lignée des différents courants de prospective publique (Andersson & Prat, 2015). Il apparaît également que la référence au « long-terme » contribue à projeter une destinée territoriale commune.

1.1 Le « long-terme » : entre construction d'une destinée territoriale et horizon stratégique du pilotage des politiques publiques

L'analyse discursive des cinq rapports du corpus montre une nette domination quantitative du registre du long-terme sur les autres registres discursifs du temps.

Diagramme 1 : Registres discursifs du temps – Corpus total



Dans les deux rapports prospectifs nationaux, cette référence au long-terme est utilisée pour justifier l'anticipation comme une technique permettant de mieux piloter et évaluer l'action publique. Dans son éditorial du rapport de l'Observatoire des territoires de la DATAR de 2008, Hubert Falco, alors Secrétaire d'État chargé de l'Aménagement du territoire, explique que les rapports de l'Observatoire s'appuient « sur une mise en perspective temporelle. L'observation des tendances sur la longue période fournit des repères pour comprendre les mécanismes de développement des territoires et l'effet des politiques publiques d'aménagement du territoire » (DIACT, 2008, p.III)³. L'Office for Science du Gouvernement britannique utilise une justification très proche de l'usage d'une prospective du long-terme : « Ce rapport offre un regard indépendant sur les enjeux de demain

³ Entre 2005 et 2009, la DATAR a pour nom la DIACT (Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires).

et sur la meilleure manière d'y répondre. A ce titre, ses conclusions [...] ont pour objectif de nourrir les réflexions stratégiques et les choix pour le long-terme que devront prendre les ministères du gouvernement, les administrations décentralisées, le monde économique et la société civile »⁴ (UK Office for Science, 2010, p.10).

Dans les trois rapports prospectifs régionaux, on retrouve cette référence au long-terme pour justifier un meilleur pilotage stratégique de la politique régionale. Dans une présentation du rapport du CESER réalisée en 2012, Alain Even, alors Président du CESER Bretagne, présente la prospective comme un outil pour « *traiter les problèmes « à froid », hors de l'urgence* », permettant de « *penser l'avenir collectivement* », et de « *proposer une vision de l'avenir et des orientations conformes à l'intérêt général* » (CESER Bretagne, 2012, p.7). Le premier document gallois du corpus utilise aussi cette référence au long-terme pour piloter sa stratégie générale de politiques publiques : « *Le Wales Spatial Plan [...] établit un agenda stratégique et transversal pour les vingt prochaines années* »⁵ (Welsh Assembly Government, 2004, p.3). Le second document gallois, *Understanding Wales' Future* (UWF), reprend cette justification du long-terme pour mieux maîtriser les tendances de l'avenir et évaluer les politiques à mener : « *Cette publication est destinée à nous aider à apporter des améliorations significatives et mesurables pour les perspectives à long terme* »⁶.

Les rapports régionaux usent également de l'horizon du long-terme dans une logique identitaire, afin de mettre en récit « la destinée » de la communauté territoriale. Le rapport du CESER n'hésite d'ailleurs pas à projeter la communauté territoriale « Bretagne » au-delà d'un siècle : « *C'est [...] ensemble que les acteurs de Bretagne, publics comme privés, doivent se mettre en capacité de réfléchir et de prendre les bonnes décisions sur l'avenir des territoires de Bretagne. Ils doivent agir de concert pour construire un véritable projet de développement pour la Bretagne. C'est aujourd'hui que la Bretagne prépare le XXI^{ème} siècle* » (CESER 2013, p.XIII). Cette invocation d'une communauté territoriale et d'une construction commune de l'avenir se trouve également dans le corpus gallois. Dès sa première version (2004), le *Wales Spatial Plan* (WSP) se justifie comme devant permettre « *la mobilisation de notre savoir pour façonner le futur* »⁷ du Pays-de-Galles (Welsh Assembly Government, 2004, p.3), car « *le futur à long-terme [des] communautés dépend de la*

⁴« *This report provides an independent analysis of the challenges ahead and how they might best be addressed. As such, the findings [...] are intended to inform the strategic and long-term choices facing government departments, the devolved administrations, business, and society as a whole.* »

⁵« *This first Wales Spatial Plan [...] sets a strategic, integrating agenda for the next 20 years* »

⁶« *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 de *Understanding Wales' Future*, sur le site internet du Gouvernement gallois, consulté le 13 janvier 2012. URL: <http://gov.wales/statistics-and-research/understanding-walesfuture/?lang=en>

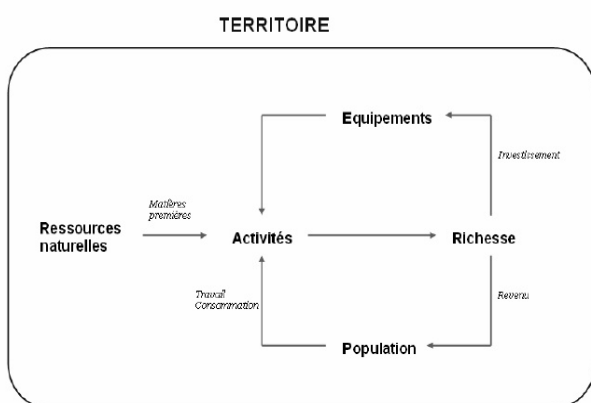
⁷« *This first Wales Spatial Plan is about [...] using our knowledge to shape the future* ».

manière dont elles répondent aux pressions présentes et à venir »⁸ (Welsh Assembly Government, 2004, p.8).

1.2 La « prospective » : discours connexionniste et récit d'une gouvernance en réseau

La prospective n'est jamais définie comme une simple réflexion sur l'avenir. En France, le Conseil économique et social national la présente comme un instrument devant favoriser une « bonne gouvernance » (Bailly, 1998, p.1-39), c'est-à-dire le renouvellement du processus décisionnel par l'adoption d'une double rationalité : prospective et collaborative. La prospective collaborative y est en effet présentée comme l'instrument idéal pour rapprocher décideurs, experts et citoyens (Bailly, 1998, p.1-15). Le Conseil régional de Bretagne reprend cette définition de la prospective comme un instrument de communication et de mise en réseau des acteurs du territoire : « *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, les rencontres pluridisciplinaires, les échanges d'expériences, les réseaux* » (Conseil régional de Bretagne, 2004, p.20). Dans son rapport, le CESER définit aussi la prospective par son aspect collaboratif : « *dès le début de l'étude, la coopération était en toile de fond des réflexions [...]. La Bretagne a toujours été une terre où le travail en réseau et les coopérations ont tenu un rôle important* » (CESER, 2013, p.5). Et le territoire y est aussi présenté comme un réseau d'interdépendances, à l'image du schéma des « relations internes » du territoire (CESER, 2013, p.18) ci-contre.

Image 1 : Relations internes du territoire



Source : Pôles Etudes Scope, DRIUM, Conseil régional de Bretagne

⁸ « *The long-term future of our communities depends on how they respond to present and future pressures* ».

Le champ lexical connexionniste⁹ est également omniprésent dans le rapport de la DATAR. Dans le cadre de l'objectif de cohésion territoriale de la politique nationale d'aménagement et de développement du territoire, la DATAR énonce une vision connexionniste du territoire et de l'action publique : « *La mise en œuvre de la cohésion territoriale nécessite la coordination horizontale des politiques à chaque échelle, leur coordination verticale dans le cadre d'une gouvernance multi niveaux, et la coopération aux travers des frontières administratives* » (DATAR, 2011, p.18).

