ANNÉE 2017

THÈSE / UNIVERSITÉ DE RENNES 1
sous le sceau de l'Université Bretagne Loire

pour le grade de

DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ DE RENNES 1

Mention : Science politique

Ecole doctorale Droit Science politique (DSP)

Sylvain Le Berre

Préparée à ARENES-Crape (UMR 6051)
Centre de recherches sur l'action politique en Europe
CNRS / Université de Rennes 1 / IEP de Rennes / EHESP Rennes

L'investissement politique du futur : un mode de légitimation et de gouvernement.

Une comparaison Bretagne, Pays-de-Galles, Québec

Thèse soutenue à Rennes le 24 novembre 2017

devant le jury composé de :

Alistair COLE
Professeur de science politique – Sciences Po Lyon / *examinateur*

Anne-Cécile DOUILLET
Professeur de science politique – Université Lille II / *rapporteur*

Claire DUPUY
Maîtresse de conférences en science politique – Sciences Po Grenoble / *rapporteur*

Andy SMITH
Directeur de recherche FNSP – Sciences Po Bordeaux – Centre Emile Durkheim / *examinateur*

Thibault TELLIER
Professeur d'histoire contemporaine – Sciences Po Rennes / *examinateur*

Romain PASQUIER
Directeur de recherche CNRS – Arènes UMR 6051 / *directeur de thèse*

Remerciements

Je tiens tout d'abord à remercier Alistair Cole, Anne-Cécile Douillet, Claire Dupuy, Andy Smith et Thibault Tellier pour avoir accepté de participer à ce jury de thèse.

Je tiens à remercier chaleureusement mon directeur de thèse, Romain Pasquier, pour tous ses conseils avisés, et pour m'avoir laissé la liberté de l'exploration.

Je voudrais aussi remercier le Conseil régional de Bretagne, le Gouvernement du Pays-de-Galles et le Gouvernement du Québec pour m'avoir ouvert leurs portes, et permis d'enquêter en toute liberté. J'en profite pour remercier toutes les personnes qui peuplent cette thèse, pour avoir répondu bien souvent avec enthousiasme à mes sollicitations et mes questions. Une pensée particulière pour Emmanuelle Lefèvre, Mélanie Fonton, Loranne Bailly, Sébastien Hamard, Marianne Paboeuf, Victor Villain, et tous mes anciens collègues du Conseil régional de Bretagne. Une pensée également pour Hugh Rawlings, Sarah Canning, Andrew Felton et Khalid Afzal du Gouvernement du Pays-de-Galles pour leur bienveillance et leur confiance. Un chaleureux remerciement également à Alistair Cole pour son hospitalité, ses conseils et son aide inestimable pour pénétrer les arcanes du pouvoir gallois. Enfin, merci beaucoup à Mario Carrier, de l'Université Laval de Québec, pour son accompagnement et ses précieuses leçons sur l'histoire et le système politique québécois.

Un grand merci à Marylène Bercegeay et à Brice Noël, pour leur travail quotidien au sein du laboratoire, sans lequel ce parcours doctoral n'aurait pas été possible. J'en profite aussi pour remercier Ombeline Serot et Véronique Leblanc : grâce à elles ce fut un réel plaisir de faire mes premiers pas d'enseignant à l'IEP. Mes pensées vont aussi à tous les membres de Arènes-Crape, en particulier mes camarades du quotidien, pour votre solidarité et toutes ces discussions informelles mais fertiles qui ponctuent le quotidien d'une unité de recherche : Maëlle, Clémentine, Pierre W., Thomas, Alix, Pierre R., Alice, Jeanne C., et Jeanne T., Brice, Patrice… Un grand merci à Nicolas, Pauline et Chloé, pour tous ces échanges fructueux au sein du PAP.

Je voudrais aussi saluer tous les chercheurs qui m'ont initié à la sociologie et à la science politique : Philippe Leroy bien-sûr, à qui je dois énormément, et qui fut le premier à m'encourager dans la voie doctorale, Christian Le Bart, pour son attention et la richesse de ses enseignements, Yann Bérard aussi, pour nos discussions sociologiques, et les pétanques. J'ai enfin une pensée particulière pour Philippe Garraud, qui vient de nous quitter.

A mes vieux camarades d'étude, Pierre-André, Hoel, Baptiste, Grégoire, François C., François B., mais aussi Laure, Antoine, Fanny, Thomas, Arnaud, Laureline : à toutes nos discussions à bâton rompu, et à l'amitié !

A mes parents, pour leur soutien de tous les instants, et pour avoir accepté d'occuper leur paisible retraite à corriger mes fautes d'orthographes. A Marie-Pierre et Michel pour m'avoir si souvent hébergé durant mes séjours rennais. A vous, Denis et Guénolé, et à toi aussi, Carole, pour tout.

Table des matières

Introduction générale.....15

1. L'invention du futur comme catégorie d'action politique.....19

1.1 Dire l'avenir, des dieux aux princes.....19

1.2 La connaissance du futur : un enjeu politique pour le souverain.....21

2. Investissement politique du futur et trajectoires des modèles politiques.....22

2.1 Anticipation, territoires, action : entre *knowability* et *governability*.....23

2.2 L'anticipation à l'épreuve des transformations de l'action publique.....25

3. Enjeux de méthode : cadrage préalable et adaptation à des terrains mouvants.....26

3.1 Sortir du nationalisme méthodologique.....27

3.2 Enquêter parmi les définitions autochtones d'un objet d'étude inter-sectoriel.....31

3.3 « Bricoler » une stratégie comparative nomade.....36

3.4 Construction du plan et stratégie d'écriture.....38

Partie I : L'invention du futur comme catégorie d'action politique.....41

Introduction de la première partie.....43

Chapitre I : Anticiper l'avenir de la nation.....45

Introduction.....47

1. L'anticipation française : prévision, planification, prospective.....48

1.1 Les premières formes d'anticipation entre science et politique.....48

1.1.1 La crise de 1929, point de départ de la pensée prospective.....49

1.1.2 La Seconde guerre mondiale, moment structurant pour l'institutionnalisation de l'anticipation.....50

1.2 Les premiers foyers français de prospective : de Gaston Berger à Bertrand de Jouvenel. .52

1.2.1 Les fondations intellectuelles du premier courant prospectif.....53

1.2.2 Du Centre International de Prospective au Centre d'Études Prospectives : l'institutionnalisation du premier foyer d'anticipation.....54

1.2.3 Le deuxième foyer de prospective : Futuribles et l'influence du modèle nord-américain.....56

2. L'anticipation canadienne, entre influence états-unienne et européenne.....58

2.1 Les premières anticipations canadiennes : *horizon scanning* et *short-term forecasting*.....58

2.1.1 La prévision au service de la relance économique et de la connaissance démographique.....59

2.1.2 Le rôle central du Bureau Fédéral de la Statistique dans l'étatisation et la coordination de la prévision.....61

2.2 L'institutionnalisation de l'anticipation via les *think tanks* canadiens.....63

2.2.1 Swinging sixties pour les think-tanks canadiens.....64

2.2.2 La Commission Gordon : légitimation d'une anticipation économique nationale.....66

3. L'anticipation britannique : entre stratégie internationale et développement économique 67

3.1 De la science fiction aux *think tanks* : émergence de l'anticipation britannique.....68

3.1.1 Les premières formes d'anticipation entre réflexion économique, urbaine et sociale.....68

3.1.2 Entre université et gouvernement, le développement de l'anticipation stratégique au sein des premiers think tanks politiques.....70

3.1.3 Au nom de l'intervention étatique, le développement de l'anticipation stratégique au sein des premiers think tanks économiques.....72

3.2 L'institutionnalisation de l'anticipation britannique après 1945.....75

3.2.1 Influence de The Fabian Society dans les réformes travaillistes d'après-guerre.....75

3.2.2 L'institutionnalisation d'une capacité d'anticipation étatique via le Bureau central des statistiques.....77

Chapitre II : Planifier l'avenir de la nation.....81

Introduction.....83

1. Consensus national, planification du futur et restauration de l'État français.....84

1.1 De la IVème à la Vème République : moderniser pour gouverner, centraliser pour légitimer 84

1.1.1 Planifier l'économie, moderniser les institutions pour restaurer l'autorité de l'État.....85

1.1.2 La structuration d'un système planificateur.....89

1.2 Le futur à la rencontre de l'aménagement : domestication de la prospective par la planification.....91

1.2.1 Le Groupe 1985 : vers une planification prospective.....92

1.2.2 L'entrée de la prospective à la DATAR : entre prospective de gouvernement et réformisme rationnel territorial.....94

2. Modernisation institutionnelle et expérience planificatrice au Royaume-Uni dans un contexte de tension centre-périphérie.....96

2.1 Consensus centraliste et dualité territoriale de l' « ancien régime » aux années 1960.....96

2.1.1 Le consensus centralisateur d'après-guerre au profit du caractère unitaire de l'État.....97

2.1.2 « Let us face the future » : la construction d'un État-Providence centralisé dans les pas du Post-War concensus.....99

2.2 Une modernisation de l'État sur le modèle français ?.....103

2.2.1 L'intérêt des Travaillistes pour la planification du développement territorial.....*104*

2.2.2 De la planification nationale à la régionalisation de la planification.....*106*

3. Affirmation d'une capacité de projection et de planification étatique au Canada.....109

3.1 Un renforcement de l'État fédéral de 1945 aux années 1960.....109

3.1.1 Un État fort pour un fédéralisme modernisé.....109

3.1.2 Les prémices d'un système planificateur canadien.....*111*

3.1.3 De la légitimation de l'anticipation à son intégration à la planification économique.....114

3.2 Une planification accompagnant aussi l'affirmation de l'État provincial.....116

3.2.1 La Révolution Tranquille ou la planification de la nation.....116

3.2.2 L'expérience d'une territorialisation de la planification, entre planification régionalisée et régionalisation politique.....119

Conclusion de la première partie.....123

Partie II : L'investissement politique du futur comme mode de légitimation.....131

Introduction de la deuxième partie.....133

Chapitre III : Inventer un avenir régionaliste.....135

Introduction.....137

1. Préserver la grandeur du passé : des provincialismes d'abord conservateurs.....139

1.1 Romantisme culturel et nostalgie provincialiste à l'émergence du nationalisme breton. .139

1.1.1 Du romantisme provincialiste aux prémices du nationalisme breton.....139

1.1.2 Affirmation du nationalisme breton sous l'influence du nationalisme irlandais.....*141*

1.2 L'émergence d'un nationalisme canadien-français entre provincialisme défensif et conservatisme culturel.....142

1.2.1 Émergence et division d'un libéralisme canadien nationaliste au XIXème siècle.....*143*

1.2.2 Expansion canadienne et affirmation d'un provincialisme québécois conservateur.....*144*

1.3 Entre progressisme et non-conformisme, émergence tardive d'un nationalisme politique au Pays-de-Galles.....147

1.3.1 La lutte des classes au détriment du nationalisme.....*147*

1.3.2 Émergence d'un nationalisme progressiste dans le sillon du non-conformisme.....*149*

2. Inventer un avenir providentiel : des provincialismes conservateurs aux nationalismes socio-démocrates.....152

2.1 Émergence d'une sociale-démocratie souverainiste québécoise : à la conquête de l'avenir national.....152

2.1.1 Rencontre entre la sociale-démocratie grandissante et l'aspiration à la souveraineté.....153

2.1.2 Une révolution souverainiste sociale-démocrate tournée vers l'avenir.....156

2.2 Affirmation d'un nationalisme social-démocrate gallois : modernisation et dévolution. .159

2.2.1 La conversion des Travaillistes au régionalisme social-démocrate.....160

2.2.2 De la révolution sociale aux prémices d'un nationalisme gallois progressiste.....162

2.3 Émergence d'une sociale-démocratie régionale bretonne : rattrapage régional et modernisation territoriale.....165

2.3.1 De la bipolarisation entre le gaullisme et la démocratie-chrétienne à l'émergence d'une sociale-démocratie régionaliste.....165

2.3.2 La correspondance entre sociale-démocratie, région, et futur.....167

Chapitre IV : planifier la régionalisation de l'avenir.....171

Introduction.....173

1. La régionalisation de la planification en Bretagne : de la régionalisation fonctionnelle à la régionalisation politique.....174

1.1 Entre régionalisation du plan et institutionnalisation de l'espace régional.....174

1.1.1 Une régionalisation planificatrice au nom du consensus national.....175

1.1.2 Le mouvement des comités d'expansion : vers une régionalisation coproduite.....177

1.2 L'investissement politique du futur en Bretagne : un régionalisme économique tourné vers la modernisation.....179

1.2.1 Aménager l'avenir de la région.....180

1.2.2 L'expertise du CELIB : une prospective qui ne dit pas son nom.....183

2. La construction d'un État québécois dans les pas de la Révolution Tranquille.....188

2.1 Le renouvellement du nationalisme québécois : du provincialisme défensif à la légitimation d'un État provincial.....189

2.1.1 De la résistance conservatrice à la Révolution Tranquille.....189

2.1.2 La Révolution Tranquille : construire un État-Providence provincial.....193

2.2 L'investissement politique du futur au Québec : planifier l'avenir de la nation québécoise 196

2.2.1 La rationalisation de la planification au service de l'affirmation de l'État provincial.....197

2.2.2 La territorialisation de la planification, entre planification régionalisée et régionalisation politique.....198

L'enquête-participation du Lac Saint-Jean :.....199

Le Bureau d'Aménagement de l'Est du Québec (BAEQ) :.....202

3. La différenciation territoriale au Pays-de-Galles, entre territorialisation de l'État britannique et régionalisme politique.....206

3.1 De la territorialisation du centre anglais à l'institutionnalisation de la périphérie galloise 207

3.1.1 La modernisation de l'État sur le modèle français : planification nationale et régionalisation planificatrice.....*207*

3.1.2 L'institutionnalisation des affaires galloises : territorialiser l'État et endiguer le nationalisme gallois.....*209*

3.2 L'investissement politique du futur au Pays-de-Galles : un objectif de renouvellement social pour un avenir régionalisé.....211

3.2.1 « The Welsh Outlook » : anticiper le changement social au nom d'un nationalisme politique libéral.....212

3.2.2 De l'urbanisme à la région : la planification urbaine comme outil de régionalisation politique.....213

3.2.3 « A new Britain » : quand la sociale-démocratie favorise la régionalisation de l'avenir.....215

Conclusion de la deuxième partie.....219

Partie III : L'investissement politique du futur comme mode de gouvernement.....229

Introduction de la troisième partie.....231

Chapitre V : Réorganiser les territoires au nom de l'avenir.....235

Introduction.....237

1. La mutation du modèle français : fin du centralisme et régionalisation inaboutie.....238

1.1 Vers une nouvelle gestion des territoires pour une « Nouvelle Société ».....239

1.1.1 De la planification du territoire au développement territorial.....*239*

1.1.2 La transformation des CODER en Établissements Publics : la reconnaissance d'une fonction délibérative et d'expertise.....241

1.2 Nouvelle conception du changement et renouveau régional.....243

1.2.1 De la « Datar Canadair » à la contractualisation de la planification.....243

1.2.2 Naissance de la collectivité régionale : un nouvel espace démocratique légitime.....*246*

2. La mutation du modèle canado-québécois sous une double pression souverainiste et décentralisatrice.....247

2.1 La question du statut du Québec : un fédéralisme sous tension souverainiste.....248

2.1.1 L'indépendance du Québec, « chemin de l'avenir » ?.....248

2.1.2 Après l'échec du souverainisme, un avenir à l'intérieur ou à l'extérieur du Canada ?.....252

2.2 La question du développement du Québec : les régions en quête d'avenir.....255

2.2.1 Du régionalisme économique à la régionalisation de la planification.....255

2.2.2 Aménager l'avenir : le choix des régions.....262

3. La mutation du modèle britannique : recentralisation et privatisation.....269

3.1 Une recentralisation de l'organisation territoriale de l'État.....270

3.1.1 Reprise en main centralisatrice et rationnement néo-libéral.....270

3.1.2 La dynamique dévolutionniste enrayée.....275

3.2 L'étrange mort de la planification britannique.....280

3.2.1 L'essoufflement de la régionalisation et la réduction des ambitions planificatrices dans les années 1970.....280

3.2.2 Le Thatchérisme paradoxal : mort et résurrection du regional planning.....283

Chapitre VI : La décentralisation du futur.....291

Introduction.....293

1. Territorialisation et diversification du système français d'anticipation.....294

1.1 Externalisation et contractualisation de l'expertise prospective nationale.....294

1.1.1 Le rôle moteur du couple CGP-DATAR dans le champ prospectif des années 1970.....295

1.1.2 Multiplication, internationalisation et concurrence des énonciateurs du futur.....298

1.2 Vers une régionalisation de la capacité prédictive : l'exemple breton.....302

1.2.1 L'Établissement Public Régional de Bretagne dans les pas du CELIB.....302

1.2.2 Les prémices d'une prospective planificatrice au Conseil régional de Bretagne.....305

2. La mutation du système canadien entre développement et territorialisation.....308

2.1 Institutionnalisation et déclin des *Futures studies* canadiennes.....308

2.1.1 La domestication des Futures studies par l'administration fédérale.....309

2.1.2 Influence américaine et multiplication des énonciateurs du futur hors de l'administration fédérale.....314

2.2 Le développement de l'anticipation québécoise, entre *futures studies* et planification prospective.....318

2.2.1 L'institutionnalisation de la prospective québécoise entre influence américaine et influence française.....318

2.2.2 La domestication de la prospective par l'administration provinciale.....322

2.2.3 Vers une régionalisation de la prospective territoriale québécoise.....329

3. La naissance d'un courant prospectif britannique.....333

3.1 L'institutionnalisation fragile d'une capacité prédictive publique.....333

3.1.1 La capacité prédictive au niveau ministériel : bref intérêt pour l'anticipation planificatrice et développement de l'anticipation technologique.....334

3.1.2 La difficile intégration de l'anticipation stratégique au sommet de la pyramide politico-administrative.....337

3.2 Agencification, externalisation et décentralisation du champ prospectif britannique.....340

3.2.1 L'agencification de la capacité publique d'anticipation.....340

3.2.2 Externalisation de la capacité d'anticipation et développement d'un style prospectif britannique entre technological forecasting et foresight.....344

3.2.3 Une fragile régionalisation de la capacité prédictive au Pays-de-Galles.....347

Conclusion de la troisième partie.....355

Partie IV : Vers des modèles différenciés de gouvernance du futur.....359

Introduction de la quatrième partie.....361

Chapitre VII : Le futur pour le Conseil régional de Bretagne, un registre de légitimation et de communication territoriale.....365

Introduction.....366

1. Relance de la prospective et institutionnalisation régionale.....367

1.1 Le retour à l'agenda de la planification et de l'anticipation.....368

1.1.1 Le renouveau de la question territoriale du début des années 1990.....369

1.1.2 Une rhétorique prospective au cœur du retour à l'agenda de l'aménagement.....370

1.1.3 Vers une nouvelle architecture territoriale confirmant le rôle d'expertise et d'animation du Conseil régional.....372

1.2 La Loi Voynet, ou la reconnaissance de la région comme producteur de prospective.....375

1.2.1 La région, au cœur de la nouvelle organisation territoriale du développement.....375

1.2.2 La justification d'une prospective régionalisée : anticipation, gouvernance et renouvellement démocratique.....377

2. La prospective territoriale, un registre de légitimation et un style politique délibératif 381

2.1 « Bretagne 2015 » : la légitimation par la concertation.....381

2.1.1 De la difficile domestication du SRADT à la mise en route d'un processus de concertation régionale.....382

2.1.2 La prospective, un instrument de mobilisation régionale et de production de consensus territorial.....384

2.1.3 La mise en récit de la concertation régionale comme gestion du changement.....386

2.2. La prospective territoriale, nouveau registre d'imputabilité et mise en scène d'une gouvernance régionale.....390

2.2.1 Le « Contrat pour la Bretagne » : mobilisation régionale et mise en récit d'une gouvernance territoriale.....391

2.2.2 « Bretagne 2030 », un instrument de connaissance et de communication territoriale.....397

Chapitre VIII : Le futur pour le Gouvernement du Pays-de-Galles, un instrument de légitimation et de gouvernement.....411