Au Royaume-Uni, au niveau national comme au Pays-de-Galles, on constate aussi l'utilisation régulière de ces registres discursifs. Le rapport de l'Office for Science définit son objectif comme devant permettre d'identifier « *les enjeux stratégiques de demain, et d'offrir des solutions pour y répondre dans un cadre cohérent et intégré* » (UK Office for Science, 2010, p.5). La structuration d'un cadre d'action « intégré » (c'est-à-dire en réseau) est d'ailleurs l'objectif n°2 de la démarche de l'Office for Science (UK Office for Science, 2010, p.11). Au niveau régional, le *Wales Spatial Plan* (WSP) est également un bon exemple de l'usage du registre connexionniste. Le WSP ne jure en effet que dans les termes d'une inter-territorialité collaborative et intégrée :

*« Nous devons coopérer en transcendant les frontières traditionnelles et les visions compartimentées, sur le plan sectoriel ou géographique. [...] En substance, cela signifie : veiller à ce que les décisions soient prises en fonction de leur impact au-delà des limites immédiates sectorielles ou administratives ; veiller à ce qu'il existe une coordination des investissements et des services en comprenant les rôles de chacun et les interactions entre les territoires. »*¹⁰

(Welsh Assembly Government, 2004, p.3-4)

L'argumentation du WSP est basée sur un registre discursif des dynamiques et des flux, de la connexion et de la coordination. Son discours met davantage en avant ce qui relie les territoires plutôt que ce qui les sépare, via une rhétorique du mouvement et de la relation : « *interterritorialité : les zones du Spatial Plan ne s'en tiennent pas aux limites administratives. Cela permet aux partenaires de travailler ensemble, de manière flexible, sur des problèmes communs* »¹¹ (Welsh Government, 2008, p.20). Cette rhétorique connexionniste reflète le codage discursif du WSP : décroisement, territorialisation et anticipation y sont les maîtres mots. Le WSP identifie ainsi six

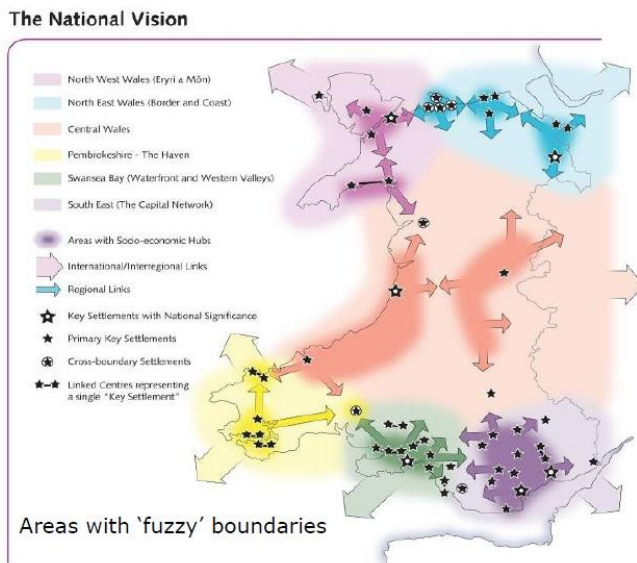
⁹ Champ lexical composé des termes suivants : réseau, interdépendance, interterritorialité, interaction, connexion, coopération, coordination, collaboration, décroisement, horizontalité, transversalité, gouvernance. Ces termes sont rappelés quasiment à chaque page du rapport.

¹⁰ « *We need to cooperate across traditional boundaries and compartmentalized thinking – whether sectoral or geographic. [...] 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 coordination of investment and services through understanding the roles and interactions between places* ».

¹¹ « *Fuzzy Boundaries : the Spatial Plan Areas are not defined by administrative boundaries. This enables partners to work together on common issues in a flexible way.* »

zones territoriales qui ne correspondent à aucune division administrative existante, et qu'il illustre dans une mise en carte « fluide » du territoire (image 2).

Image 2 : « The National Vision » du Wales Spatial Plan (2008)



Ces zones ont été volontairement représentées avec des limites variables et poreuses : les « *soft spaces* » et « *fuzzy boundaries* » qui ont pour but de mettre en image le décloisonnement supposé des frontières, en donnant à voir des dynamiques spatiales plutôt que des logiques de gestion administratives, conformément à ce que Haughton et Allmendinger appellent la « *fluid fashion* » (Haughton & Allmendinger, 2008) du « *new spatial planning* » (Healey, 2013, p.1325).

Ces cinq rapports sont ainsi structurés par l'usage régulier d'un discours de la durabilité et de la connectivité, caractéristique d'un « *mode de pensée projectif* » (Fourny & Denizot, 2007, pp.32-33) et d'une logique de projet (Pinson, 2009, p.208). Sur le plan discursif, on observe donc dans ces rapports prospectifs une double logique de promotion de la connexion et de la communication territoriale d'une part, et d'autre part d'un modèle de gouvernance territoriale intégrée. Cette rhétorique est caractéristique du discours néo-managérial sur la « bonne gouvernance » territoriale (Simoulin, 2003 ; Pasquier *et al.*, [2007] 2013 ; Le Galès, 2014), selon lequel la rationalisation stratégique des politiques publiques (Bezès, 2009, pp.341-420) et la démocratie délibérative (Fischer & Forester, 1993), en l'occurrence appliquées à l'expertise (Fischer, 2013) et aux politiques territoriales (Healey, 1997), rendrait naturellement l'action publique territoriale plus efficace.

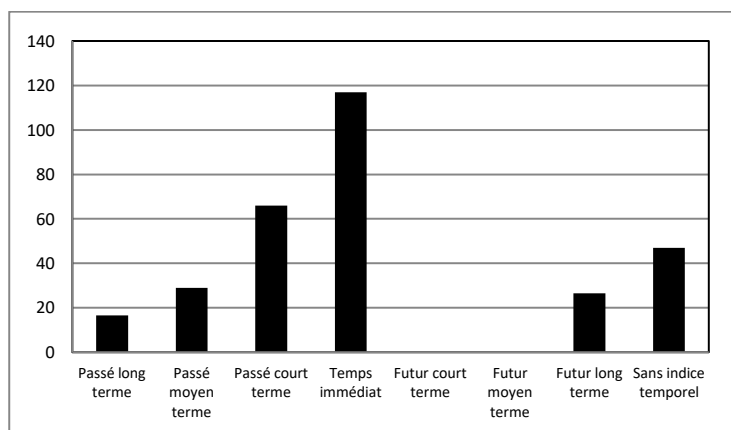
2. Une mise en carte basée sur des dispositifs présentistes et gestionnaires

Si ces rapports reposent sur l’articulation systématique d’un discours connexionniste et d’un discours long-termiste, il apparaît paradoxalement que la majeure partie de leurs cartes donnent à voir davantage le présent immédiat que le long-terme, et cartographient également davantage le périmètre de gestion de l’institution commanditaire que des territoires en réseau et en mouvement.

2.1 D’un discours long-termiste à la cartographie du présent

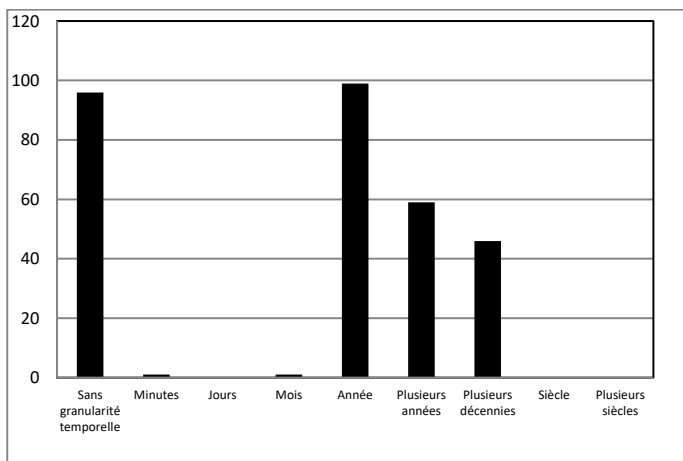
La formalisation temporelle des cartes du corpus va à l’encontre du discours long-termiste omniprésent dans ces cinq documents. La compilation des indices temporels de ces cartes montre que plus d’un tiers d’entre elles (117 sur 302) sont de type « présentiste », c’est-à-dire cartographiant le temps immédiat (ou « instant t »), soit 39% des cartes. Si on additionne les cartes cartographiant le passé à celles cartographiant le présent (229 sur 302), on obtient près de 76% du corpus total de cartes à ne pas se projeter dans l’avenir à long-terme. Seules un peu moins de 9% d’entre elles sont strictement des cartes prospectives (27 cartes sur 302), tandis que les 16% restant correspondent à des cartes sans indice temporel précis (47 cartes sur 302).

Diagramme 2 : Indices temporels des cartes – Corpus total



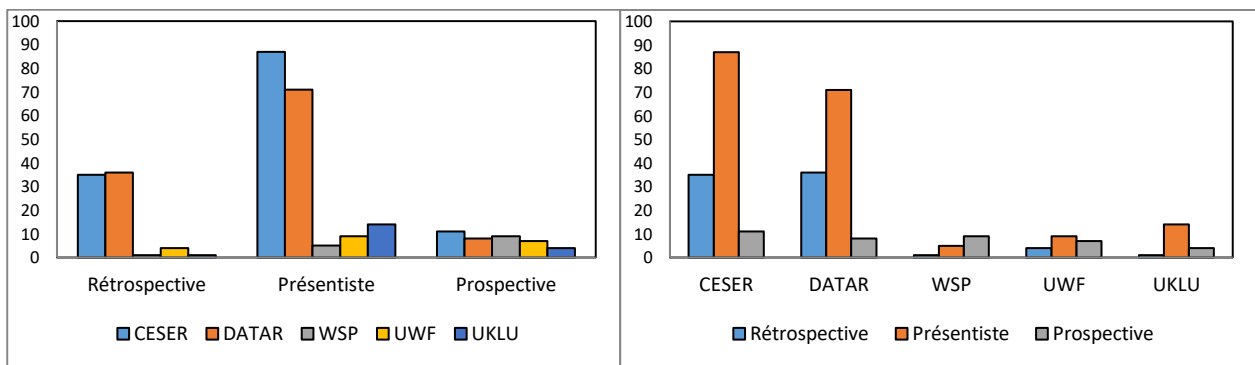
Si on complète cette observation en analysant la granularité temporelle des cartes, on constate que près de 33% du corpus total de cartes (99 sur 302) est constitué de cartes construites selon une granularité temporelle à l’année, et que près de 32% du corpus total est constitué de cartes sans granularité temporelle (96 sur 302). Par conséquent, 65% du corpus total (195 sur 302) est constitué de cartes construites sans granularité temporelle ou avec une granularité d’une seule année. Seul 12% du corpus est constitué de cartes dont la granularité temporelle est de plusieurs années et de plusieurs décennies, ce qui est assez faible pour des rapports mettant systématiquement en avant l’idée qu’ils prennent en considération le temps long.

Diagramme 3 : Granularités temporelles des cartes – Corpus total



La comparaison des dispositifs temporels (rétrospectif, présentiste, prospectif) des cartes, en valeur relative et selon les différentes sources du corpus, fait ressortir que le document de la DATAR est celui qui comporte proportionnellement le plus de cartes rétrospectives, suivi de près par le document du CESER. Le document de l'Office for Science est celui qui comporte proportionnellement le plus de cartes présentistes, suivi des documents du CESER et de la DATAR. Enfin, on peut voir distinctement que les deux documents produits par le Pays-de-Galles sont ceux dont les cartes sont les plus inscrites dans des dispositifs prospectifs.

Diagramme 4 : Dispositifs temporels comparés des cartes en valeur relative – Corpus total



L'analyse comparée document par document montre que les rapports de l'Office for Science, du CESER et de la DATAR sont ceux qui, proportionnellement, ont le plus recours aux cartes de type présentiste. D'une manière générale, quatre rapports sur cinq ont comme dispositif majeur un dispositif présentiste. Seul le Wales Spatial Plan utilise principalement des cartes prospectives : ceci peut s'expliquer par le fait qu'il s'agissait dans cette série de plans d'imaginer la carte du Pays-de-Galles de demain, dans un contexte de dévolution croissante. L'introduction du premier plan est d'ailleurs explicite sur ce point : « *la dévolution nous a donné l'opportunité d'apporter des réponses*

*spécifiquement galloises aux questions galloises, avec davantage de compétences pour agir »*¹² (Welsh Assembly Government, 2004, p.3). A l'inverse, on peut constater que les documents français du corpus sont ceux qui ont proportionnellement le moins recours aux dispositifs cartographiques prospectifs : au niveau national, cela peut être expliqué par le fait que la prospective territoriale est, sur la période étudiée, plutôt laissée à l'initiative des régions ; mais au niveau régional, bien que les régions disposent depuis 1995 de cette compétence, la faible dimension prospective de leurs cartes peut s'expliquer par le fait que la régionalisation concrète, au début des années 2010, reste très relative¹³.

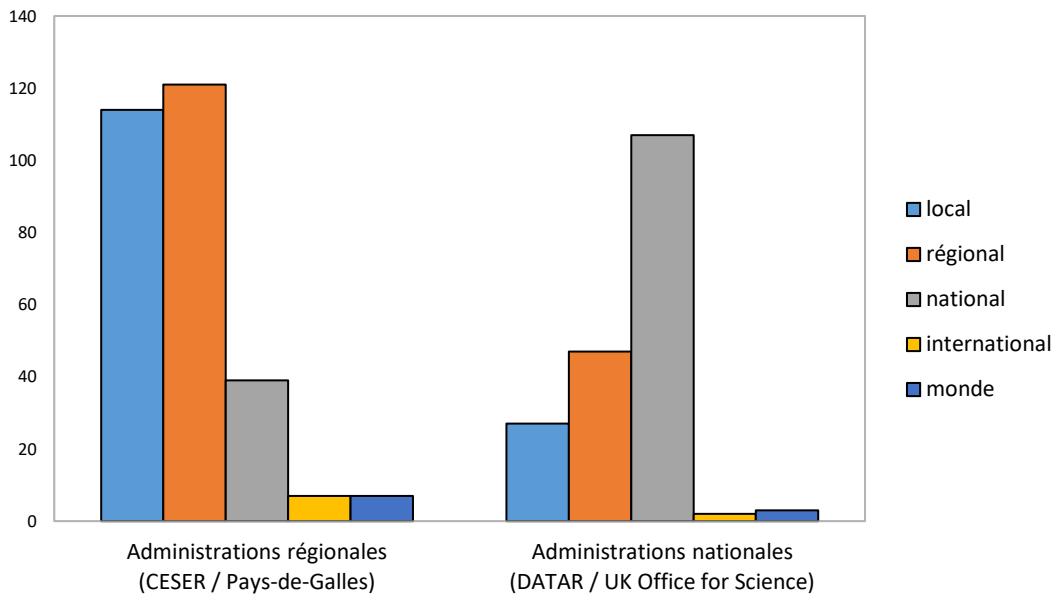
2.2 D'un discours connexionniste à la cartographie du périmètre de gestion

Si les institutions productrices des rapports du corpus présentent toutes la prospective territoriale comme une projection dans le long-terme afin de sortir de l'urgence du temps présent, la majorité de leurs cartes d'anticipation sont paradoxalement de type présentiste. Dans la même perspective, ces institutions définissent toutes leur posture d'expertise comme une posture médiatrice entre les acteurs du développement territorial pour favoriser le décloisonnement des silos sectoriels de l'action publique. Or, l'analyse comparée de la représentation de l'espace dans les cartes de ces rapports montre paradoxalement l'inverse : ce qui est cartographié, ce sont moins des « inter-territoires » que des périmètres administratifs classiques. Les cartes du CESER comme celles de l'administration régionale galloise donnent en effet principalement à voir le territoire sous une forme régionale et locale, que sous une forme nationale, internationale ou mondiale. Et les cartes du rapport de la DATAR comme celles de l'Office for Science montrent que celles-ci donnent, au contraire, principalement à voir un territoire « nationalisé » :

¹²« *Devolution has given us the opportunity to shape distinctively Welsh answers to Welsh questions, with more power to guide action* ».