Introduction.....412

1. La territorialisation de l'action publique britannique : décentralisation et dévolution. 414

1.1 Vers un mouvement de décentralisation et de régionalisation.....415

1.1.1 Le retour à l'agenda de la régionalisation dans les années 1990.....415

1.1.2 New Labour et territorialisation de l'action publique.....419

1.2 Dévolution et construction d'un espace politique autonome au Pays-de-Galles.....423

1.2.1 Le chemin vers la dévolution.....424

1.2.2 Une différenciation territoriale dans les pas d'une dévolution croissante.....427

2. L'anticipation stratégique galloise : la connaissance au service du gouvernement.....433

2.1 L'anticipation territoriale : connaissance du territoire et gouvernance.....434

2.1.1 La relance de l'activité prospective britannique : des technologies aux territoires.....434

2.1.2 L'anticipation territoriale : production de sens partagé et discours connexionniste.....439

2.1.3 Domestication de la prospective et gouvernance de la connaissance.....446

2.2 Anticipation et dévolution : le futur entre légitimation communicationnelle et réflexion stratégique.....451

2.2.1 L'anticipation constitutionnelle : des relations inter-gouvernementales aux consultations publiques.....451

2.2.2 The Wales we want : le futur comme registre de légitimation.....455

Chapitre IX : Le futur pour le Gouvernement du Québec, du registre souverainiste à l'instrument de gouvernance territoriale.....463

Introduction.....465

1. De l'État aménageur à l'État stratège.....467

1.1 L'investissement politique du futur au cœur de la recomposition du paradigme étatique et de la réforme de l'action publique.....468

1.1.1 Le référendum de 1995 et la Commission sur l'avenir : investir le futur par le souverainisme 468

1.1.2 Le développement du discours de la gouvernance stratégique : investir le futur par l'action publique.....472

1.1.3 La réorganisation territoriale de l'État : investir le futur par la territorialisation.....476

1.2 Vers la planification stratégique spatialisée : le futur comme horizon de la gouvernance 481

1.2.1 De la concertation du développement local à la planification collaborative du développement durable.....481

1.2.2 La rationalité projective au cœur du recentrage stratégique de l'État et du renouveau de l'aménagement du territoire.....487

2. Les territoires de l'anticipation stratégique québécoise : production de sens partagé et nouveau registre d'imputabilité.....493

2.1 Le paysage prospectif québécois : le « visionnement » au détriment de la prospective ? 494

2.1.1 La faible structuration de la prospective comme activité de conseil en politiques publiques 495

2.1.2 La difficile traduction de la prospective dans l'administration provinciale.....497

2.1.3 La prospective locale dans l'ombre de la concertation et du design urbain.....500

2.2 L'anticipation participative territoriale, entre communication, légitimation et gouvernance 503

2.2.1 Le développement de la prospective comme instrument de gouvernance régionale : révélateur d'une territorialisation de l'action publique.....504

2.2.2 L'anticipation comme instrument de légitimation et de communication provinciale : l'exemple de Destination 2030.....510

Conclusion de la quatrième partie.....517

Conclusion générale.....525

Annexes.....533

Annexe n°1.....534

Annexe n°2.....539
Annexe n°3.....540
Annexe n°4.....541
Annexe n°5.....541
Annexe n°6.....542
Annexe n°7.....542
Annexe n°8.....543
Annexe n°9.....545
Bibliographie.....547
Corpus.....583
Organisation du corpus.....583
Sommaire du corpus.....584
Anticipation stratégique – documents théoriques et d'expertise.....586
Planning et Aménagement du territoire.....601
Documents et archives des institutions européennes.....609
Décentralisation, régionalisation, et relations intergouvernementales.....610
Programmes de gouvernement et politiques publiques.....614
Documents et programmes de partis et groupes politiques.....617
Médias.....619
Discours politiques.....621
Documents divers, essais et témoignages.....628

Introduction générale

Été 2013. La France tarde à sortir de la crise, le Président Hollande semble peiner à imposer « son cap » politique, le Gouvernement lance alors un séminaire sur l'avenir de la France à l'horizon 2025 et annonce que des orientations seront prises en conséquence[1] : pour sortir du marasme actuel, il faudrait se projeter dans un horizon plus lointain, en l'occurrence en 2025, suivant le vieil adage *« gouverner, c'est prévoir »*. Quelques semaines plus tôt se tient à Saint-Brieuc la première rencontre du projet prospectif « Bretagne 2030 », lors de laquelle Pierrick Massiot, Président du Conseil régional de Bretagne, déclare :

> *« Il ne s'agit pas d'entrer dans l'avenir à reculons, bien au contraire, et il nous faudra articuler le temps court et le temps long, tirer profit des expériences du passé, qu'elles soient bonnes ou pas, et ainsi tracer de nouvelles perspectives* […] *Notre but est de faire émerger des idées nouvelles, sans tabou ni a priori. L'objectif immédiat n'est pas de définir une stratégie de développement, mais de tracer les lignes d'une ambition collective, de dessiner la Bretagne que nous voulons. »*[2]

Février 2014. L'Assemblée du Pays-de-Galles lance une *« concertation nationale »*, pour cinq ans, appelée « The Wales we Want », afin de recueillir la parole des Gallois sur leurs expériences, leurs problèmes et leurs espoirs pour le futur[3]. Cette concertation nationale est présentée comme une opportunité pour les habitants du Pays-de-Galles de *« partager leurs visions pour le Pays-de-Galles à construire pour les générations futures »*[4]. En 2011 déjà, dans son Programme de gouvernement, le Premier Ministre Carwin Jones déclarait :

> *« Construire le Pays-de-Galles de demain est quelque chose qui concerne chacun d'entre nous* […] *Dans bien des domaines, le Gouvernement du Pays-de-Galles dispose de moyens qui ont une plus grande influence sur le long-terme que sur le court-terme. La réussite viendra si l'on tient le cap. »*[5]

---

1 Séminaire gouvernemental « La France dans dix ans », 19 août 2013.

2 Intervention de Pierrick Massiot, « Rencontre des Territoires », Saint-Brieuc, 8 juin 2013.

3 *« Encouraging people to speak about their experience, their struggles and their hopes for the future* [which] *should be at the centre of any culture »*. Discours de Michael Sheen, acteur gallois de renom, lors de l'inauguration de la démarche The Wales We Want, à Cardiff, le 18 février 2014.

4 *« To share your views on the Wales we want for our future generations ».* Site internet The Wales we want, page d'accueil, consultée le 17/05/2015. Site clôturé.

5 *« Creating the Wales of the future is something that involves all of us* […] *In most areas, the tools available to the Welsh Government are ones that can have a bigger influence over the long-term rather than in the short-term. Success will come from setting a clear direction ».* Carwin Jones, Ist Minister of Wales, *Programme for Government 2011*, « foreword », p.III.

Au même moment, en février 2014, le Gouvernement du Québec publie un Livre blanc sur la jeunesse intitulé « Une génération aux multiples aspirations ». Ce document est la synthèse d'une vaste consultation nationale, appelée « Destination 2030 », amorcée en mai 2013. Cette consultation était censée récolter les aspirations des jeunes Québécois pour, comme l'espérait Pauline Marois alors Premier Ministre du Québec, les réconcilier avec la classe politique suite au « Printemps d'érable »[1] :

> *« Au printemps 2012, les jeunes ont été nombreux à prendre la parole pour réclamer des changements dans notre société. Depuis le 4 septembre, nous avons rétabli le dialogue avec la jeunesse québécoise.* [...] *Il est désormais impératif de nous doter de mécanismes et de façons de faire pour que les décideurs politiques ne soient plus jamais coupés de la génération montante. »*[2]

Ces trois exemples font mention d'exercices d'anticipation réalisés récemment par le Conseil régional de Bretagne, l'Assemblée et le Gouvernement du Pays-de-Galles, ainsi que par le Gouvernement du Québec. L'anticipation stratégique semble ainsi faire l'objet d'un intérêt croissant de la part des espaces politiques *« intermédiaires »*[3], où ils sont généralement conçus comme des outils d'aide à la décision, mais aussi, dorénavant, souvent présentés comme des démarches participatives visant à produire une « vision partagée » de l'avenir. La production et la projection de connaissances, l'anticipation de risques et d'opportunités sur un territoire, et la formulation d'une vision de l'avenir sont aujourd'hui, en effet, des pratiques fréquemment utilisées dans le processus de formulation et de justification des politiques publiques en Europe comme au Canada, afin de fixer une « vision stratégique », ou du moins une « ambition collective » pour l'avenir d'un territoire. Si les conditions d'émergence et de recours aux diverses formes d'anticipation varient selon les espaces politiques et les périodes historiques[4], il semble néanmoins qu'aujourd'hui les exercices d'anticipation connaissent un réel engouement en Europe comme au Canada. C'est pourquoi notre intérêt se porte sur ces démarches d'anticipation, tout particulièrement aux sein de

1 Il s'agit du nom donné à l'important mouvement social et étudiant de contestation du pouvoir Libéral en place, au printemps 2012.

2 Déclaration de Pauline Marois, Premier Ministre du Québec, dans Secrétariat à la Jeunesse, « Destination 2030. Pauline Marois lance les travaux de la nouvelle politique jeunesse du Québec », communiqué de presse, Gouvernement du Québec, 23 mai 2013.

3 Pasquier R., *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance.* Paris, Presses de Sciences Po, 2012, p.326.

4 Colonomos A. *La politique des oracles. Raconter le futur aujourd'hui*, Paris, Albin Michel, 2014 ; Cazes B., *Histoire des futurs. Les figures de l'avenir de saint Augustin au XXIe siècle*, Paris, L'Harmattan, 2008 ; Minois G., *Histoire de l'avenir. Des prophètes à la prospective*, Paris, Fayard, 1996.

ces *« espaces intermédiaires »*[1] que sont les régions contemporaines – en l'occurrence la Bretagne, le Pays-de-Galles et le Québec, qui constituent nos terrains de recherche – car elles sont traversées par des dynamiques culturelles, économiques et politiques, à la fois singulières et communes, qui en font des territoires fertiles pour l'analyse du changement politique.

1. L'invention du futur comme catégorie d'action politique

Des augures et des oracles du monde antique consultés avant toute prise de décision importante pour la cité[2], à la longue-vue de Galilée pour l'art de la guerre[3], jusqu'aux projections économiques ou démographiques des États[4], l'anticipation est une logique de pensée visant à produire une forme de connaissance à la fois sur ce qui pourrait advenir, sur le lieu de cet à-venir, et sur les conséquences pour l'action présente. L'anticipation participe donc d'une rationalité projective et d'un régime de maîtrise, tant du temps que de l'espace, nécessitant réciproquement une maîtrise de l'énonciation du futur, mais donc aussi de ses énonciateurs. Car cette maîtrise est le jeu d'une tension entre la nécessaire unité du politique et la multiplicité des énonciateurs potentiels de l'avenir.

1.1 Dire l'avenir, des dieux aux princes

Des haruspices aux prospectivistes, de la pythie aux analystes des agences de notation, perdure une grammaire de l'art divinatoire, entre croyance et pouvoir. L'attention aux augures est permanente : des signes impératifs ou oblatifs de la divination romaine[5] aux indicateurs chiffrés et « signaux faibles » de la prospective contemporaine. L'énonciation de « la vision » scande une continuité du passé dans l'avenir, formant ainsi, de séquences prédictives en séquences prédictives, *« une vision du monde préétablie »*[6]. La scientificité des projections et l'éthique de la conviction de l'expert prolongent étrangement *le charisme* de l'haruspice. La narration prédictive repose une

1 Pasquier R., op. cit., 2012, p.326.
2 Cazes B., op. cit., 2008, p.27-37 ; Minois G., op. cit., 1996, p.17-127.
3 Colonomos A. op. cit., 2014, p.9-13.
4 Fourquet F., *Les comptes de la puissance. Histoire de la comptabilité nationale et du plan*, Paris, Encres, 1980.
5 Kany-Turpin J., « Introduction » dans Cicéron, *De la divination*, [44 av. J-C], Paris, GF Flammarion, 2004, p.13-19 ; Colonomos A., op. cit. 2014 p.42-43 et p.71.
6 Colonomos A., op. cit. 2014, p.86.

dialectique entre menaces de l'avenir et optimisme de la stratégie, faisant le pari des évolutions possibles, favorables ou défavorables au Prince qui commande la prévision. Ainsi apparaissent des modèles archétypaux de l'anticipation, de la divination pré-moderne à la prévision scientifique. Mais s'il existe des motifs de permanence dans la manière de chercher à lire l'avenir, il existe une différence fondamentale entre une vision de l'avenir inspirée par les dieux aux prêtres et un avenir calculé par des experts dans des sociétés modernes, croyant en la science, la politique du présent et à la pluralité des futurs possibles[1]. En revanche, l'enjeu de l'*autorité* reste la question centrale. Dans la conception antique, si la consultation des oracles était intimement liée à l'exercice du pouvoir, notamment en cas de guerre, le futur était compris comme le fruit de la volonté des dieux, dont les Princes n'étaient que les exécutants. Si Cicéron s'interrogeait déjà en son temps sur le rapport entre prédiction, religion, et politique[2], la manière de croire à une annonciation du futur change avec la modernité philosophique et politique. Le futur n'est en effet plus aujourd'hui uniquement affaire de providence divine, mais s'est sécularisé, devenant également une affaire de projet politique, de transformation du temps présent, en raison de l'émergence de l'idée de *progrès*, à partir du XVIIème siècle[3], conjointement à l'autonomisation progressive du politique vis-à-vis du religieux[4], accompagnant l'affirmation de l'État, en Europe, du XIIème au XVIIIème siècle[5], et la genèse de l'individu moderne[6].

Ainsi a émergé l'idée fondamentalement moderne que le futur n'est pas uniquement le fruit de la volonté des dieux et de l'autorité des ancêtres, c'est-à-dire correspondant à une forme de destinée, mais bien le fruit du travail de l'homme, de son action transformatrice du monde. A partir du moment où le monde n'est plus l'expression de la *prévoyance* divine, s'impose alors à l'homme, sous l'influence de l'autofondation cartésienne de la raison et de la révolution copernicienne, *« la*

1 Dans l'antiquité, l'anticipation repose sur l'art divinatoire, dont la connaissance est inspirée des dieux, y compris pour ce qui concerne les affaires publiques. Par exemple, dans la Rome antique, les prêtres réactualisent chaque année l'*augurium maximum* de Romulus, pour célébrer la fondation de Rome, et par extension *in-augurer* chaque année l'espace romain : c'est ainsi que *« les augures peuvent garantir à Rome la maîtrise de son avenir »* (Kany-Turpin J., « Introduction », dans Cicéron, op. cit., 2004, p.15). Commémoration et anticipation vont ensemble, dans une double dimension temporelle et spatiale : en célébrant le commencement, les prêtres actualisent le passé dans le présent et sacralisent le territoire romain, tout en lui garantissant l'avenir annoncé par les augures. Ces célébrations honorent autant le territoire qu'elles donnent cohérence à la communauté politique, et font donc partie intégrante de l'exercice du pouvoir. Voir Colonomos A., op. cit., 2014, p.30.

2 *« La religion peut-elle interférer avec la politique ou celle-ci doit-elle s'en affranchir au point de ne faire aucun cas des croyances d'une société ? »,* dans Cicéron op. cit., 2004, p.7.

3 Rouvillois F., *L'invention du progrès, 1680-1730*, Paris, CNRS édition, [1996] 2010.

4 Gauchet M., *Le désenchantement du monde. Une histoire politique de la religion*, Paris, Gallimard, [1985] 2012.

5 Von Busekist A., *Penser la politique : enjeux et défis contemporains*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p.51.

6 Habermas J. *Une époque de transition. Écrits politiques 1998-2003*, Paris, Fayard, 2005, p.318-320 ; Le Bart C., *L'individualisation*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008.

conquête d'un mode de connaissance qui tentait de scruter l'arrière-fond des apparences »[1]. L'invention du télescope par Galilée illustre bien cette transformation. Le télescope permet de (pré)voir au-delà du champ de vision, de voir avant d'être vu comme le souligne lui-même Galilée[2], et donc, à la fois d'offrir une interprétation nouvelle du monde et de prescrire une attitude nouvelle à son rapport : on passe de la prévoyance divine à la prévision rationnelle. Et cette ouverture est fondatrice de la stratégie moderne de gouvernement, basée sur l'anticipation ; elle permet l'émergence de la croyance fondatrice de l'utopie politique, qui est intrinsèquement une projection dans l'avenir, comme forme de gouvernement rationnel[3], mais aussi comme promesse de changement[4].

1.2 La connaissance du futur : un enjeu politique pour le souverain

La sécularisation fait surgir une vision neuve de la puissance et de la fonction souveraine, en rendant le Prince responsable de l'être-ensemble et de son devenir. Avec l'affirmation de la modernité politique, la maîtrise de l'énonciation du futur apparaît comme un enjeu politique fondamental pour le Prince, entre légitimité et stratégie de gouvernement – c'est-à-dire sa *capacité* à agir –, et naturalisation de son espace de souveraineté – c'est-à-dire son *autorité* pour agir. Ainsi, la sécularisation de l'autorité du souverain va rendre nécessaire une organisation politique *« en vue de l'avenir »*[5], désormais responsable de la gestion du changement. La modernité politique invente donc l'idée qu'il existe une capacité de maîtrise de l'avenir par l'anticipation et la gestion du changement. Les doctrines contractualistes modernes s'inscrivent dans cette perspective, car tout contrat porte à la fois sur le présent et sur le futur[6]. C'est ce qui fait dire à Marcel Gauchet que la rationalisation du futur accompagne la rationalisation et l'autonomisation du politique dans le monde occidental[7].

1 Revault d'Allonnes M., *La crise sans fin. Essai sur l'expérience moderne du temps*, Paris, Seuil, 2012, p.63.
2 Colonomos A., op. cit., 2014, p.9.
3 More T., *L'Utopie ou Le Traité de la meilleure forme de gouvernement,* [1516] Paris, GF Flammarion,1987, p.51.
4 Ricoeur P. *L'idéologie et l'utopie,* Paris, Seuil, [1986] 1997, p.359.
5 Gauchet M., op. cit. [1985] 2012, p.352.
6 Hobbes T., *Léviathan. Traité de la matière, de la forme et du pouvoir de la république ecclésiastique et civile*, [1651] Paris, Dalloz, 1999, p.135.
7 Gauchet M., op. cit. [1985] 2012, p.352.

L'investissement rationalisé du futur comme catégorie d'action politique s'accompagne également d'une rationalisation de l'emprise territoriale et de la gestion administrative tant du territoire que de la population qui y réside. Car, de la fin du Moyen-Âge jusqu'au XVIIIème siècle, la création de l'État se fait notamment par l'organisation et la protection de frontières territoriales[1] ainsi que par la progressive monopolisation du pouvoir sur un territoire[2], dans laquelle la cartographie va jouer un rôle très important[3]. En d'autres termes, au moment où la conception du futur se rationalise, c'est aussi la conception de l'espace qui est rationalisée ; et cette double rationalisation participe d'une rationalisation plus générale du gouvernement : *« les cartographes royaux faisaient bien plus que simplement souligner les possessions existantes. Ils s'efforçaient de tracer les limites de l'État dans la perspective de son expansion future et d'énoncer, par la cartographie, les programmes de renforcement de l'État »*[4]. Du XVIème au XVIIIème siècle, la manière de gouverner l'espace et la population évolue, avec le quadrillage du territoire, via la cartographie, et la prévention des événements possibles avec les débuts de la statistique moderne[5]. Ainsi émerge une nouvelle conceptualisation du rapport entre la souveraineté, la maîtrise de l'espace et la maîtrise du temps : gouverner, désormais, c'est prévoir et *pré-venir*.

2. Investissement politique du futur et trajectoires des modèles politiques

Parce qu'il existe un lien fondamental entre l'investissement politique du futur et l'équipement de la puissance du Prince[6], l'évolution des pratiques d'anticipation est imbriquée dans l'évolution des modes de gouvernement et des configurations institutionnelles. Cette recherche se propose donc d'étudier une de ces pratiques, l'anticipation stratégique territoriale, au Québec, en

1 Desportes M., Picon A., *De l'espace au territoire. L'aménagement en France XVIe – XXe siècles*. Paris, Presses de l'école nationale des Ponts et Chaussées, 1997, p.11.

2 Elias N., *La dynamique de l'Occident*, Paris, Calmann-Lévy, Col. Agora, Pocket [1975] 2007.

3 *« Maps played a role in marking territorial boundaries, in managing land usage, in rationalizing fiscal instruments, and in preparing for military engagement »* dans Kagan R.L., Schmidt B., « Maps and the Early Modern State : Official Cartography » dans Harley J.B., Woodward D. (dir.), *The history of cartography*, vol. 3, "The cartography in the European Renaissance", University of Chicago Press, 1987, p.662.

4 *« Royal mapmakers did more than simply outline existing realms, however. They further endeavored to chart a state's designs for future expansion and to enunciate, in cartographic form, hopeful programs of state building. Mapmakers thus played a vital role in the articulation of the early modern state »* dans Kagan R.L., Schmidt B., ibid. 1987, p.662.

5 Foucault M., *Sécurité, territoire, population. Cours au collège de France 1977-1978*, Paris, Gallimard-Seuil, col. Hautes Études, 2004.

6 Jacob S., Génard J-L. (dir.), *Expertise et action publique*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2004 ; Colonomos A., op. cit., 2014 ; Fourquet F., op. cit., 1980.

Bretagne et au Pays-de-Galles, en tant qu'elle traduit un ordre politique plus général. En effet, nous partons du postulat qu'observer la place de l'anticipation dans l'action publique territoriale permet d'étudier et d'articuler trois aspects d'un *modèle politique* : la forme de l'État et de la régulation politique, les acteurs sociaux et les alliances, et le paradigme sociétal et sa vision du monde[1].

2.1 Anticipation, territoires, action : entre *knowability* et *governability*[2]

Il est aujourd'hui admis que les sciences et les techniques cristallisent les dispositions culturelles et les rapports sociaux, de telle sorte qu'il convient de reconnaître que les systèmes techniques et scientifiques sont des structures politiques en tant que telles. Les idéaux types wébériens du savant et du politique sont ici faiblement opératoires, de même que l'isolement de ce qui relèverait de la « science » et de ce qui relèverait de « l'idéologie » ; là où la première serait affaire d'universalité, la seconde renverrait à des opinions, selon la grande division entre nature et culture[3]. Ainsi, la distinction entre savoirs et pouvoir, c'est-à-dire entre ce qui serait d'un côté l'expertise et de l'autre la politique, est nécessairement à repenser pour mieux l'appréhender. De même, la distinction entre science et expertise est confuse, et si l'expertise cherche à s'étayer d'une légitimité scientifique, ses motivations participent aussi de stratégies politiques, comme le montre Gilles Massardier à propos des géographes multi-positionnés entre champ académique et opérationnel dans la politique d'aménagement du territoire[4]. L'expertise en général, et l'anticipation tout particulièrement, sont des objets-frontières, aux contours flous, aux caractères hétérogènes[5]. Parler d'expertise et, a fortiori, de prospective, c'est évoquer tout à la fois des postures, des savoirs et des compétences, des procédures et des dispositifs organisationnels, bref, c'est interroger le rapport, flou mais vif, entre savoir et pouvoir[6].

1 Lipietz A., *Choisir l'audace. Une alternative pour le XXIème siècle*, Paris, La Découverte, 1989.
2 Andersson J., « The Future Landscape », Working Paper, Institut des études du futur, n°5, 2008 .
3 Latour B., *Nous n'avons jamais été modernes. Essai d'anthropologie symétrique*, Paris, La Découverte, 1991.
4 Massardier G., « Les savants les plus "demandés". Expertise, compétences et multipositionnalité. Le cas des géographes dans la politique d'aménagement du territoire », *Politix*, vol.9, n°36, 4e trimestre 1996, p.163-180.
5 Le caractère plastique de la notion de frontière, *« à la fois liant et structurant, mais aussi au caractère virtuellement « explosif » »* permet d'appréhender les propriétés de l'expertise, notamment dans les démarches de prospective, lesquelles agencent des savoirs hétérogènes et rassemblent des acteurs nombreux et divers autour de préoccupations partagées. Bérard Y., Crespin R., « Objet flou, frontières vives. L'expertise entre savoirs et pouvoirs », dans Bérard Y., Crespin R. (dir.), *Aux frontières de l'expertise. Dialogues entre savoirs et pouvoirs*, Rennes, PUR, 2010, p.19.
6 Bérard Y. « Les frontières de l'expertise. Entre savoirs et pouvoirs », *Experts*, n°82, février 2009, p.41-46 ; Desrosières A. *Pour une sociologie de la quantification. L'argument statistique II*, Paris, Presses des Mines, 2008, p.76 ; Stengers I., *L'invention des sciences modernes*, Paris, La Découverte, 1993, p.77.

Le flou qui entoure les démarches d'expertise est intimement lié à la multiplication de ses usages dans l'espace social, en tant qu'espaces de production d'expertises mais aussi d'espaces d'interprétation de l'expertise. Ceci nous amène à considérer l'anticipation par l'entrée de l'institutionnalisation de formes de pouvoir-savoir, notamment comme « expertise de la médiation » sur le mode d'une expertise interactionnelle, c'est-à-dire d'une expertise dont la dimension de communication, de mise en relation des acteurs, compte autant que la production d'un savoir technique. Le savoir technique y est certes une composante forte, mais n'en reste qu'une des composantes, lesquelles varient en fonction des situations. *« Ces jeux sur les frontières s'inscrivent dans des dynamiques d'assemblage, parfois extrêmement fines, qui opèrent par des logiques d'inclusion, d'exclusion ou encore d'hybridation entre des savoirs et des pouvoirs spécifiques »*[1]. L'anticipation stratégique ne cesse de travailler ces frontières, entre science et politique, action et cognition, local et global, mais aussi entre savant et profane lors des démarches participatives. Les contours protéiformes de l'expertise et la position intermédiaire des experts dans le processus décisionnel, mais aussi dans le processus opérationnel, rend délicate l'appréhension de la relation entre anticipation(s) et savoir(s). L'anticipation stratégique, orientée vers la décision publique, constitue un *savoir pratique*, ou en tout cas, à défaut d'être effectivement pratique, se positionne comme tel.

« *Sans cesse invoquée, l'expertise fait figure d'impératif des modes de pouvoir contemporains »*[2]. Le renforcement du rôle de l'expertise dans l'action publique, notamment dans les politiques d'aménagement du territoire et de développement économique, intervient au moment où un certain nombre d'acteurs de l'action politique disent devoir faire face à des incertitudes et des risques croissants, lesquels, entremêlés, verraient leur gestion rendue plus complexe. Le besoin contemporain de mettre en place des formes plus collectives de production de connaissance répond à une évolution institutionnelle (décentralisation, territorialisation, transversalisation), aux critiques d'une confiscation de l'expertise par l'État ou encore d'une collusion d'intérêts des expertises externes. Les controverses entre connaissances deviennent ainsi un mode de fonctionnement et de visibilité de l'expertise, qu'on peut alors qualifier d'*expertise de consensus*[3], où l'expert spécialisé

1 Bérard Y., Crespin R., art. cit., 2010, p.24.

2 Cadiou S., « Savoirs et action publique : un mariage de raison ? L'expertise en chantier », *Revue Horizons stratégiques*, Centre d'analyse stratégique, n°1, juin 2006, p.112.

3 Théry I. « Expertises de service, de consensus, d'engagement : essai de typologie de la mission d'expertise en sciences sociales », *Droit et société,* n°60, 2005, p.311-327 ; Rouzeau M., « L'expertise généraliste : simple moment ou constituant véritablement durable de l'action publique territoriale », Colloque « L' expertise comme

s'efface au profit du passeur, du traducteur intégré à un processus d'*hybridation cognitive*[1]. La mise en place de nouveaux forums et de nouveaux formats d'anticipation s'inscrit dans cette évolution.

2.2 L'anticipation à l'épreuve des transformations de l'action publique

Quels organismes publics, collectivités territoriales ou ministères ne comptent pas aujourd'hui un service d'anticipation stratégique ? Le secteur public n'a pas l'apanage de l'anticipation. Les grandes entreprises en font constamment usage, notamment sous les labels du *horizon scanning* ou du *strategic foresight* tels que diffusés par la Rand Corporation nord-américaine[2], ou de *la prospective stratégique* telle que professée par le Conservatoire National des Arts et Métiers français[3]. Toutefois, la part du secteur public dans *la production* prospective semble aujourd'hui majoritaire et croissante[4]. Il y a d'ailleurs une apparente concordance entre les évolutions de l'anticipation et les évolutions du gouvernement. C'est pourquoi l'anticipation stratégique nous semble être un outil de lecture du changement politique ; et ce changement, un outil de lecture des évolutions de l'anticipation.

Au Québec, en Bretagne et au Pays-de-Galles, la période des années 1950 aux années 1970 correspond à une période d'expansion de l'État, correspondant à un modèle politique centralisé, qui s'accompagne sur le plan de l'aménagement du territoire par une planification nationale descendante. Sur le plan de l'anticipation, naît à cette époque une première vague de développement et d'institutionnalisation de programmes d'anticipation stratégique nationaux, auxquels répondent avec plus ou moins de visibilité et de capacité de négociation des initiatives infra-nationales. La période des années 1970 aux années 1990 correspond à une phase de contraction de l'État, correspondant à un affaiblissement du modèle planificateur national. Ces décennies se traduisent par une montée en puissance des mobilisations périphériques revendiquant une gestion régionalisée du développement,

objet flou ? CRAPE, IEP de Rennes, mars 2008, p.7.

1 Callon M., « Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, 36, 1986, p.193-249.

2 Porter A.L., Ashton W.B. « Foresight in the USA » dans Georghiou L., Harper J.C., Keenan M., Miles I., Popper R., *The Handbook of Technology Foresight. Concepts and Practice*, Edward Elgar Publishing, 2008, p.154-169.

3 La première chaire de prospective est créée au CNAM en 1982. De 1982 à 2008 elle travaille particulièrement sur la « prospective industrielle » avant de mettre l'accent sur « la prospective stratégique » de 2008 à 2014, telle que défendue par Michel Godet, professeur du Cnam de 1982 à 2014, et directeur de la chaire prospective de 1987 à 2014. Voir Godet M., *Manuel de prospective stratégique,* Paris, Dunod, 1997.

4 Guiader V., *Socio-histoire de la prospective. La transformation d'une entreprise réformatrice en expertise d'Etat*. Thèse de doctorat, Université Paris-Dauphine, 2008, p.6.

ce qui se traduit soit par un processus de décentralisation comme en France et au Québec, soit par un processus de recentralisation comme au Royaume-Uni. Sur le plan de l'anticipation, dans les trois espaces étudiés, cette période correspond à une contraction des programmes publics d'anticipation stratégique, répondant à une perspective moins planificatrice et davantage partenariale du développement. Enfin, des années 1990 à nos jours, l'État se réforme et se recompose. Cette période correspond à la montée en puissance de nouvelles nomenclatures discursives de l'action publique : gouvernance, développement durable, démocratie collaborative, économie de la connaissance etc. Cette période correspond à un retour en force des programmes d'anticipation nationaux accompagnés d'une régionalisation accrue de la capacité projective en France, au Royaume-Uni comme au Canada, et correspond également à une évolution du champ de l'anticipation, conformément au succès des nomenclatures discursives précédemment nommées. En somme, ce qui semble commun au Québec, au Pays-de-Galles et à la Bretagne, c'est la concordance entre la reconfiguration des relations centre-périphérie et la recomposition des modes d'anticipation stratégique.

3. Enjeux de méthode : cadrage préalable et adaptation à des terrains mouvants

L'évolution permanente de l'anticipation conjointement à l'évolution des modes d'action publique et de gouvernement en fait un objet de comparaison délicat à saisir, posant un certain nombre d'enjeux méthodologiques, et donc, théoriques, qui imposent un jeu constant entre cadrage préalable et adaptation pragmatique[1]. L'étude d'un champ aussi poreux et étirable que celui de « l'anticipation stratégique » pose également des questions d'ordre épistémologique, à la charnière entre l'analyse de l'action publique, des réformes administratives, de l'expertise et de l'aménagement du territoire. Comparer dans le temps et dans l'espace l'invention et l'institutionnalisation des modes d'anticipation stratégique impose également d'adopter une perspective comparative dynamique, afin de ne pas tomber dans la crispation d'une recherche stricte de symétrie ou d'asymétrie entre les espaces de gouvernement étudiés[2].

1 Gazibo M., Jenson J., *La politique comparée. Fondements, enjeux et approches théoriques*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, [2004] 2015, p.55.
2 Sartori G., « Comparing and miscomparing », *Journal of Theoretical Politics*, vol.3, 1991, p.243-257.

L'élaboration d'une méthodologie comparative pour étudier le rapport entre anticipation et gouvernement, dans des espaces politiques intermédiaires, doit donc répondre à ces questions préalables : sur l'usage de la comparaison ; sur la méthode d'enquête la plus pertinente pour étudier un champ aux limites poreuses, systématiquement inter-sectorielles ; et, enfin, sur la méthodologie permettant d'éviter autant que possible la comparaison *« canada-dry »*[1] ou *« franco-centrée »*[2], c'est-à-dire devant construire des perspectives problématiques et analytiques pouvant *« voyager »* entre ces espaces politiques[3].

3.1 Sortir du nationalisme méthodologique

Mise à part la thèse récente de Nicolas Rio[4], les études sur « la prospective » font jusqu'ici le grand-écart entre deux échelles : soit les études en restent au niveau national[5], par l'approche du Plan ou des programmes nationaux de prospective technologique, soit elles se cantonnent à l'objet local, notamment par les approches sur la gouvernance urbaine et la géographie[6]. Or aujourd'hui les pouvoirs intermédiaires « provinciaux » font un usage croissant de l'anticipation stratégique. L'investissement politique du futur par ces espaces politiques apparaît donc comme un domaine jusqu'à aujourd'hui très peu exploré : si la science politique française a investi la question régionale depuis la fin des années 1990, elle ne s'intéresse que récemment aux modes d'anticipation, et le fait

1 Hassenteufel P., « Deux ou trois choses que je sais d'elle. Remarques à propos d'expériences de comparaisons européennes », dans CURAPP, *Les méthodes au concret* , Paris, PUF, 2000, p. 105-124.

2 Gaxie D., « Remarques sur le comparatisme, le franco-centrisme et quelques autres sujets topiques », *Palaestra*, vol.3, n°9, 1997.

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

4 Rio N., *Gouverner les institutions par le futur. Usages de la prospective et construction des régions et des métropoles en France (1955-2015),* Thèse de doctorat de science politique, Université Lumière Lyon 2, 2015.

5 Guiader V., op. cit., 2008 ; Georghiou L. *et alii*, op. cit., 2008 ; Costanzo L.A., MacKay R.B., *Handbook on Strategy and Foresight*, Edward Elgar Publishing, 2009 ; Andersson J., op. cit., 2008.

6 Lardon S., Noucher M. (dir.), dossier « Prospective territoriale participative », *Cahiers de géographie du Québec*, vol.60, n°170, septembre 2016 ; Fourny M-C., Denizot D., « La prospective territoriale, révélateur et outil d'une action publique territorialisée », dans Dodier R., Rouyer A., Séchet R. (dir.) *Territoires en action et dans l'action*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2007, p.29-44 ; Louargant S., Denizot D. « Les réseaux de la prospective à l'aune du développement territorial », dans Bleton-Ruget A., Commerçon N., Vanier M., *Réseaux en question : utopies, pratiques et prospectives*, Institut de recherche du Val-de-Saône Mâconnais, 2010, p.219-230 ; Cadiou S., « Jeux et enjeux de connaissances. L'expertise au service de la gouvernance municipale », dans Pasquier R., Simoulin V., Weisbein J. (dir.) *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, LGDJ, 2007 ; Pinson G., « Le chantier de recherche de la gouvernance urbaine et la question de la production des savoirs dans et pour l'action », *Lien social et Politiques*, n° 50, 2003, p.39-55 ; Lenormand P., *L'ingénierie territoriale à l'épreuve des observatoires territoriaux : analyse des compétences des professionnels du développement dans le massif pyrénéen,* Thèse de doctorat, Université de Toulouse 2 Le Mirail, 2011 ; Massicotte G., *Sciences du territoire. Perspectives québécoises*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2008.

essentiellement à travers le prisme des sciences et des techniques[1], la science politique québécoise aborde peu la question régionale comme un fait politique[2], et enfin la science politique anglaise laisse l'étude des formes d'anticipation stratégique aux sciences de gestion[3] ou aux études sur le *spatial planning*[4]. Or l'objet régional apparaît aujourd'hui doublement pertinent : d'abord parce que les régions investissent aujourd'hui considérablement le champ de l'anticipation stratégique, et deuxièmement, parce que, en constante transformation, les régions apparaissent comme une *« unité d'analyse du changement »*[5].

Il s'agit donc de réinscrire l'étude de l'anticipation stratégique dans le débat qui transparaît des nombreuses études sur les territoires infranationaux depuis les années 1980, lequel tourne autour de la question de la capacité de ces espaces politiques à faire émerger une action publique autonome[6]. Ces travaux s'inscrivent, dans le champ des sciences politiques, dans un débat sur l'européanisation et, plus largement, l'internationalisation de l'action publique, ainsi que sur les effets de la globalisation sur le gouvernement du local ou du régional[7]. En effet, dans un contexte international, en Europe comme au Canada, de recomposition des gouvernements régionaux et de reconfiguration du rôle de l'État, l'institutionnalisation et le gouvernement des espaces infra-étatiques sont en question, particulièrement depuis la fin des années 1990. Le triple processus de métropolisation, régionalisation, européanisation / internationalisation de l'action publique fait ainsi des espaces politiques sub-nationaux des territoires particulièrement fertiles pour l'analyse des transformations de l'action publique, ceux-ci étant aujourd'hui en mesure de produire des dispositifs

1 Bernard de Raymond A., Cardon V., Pilmis O. (dir.), Panel « Politics of the Future, Policies in the Present », 29th SASE Annual Meetings, *Society for the Advancement of Socio-Economics*, Université Lyon 1, 29 juin – 1er juillet 2017.

2 Mévellec A., Gauthier M., Chiasson G., « Penser le territoire québécois : différenciation territoriale et pratiques scientifiques » dans Douillet A-C., Faure A., Halpern C., Leresche J-P., *L'action publique locale dans tous ses états. Différenciation et standardisation*, Paris, L'Harmattan, 2012, p.78.

3 Georghiou L. *et alii*, op. cit.2008 ; Costanzo L.A., MacKay R.B. op. cit. 2009.

4 Haughton G., Allmendinger P., Counsell D., Vigar G., *The New Spatial Planning. Territorial management with soft spaces and fuzzy boundaries*, Routledge, 2010.

5 Pasquier R., op. cit., 2012, p.32. Voir également Dupuy C., Pollard J., « La comparaison de politiques publiques infranationales : méthodes et pratiques », *Revue internationale de politique comparée*, vol.19, n°2, 2012, p.7-14.

6 Bulpitt J., *Territory and Power in the United Kingdom*, ECPR Press, [1983] 2008 ; Keating M., *The new regionalism in western Europe. Territorial restructuring and Political change,* Edward Elgar Publishing, [1998] 2003 ; Cole A., *Beyond devolution and decentralisation. Building regional capacity in Wales and Brittany*, Manchester University Press, 2006 ; Le Galès P., *Le retour des villes européennes ?,* Paris, Presses de Science Po, [2003] 2011 ; Pasquier R., op. cit, 2004 ; Côté L., Lévesque B., Morneau G. (dir.), *État stratège et participation citoyenne,* Québec, Presses Universitaires du Québec, 2009 ; Lévesque B., « Le modèle québécois et le développement régional et local : vers le néolibéralisme et la fin du modèle québécois ? », *Les cahiers du CRISES*, collection "Working Papers", n°0405, 2004 ; Migue J-L. *Etatisme et déclin du Québec. Bilan de la Révolution tranquille*, Montréal, Editions Varia, 1999.