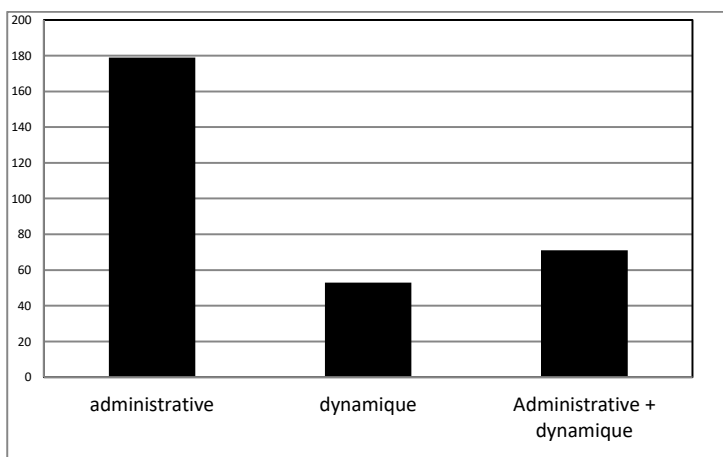
¹³Est-ce que la nature du producteur de la carte joue sur sa « prospectivité » ? De manière contre-intuitive, les cartes produites au Royaume-Uni apparaissent comme étant davantage prospectives que celles produites en France – qui est pourtant un des principaux foyers théoriques, au niveau international, de la prospective territoriale et de l'aménagement du territoire. On pourrait également supposer que les différences de capacité techniques ont une influence. Mais cette explication ne peut pas être retenue au regard de ce corpus. Par exemple, pour le CESER, on aurait pu proposer comme explication que celui-ci ne dispose pas d'un service cartographique spécifique, mais en réalité cela ne pèse guère puisque la plupart des cartes de ce rapport sont apportées par des contributeurs extérieurs bénéficiant de tels services d'information cartographique : INSEE, DATAR, Agences d'urbanisme, Conseil régional etc. Cela appuie donc l'hypothèse que ce sont davantage le contexte politique et la vision de l'institution qui influencent la « prospectivité » des cartes.

Diagramme 5 : Granularité spatiale des cartes – Corpus total



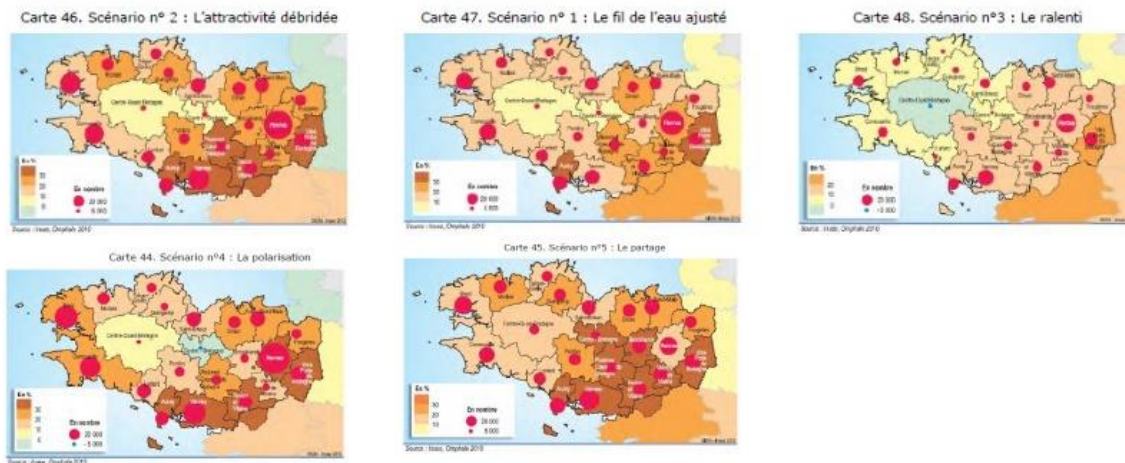
La comparaison du type de découpage de l'espace choisi pour les fonds de carte montre en outre une surreprésentation d'un découpage de type administratif :

Diagramme 6 : Type de découpage spatial des cartes – Corpus total



Ces résultats vont à l'encontre du discours identifié précédemment, et révèlent que, contrairement à la mise en récit connexionniste des territoires de l'action publique, les cartes utilisées représentent l'espace selon la granularité qui correspond au périmètre de gestion administrative de l'institution productrice : le territoire régional pour la région, le territoire national pour l'État. Par exemple, les scénarios de développement démographique de la Bretagne à l'horizon 2040 représentent l'espace conformément aux limites administratives de la région et par « Pays » – les Pays Voynet étant le périmètre de gestion territoriale choisi par le Conseil régional de Bretagne. Bien que portée par un discours du réseau, de la connexion et des flux, la prospective territoriale ne s'affranchit pas de la logique du gouvernement lorsqu'il s'agit d'être cartographiée.

Image 3 : Scénarios démographiques pour la Bretagne en 2040 (CESER, 2013, p.93-94)



L'analyse comparée des énoncés et des cartes montre ainsi un décalage entre la *mise en récit* et la *mise en carte* de la prospective. Quand les énoncés prospectifs mettent en avant la notion de long-terme, les cartes traduisent au contraire davantage une focalisation sur le présent ; quand les énoncés mettent en avant les idées de gouvernance en réseau et de flux inter-territoriaux, les cartes donnent majoritairement à voir le périmètre de la gestion administrative. Ces cartes ne projettent donc pas ces « dynamiques territoriales » de manière neutre, mais bien à travers la visée gestionnaire de l'institution productrice de la carte. Une carte a pour objectif de représenter un territoire. Pour une institution publique, il s'agit plus exactement de mettre en image sa vision du territoire. Dans le vocabulaire de l'anticipation stratégique, il est souvent dit qu'une carte constitue une « photographie » de la situation. Cette métaphore traduit l'idée qu'il s'agit d'un *point de vue*. L'expertise et la cartographie ne sont jamais purement informatives, elles visent aussi à donner du sens en produisant des correspondances, des causalités et des périmètres : une carte nous indique donc *ce qu'il faut voir* du *point de vue* de l'institution. Ce qui se joue dans ces cartes d'anticipation n'est donc pas la projection du territoire des « futurs possibles », mais bien la projection du territoire d'exercice du pouvoir.