7 Faure A., Leresche J-P., Muller P., Nahrath S. (dir.) *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, 2007.

d'action concrets dans des domaines décisifs, et de formuler des récits démocratiques donnant consistance et continuité au pouvoir territorial dont ils se trouvent doté. En France, au Royaume-Uni, et au Canada, les institutions territoriales se trouvent au cœur des réflexions sur les transformations des modes de pilotage de l'action publique[1]. L'aménagement du pouvoir territorial a des origines historiques propres et une culture institutionnelle persistante dans ces trois territoires. Mais la réforme de l'État et la structuration d'une capacité politique territoriale y sont, de manière commune, historiquement imbriquées, dans le sens où ces configurations ont contribué à renforcer conjointement le centre et la périphérie :

> *« Il y a eu, dans les États, une tendance générale d'institutionnalisation d'un niveau meso d'administration publique, surtout pour permettre, en général, une mise en œuvre plus efficace des objectifs des gouvernements centraux. Mais ces niveaux meso d'administrations publiques ont aussi parfois contribué à l'institutionnalisation d'une capacité pour le développement de formes plus autonomes de gouvernance régionale. »*[2]

Sans tomber dans la prophétie d'une Europe des régions pour ce qui concerne le Pays-de-Galles et la Bretagne, ou dans le nationalisme d'une vision dualiste du fédéralisme pour ce qui concerne le Québec[3], il apparaît bien aujourd'hui que les régions et les provinces sont traversées *« par des dynamiques de changements culturels, économiques et politiques »* qui en font des espaces analytiques pertinents pour étudier les dynamiques contemporaines d'aménagement territorial du pouvoir[4], dans un contexte de gouvernance multi-niveaux[5]. En effet, comme l'a montré Romain Pasquier, les dynamiques d'emboîtement des échelles d'action publique ont comme conséquence de jouer sur la distribution des ressources politiques et de favoriser des styles de gouvernance renforçant l'institutionnalisation et la légitimation des espaces régionaux[6]. Il ne s'agit

1 Pasquier R. op. cit. 2012 ; Morgan K., « The challenge of polycentric planning : Cardiff as a Capital City Region ? », *Papers in Planning*, n°185, Cardiff School of city and regional planning, Cardiff University, 2006 ; Pinson G., *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009 ; Haughton G., Counsell D., *Regions, Spatial Strategies and Sustainable Development*, Routledge, 2004 ; Gauthier M., Gariépy M., Trépanier M-O., *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme. Planification territoriale, débat public et développement durable*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2008.

2 *« There has been a general tendency for states to institutionalise a meso-level of public administration, usually at first to achieve a more effective implementation of central government objectives. These meso-level public administrations have sometimes provided institutional capacity for the development of more autonomous forms of regional governance ».* Cole A., op. cit., 2006, p.2.

3 Rigaud B., Charland G., « Comparaison des relations intergouvernementales au sein de quelques fédérations » dans Observatoire de l'ENAP, *L'Etat québécois en perspective*, Québec, 2007, p.5.

4 Pasquier R., op. cit. 2012, p.22-23.

5 Marks G., « Structural policy and multi-level governance in the EC », Carfuny A., Rosenthal G. (dir.) T*he state of the European Community,* vol.2, The Maastricht debates and beyond, Boulder, 1993, p.391-410.

6 Pasquier R., op. cit. 2012, p.227-238.

donc pas non plus de se contenter d'une focalisation sur le seul niveau de gouvernement régional, au risque d'en réifier les contours et les compétences, mais bien d'appréhender le territoire régional comme un espace-charnière entre différentes logiques de pouvoir et configurations politiques. Les régions contemporaines s'inscrivent dans des dynamiques relationnelles du changement qui les traversent voire les dépassent, mais dont elles sont aussi actrices à part entière, notamment en raison du potentiel mobilisateur de l'« identité régionale », tout particulièrement lorsqu'il s'agit de la Bretagne, du Pays-de-Galles et du Québec. Puisque la variable identitaire ne saurait être délaissée, tant au niveau fédéral, national que provincial, voire local, la réflexion sur le sentiment communautaire, en l'occurrence le nationalisme et le régionalisme, constitue également une toile de fond nécessaire à notre étude de l'investissement politique du futur.

Pourquoi spécifiquement la Bretagne, le Pays-de-Galles et le Québec ? Ces trois espaces de gouvernement se caractérisent par une forte identité territoriale, une relation spécifique « au centre », et une autonomie différenciée en termes de *capacité politique*[1]. Ce sont aussi trois espaces de gouvernement appartenant à des systèmes politiques différents (État unitaire centralisé en France, union de plusieurs nations dans un État unitaire régionalisé au Royaume-Uni, et enfin, État fédéral comportant des spécificités provinciales pour le Canada, à l'image du Québec), et à des traditions politiques différentes (pour le dire vite : centralisme jacobin et planification en France ; dévolution, régio-nationalismes, et empirisme pragmatique au Royaume-Uni ; autonomie provinciale et centralisation, dans une synthèse d'empirisme et de planification pour le Québec). Enfin, s'intéresser à ces espaces différenciés permet d'étudier ce qui constitue a priori trois échelles de grandeur de gouvernements intermédiaires : la Bretagne < le Pays-de-Galles < le Québec. Le but de cette étude n'est pas de comparer des institutions et des compétences de façon stricte et rigide, mais de comparer des dynamiques communes dans des environnements différents[2]. L'anticipation stratégique constitue ainsi une entrée idéale pour l'étude du changement politique, permettant d'articuler la place du futur dans l'investissement politique, dans la dimension gouvernementale, dans la dimension identitaire, l'aménagement du pouvoir territorial et du territoire. Dit autrement, l'identification de modèles régionaux d'anticipation stratégique permettrait de distinguer des modèles politiques territorialisés. Pour toutes ces raisons, il nous semble nécessaire de sortir du *« nationalisme méthodologique »*[3], c'est-à-dire de faire un pas de côté des cadres analytiques

1 Pasquier R., *La capacité politique des régions. Une comparaison France / Espagne*. Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2004 ; Parsons T., « On the concept of political power », réédité dans Parsons T. *Politics and social strucutre*, New York, Free Press, 1969.
2 Sartori G., art. cit., 1991, p.243-257.
3 Leibfried S., Zürn M., (dir.), *Transformations of the State ?*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

focalisés sur la nation et le centre ; en tout cas, de repenser la *centration* politique, par le bas. Il ne s'agit pas de tomber dans l'écueil inverse d'un régionalisme méthodologique, mais bien d'adopter une posture dynamique considérant l'espace régional à la fois comme spatialisant des configurations politiques et spatialisé par ces configurations.

3.2 Enquêter parmi les définitions autochtones d'un objet d'étude inter-sectoriel

Le terrain est triplement instable. L'aménagement du territoire touche de nombreux secteurs et disciplines, étant investi d'une forte dimension transversale. C'est aussi le cas de l'anticipation stratégique et de ses multiples facettes, dont l'une de ses ramifications les plus connues, la prospective, se définit d'ailleurs elle-même comme une *« indiscipline intellectuelle »*[1]. C'est enfin également le cas des espaces régionaux, au cœur de transformations qui rendent leur champ d'action parfois difficile à borner. Mais c'est précisément pour cela que l'étude croisée de l'anticipation, de la planification et des régions apparaît comme un espace d'analyse fécond.

Deuxième difficulté, « la prospective » ayant été délaissée jusqu'à peu par la science politique[2], les histoires et les définitions des formes d'anticipation stratégique sont colonisées par des corpus théoriques et des histoires autochtones : chaque école de pensée y allant de sa chronologie et de sa classification différenciée. Ce à quoi il faut ajouter que l'anticipation stratégique, aujourd'hui largement imprégnée des référentiels du domaine industriel, du commerce, et des méthodes du néo-management, contribue à l'indifférenciation entre lexique d'action privé et lexique d'action publique, entre lexique critique et lexique marketing. De telle sorte que dans de nombreux ouvrages consacrés à « l'histoire » des différents courants de « la prospective » – ouvrages souvent inspirés des sciences du management et de la gestion qui ont spontanément étudié l'objet – il est parfois délicat de séparer ce qui relève de la mémoire indigène d'un champ et de

1 Godet M., *Manuel de Prospective stratégique* - Tome 1 : *Une indiscipline intellectuelle*, Paris, Dunod, 3e édition, 2007.

2 Parmi les travaux récents, mentionnons ceux du groupe de travail Futuropol, animé par Jenny Andersson, les thèses de Nicolas Rio (Rio N., op. cit., 2015) et de Amandine Brizio (Brizio A., *Le Conseil économique, Social et environnemental régional : assemblée du dialogue des intérêts organisés dans la région*, Thèse de doctorat en science politique, Sciences Po Bordeaux, 2014), ou plus tôt, de Vincent Guiader (Guiader V., op. cit., 2008).

l'analyse socio-historique, ou pire, de la distinction marketing de consultants ès futur et du travail de distinction nécessaire aux sciences sociales.

Liée au point précédent, une autre difficulté concerne *la traduction*. Si le terme « prospective » est utilisé presque indifféremment en France quels que soient les courants de pensée ou les approches, ce n'est le cas ni au Pays-de-Galles ni au Québec où ce terme renvoie explicitement à l'approche française. Ainsi doit-on traduire « prospective » par *« futures studies », « foresight »* ou *« forecasting »*, par *« visioning »* ou *« horizon scanning »* ? Ou, tout simplement, doit-on traduire (tout court)[1] ? Pour saisir ces variations, on est forcé d'accepter, au moins dans un premier temps, la terminologie utilisée par les prospectivistes eux-mêmes, ce qui pose un certain nombre de limites, et de questions, sur le plan de la critique[2]. La question principale portant sur le risque de contribuer, par la recherche universitaire, à l'institutionnalisation de la prospective, comme les prospectivistes ont d'ailleurs constamment cherché à le faire en travaillant à se positionner dans le champ universitaire. Il était donc important, à nos yeux, de redéfinir ce champ pour échapper à l'enfermement de catégories indigènes solidifiées par le temps, et le commerce du temps : c'est pourquoi, plutôt que d'utiliser le terme « prospective », au sens large, tel qu'il est généralement utilisé en France, nous utiliserons le terme « anticipation stratégique », entendue comme un des modes d'investissement politique du futur. Au sein de ce mode, plusieurs registres peuvent être tirés : la prospective, la vision stratégique, le *forecasting* etc. Ces registres procèdent tous d'un investissement de l'avenir par le pouvoir politique – qui peut les instrumenter de manière différentes selon les situations et les dispositions – c'est-à-dire d'une économie politique du temps. Nous avons ainsi inventé l'expression *investissement politique du futur* pour désigner un mode général d'économie politique du temps, et plus précisément du futur. Le dictionnaire Larousse définit le terme « investissement » ainsi : *« opération qui permet de renouveler et d'accroître le capital d'une économie,* […] *capitaux, bien investis* […], *fait pour un individu de mettre beaucoup de lui-même dans une action* […], *résultat acquis constituant une valeur* […] *un investissement pour l'avenir »*[3]. En économie, l'investissement est une forme de dépense présente, ayant pour but de modifier de manière projective le cycle économique, afin d'accroître les recettes futures. Dans le même ordre d'idées, tel que nous l'entendons, l'investissement politique du futur consiste en une opération (basée sur l'idée que le futur dispose d'une structure définissable) consistant à accroître le capital politique et symbolique de l'investisseur, en l'occurrence le Prince, en formulant un système

1 Voir, quel *intérêt* y-a-t-il à traduire ?
2 Douglas M., *Comment pensent les institutions*, Paris, La Découverte, col. Poche, 2004.
3 Dictionnaire Larousse en ligne : http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/investissement/44113

de valeurs contemporaines, en les imposant, et en fabriquant leur narration de manière projective. Ainsi, en les projetant *naturellement* dans l'avenir (faisant ainsi de l'horizon radicalement indéterminé du futur un horizon déterminable et transformable par l'action et les valeurs du Prince), l'investissement politique du futur confère au Prince une légitimité (croyance dans la maîtrise possible du temps), une autorité (être maître du temps), et une souveraineté (être maître du temps d'un territoire donné).

Nous utiliserons à plusieurs reprise la notion de *champ*, chère à Pierre Bourdieu[1], pour distinguer les bornes (relativement poreuses) de l'espace social de l'anticipation et de ses usages. Par champ, nous entendons un espace de sens et d'action, historiquement structuré qui, sans être parfaitement homogène, est basé sur une dynamique de réseaux de relations et d'inter-définition entre ses agents ou ses institutions. Nous choisissons d'utiliser ce terme car l'investissement politique du futur procède de l'*illusio*[2] fondateur du politique consistant à penser que la formulation d'une stratégie d'action anticipée est la source du changement de demain, et donc que l'action politique présente orientée par une connaissance de l'avenir permet de maîtriser le cours des choses. En ce sens, le champ de l'anticipation repose sur un *illusio* – intrinsèquement politique – qui consiste à penser, tout simplement, que le futur existe, que le temps dispose d'un rythme fondamental (les *« tendances dures du changement »*) et de variations rythmiques (les *« signaux faibles »* chers aux prospectivistes) dont il suffit d'identifier le métronome, voire le mécanisme du métronome, pour pouvoir maîtriser le cours du temps.

> *« L'*illusio *(ou l'intérêt pour le jeu) est ce qui donne sens (au double sens) à l'existence en conduisant à investir dans un jeu et dans son à-venir, dans les* lusiones*, les chances, qu'il propose à ceux qui sont pris au jeu et qui en attendent quelque chose (ce qui donne un fondement à la croyance qu'il suffit de constituer l'*illusio *comme illusion, et de suspendre l'intérêt, et la fuite en avant, dans le divertissement, qu'elle détermine, pour suspendre le temps). »*[3]

Une des dispositions de ce champ consiste en la production et la reproduction permanente d'énoncés politiques de définition de l'avenir. C'est pourquoi nous avons choisi de procéder à plusieurs reprises à des analyses de ces énoncés, pour identifier leurs champs lexicaux, c'est-à-dire

1 Lahire B. (dir.), *Le Travail sociologique de Pierre Bourdieu. Dettes et critiques*, Paris, La Découverte, col. Poche, 2001.
2 Costey P., « L'*illusio* chez Pierre Bourdieu. Les (més)usages d'une notion et son application au cas des universitaires », *Tracés. Revue de Sciences humaines* [En ligne], 8 / 2005.
3 Bourdieu P., *Méditations pascaliennes*, Paris, Seuil, 1997, p. 248.

leurs systèmes de valeurs. Une des dimensions de cette thèse est ainsi de comparer les discours politiques du futur, produits par les agents et les institutions de ce champ[1]. Grâce à cette analyse discursive des énoncés projectifs (tirés de discours politiques, de rapports d'expertise, de brochures de communication institutionnelle, de documents publics ou confidentiels liés à la formulation stratégique, de notes internes, etc.), il nous est aussi possible d'opérer une comparaison « dans le temps » de ces énoncés, c'est-à-dire de leur évolution historique. Dit autrement, en comparant les propriétés de ces discours politiques dans le temps long, cela nous permet de périodiser l'énonciation politique du futur, c'est-à-dire d'identifier les valeurs projetées par ces énoncés, et donc par là, d'identifier ce qui constitue le système de valeurs politiques d'*une période*[2].

Ce choix offre également une autre perspective de comparaison. A la comparaison institutionnelle et territoriale on peut, par ce choix conceptuel, ajouter un positionnement comparatif plus historique. Car la naissance de « la Prospective » est classiquement circonscrite à la seconde moitié du XXème siècle, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale plus précisément. Or il nous a semblé que ce choix de l'après-guerre comme acte de naissance en faisait un point aveugle, notamment parce que les histoires de l'aménagement du territoire choisissent aussi, généralement, l'après 1945 pour débuter leur analyse et, qu'en outre, les acteurs de la prospective choisissent aussi d'eux-mêmes l'après-guerre comme date originelle. Certes, cela représente tout de même soixante années, mais cela pousse à faire des Trente Glorieuses la source ultime de l'anticipation stratéique, ce qui n'est pas totalement faux si l'on s'en tient à l'acception classique de la prospective, mais pas particulièrement pertinent si l'on cherche à réinscrire la prospective dans un mode de gouvernement plus large. De plus, la prospective est imprégnée d'un discours du changement – ce que Patrick Hassenteufel qualifie de *« mise en scène du changement »*[3] – cela pousse à entendre la moindre variation comme le parangon de la nouveauté politique et dessert l'analyse[4]. Voilà pourquoi nous ne reprenons pas telle quelle l'histoire de « la prospective ».

1 Il ne s'agit pas d'une analyse discursive complète. Nous n'avons par exemple pas opéré une analyse des structures syntaxiques, grammaticales etc. des énoncés, car cela posait des questions de *traduction*, qui dépassaient nos compétences. Il s'agit essentiellement d'un travail laborieux de comptabilisation des occurrences, et de réinsertion de ces occurrences dans leur environnement textuel, contextuel, et politique général. Nous avons mis en annexes des extraits des fichiers de calcul que nous avons produits pour définir le vocabulaire et les champs lexicaux utilisés.

2 Cela soulève une autre question : pourquoi périodiser et quel usage faire des périodes ? Voir Le Goff J., *Faut-il vraiment découper l'histoire en tranches ?*, Paris, Seuil, 2014.

3 Hassenteufel P., *Sociologie politique : l'action publique*. Paris, Armand Colin, 2008, p.225.

4 A ce titre la comparaison permet de mettre l'accent sur *« les dynamiques transnationales du changement »* (Hassenteufel P., ibid. 2008, p.254) et les effets de convergence paradigmatique (Bennett C. J., « What is politicy convergence and what causes it ? », *British Journal of Political Science*, vol.21, n°2, 1991, p.217).

Deux corpus nous sont apparus pertinents pour l'étude de la prospective : ce qui relève de l'analyse des référentiels d'action publique et ce qui relève de l'analyse de la gouvernance, dans une perspective croisant approche cognitive[1] et néo-institutionnaliste[2]. Dans un premier temps, l'entrée institutionnelle nous est apparue la plus pertinente, parce que la production et la circonscription de connaissances sur un territoire et une population est par nature un acte d'*institution.* Mais aussi parce que l'entrée par l'évolution de la capacité et de la centralité des institutions politiques régionales permet de mettre en perspective les dynamiques structurelles des ordres politiques infranationaux. Deuxièmement, toute anticipation est une énonciation, qui n'a pas pour unique caractère de nommer ou de désigner des événements. C'est de manière fondamentale un exercice de *« rhétorisation du réel »*[3] qui vient conférer un ordre de signifiance à l'horizon indéterminé des possibles. Les mots et les récits sont eux-mêmes des formes d'action, des pratiques, et pas seulement l'ornementation de comportements sociopolitiques[4]. Ces documents projectifs informent sur des capacités politiques, car la capacité politique ne se résume pas à une dimension institutionnelle, elle comporte aussi une dimension cognitive – capacité à produire une vision – et une dimension pragmatique – capacité à construire des coalitions[5] : la force politique d'une vision prospective ne se mesurerait-elle pas à sa capacité à rassembler des acteurs – en l'occurrence à structurer et animer une gouvernance régionale – et à être partagée par ces coalitions d'acteurs lors des interactions politiques ? C'est pourquoi l'entrée par la dimension cognitive et l'entrée par la gouvernance sont également privilégiées.

1 Muller P., « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol.50, n°2, 2000, p.189-207 ; Sabatier P., Schlager E., « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », *Revue française de science politique*, vol.50, n°2, 2000, p.209-234 ; Faure A., Pollet G., Warin P., *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, [1995] 2011 ; Fischer F., *Reframing Public Policy. Discursive Politics and Deliberative Pratices*, Oxford, Oxford University Press, [2003] 2012 ; Hall P., « Policy Paradigms, Social Learning and the State. The case of economic policymaking in Britain », *Comparative Politics*, 1993, p.275-296.

2 Lecours A., « L'approche néo-institutionnaliste en science politique : unité ou diversité ? », *Politique et sociétés*, vol.21, n°3, 2002, p.1-19 ; Hall P., Taylor R., « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, vol.47, 3-4, 1997 ; Gazibo M., Jenson J., op. cit. [2004] 2015, p.182-195.

3 Faure A., « Les politiques locales, entre référentiels et rhétoriques », dans Faure A., Pollet G., Warin P. (dir.) *La construction du sens dans les politiques publiques. Débat autour de la notion de référentiel*, Paris, L'harmattan, [1995] 2011, p.77.

4 Zittoun P., « From instrument to policy: Observing the meaning process to make a decision », *Politička Misao,* vol.48, n°5, 2011, p. 106-124; Fischer F. *Reframing public policy. Discursive politics and deliberative practices*. Oxford University Press, [2003], 2012, p.13.

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

3.3 « Bricoler » une stratégie comparative nomade[1]

Le cœur de l'enquête est constitué d'un travail de collecte de documents internes (rapports, notes...) de documents externes (communications, rapports publics...), mais aussi de conversations, d'objets de réunions, de propos tenus lors de ces réunions, de courriels, de classements et de leurs critères, de diagrammes, mais aussi de plaisanteries – qui peuvent renseigner sur des rapports de force. Il a donc fallu apprendre à décortiquer les jeux de classements, de catégorisations dans les rapports d'expertise territoriale, identifier leur actualité : quel rapport est encore utilisé, lequel ne l'est plus. Il se peut qu'un rapport à dimension prospective soit officiellement présenté comme important alors qu'il n'est plus guère utilisé concrètement dans la programmation politique, et inversement. Pour filer la métaphore québécoise, il s'agit de combiner cueillette et trappage : on suit des pistes, généralement à l'occurrence des référencements dans les banques de données, mais aussi lors de conversations autour d'un café, voire comme cela est arrivé plusieurs fois, à l'occasion d'un pot.

Par la comparaison combinée de structures, de cultures et de processus politiques[2], l'objectif est de comparer des pratiques et des représentations, pour identifier des différences ou des circulations entre les prospectives intégrées aux politiques territoriales en Bretagne, au Pays-de-Galles et au Québec. Il faut donc fabriquer un protocole d'observation qui puisse voyager, non seulement entre ces trois pays, mais aussi entre les espaces observés dans ces trois pays : la prospective n'est pas forcément la même, ou revendiquée de la même manière selon que l'on se situe dans le service d'études du Ministère du Conseil Exécutif du Gouvernement du Québec ou dans une association citoyenne du centre Bretagne. Bien que nous ayons toujours pris soin de réfléchir à un cadrage méthodologique et un protocole d'enquête en amont de nos observations « de terrain », c'est enfin l'œuvre d'un bricolage méthodologique, dans le sens où il a fallu sans cesse s'adapter à des terrains différents, des portes closes, des pistes cul-de-sacs ou au contraire trop nébuleuses. La

1 Au sens de Lévi-Strauss, le concept de bricolage signifie *« de toujours s'arranger avec les "moyens du bord", c'est-à-dire un ensemble à chaque instant fini d'outils et de matériaux, hétéroclites au surplus, parce que la composition de l'ensemble n'est pas en rapport avec le projet du moment, ni d'ailleurs avec aucun projet particulier, mais est le résultat contingent de toutes les occasions qui se sont présentées de renouveler ou d'enrichir le stock, ou de l'entretenir avec les résidus de constructions et de destructions antérieures »* dans Lévi-Strauss C., *La Pensée sauvage,* Paris, Pocket, coll. Agora, [1962] 1990, p. 31.

2 Hague R., Harrop M., *Comparative government and politics. An introduction*, Palgrave Macmillan, 2ème édition, [1982] 1987 ; Gazibo M., Jenson J., op. cit., 2004.

recherche implique *l'invention* de son terrain : à partir du moment où on travaille à définir un objet d'études, on l'invente, on agit dessus, avec, et à travers[1].

Quel terrain correspond à l'étude de l'anticipation ? Le terrain choisi a d'abord été un domaine : la prospective territoriale. Ce choix a été fait suite à une observation de 11 mois, de 2010 à 2011, au sein du Service d'études et de prospective de la Direction de l'aménagement du territoire du Conseil général de Bretagne (SCOPS), où, dans le cadre d'un stage, nous avons réalisé un « Diagnostic des mutations territoriales en Bretagne », censé être une première étape de réactualisation des connaissances pour le projet prospectif « Bretagne 2030 », alors encore dans les cartons. Ce domaine a évolué en fonction des lieux d'observation, car, lors du séjour d'étude au service « Constitutional Affairs and Inter-governmental Relations » (CAIGR) du Ministère du conseil exécutif du Gouvernement gallois, durant 4 mois, de septembre 2012 à décembre 2012, nous avons constaté une très faible utilisation de la « prospective territoriale ». Après avoir tenté sans succès de reproduire ce protocole d'enquête immersive au Québec, auprès du Ministère du Conseil exécutif et du Ministère des affaires régionales, il n'était plus possible de prolonger le principe de l'observation *in situ*, mais un séjour de recherche de 4 mois au Québec, de la fin d'août 2013 à début décembre 2013, a permis d'ouvrir notre problématisation grâce à l'ouverture du champ de recherche au-delà de l'administration provinciale.

Au total, une vingtaine d'entretiens formels, semi-directifs, ont été réalisés dans chacune des régions étudiées. Pour la grande majorité ces entretiens ont été réalisés avec des agents des administrations régionales étudiées. Nous avons également pu interviewer quelques agents d'administrations locales, et dans une moindre mesure, des consultants spécialisés dans l'anticipation stratégique. Mais l'essentiel des « entretiens » ont été réalisés sur un mode informel, durant les périodes d'observation-participante : des discussions échangées lors de réunions, lors d'événements institutionnels prospectifs, à la machine à café[2]. Le terrain s'est aussi constitué à partir des objets de production de connaissance collectés. Par exemple, le prisme aménagiste ne permettait pas d'étudier les activités prospectives du service stratégique du Gouvernement gallois :

1 Bourdieu P., « L'identité et la représentation. Éléments pour une réflexion critique sur l'idée de région », *Actes de la recherche en sciences sociales*. vol. 35, novembre 1980, p. 63-72.

2 Il est donc difficile de fournir une recension exacte du nombre d'entretiens réalisés. Quelle valeur accorder à l'entretien informel sur le plan méthodologique ? c'est-à-dire quand considère-t-on qu'il s'agit d'un entretien ? Comment retranscrire sur le plan « scientifique » une discussion tenue devant un café, dont seulement quelques éléments sont informatifs ?

l'aménagement du territoire en tant que tel constituant une spécificité française et la prospective, même territoriale, n'étant pas réductible à ce secteur d'action publique. Le premier élément de ce qu'on pourrait qualifier de « nomadisme méthodologique » est donc de sortir de l'attirance à l'ethnocentrisme du premier terrain. Le deuxième élément du nomadisme méthodologique consiste à s'adapter à la situation, précisément pour construire *en situation*, c'est-à-dire en mouvement, la méthodologie.

3.4 Construction du plan et stratégie d'écriture

Le prisme néo-institutionnaliste est privilégié pour l'analyse de modèles régionaux d'action collective dans le temps long, car il *« permet de mieux appréhender non seulement les causes, mais aussi les effets, et donc par là de caractériser de manière plus pertinente le changement »*[1]. Cette thèse est donc découpée en quatre parties chronologico-thématiques. En termes de stratégie d'écriture, nous avons essayé le plus possible de mettre en communication les trois cas étudiés, afin d'éviter le plus possible de faire du *« tourisme intelligent »* selon l'expression d'Andy Smith[2]. Le plan est donc basé sur une structure générale chronologico-thématique, mais également sur une structure par chapitre visant à ce que les cas se croisent, et soient traités équitablement[3]. Seule la quatrième partie, dans laquelle nous souhaitions cette fois favoriser la mise en exergue des différences, est basée sur une comparaison « monographique » des cas, sans une symétrie parfaite des variables comparatives. D'une manière générale, puisque cela n'avait, à notre connaissance, pas encore été fait, nous avons privilégié la définition du paysage général de l'anticipation stratégique, plutôt que la focalisation sur les nuances et les différences de ce paysage. Car, pour reprendre la métaphore forestière de Barrington Moore : faut-il aller en profondeur dans l'étude de l'arbre au risque d'ignorer la forêt ou faut-il s'élever en espérant que la vue globale de la forêt ne cache pas l'arbre ?[4]

1 Hassenteufel P., *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2008, p.237.
2 Smith A., « L'analyse comparée des politiques publiques : une démarche pour dépasser le tourisme intelligent », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol.7, n°1, 2000, p.7-19.
3 Nous avons opté pour une comparaison équitable des cas, bien que souvent les données disponibles étaient asymétriques, et que notre méthode d'enquête n'était pas non plus parfaitement symétrique. Nous avons néanmoins favorisé la symétrie, par souci de généralisation, bien qu'il soit tout à fait justifiable d'adopter une prisme comparatif asymétrique. Voir Béal V., « Résoudre les tensions entre généralisation et singularité par l'écriture comparative ? », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol.19, n°1, 2012, p.39-59 ; Sa Vilas Boas M-H., « Écrire la comparaison lorsque les données sont asymétriques. Une analyse de l'engagement dans les dispositifs participatifs brésiliens », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol.19, n°1, 2012, p.61-74.
4 Moore B., *Les origines sociales de la dictature et de la démocratie*, Paris, Maspéro, 1969, p.9-10.

La première partie, composée de deux chapitres, cherche à retracer *l'invention du futur comme catégorie d'action politique*, c'est-à-dire à montrer comment des acteurs privés et publics ont construit la catégorie « futur » comme horizon politique, puis progressivement investi ce futur pour faire évoluer des pratiques de gouvernement. La période étudiée s'étend majoritairement du début du XXème siècle aux années 1960. Il s'agit ici d'élaborer une socio-genèse des formes d'anticipation stratégique comme logiques de pouvoir, pour montrer que, tout d'abord, cet investissement croissant du futur comme catégorie d'action politique accompagne l'émergence de pratiques d'anticipation spécifiques (la prévision, la prospective et la planification), domestiquées par les États comme pratiques de gouvernement à des fins de planification ; et que, deuxièmement, cet investissement croissant du futur accompagne une expansion de la puissance étatique.

La deuxième partie, composée de deux chapitres, vise à montrer que *l'investissement politique du futur est un mode de légitimation politique*[1]. Nous montrerons que les territoires infra-nationaux ne sont pas restés passifs, et sont aussi traversés par ce mouvement d'investissement du futur comme catégorie d'action politique. Si la Bretagne, le Pays-de-Galles comme le Québec sont au début du XXème siècle des espaces politiques marginalisés, il s'y développe des mouvements nationalistes depuis la fin du XIXème siècle, contestant cette marginalisation culturelle, politique et économique. Ces mouvements nationalistes, d'abord caractérisés par leur conservatisme, vont se convertir, au tournant des années 1950, aux conceptions modernisatrices et anticipatrices florissant alors au niveau national, en France, en Grande-Bretagne et au Canada. Et nous montrerons que c'est précisément cette conversion qui va progressivement contribuer à redistribuer la carte du pouvoir territorial, en faisant de ces régions périphériques des acteurs à part entière de cette vague anticipatrice et modernisatrice.

La troisième partie, également composée de deux chapitres, a pour objectif de montrer que l'investissement politique du futur participe non seulement d'un mode de légitimation politique, mais aussi d'un mode de gouvernement. Pour ce faire, nous balayerons une large période, s'étendant des années 1970 aux années 1990. Des années 1970 jusqu'à l'aube du XXIème siècle, que l'on se situe au Québec, en Bretagne ou au Pays-de-Galles, les relations centre-périphérie se

1 Lagroye J., « La légitimation », dans Grawitz M., Leca J. (dir.), *Traité de science politique*, Tome 1, Paris, PUF, 1985, p .395-467.

reconfigurent, le paradigme d'action publique territoriale se transforme également, ainsi que la capacité des pouvoirs publics à investir le futur. Cette triple évolution, conjointe mais différenciée entre les trois territoires, entraîne l'apparition de nouvelles nomenclatures discursives légitimant l'anticipation, conjointement à de nouveaux types de gouvernement du territoire et, de fait, d'investissement politique du futur.

La quatrième partie est composée de trois chapitres, et vise à montrer que, si l'on peut déterminer des variables communes de l'investissement politique du futur et de l'anticipation stratégique aux trois espaces politiques étudiés, ceux-ci se différencient également. C'est pourquoi la stratégie d'écriture évolue dans cette quatrième partie, en distinguant un chapitre par « région » étudiée, afin de montrer que des styles différenciés de gouvernance du futur peuvent être dégagés. Cette partie s'étend sur le plan chronologique des années 1990 aux années 2000. Nous montrons qu'à partir de cette période, l'organisation du pouvoir territorial et ses modes de gouvernement, ainsi que l'organisation de la capacité d'anticipation des administrations publiques, vont profondément évoluer en Bretagne, au Pays-de-Galles et au Québec, en raison d'une territorialisation croissante de l'action publique et d'une recomposition des modes de gouvernement favorisant des domestications différenciées de styles d'anticipation stratégique.

Partie I : L’invention du futur comme catégorie d’action politique

Introduction de la première partie

Dans cette première partie, composée de deux chapitres, nous chercherons à retracer l'invention du futur comme catégorie d'action politique, c'est-à-dire à montrer comment des acteurs privés et publics ont inventé « le futur » comme horizon de réflexion, puis progressivement investi ce futur comme visée de l'action, et plus particulièrement du gouvernement. Il s'agit ici d'élaborer une socio-genèse des formes d'anticipation contemporaines comme techniques politiques et de leur traduction en pratiques de gouvernement. La période étudiée s'étend majoritairement du début du XXème siècle aux années 1960, même si plusieurs références à des anticipations menées dès le XIXème siècle seront effectuées dans le but d'identifier des trajectoires de sédimentation de ces pratiques.

Si des formes d'anticipation stratégique (c'est-à-dire basées sur un calcul prévisionnel et une volonté de coordination de l'action) apparaissent antérieurement, les premières systématisations du recours à l'anticipation stratégique s'intensifient, au Royaume-Uni, en France comme au Canada, au tournant de la crise des années 1930, dans le but de réfléchir à une modernisation de la politique économique. A partir des années 1940, ces trois pays étudiés développent ensuite des institutions spécialisées dans l'anticipation avec pour objectif de préparer la fin de la guerre : la refondation et la modernisation de l'État, la relance de l'économie et la reconstruction des villes. A partir des années 1950-1960, ces unités d'anticipation, de plus en plus institutionnalisées au sein des appareils administratifs centraux, vont progressivement être complétées de services d'anticipation sociale, pour appréhender au mieux les changements sociétaux, économiques et politiques de l'après-guerre. La modernisation sociale, économique et politique, apparaissant, en Europe comme au Canada, comme un enjeu crucial pour *l'avenir de la nation*.

Dans le premier chapitre, nous chercherons à identifier les styles d'anticipation émergeant en France, au Canada et au Royaume-Uni. En effet, ces trois territoires étudiés vont développer communément un intérêt important pour l'anticipation, porté par des représentations socio-politiques partagées, mais selon des trajectoires différenciées nationalement. Au regard de cette socio-genèse, nous montrerons que, dans ces trois territoires, l'avenir devient l'horizon de toute

réflexion en matière de modernisation économique, sociale et politique : en somme, le futur devient une rationalité de gouvernement à part entière, qu'on se situe en France, au Royaume-Uni ou au Canada, de l'entre-deux-guerres aux années 1960.

Dans le deuxième chapitre, nous chercherons ensuite à montrer que, tout d'abord, cet investissement croissant du futur comme catégorie d'action politique accompagne l'émergence de pratiques d'anticipation spécifiques (la prévision, la prospective et la planification), domestiquée par les États comme pratiques de gouvernement à des fins de planification ; et que, deuxièmement, cet investissement croissant du futur accompagne aussi une expansion de la puissance étatique dans les trois territoires étudiés. L'affirmation d'une capacité de prévision de l'avenir semble ainsi être cruciale pour l'affirmation d'une capacité d'action dans le présent.

Hypothèses de comparaison :

Cette première partie est donc articulée autour des hypothèses comparatives suivantes :

- <u>dimension politique</u> :

  La structuration d'une *capacité à anticiper l'avenir* semble nécessaire à l'affirmation d'une *capacité à agir* des États étudiés, et participe donc à l'affirmation de l'autorité étatique.

- <u>dimension territoriale :</u>

  Cette structuration repose sur des dynamiques communes (cognitives, institutionnelles, techniques) aux trois territoires, mais elle se différencie localement pour former des *styles nationaux* d'anticipation.

- <u>dimension cognitive :</u>

  La domestication étatique de l'anticipation s'inscrit dans une période commune à l'Europe et au Canada, lors de laquelle la capacité de maîtrise de l'avenir devient l'horizon par excellence du gouvernement, c'est-à-dire vient traduire une conception moderne du bon gouvernement.

Chapitre I : Anticiper l’avenir de la nation

Introduction

La décennie 1960 est caractérisée par un foisonnement de démarches d'anticipation et de publications traitant de l'avenir, d'institutions et de groupes d'études dédiés à l'étude du futur, en Europe comme en Amérique du Nord[1]. A partir de cette chronologie partagée, nous faisons l'hypothèse de convergences dans le développement de ces anticipations, qui permettraient de parler de la formation, depuis l'après-guerre, d'une « vague anticipatrice ». Nous parlons de *vague* car nous montrerons que, dans ces trois espaces politiques (France, Royaume-Uni, Canada), on constate la formation et l'agglomération d'idées qui, de l'entre-deux-guerres aux années 1960, dans un mouvement se répandant à un même moment, constituent une force poussant à l'investissement politique du futur comme catégorie d'action politique. Cette vague est portée par des représentations communes du futur, du rôle et du genre de l'action publique et, bien-sûr, de l'anticipation. Mais cette vague n'est pas strictement homogène, elle est se différencie dans les trois aires étudiées par des modes d'institutionnalisation et de mise-en-pratique différents.

Si les formes d'anticipation stratégiques sont aujourd'hui particulièrement hétérogènes et diversifiées, tant dans leurs conceptions que dans leurs pratiques, deux courants majeurs peuvent, dans un premier temps, être retenus : la prévision et la prospective. Basée sur la projection de tendances, *la prévision* est la forme la plus ancienne de l'anticipation en matière démographique et économique, telle que développée, par exemple, par le Bureau de la Statistique du Canada pour la démographie, ou pour l'économie par le Service des études économiques et financières (SEEF) en France et la *British Chamber of Commerce* au Royaume-Uni. Pour ce qui est de *la prospective*, bien que de nombreuses déclinaisons et sous-courants coexistent aujourd'hui, les acteurs s'accordent pour distinguer un style anglo-saxon et un style français[2] – bien que, là encore, il ne s'agisse pas de courants strictement homogènes[3] – lesquels seraient nés, l'un comme l'autre, au lendemain de la Seconde guerre mondiale.

1 Boulding E., « Préface », dans Polak F. *The image of the future*, Amsterdam, Elsevier Scientific Publishing Company, 1973, p.VII.

2 Durance P., « La prospective : une idée, plusieurs pratiques », *M 3. Société urbaine et action publique* « Pour penser les mutations », Grand Lyon, n° 3 - Automne 2012, p.82.

3 Les expériences restant particulièrement hétérogènes, voire conflictuelles, Cédric Polère préfère la notion de « foyer », à celles de « style » ou d'« école ». Voir Polère C., *La prospective, fondements historiques*, *Millénaire 3*, Grand Lyon, Direction de la Prospective et du Dialogue Public, janvier 2012, p.4.

Dans un premier temps, nous allons présenter le développement des premières formes d'anticipation en France, et leur institutionnalisation comme technique de gouvernement puis leur domestication par la planification, au niveau national. La deuxième partie porte sur le développement des premières formes d'anticipation au Canada, puis leur institutionnalisation comme technique de connaissance et de coordination gouvernementale, et, ensuite, sur la manière dont ces anticipations se sont territorialisées. Enfin, la troisième partie de ce chapitre porte sur le développement des premières formes d'anticipation au Royaume-Uni, leur domestication par l'administration centrale, et leur structuration théorique comme techniques de prévision. Dans les trois pays étudiés, ce nouvel engouement pour le futur va favoriser le développement de formes systématisées d'anticipation stratégique, comme la prévision et la prospective.

1. L'anticipation française : prévision, planification, prospective

En France, comme au Royaume-Uni et au Canada, les premières formes méthodologiques d'anticipations stratégiques et territoriales apparaissent bien avant 1945, notamment à travers des réflexions économiques dès la fin du XIXème siècle au Royaume-Uni, ou sur la maîtrise du développement économique dès l'entre-deux-guerres en France et au Canada. La crise de 1929 puis la défaite de 1940 vont favoriser le développement d'une réflexion sur la nécessité de structurer des services de prévision économique et statistique au sein de l'État ; puis, à la Libération, la nécessité de la reconstruction du pays va permettre la rencontre entre la planification et la prospective, dans ce qui deviendra d'ailleurs l'âge d'or de « la prospective » française.

1.1 Les premières formes d'anticipation entre science et politique

La crise économique des années 1930, puis la crise politique des années 1940, constituent deux moments précurseurs dans la formation d'une pensée planificatrice et d'une « pensée prospective », en France. Mais c'est dans l'après-guerre, et plus particulièrement avec l'essor des

Trente Glorieuses que vont se développer les deux foyers principaux de prospective, à la charnière entre science de gouvernement et anticipation utopique.