3. L'anticipation territoriale : de l'avenir du territoire à la permanence du pouvoir

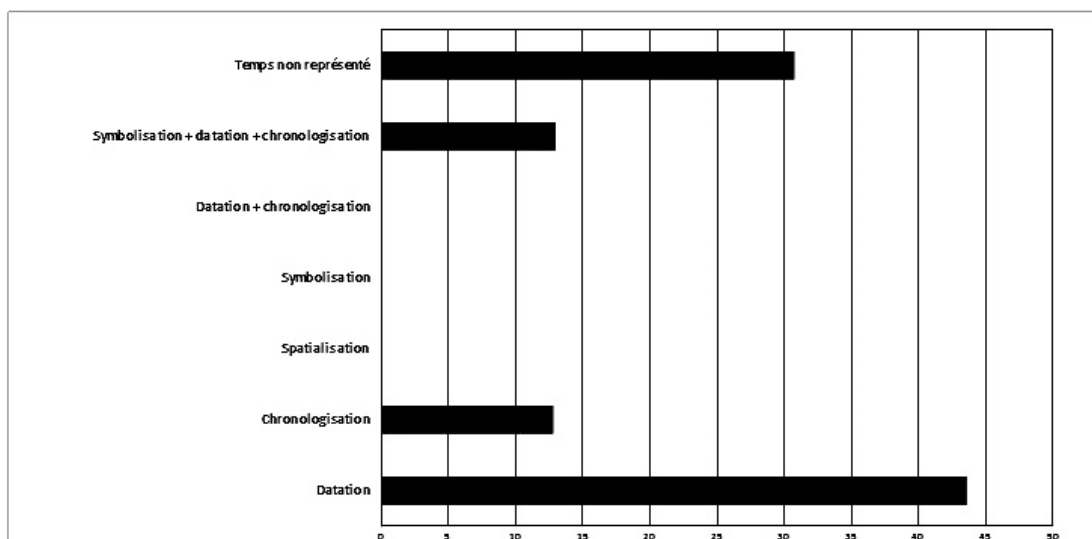
Afin de mieux comprendre cette relation paradoxale entre énoncés et cartes dans les discours prospectifs, il est nécessaire d'approfondir l'analyse de la formulation temporelle de ces cartes et de réinscrire ces rapports dans leur contexte de production.

3.1 De la figuration de l'avenir à celle de la capacité politique

L'analyse de la représentation du temps des cartes, dans l'ensemble du corpus, met en lumière que le temps est représenté principalement par datation : 151 cartes sur 302, soit 50% du

corpus total. La deuxième catégorie est constituée de cartes sans représentation explicite du temps : 98 cartes sur 302, soit 32% du corpus. La troisième catégorie est constituée de cartes représentant le temps sous la forme de chronologie : 35 cartes sur 302, soit 12% du corpus. L'analyse des cartes strictement prospectives montre que, parmi celles qui le représentent explicitement, le temps est donné en majeure partie par datation : 17 des 39 cartes strictement prospectives, soit 44% du corpus. La deuxième catégorie est constituée de cartes prospectives ne représentant pas particulièrement le temps¹⁴ : 12 sur 39, soit 31% du corpus. La troisième catégorie est constituée de cartes représentant le temps par une chronologie (5 sur 39, soit 13%), à égalité avec celles représentant le temps par la combinaison d'une datation, d'une chronologie et d'une symbolisation du temps (5 sur 39, soit 13%).

Diagramme 7 : Représentation du temps dans les cartes prospectives – Corpus total (en%)



Cela signifie que, dans l'ensemble du corpus, le temps est moins figuré comme une *évolution* (gradation chronologique), que comme une *échéance* (datation). Comme le souligne Émile Benvéniste, les chronologies, les échéanciers, et tout horizon temporel d'une manière générale, sont des répertoires d'unités de mesure (Benvéniste, 1966, p.6). La mesure du temps par datation donne aux événements ou aux tendances cartographiées *une position* dans le temps et dans l'espace. La double opération cartographique de spatialisation et de datation permet de *situer* un événement. Cette situation est donc à la fois une territorialisation et une temporalisation de l'action, c'est-à-dire de *la capacité à agir*. 2015, 2020, 2030, 2050 : toutes ces dates sont des « moments critiques » pour l'action publique, des « dates butoir » à l'aune desquelles l'institution concernée engage sa vision stratégique et sa capacité de maîtrise et de transformation du cours des choses. En somme, la

¹⁴Pour ces cartes, il n'est pas possible de dire qu'elles sont prospectives sans le texte qui les accompagne.

cartographie de ces dates clefs permet de mettre en lumière le pouvoir d'agir de l'institution : la date est l'unité de mesure de l'engagement du « prince » à piloter le changement. Il apparaît donc bien que les cartes ne sont pas de simples attributs du discours mais participent activement à la structure narrative en permettant la scansion de la capacité d'action de l'institution dans le temps, et sa projection dans l'avenir.

L'analyse combinée de la territorialisation et de la temporalisation de ces cartes montre que, par-delà les slogans consensuels utilisés pour leur communication, elles figurent majoritairement le périmètre de gestion et la temporalité de l'action de leur institution commanditaire. Cela illustre bien que la carte comme la prospective sont des *actes d'institution*. La dialectique entre le présentisme des cartes et la dimension projective de leur environnement textuel permet de mettre en valeur l'engagement stratégique et politique : elle permet de situer dans le temps et dans l'espace *l'institution* du pouvoir (Ricoeur, 1991, p.197). En ce sens, la carte prospective n'est pas une simple projection de tendances territoriales dans l'avenir, c'est aussi tout autant une projection de la capacité politique.

3.2 De la carte de l'avenir à celle du pouvoir

Les schémas de territoire mobilisés dans ce type de rapports ne se contentent pas de figurer de manière statique le périmètre de gestion ou la temporalité de l'action des institutions : il est aussi cartographié *une vision* du territoire par l'institution. La représentation cartographique des données est dépendante de la classification initiale et du *point de vue* du cartographe : les dates, les fonds de cartes, les classes de couleurs, ou encore les méthodes de rangement retenues ne sont pas neutres. Elles sont en effet dépendantes d'un point de vue préalable, c'est-à-dire d'une intention. Comme tout processus de classification ou de représentation, une carte peut être comprise comme une configuration symbolique imprégnée des représentations sociales de son producteur, et est à ce titre « *une forme condensée de savoir sur le pouvoir social et les façons de l'exercer* » (Lascoumes & Le Galès, 2007, p.105). Car les instruments d'expertise à l'image de la prospective territoriale ne font pas que mesurer ou refléter la société : ce que la carte décrit est ce que l'institution commanditaire a souhaité y inscrire. Une carte implique donc un « *pouvoir d'écriture* » et de signifiante (Foucault, 1975, p.191), et comme tout objet socio-technique, une carte est donc une *traduction* (Akrich, Callon, Latour, 2006) tant de la vision de l'institution que de son contexte de production. Analyser la prospective territoriale à travers ses cartes apparaît donc comme une entrée pertinente pour saisir la logique du pouvoir qui se joue dans l'investissement politique du futur.

Pour ce qui relève des niveaux nationaux d'action publique, un élément majeur structure le contexte production de ces rapports : la période est caractérisée par la montée en puissance depuis la fin des années 1990 des impératifs de rationalisation stratégique (Bezès, 2009, pp.341-420),

d'économie de la connaissance (Sahlin-Andersson & Engwall, 2002), de territorialisation (Faure & Douillet, 2005 ; Cole, 2007), et de démocratie délibérative (Fischer & Forester, 1993). En France, l'Observatoire des territoires est créé en 2005 au sein de la DATAR. Cet observatoire a pour mission d'être une agence de production de connaissances, mais aussi de servir d'interface afin de faire circuler l'information entre l'administration d'État et les administrations locales, pour faciliter « l'échange d'expériences, l'harmonisation des méthodes, la mutualisation des connaissances » (Décret n°2011-887, article 2). Cette définition s'inscrit à la charnière entre la tradition datarienne de production et de diffusion de connaissances territoriales depuis les années 1960, et les nouveaux mots d'ordres de l'aménagement du territoire depuis les années 2000 de rationalisation et territorialisation de l'action publique (Motte, 2007).

Pour ce qui concerne le Royaume-Uni, le document de l'Office for Science de l'administration centrale britannique a été rédigé dans le cadre d'un projet prospectif intitulé *Foresight Land Use Futures Project*. Ce document ne constitue pas en tant que tel un programme stratégique mais, comme son équivalent datarien, a pour but d'identifier et d'anticiper des enjeux globaux pour harmoniser les stratégies des différents acteurs du développement économique territorial. *Land Use Futures Project* s'inscrit dans un programme prospectif plus général (*Foresight Programme*) piloté par l'Office for Science et impliquant de manière délibérative des experts de l'administration britannique, des universitaires et des acteurs du monde économique. Bien que ce programme existe depuis les années 1990, la dimension territoriale y est relativement récente et participe de la domestication de la prospective par le *new spatial planning*. Ce n'est donc là aussi pas un hasard si les notions de gouvernance territoriale intégrée et d'anticipation à long-terme y sont particulièrement mises en avant.

Les espaces régionaux peuvent aujourd'hui être considérés comme des espaces politiques « intermédiaires », dont les institutions politiques disposent de légitimité, de capacités politiques et de logiques d'action à la charnière entre espace local, national et international (Pasquier, 2012, p.326). En France comme au Royaume-Uni, le milieu des années 2000 et le début des années 2010 sont des périodes de transformation des configurations politiques territoriales. Les rapports régionaux étudiés dans ce corpus s'inscrivent dans ces contextes différenciés de décentralisation. Le rapport du CESER de Bretagne ne résulte pas d'une commande de l'exécutif régional mais est le fruit d'une auto-saisine de cette institution consultative, conformément à la tradition prospective régionale (Pasquier, 2003, p.150-151 ; Brizio, 2013). Cette auto-saisine intervient cependant dans un contexte double pour la Région Bretagne : premièrement, en ce début de décennie 2010, l'exécutif breton a l'obligation légale de réactualiser son Schéma régional d'aménagement du territoire (SRADT) ; deuxièmement, suite aux élections régionales de 2010, le CESER cherche à peser dans le

processus de formulation d'une nouvelle politique territoriale, à un moment où l'administration exécutive cherche à s'émanciper de la mainmise savante du CESER (Le Berre, 2017, p.404-405). Les Régions ont depuis les lois Pasqua et Voynet récupéré tant la mission d'anticipation prospective que celle de coordination de l'aménagement du territoire, dont le maître mot est l'équilibre du développement et la cohésion territoriale. Le contexte politique des deux institutions régionales bretonnes est aussi marqué par l'amorce d'un nouveau processus de décentralisation et d'une compétition territoriale accrue par la montée en puissance économique et politique des métropoles (Pasquier, 2016). Le recours au discours connexionniste et long-termiste par le CESER participe donc de ce contexte d'incertitude institutionnelle et de compétition pour le leadership territorial. Au Pays-de-Galles, la capacité politique de l'administration provinciale est en croissance constante depuis l'amorce du processus dévolutionnel en 1999 (Cole, 2006 ; Mitchell, [2009] 2011 ; Cole & Stafford, 2015). En outre, avec l'adoption du *Planning and Compulsary Purchase Act* en 2004, visant à rationaliser le cadre du *land-use planning*, le Gouvernement gallois a l'obligation légale de se doter d'une stratégie régionale de développement territorial. *The Wales Spatial Plan* (WSP) est réalisé pour répondre à cette exigence. L'objectif du WSP est de faire office de document d'orientation globale, fournissant une vision régionale du développement futur de la province, tandis que jusqu'alors les services de la jeune institution galloise se contentaient d'utiliser les productions de l'administration centrale britannique. Paru en 2011, le deuxième document du corpus gallois, *Understanding Wales' Future* (UWF) a aussi été publié dans l'optique de fournir une vision globale du développement, mais à la différence des autres documents du corpus, il s'agit moins d'un document d'orientation générale que d'un support statistique accompagnant le *Programme for Government*, lequel énonce la stratégie territoriale du Gouvernement pour les années à venir. Les documents gallois du corpus s'inscrivent donc dans un contexte de réforme des pouvoirs et de l'architecture territoriale, avec l'accélération du processus dévolutionnel dans les pas de *The Richard Commission*¹⁵ de 2004 et du référendum de 2011 relatif à l'approfondissement de la dévolution financière et législative. Plus encore que le UWF, le WSP n'est pas la simple expression légale de la stratégie régionale galloise, mais est pensé comme devant contribuer à anticiper les tendances de l'avenir à long terme pour accompagner la rationalisation et l'harmonisation des stratégies des différents acteurs du territoire (Haughton *et al.*, 2010 ; Heley, 2013). C'est pourquoi ces documents ont largement recours à un discours long-termiste et connexionniste.

¹⁵Active entre 2002 et 2004, *The Commission on the Powers and Electoral Arrangements of the National Assembly for Wales*, dite « *Richard Commission* », est chargée de réfléchir à l'organisation des pouvoirs transférés et à la réforme de la gouvernance de la province.

En France comme au Royaume-Uni, les années 2000-2010 sont des périodes de réforme de l'organisation des pouvoirs territoriaux, et de retour en grâce des politiques territoriales intégrant des démarches d'anticipation stratégique collaborative (Fourny & Denizot, 2007 ; Haughton *et al.*, 2010). Or, la politique de développement économique régional est une compétence clef dans les processus de décentralisation et de dévolution (Pasquier, 2004 ; Le Berre, 2017). Il n'apparaît donc pas anodin que, dans ce contexte, les institutions productrices d'anticipations territoriales se mettent en récit et se cartographient comme centrales et légitimes à une période de reconfiguration territoriale et de gouvernance multi niveaux (Faure *et al.*, 2007).

Conclusion

L'hypothèse de départ de ce travail était que les cartes d'anticipation modélisent l'espace et le temps conformément au discours long-termiste et connexionniste de la prospective territoriale. Nous faisons ainsi l'hypothèse d'une cohérence entre la mise en récit, la mise en carte et la mise en temporalité du territoire dans la carte prospective. Or, l'étude des 302 cartes de ce corpus montre au contraire un décalage entre ces trois dimensions. Il apparaît également que seule une faible proportion de ces cartes soit strictement prospective. Les énoncés prospectifs mettent l'accent sur le long-terme et la dimension processuelle du futur, mais les cartes donnent principalement à voir le présent de l'action et la date de l'échéance politique. Les énoncés prospectifs mettent l'accent sur les flux inter-territoriaux et la gouvernance en réseau, mais si les cartes montrent effectivement souvent des dynamiques, celles-ci sont presque toujours réinscrites dans le périmètre de gestion et de souveraineté de l'institution commanditaire. Ceci peut s'expliquer par le fait que les rapports étudiés dans ce corpus ont été sélectionnés en raison de leur visée planificatrice : ces rapports ont tous en ligne de mire l'élaboration d'une politique d'aménagement et de développement économique territorial. Cela signifie que lorsque la prospective rencontre la planification, c'est-à-dire lorsqu'elle est produite dans une optique d'opérationnalisation, celle-ci perd sa dimension strictement prospective – au sens d'un Gaston Berger qui la voyait comme l'imagination des futurs possibles – pour se calquer sur la logique de la stratégie et le périmètre du gouvernement (il faudrait maintenant comparer ce résultat avec une analyse des cartes de rapports prospectifs n'ayant pas vocation à s'opérationnaliser dans des schémas ou des plans de politiques publiques).