1.1.1 La crise de 1929, point de départ de la pensée prospective

Cherchant à trouver des réponses aux problèmes posés par la dépression de 1929 et ses conséquences, de jeunes polytechniciens se regroupent et créent, en 1931, le cercle « X-Crise », qui devient en 1933 le Centre polytechnicien d'études économiques. Se voulant club de réflexion et de débat sur l'économie, ils s'intéressent particulièrement aux notions d'*interventionnisme* étatique et de *planification* de l'économie. Le groupe X-Crise joue un rôle fondateur, car c'est là que se forment les futurs réformateurs de l'administration française des années 1940-1950. On y trouve par exemple Alfred Sauvy, déjà fonctionnaire de la Statistique Générale de France (SGF, créée en 1840), dont il sera ensuite un des grands réformateurs dans les années 1940, avant de prendre la direction de L'Institut National des Études Démographiques (INED) de 1945 à 1962. On y trouve également Jean Coutrot, qui créera en 1936 le Centre d'Étude des Problèmes Humains, lequel est l'embryon de la future Fondation Française pour l'Étude des Problèmes Humains, créée sous Vichy par Alexis Carrel. Jean Coutrot et Alexis Carrel correspondent beaucoup à cette période, pour réfléchir au développement de la connaissance scientifique, à sa diffusion dans la société, et à la collaboration entre disciplines scientifiques[1].

Ces conceptions de la connaissance développées par la Fondation font écho à celles que développera Gaston Berger dans les années 1950 sous l'appellation « prospective »[2]. Du groupe X-Crise à la Fondation française pour l'étude des problèmes humains, se posent les bases institutionnelles et les réseaux intellectuels qui préfigurent la première vague de prospective en France. Ainsi, après-guerre, la Fondation – discréditée car étant une institution de Vichy – disparaît mais se prolonge en trois ramifications : l'Institut National des Études Démographiques (INED) créé en 1945 et dirigé par Alfred Sauvy, la Société Internationale des Conseillers de synthèse (SICS) qu'André Gros, ancien Vice-régent de la Fondation aux côtés d'Alexis Carrel, lance en 1947, et le

1 Drouard A., « La Fondation française pour l'étude des problèmes humains et l'organisation de la recherche en sciences sociales en France », *Cahiers pour l'histoire du CNRS*, 9 – 1990.
2 Nous y reviendrons ultérieurement.

cercle de réflexion Prospective, accompagné de la revue du même nom, initiés dix ans plus tard par André Gros et Gaston Berger[1].

Si Alfred Sauvy qualifiera plus tard la Fondation Française pour l'Étude des Problèmes Humains d'*« auberge espagnole »*[2] (la Fondation, fruit du souhait de Vichy d'orienter idéologiquement les sciences sociales, réunissait, selon l'expression de Sauvy *« le meilleur et le pire »*[3]...), il apparaît néanmoins clairement que la Fondation est l'ancêtre des premières institutions françaises à avoir développé des formes de prospective. Certes, l'expérience fut brève puisque la Fondation est dissoute à la Libération ; mais ses ramifications persistent encore aujourd'hui, notamment dans l'émergence ultérieure de conceptions du changement portées par « La Prospective », et d'instituts producteurs de savoirs d'anticipation, comme l'INED ou encore l'Institut de Science Économique Appliquée (ISEA) créé en 1944[4] ; tous deux issus de ce programme de mise en relation des sciences sociales et de la politique – désormais dépourvus du caractère réactionnaire et eugéniste du régime vichyste.

1.1.2 La Seconde guerre mondiale, moment structurant pour l'institutionnalisation de l'anticipation

En raison de la nécessité d'une réflexion sur « l'après », la Seconde guerre mondiale joue un rôle majeur dans la structuration des groupes, instituts et départements ministériels consacrés à l'anticipation. C'est ainsi qu'en 1943, un petit groupe de travail est mis en place au sein de la Direction Générale de l'Équipement (DGE) pour anticiper les reconstructions d'après-guerre. C'est

1 Drouard A., « Les trois âges de la Fondation française pour l'étude des problèmes humains », *Population*, 38e année, n°6, 1983, p.1019.

2 Drouard A., ibid. 1983, p.1020.

3 De nombreux intellectuels de l'époque pensaient que le politique devait orienter la science (et réciproquement), à l'image du docteur Alexis Carrel, autant connu pour son prix Nobel de médecine que pour ses conceptions eugénistes.

4 L'ISEA est aujourd'hui connu sous le nom d'ISMEA : Institut de sciences mathématiques et économiques appliquées. François Perroux, ancien membre de la Fondation de Carrel, participe activement à la création de l'Institut de Science Économique Appliquée, lieu d'avant-garde du calcul économique. Voir Guiader V., *Socio-histoire de la prospective. La transformation d'une entreprise réformatrice en expertise d'État*, Thèse de doctorat, Université Paris-Dauphine, 2008, p.9 ; Fourquet F., *Les comptes de la puissance. Histoire de la comptabilité nationale et du plan*, Paris, Encres, 1980, p.41 ; Mainguy Y. « La création de l'ISEA », dans Denoël F., *François Perroux*, Lausanne, Éditions L'Âge d'Homme, 1990, p.175-183 ; Cohen A., « Du corporatisme au keynésianisme. Continuités pratiques et ruptures symboliques dans le sillage de François Perroux », *Revue française de science politique*, vol.56, 2006/4, p.555-592.

sous Vichy, également, que les futurs fondateurs du Service des Études Économiques et Financières (SEEF), les membres de la SGF (Statistique Générale de la France) et de l'Institut de Conjoncture présidé par Alfred Sauvy (de 1938 à 1940) – services qui préfigurent l'Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE) – vont faire leurs gammes, réfléchissant notamment à la modernisation de la comptabilité nationale, telle qu'elle sera appliquée à la Libération par le Plan, avec les notions de *prévision économique* et *d'investissements productifs*[1].

L'anticipation de la nécessaire reconstruction d'après-guerre commence dès le début des années 1940, sous le *« dirigisme vichyste »*[2], avec les prémices de la pensée planificatrice. C'est en effet sous le Gouvernement Darlan qu'est créée en 1941 la Fondation Française pour l'Étude des Problèmes Humains qui, sous la houlette d'Alexis Carrel, élabore les premiers exercices de planification[3] – Alexis Carrel entendant mener une *« réforme intellectuelle »* et promouvoir *« la pensée collective »*[4]. Après la guerre, la reconstruction du pays se fait d'ailleurs à travers la planification de l'économie et de l'aménagement, et par les nationalisations du secteur bancaire, des assurances et des ressources énergétiques. Et ce mouvement va de pair avec la modernisation de l'État, qui se fait désormais dans la perspective keynésienne de la comptabilité nationale mise en place par le Commissariat Général du Plan (CGP) et l'Institut de Science Économique Appliquée (ISEA) à la Libération, mais aussi, à partir des années 1950, par la volonté d'élaborer la politique économique nationale à partir d'une capacité prévisionnelle basée sur une connaissance sociale et statistique de l'économie – fait nouveau en comparaison des années 1930 – qui se fera notamment au sein du Service des Études Économiques et Financières (SEEF) du Ministère des Finances[5], lequel devient en 1965 la *Direction de la Prévision*[6].

L'ISEA va également jouer un rôle de premier plan pour la promotion de la prévision globale et de la prospective car, à l'initiative de François Perroux, son directeur, l'Institut lance la publication de deux revues : *Économie Appliquée* (1945-2003) et *Économies et Sociétés* (1946-2003). Un des thèmes centraux de réflexion développés dans ces deux revues est l'articulation entre

1 Fourquet F., op. cit., 1980, p.34, p.45.
2 Fourquet F., op. cit., 1980, p.32.
3 Polère C., art. cit. 2012, p.16 ; Drouard A., art. cit. 1983, p.1017.
4 Carrel A., « La science de l'homme », *Revue de l'État nouveau*, décembre 1942, p.682-687. Cité dans Drouard A., art. cit. 1983, p.1018.
5 Fourquet F., op. cit., 1980.
6 Guiader V., op. cit., 2008, p.6.

la *croissance* et le *progrès*, c'est-à-dire entre la croissance économique et le progrès sociétal[1]. Or, c'est précisément à partir de cette articulation que se développe l'idée, au sein de l'administration française, qu'il est nécessaire d'avoir une connaissance sociale et statistique de l'économie pour anticiper les changements à venir et garantir ainsi le progrès de la nation. Et c'est aussi, précisément, sur cette articulation que repose le développement des réflexions prospectives ultérieures et le développement des anticipations territoriales intégrées à la planification économique et à l'aménagement du territoire (étudiées dans les chapitres suivants). La guerre joue donc un rôle non négligeable dans l'émergence de ces formes d'anticipation stratégique, dont émergera « la prospective », comme le raconte Hugues de Jouvenel :

> *« Il est clair que la génération des personnes qui ont été les pionniers de la prospective moderne, les Massé, Sauvy, Fourastié et autres – qui ne se réclamaient pas de la prospective, mais qui en ont fait – ont été profondément marqués par la Guerre, par leur bévue, Munich, Hiroshima, par la volonté farouche de reconstruire, de maîtriser leur destin et de ne pas se laisser aller aux égarements du passé. Je crois que cela a joué très fortement. »*[2]

1.2 Les premiers foyers français de prospective : de Gaston Berger à Bertrand de Jouvenel

Le développement du courant prospectif français s'organise autour de deux foyers principaux. Le premier foyer de prospective naît sous l'impulsion de Gaston Berger, à la fois entrepreneur et docteur en philosophie, qui va s'activer à théoriser l'approche prospective. Le deuxième foyer naît autour de Bertrand de Jouvenel, qui va compléter l'approche de Berger, tout en s'en différenciant, notamment en s'inspirant de ce qui se construit, à la même époque, outre-atlantique.

1 Zarka C., « Cahiers de l'Institut de science économique appliquée », dans « Notes Bibliographiques », *Revue économique*, vol. 10, n°1, 1959, p.148-151.

2 Hughes de Jouvenel dans Cordobes S., Durance P., « Les Entretiens de la Mémoire de la Prospective », 2004, Disponible en ligne. URL: http://www.laprospective.fr/dyn/francais/memoire/H_de_Jouvenel_(entretien)_v2a.pdf

1.2.1 Les fondations intellectuelles du premier courant prospectif

D'abord entrepreneur, puis docteur et enseignant en philosophie à partir de 1941, avant de devenir en 1953 Directeur général de l'enseignement supérieur au Ministère de l'Éducation Nationale, de la Jeunesse et des Sports – sans qu'il ne quitte ses diverses responsabilités universitaires – Gaston Berger est autant un homme d'action qu'un homme de culture[1]. Dès sa thèse de doctorat en philosophie, Gaston Berger est intéressé par les conditions de la connaissance[2], et, au moment où des hauts fonctionnaires comme Alfred Sauvy ou François Perroux s'activent autour de la projection démographique et de la prévision économique, Gaston Berger envisage la prospective comme « le versant « social et qualitatif » de la prévision économique »[3]. En industriel-philosophe[4], Gaston Berger s'inscrit doublement dans le courant de la philosophie spiritualiste des années trente[5], cherchant à comprendre les conditions de la connaissance, mais également de l'action dans la perspective de Maurice Blondel[6], son maître à penser[7]. Gaston Berger s'intéresse également à la question du temps, et plus précisément, à la durée, notion chère au courant spiritualiste depuis les travaux de Henri Bergson[8]. Il faudrait mentionner également l'influence de la phénoménologie qui, dans les années trente, devient un des courants dominants de la philosophie française[9], consacrant la rupture avec l'approche purement « théorique » de la philosophie classique[10].

C'est pourquoi, quand Berger définit la prospective dans un article paru dans la Revue des Deux Mondes en 1957, il parle d'une connaissance intégrée à la perspective de l'action, nécessairement orientée vers l'avenir : *« ce qui nous préoccupe ici est la manière dont il convient de préparer nos décisions »*[11]. Parlant d'*« attitude prospective »* Gaston Berger met davantage l'accent sur le rapport à l'anticipation que sur la méthodologie de l'anticipation : *« la réflexion prospective*

1 Wenin C., « In memoriam Gaston Berger », *Revue Philosophique de Louvain,* Troisième série, Tome 58, n°60, 1960, p.652.
2 Darcet J., *Étapes de la prospective*, Paris, Presses Universitaires de France, Bibliothèque de prospective, 1967, p.7.
3 Guiader V., op. cit., 2008, p.12.
4 Avant d'entamer son doctorat en philosophie, Gaston Berger est industriel. Il le reste d'ailleurs durant ses recherches doctorales, menant de front son doctorat et ses activités patronales à Marseille, avant de devenir administrateur au Ministère de l'Éducation Nationale. Voir Guiader V., op. cit., 2008, p.72-73.
5 Guiader V., op. cit., 2008, p.59.
6 Blondel M., *L'action. Essai d'une critique de la vie et d'une science de la pratique*, Paris, Alcan, 1893.
7 Delpech L., « Maurice Blondel et Gaston Berger. Les courants précurseurs de la Prospection », dans Prospective, *Gaston Berger. Un philosophe dans le monde moderne*, Paris, Presses Universitaires de France, n°7, 1961, p.17-28
8 Guiader V., op. cit., 2008, p.59.
9 Gaston Berger fait le lien direct entre phénoménologie et prospective dans son ouvrage *Phénoménologie du temps et prospective*, paru en 1964. Voir Berger G., *Phénoménologie du temps et prospective*, Paris, PUF, 1964.
10 Pinto L., « (Re)traductions. Phénoménologie et « philosophie allemande » dans les années 1930 », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°145, 2002 ; Guiader V., op. cit., 2008, p.61.

nous fait saisir l'avenir comme tel, avec sa complexité, sa mobilité, ses risques, ses surprises... »[1]. En effet, Gaston Berger n'entend pas faire de la prospective une prévision linéaire et abstraite des facteurs de changement, mais bien l'inverse, c'est-à-dire un rapport à l'imagination, à l'utopie et, en définitive, à la décision :

> *« Elle n'esquisse pas la figure d'un ordre auquel nous serions inéluctablement condamnés ; elle dessine à grands traits plusieurs mondes possibles dont l'un seulement sera promu à l'existence. Elle ne tend pas à nous dispenser de juger, mais à éclairer notre jugement et à nous permettre de le former assez tôt pour qu'il soit encore efficace. »*[2]

1.2.2 Du Centre International de Prospective au Centre d'Études Prospectives : l'institutionnalisation du premier foyer d'anticipation

A la suite de son article de 1957, Gaston Berger crée la même année le Centre International de Prospective (également appelé Centre d'Études Prospectives), chargé de mettre en acte « l'attitude prospective » qui lui est chère. L'année suivante, en mai 1958, paraît le premier « Cahier de Prospective », réunissant six textes sur des thèmes aussi variés que l'industrie, l'administration, l'agriculture, les transports, la santé, et enfin l'économie[3]. Un des auteurs, M. Racine, dans un texte portant sur l'administration, fait le lien entre la prospective de Berger et la prévision globale telle qu'elle se développe au même moment sous l'impulsion d'Alfred Sauvy, Jean Coutrot ou François Perroux. Il loue ainsi la nécessité de la prévision pour la science, l'économie, la démographie et la psychologie, et prône *« la recherche d'une prévision globale et également la diffusion dans l'administration de techniques modernes de prévision et de préparation des décisions »*[4]. Racine y invite également l'administration à se réformer, pour éviter le double écueil de l'inefficacité et de la technocratie, en étant davantage tournée vers la gestion de l'avenir, ce qui implique selon lui de se décloisonner (déjà!). Bref, ces premières boutures prospectives sont bel et bien connectées, intellectuellement et institutionnellement.

---

11 Berger G., « Sciences humaines et prévision », *Revue des Deux Mondes*, n° 3, 1957, cité dans Darcet J. op. cit. 1967, p.16.
1 Berger G., « L' attitude prospective », *Prospective*, n° 1, 1958 ; cité dans Darcet J. op. cit. 1967, p.28.
2 Berger G., art. cit., 1957 ; cité dans Darcet J., op. cit., 1967, p.26.
3 Darcet J., op. cit., 1967, p.37.
4 Darcet J., op. cit., 1967, p.47.

Le progrès scientifique et ses conséquences sur la société constituent une préoccupation constante du Centre d'Études Prospectives (CEP), qui considère le progrès scientifique comme le moteur du changement social, politique, et économique[1]. Le Centre s'inscrit dans la perspective politique et scientifique de la fin des années 1950, pendant laquelle *« un nouveau type de rapport entre l'État et la science apparaît, qui doit beaucoup aux usages militaro-industriels des avancées scientifiques durant le conflit »*[2]. Héritiers des réflexions antérieures menées par Alexis Carrel et consorts, Gaston Berger et le CEP font le lien entre les réformateurs de l'administration et les producteurs de connaissance de l'université, ce qui leur permet de véhiculer et de transformer la « doxa *rationalisatrice en une pratique savante »*[3]. C'est pourquoi Vincent Guiader qualifie la prospective de *« concept dual »*[4], à l'intersection entre théorie et pratique, science et administration, savoir et pouvoir. Gaston Berger loue en effet, tant dans ses travaux de recherche que dans leur mise en pratique (tout particulièrement lors de son passage à la tête de la Direction de l'Enseignement Supérieur[5]), le bénéfice du dialogue entre les forces économiques et productives, l'espace scientifique et l'espace décisionnel[6] – faisant écho, comme nous le verrons ultérieurement, à l'animation sociale telle qu'elle pourra se faire dans les années 1960 au Québec, ou l'animation économique régionale en Bretagne des années 1950 aux années 1960. D'ailleurs, une majeure partie du conseil d'administration du CEP est composée à sa création par des membres du monde patronal[7].

Le CEP va œuvrer de 1957 à 1969, mais la parution de sa revue (*Prospective*) est irrégulière et concentrée sur la première période du Centre, de 1958 à 1962[8], au moment où les tentatives d'institutionnalisation et de définition de « la prospective » sont les plus intenses, notamment après la mort de Gaston Berger en 1960[9]. Lui-même en reste d'ailleurs à une définition assez poreuse et vague, souhaitant moins définir une *« théorie de l'action »* qu'une *« attitude »*, une *« science de la pratique »*[10], cherchant à se démarquer des perspectives systémistes de la philosophie marxiste et du

1 Darcet J., op. cit., 1967, p.133.
2 Guiader V., op. cit., 2008, p.89.
3 Guiader V., op. cit., 2008, p.95.
4 Guiader V., op. cit., 2008, p.109.
5 Guiader V., op. cit., 2008, p.114-202.
6 Guiader V., op. cit., 2008, p.105.
7 Guiader V., op. cit., 2008, p.205.
8 Guiader V., op. cit., 2008, p.204.
9 Guiader V., op. cit., 2008, p.205.
10 Berger G, « Méthodes et résultats », *Prospective*, n°6, 1960. Cité dans Guiader V., op. cit., 2008, p.206.

quantitativisme des sciences sociales nord-américaines, dont les influences respectives se font alors de plus en plus sentir en France[1]. La prospective du CEP donne ainsi la part belle à l'imaginaire, à l'utopie, pour compléter la rationalité ; en témoigne l'article de Bourbon-Busset dans la revue *Prospective* : *« le raisonnement sous sa forme rigide ne suffit pas. Il lui faut l'aide de l'imagination »*[2]. C'est en ce sens qu'on peut parler de perspective utopique et humaniste de la prospective de Gaston Berger, qui vise non seulement à anticiper les évolutions possibles, mais aussi, essentiellement, à forger un futur imaginé.

1.2.3 Le deuxième foyer de prospective : Futuribles et l'influence du modèle nord-américain

Avec la mort de Gaston Berger et les nombreux changements politiques de la fin des années 1950, le Centre d'Études Prospectives perd en audience. Apparaît alors le deuxième foyer français de prospective, à partir de 1960 : le groupe « Futuribles ». Futuribles est créé à l'initiative de Bertrand de Jouvenel, et va capter une partie des réseaux et de l'audience du CEP[3], tout en rompant avec son *« modèle de sociabilité »*[4].

Futuribles souhaite s'imposer comme structure d'expertise auprès des instances de planification, là où le CEP s'attachait surtout à contribuer à la discussion entre les groupes réformateurs ; et là où le CEP se revendiquait d'une approche conceptuelle, Futuribles cherche à développer un mode d'expertise, basé sur la méthodologie d'anticipation nord-américaine, développée au sein de la Rand Corporation et du Hudson Institute, mais aussi au sein des Universités anglo-saxonnes[5]. Souvent présenté comme représentant le style français de prospective par excellence, Futuribles fait donc en réalité plutôt la jonction entre le dit « style français » et le dit « style anglo-saxon », entre prospective et expertise. C'est d'ailleurs sous l'influence de Futuribles que la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) va devenir, par la suite, un client fidèle du Hudson Institute, et que Herman Kahn – figure des *futures studies* nord-

1 Guiader V., op. cit., 2008, p.206.
2 Bourbon-Busset (de) J., « Au rond-point de l'avenir », *Prospective*, n° 4, 1959 ; cité dans Darcet J. op. cit. 1967, p.95.
3 Guiader V., op. cit., 2008, p.203.
4 Guiader V., op. cit., 2008, p.246.
5 Guiader V., op. cit., 2008, p.247.

américaine – va diffuser sa méthode en France, notamment pour l'élaboration des anticipations datariennes des années 1960-1970, intégrées à l'aménagement du territoire.

Bertrand de Jouvenel a commencé son activité de réflexion dans les années 1930, publiant notamment un ouvrage intitulé *L'économie dirigée* en 1928, et collaborant avec Emmanuel Mounier, Pierre Andreu mais aussi Pierre Drieu La Rochelle pour lancer, en 1934, *La lutte des jeunes*, une revue défendant la planification, le fédéralisme et la possibilité d'une troisième voie entre le capitalisme et le marxisme. Après avoir prôné l'économie dirigée et la planification dans les années 1930, après avoir été tenté par la droite fasciste avant les années 1940[1], De Jouvenel se fait ensuite, à la Libération, le chantre du libéralisme économique et l'opposant de la croissance de l'État, qu'il voit comme une menace pour la société civile[2] – ce qui le rapproche du libéralisme classique anglo-saxon : liberté individuelle versus régulation collective. Sa proximité avec le libéralisme anglo-saxon, sa mobilité internationale (il a été enseignant aux États-Unis) rapprochent Bertrand De Jouvenel de la Fondation Ford, fer de lance de la *« diplomatie américaine des idées »*[3]. C'est d'ailleurs la Fondation Ford qui finance la publication de la revue *Futuribles* à partir de 1960[4] (le premier exemplaire de la revue *Futuribles* paraît en 1961, édité par la SEDEIS, une officine du Conseil national du patronat français (CNPF))[5]. Bertrand de Jouvenel entretient également des liens très étroits avec l'anticommuniste « Congrès pour la liberté de la culture », mis sur pied en réaction au « Mouvement pour la paix » initié par l'Union Soviétique[6].

On le voit bien, ce deuxième foyer de la prospective française est donc fortement marqué par son internationalisation, et par sa proximité avec le monde intellectuel anglo-saxon, puisque, comme l'a montré Vincent Guiader, 48% de ses contributeurs sont étrangers, dont une bonne partie anglo-saxons[7]. Ce « style français » de prospective est donc au départ, malgré sa spécificité

1 Il côtoie alors Emmanuel Mounier et Pierre Andreu, des intellectuels proches de l'extrême-droite fascisante, et s'engage au Parti Populaire Français de Jacques Doriot, d'inspiration clairement fasciste. De Jouvenel est aussi connu pour avoir commis une interview complaisante d'Adolf Hitler en 1936, et pour avoir comparé en 1941 la victoire nazie en France à *« une victoire de l'esprit »...* Voir Jouvenel (de) B., *Après la défaite,* Paris, La Toison d'Or, 1941. Cité dans Guiader V., op. cit., 2008, p.248-249.

2 Jouvenel (de) B., *Du pouvoir. Histoire naturelle de sa croissance*, Genève, Cheval Ailé, 1945.

3 Grémion P., « Regards sur ma diplomatie américaine des idées pendant la Guerre Froide », *Communisme*, n°62-63, 2000, p. 57-84 ; Pour plus de précision sur la proximité intellectuelle entre Futuribles et la Fondation Ford, et sa chronologie, voir le beau travail de Vincent Guiader. Guiader V., op. cit., 2008 p.251-258.

4 Le mécénat de la fondation Ford auprès de Futuribles s'étend de 1960 à 1965. Guiader V., op. cit., 2008, p.256, 260

5 Le groupe Futuribles publie également la revue *Analyse et Prévision* de 1965 à 1974.

6 Guiader V., op. cit., 2008, p.253, 258.

7 Guiader V., op. cit., 2008, p.258.

« française » revendiquée par les acteurs, fortement influencé par les conceptions nord-américaines. Mais, il est vrai que, lorsque la Fondation Ford met fin au mécénat de Futuribles en 1965, cette organisation prospective opère alors un rapprochement auprès de la DATAR[1] et se rapproche des conceptions aménagistes françaises, combinant régulation étatique et planification de l'économie.

2. L'anticipation canadienne, entre influence états-unienne et européenne

Que se passe-t-il, à la même époque, au Canada ? L'anticipation stratégique s'est d'abord développée au Canada sous la forme de la prévision statistique à partir des années 1940. Après 1945, vont ensuite se développer des projections économique et démographique. Puis, avec la circulation de ses représentants entre l'Europe et les États-Unis, l'anticipation canadienne, va être intégrée à la planification économique. Dès lors, se dessine au Canada (et au Québec) une trajectoire d'institutionnalisation de l'anticipation, entre futurologie et intégration à la planification.

2.1 Les premières anticipations canadiennes : *horizon scanning* et *short-term forecasting*

Les premiers exercices de prévision globale réalisés au Canada sont menés durant la Seconde guerre mondiale en vue de préparer la relance économique d'après-guerre, au sein du Bureau Fédéral de la Statistique et du Ministère de la Reconstruction canadien, à l'image de ce qui se fait en France au sein du SEEF ou de la SGF. Le Bureau Fédéral de la Statistique va ainsi jouer un rôle moteur dans l'étatisation de la prévision et la coordination des anticipations menées au sein des différents ministères de l'administration fédérale après 1945.

1 Guiader V., op. cit., 2008, p.276.

2.1.1 La prévision au service de la relance économique et de la connaissance démographique

La première référence, que nous avons pu retrouver, à une anticipation se rapprochant de la prévision globale est la mention, dans un article du *Hamilton Spectator* de 1946[1], d'une démarche de *horizon scanning* économique[2] du Gouvernement fédéral canadien, visant à anticiper les tendances économiques de l'après-guerre. Cet article parle en fait de l'activité d'expertise ayant amené à l'écriture du Livre Blanc *Employment and Income*, publié en 1945 par le Canada (un mois avant la fin de la guerre)[3]. Dans ce rapport, le Gouvernement fédéral présente les grandes lignes des politiques publiques qu'il souhaite mettre en place à l'issue de la guerre, en matière d'emplois et de revenus, en étayant son argumentation par des données de prévision économique de court-terme (*short-term economic forecasting*)[4]. Dans cette perspective, le Gouvernement fédéral va s'activer à la structuration d'une capacité de veille économique (*economic reporting)*, à la fois plus intégrée et plus globale, en créant en 1945 le *Central Research and Development Staff* au sein du Bureau Fédéral de la Statistique[5]. La mission de cette unité de recherche fédérale était d'améliorer et d'étendre les outils statistiques disponibles afin d'évaluer l'évolution de l'économie, tout en élaborant un cadre d'analyse harmonisé pour mesurer le niveau et les résultats de la performance économique du Canada. La fin de la guerre marque l'entrée du Canada dans une période de mutations économiques et sociales presque sans précédent. De 1946 à 1956, la population canadienne augmente de 31%. L'appareil industriel, qui avait déjà connu un essor phénoménal pour répondre aux impératifs militaires, doit désormais répondre à une économie canadienne en pleine croissance, portée par une demande en forte hausse. C'est pour répondre à ces défis que le Bureau Fédéral de la Statistique, jusqu'alors relativement marginalisé dans l'administration du Dominion, va

---

1 « Minister of Reconstruction Confident Regarding Future », *The Hamilton Spectator*, 11/02/1946. Archive du Musée Canadien de la Guerre, disponible en ligne.
URL : http://www.historymuseum.ca/cwm/exhibitions/newspapers/canadawar/postwar_f.shtml

2 Technique de prospective, le *« horizon scanning »* consiste à projeter des tendances, des phénomènes du présent, dans le but de dessiner un avenir probable, en essayant de distinguer ce qui relève des menaces ou des opportunités, ce qui pourrait être constant ou inconstant, et en mettant particulièrement l'accent sur le potentiel des innovations technologiques. Voir la définition de l'OCDE, dans OCDE, *Schooling for Tomorrow : knowledge bank, Overview of methodologies*. Disponible en ligne :
http://www.oecd.org/site/schoolingfortomorrowknowledgebase/futuresthinking/overviewofmethodologies.htm

3 Canadian Government White Paper, *Employment and Income, With Special Reference to the Initial Period of Reconstruction*, Department of Reconstruction and Supply, Ottawa, King's Printer, avril 1945.

4 MacMahon C.W., *Techniques of Economic Forecasting. An account of the methods of Short-term Economic Forecasting used by Governments of Canada, France, the Netherlands, Sweden, the United Kingdom and the United States*. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD-OCDE), Economic Studies, Paris, 1965, p.37.

5 MacMahon C.W., ibid. 1965, p.37.

considérablement développer ses activités[1]. Sous la direction de Herbert Marshall, le Bureau élabore un « Système de comptabilité nationale » et met en place les premières projections démographiques. Au début des années 1950, Marshall fait du Bureau un exemple de rigueur méthodologique en matière de recensement de la population[2].

Le rôle clef de Herbert Marshall :

En octobre 1945, Herbert Marshall devient le statisticien en chef du Dominion du Canada. C'est sous sa direction que vont être réalisées les innovations statistiques et prévisionnelles de l'administration fédérale. Herbert Marshall a grandement contribué à la circulation de modèles d'organisation et de méthodes statistiques modernes entre les États-Unis et le Canada, mais aussi entre le Canada et le Royaume-Uni[3].

Déjà membre de la Société Royale de Statistique britannique (*The Royal Statistical Society*) depuis 1927, Herbert Marshall est nommé en 1947 membre de la Société Américaine de Statistique (*The American Statistical Association, ASA)*, dont il devient le président en 1954. A l'époque il n'existait pas encore de société canadienne pour la diffusion des méthodes statistiques, c'est donc par le biais de la Société Américaine de Statistique que les méthodes modernes vont circuler et se développer au Canada ; où l'ASA créera trois antennes, à Montréal en 1955, puis à Toronto et à Ottawa en 1968.

Particulièrement impliqué dans l'organisation et la diffusion des méthodes statistiques en Amérique du Nord, il s'active également à diffuser ses connaissances auprès des autres Dominions britanniques[4]. De 1958 à 1960, il est même nommé Vice-Président de l'Institut International de Statistique (*The International Statistical Institute*), et officie comme Président de l'Institut Inter-Américain de Statistique (*The Inter-American Statistical Institute*) de 1955 à 1962[5].

Parallèlement et, en fait, de manière concurrente en matière d'anticipation, est créé au sein du Ministère de la Reconstruction de l'administration fédérale une direction chargée de l'anticipation économique appelée *« the Economic Research Branch »*[6]. L'objectif qui lui est fixé est tout d'abord de fournir des connaissances détaillées aux différentes directions de l'administration fédérale, mais également, et surtout, d'élaborer une base commune pour la production des prévisions dans les différents domaines des autorités fédérales[7]. Une fois les principaux objectifs de la reconstruction atteints, cette direction est transférée au Ministère des Échanges et du Commerce en 1948, dont la Direction économique continuera l'activité de *short-term forecasting*, en assurant une fonction de ressource et de conseil en la matière pour l'administration centrale[8], se transformant en service spécialisé dans l'anticipation économique, à l'image de ce qui peut se faire, au même

1 Worton D.A., *Le Bureau Fédéral de la Statistique. Les origines et l'évolution du Bureau Central de la Statistique au Canada, 1841-1972*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1998, p.191-234.
2 Worton D.A., ibid. 1998, p.211-234.
3 Campion H., « Herbert Marshall, 1887-1977 », *Journal of the Royal Statistical Society. Series A (General)*, vol.141, n°3, 1978, p.408.
4 Campion H., ibid., 1978, p.408.
5 Worton D.A., op. cit., 1998, p.263.
6 MacMahon C.W., op. cit., 1965, p.37-38.
7 MacMahon C.W., op. cit.,1965, p.38.
8 MacMahon C.W., op. cit., 1965, p.39.

moment, en France, avec le SEEF. C'est là la deuxième étape : les activités d'anticipation vont ensuite être déclinées au sein d'autres ministères ou agences de l'État fédéral, qui vont développer à l'intérieur de leurs administrations des unités de prévision ou d'expertise économique, comme dans la Société canadienne d'hypothèques et de logement (*Central Mortgage and Housing Corporation)* qui se dote d'une structure produisant des prévisions et des études pour la politique du logement au niveau fédéral, ou encore au Ministère des Finances qui produit des études prévisionnelles en matière budgétaire, ou enfin au Ministère de l'Agriculture, qui produit des prévisions d'évolution du marché et de la production agricole, et d'autres encore[1].

2.1.2 Le rôle central du Bureau Fédéral de la Statistique dans l'étatisation et la coordination de la prévision

Le Bureau Fédéral de la Statistique est créé en 1918, sous l'impulsion du ministre du Commerce du Canada de l'époque, George Eulas Foster, qui souhaite doter l'administration centrale d'une vision statistique générale, en fusionnant l'ancien Bureau du Recensement et de la Statistique et les services statistiques isolés dans les différents ministères. Il n'est pas encore question de prévisions et de projections, mais de connaissance du territoire et de la population. Au départ marginalisé dans l'administration du Dominion, le Bureau va travailler dans l'entre-deux-guerres à gagner en légitimité institutionnelle, en réorganisant et rationalisant le recensement décennal et quinquennal, et en établissant un plan national de statistiques vitales[2]. Pourtant peu prisée à l'époque, cette production statistique du Bureau est néanmoins considérée par D.A Worton comme primordiale dans la légitimation du Canada en tant que nation à part entière, et surtout en tant qu'État autonome, vis-à-vis de Londres[3].

L'après-guerre, et l'intérêt pour la connaissance et la capacité statistique qui en découle, va mettre en lumière les activités du Bureau fédéral de la Statistique, lequel va alors tenir un rôle central dans le développement de la prévision globale au Canada. En effet, dirigé par l'emblématique Herbert Marshall, puis par Walter Duffet, il accompagne les services de prévisions ministériels en leur fournissant sa connaissance statistique, et, de surcroît, en leur fournissant le

1 MacMahon C.W., op. cit., 1965, p.39.
2 Worton D.A., op. cit., 1998, p. 73-102.
3 Worton D.A., op. cit., 1998, p.143-158.

cadre de référence national sur lequel toutes les projections et prévisions sectorielles vont désormais se baser. Le Bureau Fédéral de la Statistique accompagne ainsi les ministères et les agences fédérales dans la production d'anticipations économiques de court-terme, mais produit aussi, parallèlement, des anticipations démographiques de long-terme. Par exemple, en 1946, le Bureau Fédéral de la Statistique publie *The Future Population of Canada*, à partir du recensement de 1941. Ce document analyse les évolutions démographiques des cinquante années passées et établit des projections sur les trente années suivantes[1]. Le rapport est basé sur une projection en quatre scénarios tendanciels, à l'échelle du Canada, lesquels sont ensuite déclinés dans les provinces et les régions[2]. L'introduction du document précise que cette étude a pour but de *« suggérer »* des changements démographiques possibles en fonction des processus démographiques identifiés, et met en garde contre toute interprétation *« prophétique »*, en précisant qu'il ne s'agit en aucun cas de « prévisions » mais de « projections » des tendances passées[3] :

> *« Par conséquent, aucune tentative n'est faite pour prédire des événements futurs, ni aucune tentative pour évaluer l'importance de tous les événements passés. Si les guerres, les migrations, les épidémies, les famines, les dépressions, affectent bien la séquence ordonnée des événements, aucune prédiction précise des effets de ces phénomènes à l'avenir n'est possible »*[4].

Sous la direction de Walter Duffet (qui a succédé à H. Marshall), entre 1957 et 1972, le Bureau Fédéral de la Statistique va travailler à affiner territorialement ses productions statistiques, aux niveaux provincial et infra-provincial[5]. En 1962, W. Duffet crée même une branche consacrée spécifiquement aux études régionales, *the Regional Statistics Research and Integration Staff*. Cet affinement territorial des données statistiques s'explique par les besoins croissants en connaissances de l'administration fédérale pour développer ses programmes de politiques publiques[6]. Le Bureau commence d'ailleurs à favoriser les échanges entre les services provinciaux, jouant là un rôle majeur dans la circulation des méthodes statistiques – et notamment de prévision – entre les provinces

1 Bureau fédéral de la statistique du Canada, *The Future Population of Canada,* Ottawa, Canada, 1946, p.2.
2 Bureau fédéral de la statistique du Canada, ibid. 1946, p.2-3 et p.5.
3 Bureau fédéral de la statistique du Canada, ibid. 1946, p.1.
4 *« Accordingly, no attempt is made to predict future events, nor is there any attempt to assess the importance of all past events. Wars, migration, epidemics, famines, depressions, affect the orderly sequence of events, but an accurate prediction of the effects of such phenomena in the future is impossible »*. Bureau fédéral de la statistique du Canada, ibid. 1946, p.1.
5 Worton D.A., op. cit., 1998, p.299.
6 Worton D.A., op. cit., 1998, p.299.

canadiennes[1]. Le Bureau Fédéral de la Statistique avait donc une fonction de production normative, de production statistique et d'accompagnement de la déconcentration de l'expertise au sein de l'administration fédérale.

La première utilisation d'une anticipation ayant une visée territoriale se fait, au Canada, dans les domaines de la démographie et de l'économie, sous l'impulsion du Bureau Fédéral de la Statistique, dont la perspective reste essentiellement statistique et globale. On est ici dans une anticipation à dimension prévisionnelle et chiffrée, qui correspond à ce qui se fait en France, au même moment, au sein du SEEF ou de la SGF. Il convient de mentionner également, même si ce n'est pas l'objet de cette recherche, qu'une forme de prospective à dimension stratégique est utilisée à cette période dans le domaine militaire, notamment au début des années 1950 dans un contexte de « Guerre froide », par *The Joint Canada-United States Military Study* Group, afin d'anticiper les progrès du potentiel militaire soviétique[2]. Il n'est cependant pas inutile de mentionner cette collaboration, car elle témoigne une nouvelle fois de l'influence des États-Unis sur les méthodes d'anticipation canadiennes. Dans les années 1950, les techniques d'anticipation utilisées au Canada, en matière économique, sont ainsi en grande partie inspirées de celles mises au point par le Bureau National de Recherche Économique (*the National Bureau of Economic Research*) des États-Unis, même si elles n'en constituent pas l'unique influence[3].

2.2 L'institutionnalisation de l'anticipation via les *think tanks* canadiens

Il n'y a pas encore, jusque là, d'association entre l'anticipation et la planification territoriale comme on le verra ultérieurement au niveau provincial. En revanche, le développement et la régionalisation de la production statistique fédérale accompagne les réformes gouvernementales fédérales. Pour l'heure, la prospective en matière de politiques publiques est donc portée par des *thinks tanks*, récemment créés sous l'influence du voisin états-unien.

1 Cette mission de convergence entre les provinces est inscrite légalement depuis 1985 et la réforme du *Statistic Act* du Canada. Voir Worton D.A., op. cit., 1998, p.299.
2 Lackenbauer P.W., « Canadian Arctic Sovereignty and Security : Historical Perspectives », *Calgary Papers in Military and Strategic Studies*, University of Calgary, Occasional Paper n°4, 2011, p.175.
3 MacMahon C.W., op. cit. 1965, p.40.

2.2.1 Swinging sixties pour les think-tanks canadiens

Avant les années 1960, il n'existe que peu de groupes canadiens de réflexion politique. Certes, au début du XXème siècle se structurent au Canada quelques clubs de réflexion typiquement britanniques, c'est-à-dire à la charnière entre les universités, les milieux d'affaire, et les administrations publiques. Il existe ainsi *The Empire Club of Canada*, fondé en 1903, ou encore *The Round Table Movement*, formé en 1908, qui se donnent pour mission de contribuer à la réflexion générale sur la politique intérieure, l'économie, et la politique étrangère du Canada[1]. Mais il faut attendre l'après-guerre, et plus particulièrement les années 1950-1960 pour que se forment au Canada des *think tanks* structurés et spécialisés dans le conseil et l'analyse en matière de politiques publiques et de développement économique[2].