Dans *The image of the Future*, Fred Polak écrit que « *le futur ne doit pas seulement être le fruit de l'imagination, c'est aussi une construction* »¹⁶. L'analyse de ces cartes de prospective territoriale montre bien que toute image du futur est une construction socio-politique. La

¹⁶« *The future not only must be perceived; it also must be shaped* » (Polak, 1973, p.5).

cartographie du futur n'est jamais neutre, elle participe d'une écologie graphique qui nous indique *ce qu'il faut voir et prévoir*. Quelles que soient leurs instrumentations, les cartes de la prospective agissent ainsi à la fois comme des constructions symboliques et comme des constructions rhétoriques du territoire. Ces cartes apparaissent comme des boîtes noires de la mise en récit de l'action publique territoriale et des énoncés prédictifs du changement. En ce sens, il s'agit de *scripts* politiques : la réalité y est inscrite, décrite et prescrite (Akrich, 1992, p.209). La prospective, ici, sert donc moins à dessiner l'avenir qu'à figurer un horizon collectif, une image collective du territoire, et de sa permanence dans le temps (Fourny & Denizot, 2007, p.29-32). En projetant « son » territoire dans le temps, l'institution s'y projette elle-même. La permanence du temps et du territoire figurés dans ces cartes traduit en filigrane « *la volonté de permanence de l'institution* » (Massardier, 1996, p.249). En cartographiant leur territoire de gestion, ces institutions travaillent à le rendre naturel et à se rendre légitimes dans le temps : les institutions régionales représentent l'avenir dans un territoire régional ; les institutions nationales représentent l'avenir dans un territoire national. Si ces rapports prospectifs sont destinés à fournir une aide à la décision, ils apparaissent donc également comme des équipements experts d'une stratégie communicationnelle de marketing territorial – qui est une entreprise de légitimation et une ressource pour le leadership territorial (Le Bart, 2011, pp.324-329).

Le tournant des années 2000-2010 est marqué par un retour au premier plan des territoires, portés par des répertoires d'action renouvelés (Keating, 1998 ; Faure & Négrier, 2007 ; Faure *et al.*, 2007 ; Douillet *et al.*, 2012). Tandis que l'action publique se territorialise, la question territoriale devient prégnante. Les systèmes de gestion territoriale se transforment et intègrent les nouvelles conceptions de l'action publique : plus de territorialisation, plus de rationalisation, plus de concertation, plus de transversalité, mais aussi plus d'anticipation. Mais comment ces institutions figurent-elle l'avenir et comment s'y projettent-elles ? On voit ici que les pouvoirs régionaux projettent un avenir régionalisé, les pouvoirs nationaux un avenir nationalisé. Dans un contexte de reconfiguration du pouvoir territorial, différencié mais partagé entre le Royaume-Uni et la France, « le territoire » apparaît donc un espace de légitimité et de leadership à (re)conquérir pour des institutions régionales en pleine croissance et pour des États centraux fragilisés par la crise des finances publiques et les difficultés de relance économique. Dans un contexte de reconfiguration du pouvoir territorial, les cartes prospectives viennent donc équiper un processus plus large de légitimation politique. Toute carte de l'avenir du développement territorial apparaît ainsi indissociablement comme une carte de l'avenir du pouvoir territorial.

Références :

- Akrich, M. (1992). The de-scription of technical objects. In W.E., Bijker & J., Law (Eds.), *Shaping Technology / Building Society* (pp.205-224), MIT Press.
- Akrich, M., Callon, M. & Latour, B. (2006). *Sociologie de la traduction. Textes fondateurs*. Paris : Presses des Mines.
- Andersson, J. (2018). *The Future of the World. Futurology, Futurists, and the Struggle for the Post-Cold War Imagination*, Oxford, Oxford University Press.
- Andersson, J. & Prat, P. (2015). Gouverner le « long terme »: La prospective et la production bureaucratique des futurs en France. *Gouvernement et action publique*, 3,(3), 9-29. doi:10.3917/gap.153.0009.
- Armatte, M. (2010), *La science économique comme ingénierie : quantification et modélisation*. Paris : Presses des Mines.
- Artioli, F. (2017). Les politiques du retrait territorial de l'État: Réformes de la carte militaire et gestion des mobilisations locales (1989-2012). *Gouvernement et action publique*, 1,(1), 81-106. doi:10.3917/gap.171.0081.
- Bailly, A., Glatron, M., Musso, P. (2001). « Les images dans les travaux de prospective de la DATAR », *Territoires 2020*, n°3, DATAR, pp. 11-25.
- Bailly, J-P. (1998). *Prospective, débat, décision publique*. Avis adopté par le Conseil économique et social au cours de la séance du 8 juillet 1998. Journal Officiel de la République Française, avis et rapports du Conseil économique et social.
- Barrault-Stella, L. (2014). Chapitre 13 / Jouer avec l'instrument: Les usages institutionnels et sociaux de la carte scolaire. Dans *L'instrumentation de l'action publique: Controverses, résistance, effets* (pp. 397-416). Paris: Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.).
- Benbouzid, B. (2017). Des crimes et des séismes: La police prédictive entre science, technique et divination. *Réseaux*, 206,(6), 95-123. doi:10.3917/res.206.0095.
- Benvéniste, E. (1966). Le langage et l'expérience humaine. *Problèmes du langage*, Paris :Gallimard.
- Bérard,Y. & Crespin, R. (Eds.) (2010). *Aux frontières de l'expertise. Dialogues entre savoirs et pouvoirs*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes.
- Bezès, P. (2009). *Réinventer l'État : les réformes de l'administration française, 1962-2008*. Paris : Presses universitaires de France et Centre d'études et de recherches de sciences administratives et politiques.
- Brizio, A. (2013). De la représentation des intérêts à l'expertise : pratiques et usages des sections prospectives au sein des Conseils Économiques et Sociaux Régionaux. Congrès de l'Association

- Française de Science Politique, Section thématique Prospective et action publique (ST 13), Paris.
- Cardon, D. (2018). « Le pouvoir des algorithmes ». *Pouvoirs*, 164,(1), pp.63-73. doi:10.3917/pouv.164.0063.
- Cole, A. & Stafford, I. (2015). *Devolution and Governance. Wales between capacity and constraint*. London : Palgrave Macmillan.
- Cole, A. (2007). La territorialisation de l'action publique au Royaume-Uni. *Revue française d'administration publique*, 121-122,(1), 131-144. doi:10.3917/rfap.121.0131.
- Cole, A. (2006). *Beyond devolution and decentralisation. Building regional capacity in Wales and Brittany*. Manchester University Press.
- Conseil économique, social et environnemental régional de Bretagne, (2013). *Les dynamiques territoriales de Bretagne en questions*. Rapporteurs A. Laplanche & J. Uguen. Rennes : CESER Bretagne.
- Conseil économique, social, et environnemental régional de Bretagne, (2012). La prospective au CESER de Bretagne. Présentation devant le Codespar le 11 décembre 2012 par Alain Even, Président, et Virginie Gicquel, Conseillère technique.
- Conseil régional de Bretagne (2004). *Un Contrat pour la Bretagne. Pour une vision stratégique, ambitieuse et partagée de la Bretagne*, Rennes : CR Bretagne.
- Cornilleau, L. (2016). La modélisation économique mondiale, une technologie de gouvernement à distance : Généalogie, circulations et traductions d'un modèle de la sécurité alimentaire globale de l'IFPRI. *Revue d'anthropologie des connaissances*, vol. 10, 2,(2), 171-196. doi:10.3917/rac.031.0171.
- Dahan, A. (2007). *Les modèles du futur. Changement climatique et scénarios économiques : enjeux politiques et économiques*. Paris : La Découverte.
- DATAR (2011). *Dynamiques, interdépendances et cohésion des territoires*, Rapport de l'Observatoire des territoires. Paris : La Documentation française.
- DIACT (2008). *Dynamiques et développement durable des territoires*. Rapport de l'Observatoire des territoires. Paris : La Documentation française
- Didier, E. (2007). Quelles cartes pour le New Deal ? De la différence entre gouverner et discipliner. *Genèses*, 68,(3), 48-74. doi:10.3917/gen.068.0048.
- Douillet, A-C, Faure, A., Halpern. C., Leresche, J-P (Eds.) (2012). *L'action publique locale dans tous ses états : différenciation et standardisation*. Paris : L'Harmattan.
- Durance P., Godet M., Mirénowicz P., Pacini V., (2007) *La prospective territoriale. Pour quoi faire ? Comment faire ?*, Paris, Cahier du LIPSOR, Série Recherche n°7.

- Faure, A. & Douillet, A-C (2005). *L'action publique et la question territoriale*. Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble.
- Faure, A., Muller, P., Leresche, J-P & Nahrath, S. (Eds.) (2007). *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*. Paris : L'Harmattan.
- Faure, A. & Négrier, E. (Eds.) (2007). *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale : critiques de la territorialisation*. Paris : L'Harmattan.
- Fischer, F. (2013). L'expertise politique et le tournant argumentatif : Vers une approche délibérative de l'analyse des politiques publiques. *Revue française de science politique*, vol.63,(3), 579-601. doi:10.3917/rfsp.633.0579.
- Fischer, F. [2003] (2012), *Reframing Public Policy. Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford : Oxford University Press.
- Fischer, F. & Forester, J. (Eds.) (1993). *The Argumentative Turn in Policy and Planning*. Durham : Duke University Press.
- Foucault, M. (1975). *Surveiller et punir : naissance de la prison*. Paris : Gallimard.
- Fourny, M-C. & Denizot, D. (2007). La prospective territoriale, révélateur et outil d'une action publique territorialisée. In R. Dodier, A. Rouyer & R. Sechet (Eds.) *Territoires en action et dans l'action* (pp.29-44). Rennes : Presses universitaires de Rennes.
- Gould, P., & Bailly, A. (Eds.) (1995), *Le pouvoir des cartes. Brian Harley et la cartographie*. Paris : Anthropos.
- Guiader V., (2008), *Socio-histoire de la prospective. La transformation d'une entreprise réformatrice en expertise d'État*, Thèse de doctorat en science politique, Université Paris IX.
- Haughton, G., Allmendinger, P., Counsell, D. & Vigar, G. (Eds.) (2010). *The New Spatial Planning. Territorial management with soft spaces and fuzzy boundaries*, Routledge.
- Haughton, G.& Allmendinger, P. (2008). The Soft Spaces of Local Economic Development, *Local Economy*, 23(2), 138-148, DOI: 10.1080/02690940801976216
- Healey, P. (1997). *Collaborative planning. Shaping places in fragmented societies*. Vancouver : UBC Press.
- Heley, J. (2013). Soft spaces, fuzzy boundaries and spatial governance in post-devolution Wales. *International journal of urban and regional research*. vol. 37,(4), 1325-1348. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2012.01149.x>
- Jacob, S. & Genard, J-L (Eds.) (2004), *Expertise et action publique*, Bruxelles : Éditions de l'Université de Bruxelles.

- Journal Officiel de la République française (2011). *Décret n°2011-887 du 26 juillet 2011 portant renouvellement de l'Observatoire des territoires*. JORF n°0173 du 28 juillet 2011, p.12878, texte n° 32.
- Kaddouri, L., Blaise, J-Y., Davoine, P-A., Mathian, H. & Saint-Marc, C. (2014), *État des lieux des représentations dynamiques des temporalités des territoires*. Rapport Final, PUCA.
- Keating, M. (1998). *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*. Edward Elgar Publishing.
- Lascombes, P. (2007). Gouverner par les cartes. *Genèses*, 68,(3), 2-3. doi:10.3917/gen.068.0002.
- Lascombes, P., & Le Galès P. (Eds.) (2004), *Gouverner par les instruments*. Paris : Presses de Sciences Po.
- Lascombes, P., & Le Galès P. (2007). *Sociologie de l'action publique*. Paris : Armand Colin.
- Le Bart, C. (2011). Marketing territorial. In R. Pasquier *et al.*, *Dictionnaire des politiques territoriales* (pp.324-329). Paris : Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.).
- Le Berre, S. (2017), *L'investissement politique du futur : un mode de légitimation et de gouvernement. Une comparaison Bretagne, Pays-de-Galles, Québec*. Thèse de doctorat en science politique : Université de Rennes 1.
- Le Bourhis, J. (2007). Du savoir cartographique au pouvoir bureaucratique. Les cartes des zones inondables dans la politique des risques (1970-2000). *Genèses*, 68,(3), 75-96. doi:10.3917/gen.068.0075.
- Le Galès, P. (2014). Gouvernance. Dans *Dictionnaire des politiques publiques: 4^e édition précédée d'un nouvel avant-propos* (pp. 299-308). Paris: Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.).
- Massardier, G. (1996), *Expertise et aménagement du territoire. L'État savant*. Paris : L'Harmattan.
- Mitchell, J. [2009] (2011). *Devolution in the UK*. Manchester : Manchester University Press.
- Motte, A. (2007). *La notion de planification stratégique spatialisée en Europe (1995-2005)*. Paris : PUCA.
- Muller, P. (2000), L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue française de science politique*, 50(2). 189-207. doi: <https://doi.org/10.3406/rfsp.2000.395464>
- Pasquier, R. (2016). Crise économique et différenciation territoriale. Les régions et les métropoles dans la décentralisation française. *Revue internationale de politique comparée*, vol. 23,(3), 327-353. doi:10.3917/ripc.233.0327.
- Pasquier, R. (2012). *Le pouvoir régional : Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*. Paris : Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.).

- Pasquier, R., Simoulin, V. & Weisbein, J. (Eds.), [2007] (2013). *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*. Paris : LGDJ.
- Pasquier, R. (2004). *La capacité politique des régions : Une comparaison France/Espagne*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes.
- Pasquier, R. (2003). Modèles régionaux d'action collective et négociation de l'action publique en France : une comparaison Bretagne/Centre. In D. Trom & P. Laborier (Eds.). *Historicités de l'action publique* (pp.137-158). CURAPP - Presses Universitaires de France.
- Petit Jean, M. (2016). *L'institutionnalisation de la prospective dans l'action publique : analyse comparée des systèmes politico-administratifs britanniques, néerlandais et wallon*. Thèse de doctorat en sciences politiques et sociales : Université Catholique de Louvain.
- Pinson, G. (2009). *Gouverner la ville par projet: Urbanisme et gouvernance des villes européennes*. Paris: Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.).
- Polak, F. (1973). *The image of the Future*. Amsterdam, Elsevier.
- Ricoeur P. ([1985] 1991), *Temps et récit. Le temps raconté*, Tome 3, Paris, Seuil.
- Rihoux, B., de Mmeur, G., Marx, A., Van, G. & Bursens, P. (2004). Une " troisième voie " entre approches qualitative et quantitative : Benoît Rihoux, Gisèle de Meur, Axel Marx, Geert van Hootegem, Peter Bursens : "l'analyse comparée systématique de cas" : ouvrir le(s) débat(s). *Revue internationale de politique comparée*, vol. 11,(1), 117-153. doi:10.3917/ripc.111.0117.
- Rio, R. (2015), *Gouverner les institutions par le futur : usages de la prospective et construction des régions et des métropoles en France (1955-2015)*. Thèse de doctorat en science politique : Université Lumière – Lyon 2.
- Sahlin-Andersson ,K. & Engwall, L. (Eds.) (2002). *The Expansion of Management Knowledge. Carriers, Flows and Sources*. Stanford : Stanford University Press.
- Simoulin, V. (2003). La gouvernance et l'action publique : le succès d'une forme simmélienne. *Droit et société*, 54,(2), 307-326.
- UK Government Office for Science (2010). *Land Use Futures: Making the most of land in the 21st century*, Final Project Report. London : Crown Copyright.
- Welsh Government (2011). *Understanding Wales' Future. A Resource to help us to think systematically about the future of Wales*. Cardiff : Crown Copyright.
- Welsh Government (2008). *People, Places, Futures. The Wales Spatial Plan 2008 Update*. Cardiff : Crown Copyright.
- Welsh Assembly Government (2004). *The Wales Spatial Plan*. Cardiff : Crown Copyright.