En 1954 est créé *The Atlantic Provinces Economic Council* (APEC) afin de promouvoir le développement économique dans les régions atlantiques du Canada[3]. En 1954 également, est créé, à Ottawa, *The Conference Board of Canada*, sur le modèle du *American National Industrial Conference Board* existant déjà aux États-Unis depuis 1916. Sa mission est *« d'aider* [ses] *membres à anticiper et à répondre aux changements rapides de l'économie mondiale* […] *à travers le développement et l'échange de connaissances sur les stratégies et les pratiques organisationnelles, les tendances économiques et sociales émergentes et les questions de politique publique »*[4]. Cette organisation, qui existe encore aujourd'hui, produit de nombreuses études sur la situation économique canadienne et va progressivement investir les techniques de *long-term* et *short-term forecasting*. En 1957-1958 se crée à Montréal *The Private Planning Association of Canada* (PPAC). Ce groupe est la version canadienne du *National Planning Association* (NPA) des États-Unis[5], et a pour objectif d'y favoriser le développement du *economic planning*, dans une perspective de convergence entre les États-Unis et le Canada, et s'intéresse donc de près aux questions traitées

1 Quigley C., « The Round Table Groups in Canada, 1908–38 », *Canadian Historical Review*, vol. XLIII, n°3, septembre 1962, p.204-224.

2 Abelson D.E., Lindquist E.A., « Think Tanks in North America », dans McGann J.G., Weaver R.K., *Think Tanks and Civil Societies. Catalysts for Ideas and Action*, New Brunswick-Londres, Transaction Publishers, 2009, p.39

3 Abelson D.E., « Any Ideas ? Think Tanks and Policy Analysis in Canada », dans Dobuzinskis L., Howlett M., Laycock D., *Policy Analysis in Canada : The State of the Art*, Toronto, University of Toronto Press, 2007, p. 558

4 *« To help our members anticipate and respond to the increasingly changing global economy...through the development and exchange of knowledge about organizational strategies and practices, emerging economic and social trends and key public policy issues. »* Cité dans Mcdowall D.,Hillmer N., « Conference Board Of Canada » *The Canadian Encyclopedia, Historica Canada*, Toronto, [En ligne] 2006.

5 Abelson D.E., Lindquist E.A., art. cit., 2009, p.41.

par *The Canadian American Committee*, créé en 1957, pour étudier l'interdépendance croissante entre ces deux économies[1].

The Canadian American Committee produira un grands nombres d'études sur les relations conjoncturelles et structurelles entre l'économie canadienne et l'économie états-unienne, avec comme objectif de favoriser l'instauration du libre-échange entre le Canada et les États-Unis[2]. Composé de représentants des milieux d'affaires, de syndicats et de corporations professionnelles diverses, le comité propose systématiquement dans ses rapports un bilan des tendances économiques passées, des projections de tendances, et des préconisations politiques, afin de favoriser le décloisonnement des relations économiques entre le Canada et les États-Unis. Sur le plan méthodologique, l'objectif est également de contribuer à la formation d'une *« approche nord-américaine »* de l'économie, comme l'écrivent R. Douglas Stuart et Robert M. Fowler, co-présidents du *Canadian American Committee*, dans l'avant-propos d'un des rapports de 1962[3]. *The Canadian American Committee* est officiellement financé par les fonds conjoints du PPAC canadien et du NPA états-unien. Mais si l'on regarde de plus près le financement de ces *think tanks*, on retrouve une nouvelle fois la Fondation Ford – que l'on voit au même moment comme mécène de Futuribles, en France – très active dans l'exportation des conceptions états-uniennes[4]. En somme, le *Canadian American Committee* est indirectement piloté par les États-Unis.

1 Intervention de Smith B.A., Directeur de recherche du Private Planning Association of Canada, à l'Empire Club of Canada en 1962. Voir Palmer K., « Some questions about economic planning in Canada », « The Empire Club of Canada Addresses », *The Empire Club of Canada*, Toronto, novembre 1962, [En ligne] p.49-62.

2 Canadian-American Committee, *The perspective of Canadian-American relations : a statement*, Washington-Montreal, Library of Congress, 1962 ; Canadian-American Committee, *Invisible trade barriers between Canada and the United States*, Washington-Montreal, Library of Congress, 1963 ; Canadian-American Committee, *A possible plan for a Canada-U.S. free trade area*, Washington-Montreal, Library of Congress, 1965 ; Canadian-American Committee, *A new trade strategy for Canada and the United States*, Washington-Montréal, Library of Congress, 1966.

3 Canadian-American Committee, op. cit.,1962, p.III.

4 Corbet H., Robertson D., *Europe's Free Trade Area Experiment: EFTA and Economic Integration*, Pergamon Press, 1970, p.40.

2.2.2 La Commission Gordon : légitimation d'une anticipation économique nationale

A partir de la fin des années 1950, face à une situation économique déséquilibrée entre ses provinces, le Gouvernement fédéral canadien commence à s'intéresser de plus près au développement d'une capacité d'anticipation économique spécifiquement canadienne. En 1955, tout d'abord, le Premier Ministre du Canada Louis Saint-Laurent met sur pied *The Royal Commission on Canada's Economic Prospects*, aussi connue sous le nom de « Commission Gordon », du nom du rapporteur de la commission. L'objectif de la Commission Gordon est d'établir des projections sur 30 ans de la situation économique du Canada[1]. Par ces projections économiques, le rapport, rendu en 1957, met précisément en exergue que ces disparités régionales du développement économique canadien, au sein des provinces et entre les provinces, est causé par le poids trop important des capitaux états-uniens dans l'économie canadienne, et par l'absence d'une réelle stratégie économique nationale du Canada[2].

Le rapport de la commission ne s'en tient donc pas qu'à des prévisions économiques, il y ajoute des recommandations politiques, dont la principale est de renforcer l'interventionnisme de l'État canadien. Les préconisations de la commission Gordon sont donc au cœur de la décision du Fédéral d'intervenir plus directement dans l'économie et dans la planification du développement, et ce, dans le but de s'affirmer comme nation économique en tant que telle, face aux États-Unis voisins[3]. Deuxièmement, dans cette perspective, pour s'émanciper des *think tanks* des États-Unis, le Gouvernement fédéral contribue à la structuration de toute une série d'institutions destinées à la réflexion en matière de politiques publiques et d'économie : *The Economic Council of Canada* en 1963, *The Science Council of Canada* en 1966, *The National Council of Welfare* en 1968, ou encore *The Law Reforme Commission of Canada* en 1970[4].

---

1 Parizeau J., « La politique économique nationale et la Commission Gordon », *L'Actualité économique*, vol.32, n°4, 1957, p.697.

2 Norrie K., Owram D., Emery J.C.H., *A History of the Canadian Economy*, Toronto, Nelson, 2008, p.397 et p.386.

3 Azzi S., *Walter Gordon and the Rise of Canadian Nationalism*, Montreal-Kingston, McGill-Queen's University Press, 1999, p.167. Notons d'ailleurs que, en réponse aux orientations interventionnistes prises par le Gouvernement fédéral suite aux recommandations de la Commission Gordon, la Province du Québec va financer sa propre étude d'anticipation, mais dont l'impact sera très marginal, publiée en 1960 : *The Economy of Québec. An Appraisal and Forecast*. Voir Economic Research Corporation, *The Economy of Québec. An Appraisal and Forecast,* Montréal, Citadel Publications Ltd, 1960.

4 Abelson D.E., art. cit., 2007, p. 558.

Relevant directement de l'autorité du Premier ministre, *The Economic Council of Canada* était chargé d'évaluer les perspectives économiques canadiennes à moyen et long-terme, de réfléchir à l'amélioration de la situation économique, d'étudier les conséquences de la croissance et du changement technique sur l'emploi, et de réfléchir à la formulation de politiques de développement régional. *The Economic Council of Canada* produit donc une forme d'anticipation assez proche de la prospective planificatrice de la DATAR. Créé trois plus tard, *The Science Council of Canada*, composé de hauts fonctionnaires fédéraux et de scientifiques, est chargé de la réflexion en matière d'innovation scientifique et technologique. Les études produites par ce conseil sont généralement divisées en un diagnostic de la situation et des recommandations adressées au Gouvernement fédéral. Ce conseil n'était pas uniquement cantonné à un rôle consultatif, mais était aussi chargé de favoriser le rayonnement international de la production scientifique canadienne. Également tenu à un rôle consultatif, *The National Council of Welfare* était chargé de produire des études concernant le niveau de vie, le bien-être social et le développement d'une politique sociale nationale. De son côté, *The Law Reforme Commission of Canada*, se chargeait de la prospective juridique, concernant toute réforme éventuelle du système juridique, mais son activité fut assez confidentielle.

Tant au sein de l'administration fédérale qu'à travers les différents instituts et *think tanks* qui se structurent dès la fin des années 1950, on assiste à une forte institutionnalisation de l'anticipation stratégique au Canada, et à son développement comme technique d'aide à la décision, et d'accompagnement de la conception des politiques publiques, notamment en matière économique.

3. L'anticipation britannique : entre stratégie internationale et développement économique

Revenons maintenant en Europe. Que se passe-t-il, à la même époque, au Royaume-Uni ? Les premières formes d'anticipation stratégique que nous avons pu retrouver au Royaume-Uni se développent d'abord, de manière non systématisée, dans le domaine industriel, et sous une forme utopique dans le domaine de l'urbanisme et de la littérature. Un second moment précurseur est

l'intégration de l'anticipation aux questions inter-gouvernementales de l'empire britannique, à la gestion des affaires étrangères, et à la structuration d'une politique économique nationale.

3.1 De la science fiction aux *think tanks* : émergence de l'anticipation britannique

En Grande-Bretagne, l'anticipation économique apparaît dès le XIXème siècle pour estimer les besoins en ressources énergétiques du pays. Au tournant des années 1900, tout un courant se développe ensuite autour de réflexions sur la ville idéale[1]. Mais la majeure partie des premières formes britanniques d'anticipation stratégique seront élaborées ultérieurement au sein des premiers *think tanks* politiques, comme *The Fabian Society* et *The Chatham House*, ou des premiers *think tanks* économiques, comme *The Political and Economic Planning* ou *The National Institute of Economic and Social Research.*

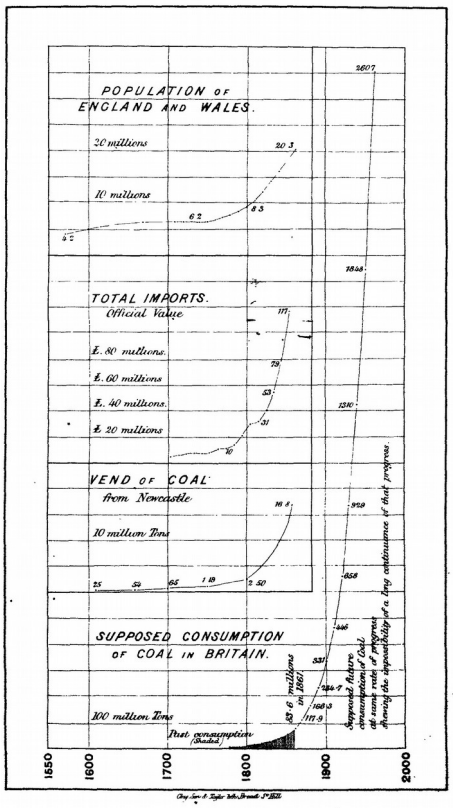
3.1.1 Les premières formes d'anticipation entre réflexion économique, urbaine et sociale

La première référence à une forme d'anticipation économique est l'extrapolation, en 1865, par l'économiste britannique William Stanley Jevons, de la production et de la consommation britannique en charbon jusqu'en 1970, en croisant ces projections énergétiques avec des prévisions économiques et démographiques[2]. Jevons étudie les conséquences économiques de la dépendance stratégique du Royaume-Uni au minerai noir, associant l'analyse économique à la réflexion géo-stratégique, car il cherche aussi à évaluer, dans ce contexte de dépendance, les risques de perte de compétitivité de l'industrie anglaise face à la concurrence allemande et américaine. Il s'agit donc d'une projection de plus d'un siècle, traitant directement de l'avenir de la nation.

1 Nous y reviendrons ultérieurement.
2 Jevons W.S., *The Coal Question. An Inquiry Concerning the Progress of the Nation, and the Probable Exhaustion of Our Coal Mines*, Londres, MacMillan and co, 1865.

Dans *The Coal Question,* Jevons a recours à une technique typique de l'anticipation, en alliant bilan des tendances du passé (il remonte jusqu'au XVIIIème siècle), diagnostic des tendances du présent (en usant d'une documentation fournie et étayée par de nombreux diagrammes) et projection de ces tendances dans l'avenir, pour produire une forme d'inéluctabilité de la *prédiction* économique, usant d'une rhétorique scientiste et anxiogène articulant sans cesse menaces, capacités et opportunités pour le Royaume-Uni dans un long-terme :

Graphique de Jevons extrapolant jusqu'en 1970 la croissance exponentielle de la production de charbon



> *« Supposons que notre progrès soit évalué dans un demi-siècle. À ce moment-là, notre consommation sera sans doute le triple ou le quadruple de ce qu'elle est aujourd'hui. [...] C'est une hypothèse qui n'a rien d'excessif, si l'on considère que notre consommation a été multipliée par huit durant les soixante dernières années. Mais imaginez à quel point l'avenir du pays va s'assombrir [...] si nous ne rétrogradons pas »*[1].

> *« Une telle croissance est totalement impossible à long-terme – cela imposerait d'aller au-delà de toutes les conditions et limites physiques existantes ; et plus la croissance sera prolongée, plus l'interruption finale sera durement ressentie. C'est pourquoi je n'hésite pas à dire que la croissance rapide de nos grandes villes, aussi bénéfique qu'elle paraisse aujourd'hui, est un sujet de très grande inquiétude pour le futur »*[2].

Quelques années plus tard, en matière d'anticipation sociétale, mentionnons également les travaux avant-gardistes de Herbert George Wells, notamment *Anticipations*, publié en 1902, où il écrit que *« nous devons construire notre image de l'avenir »*[3]. Anticipant ce que le monde pourrait

1 *« Suppose our progress to be checked within a half century. How shortened and darkened will the prospects of the country appear [...] if we are not to retrograde ».* Jevons W.S., ibid., 1865, p.243.

2 *« Long-continued progress in such a manner is altogether impossible – it must outstrip all physical conditions and bounds ; and the longer it continues, the more severely must the ultimate check be felt. I do not hesitate to say, therefore, that the rapid growth of our great towns, gratifying as it is in the present, is a matter of very serious concern as regards the future »*, Jevons W.S., ibid., 1865, p.204-205.

3 *« We must build our picture of the future from the ground upward »*, Wells H.G., *Anticipations*, Londres, Chapman, [1901] 1902, p.32.

être en l'an 2000, Wells s'interroge sur l'évolution des transports, de la nature et de la forme des villes, de la société, des mœurs et de la foi, de la démocratie et de la guerre. Le livre est intéressant autant pour ses étonnantes prévisions (Wells prédit l'accroissement des transports ferroviaires et de l'automobile résultant de la dispersion de la population des villes vers les banlieues, l'obtention de libertés par les femmes, la défaite du militarisme allemand, et même l'existence d'une forme d'union européenne !) que pour ses erreurs (Wells doutait que les avions pussent voler avant les années 1950, et ne croyait pas qu'on puisse un jour mettre au point des sous-marins). Aussi étonnantes et visionnaires que soient les réflexions de H.G.Wells, son travail est avant tout l'acte d'un écrivain de science-fiction qui s'intéresse au monde social, technique et politique, et dont la portée reste isolée, c'est-à-dire sans qu'on puisse parler d'une anticipation systématisée et intégrée à une perspective de gouvernement.

3.1.2 Entre université et gouvernement, le développement de l'anticipation stratégique au sein des premiers think tanks politiques

Le premier moment collectivement structurant pour l'anticipation britannique est davantage la création, en 1920, du *Royal Institute for International Affairs* (RIIA) – plus connu sous le nom de *The Chatham House* – à l'initiative de l'universitaire anglais Lionel George Curtis, qui préconisait une approche scientifique des affaires internationales[1]. *The Chatham House* tisse des liens intimes avec les universités britanniques, avec, par exemple, la création dans les années 1920 de la Chaire Stevenson d'Histoire Internationale à la *London School*, contrôlée par *The Chatham House,* tout autant que la Chaire d'Économie Internationale. Autre exemple, l'institut avait voix au chapitre pour l'élection des professeurs de la Chaire Wilson en Politiques Internationales du *University College of Wales* à Aberystwyth, ce qui eut comme conséquence d'y avoir, entre 1919 et 1949, pas moins de cinq professeurs membres de *The Chatham House.* La proximité actuelle entre les universités britanniques et les cercles de réflexion, comme *The Fabian Society* ou *The Chatham House*, ou encore *The Royal Society of Edinburgh,* s'inscrit donc dans une histoire ancienne de coopération active entre le monde stratégique et le monde universitaire[2], qu'on retrouve encore aujourd'hui, particulièrement pour la prospective stratégique[3].

1 Abelson D. E., « Old world, new world : the evolution and influence of foreign affairs think-tanks », *International Affairs*, vol.90, Issue 1, Janvier 2014, p.125.
2 Abelson D. E., ibid., 2014, p.126 et p.129.
3 Nous avons ainsi pu avoir l'honneur d'être invité en 2012 à un séminaire entre hauts-fonctionnaires et universitaires, Écossais et Français, pour discuter, de manière prospective, de l'innovation dans les politiques publiques en

Institution indépendante financée par des dotations publiques et privées, le RIIA a pour mission l'analyse des questions internationales, appuyé par la publication de la revue *International Affairs*, dès 1922. Le rapport sur la question de l'or, publié en 1930[1], témoigne de cette orientation stratégique d'une anticipation du futur : la quasi intégralité de ce rapport de trente pages est conjuguée au futur, et on recense 18 occurrences précises du champ lexical du « futur », auxquelles on peut ajouter 14 occurrences du champ lexical du « progrès ». Les publications de ces réflexions étaient accompagnées d'un volume annexe de documents de natures diverses, de telle sorte qu'en 1924 est créé au *Chatham House* un service de documentation, appelé *the Information Service on International Affairs*, sous la direction de l'historien John Wheeler-Bennett, qui publiera ces données dans une brochure intitulée *The Bulletin of International News. Chatham House* réunissait des intellectuels et des spécialistes pour discuter de situations géopolitiques présentes et réfléchir à leur gestion stratégique pour le futur, accompagnant leurs réflexions d'une documentation suffisamment importante pour devoir créer une bibliothèque dès les toutes premières années de l'institution. *The Chatham House* existe toujours, et publie encore aujourd'hui régulièrement des brochures de réflexions stratégiques sur les enjeux des relations internationales. Particulièrement productive en projections économiques et en anticipations stratégiques pour la politique étrangère du Royaume, *The Chatham House* peut être considérée comme une institution pionnière en matière de prévision globale au Royaume-Uni.

Dans la même veine, *The Fabian Society*, créée en 1884, est un cercle de réflexion politique britannique, connu pour sa proximité partisane avec le *Labour Party*[2]. *The Fabian Society* est un club influent sur le plan politique : en 1923, une vingtaine de « Fabians » sont députés au Parlement, et en 1924 on compte pas moins de cinq « Fabians » au cabinet du Premier Ministre Ramsay MacDonald, témoignant du rôle important joué par *The Fabian Society* dans l'entre-deux-guerres. Les années 1930 vont être un moment structurant pour l'institutionnalisation de l'anticipation au sein de *The Fabian Society*. En 1931, le *think tank* travailliste se dote d'un « Bureau de recherche », dont la fonction est d'alimenter les débats internes de la société fabienne, et d'en diffuser les réflexions. C'est dans ce Bureau que les Travaillistes élaborent une grande partie

situation de crise. Voir également Abelson D. E., ibid., 2014, p.129.

1 Royal Institute of International Affairs, « The International Gold Problem : A Record of the Discussions of a Study Group of Members of the Royal Institute of International Affairs, 1930. Publié en version numérique en 2011. URL : http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/1929gold_collectedpapers.pdf

2 *The Fabian Society* ayant notamment participé à la fondation du Parti Travailliste. Voir http://www.fabians.org.uk/about/the-fabian-story/

des réflexions de leur programme électoral pour la campagne de 1945, notamment pour ce qui concerne le programme de reconstruction d'après-guerre[1], mais plus généralement, après avoir remporté les élections, bon nombre des réformes pionnières du gouvernement travailliste de 1945 ont été développées en premier lieu dans les essais et les brochures de la *Fabian Society* dès les années trente. Concernant les affaires étrangères, le « Bureau colonial » de la *Fabian Society* a tenté de fixer une sorte d'échéancier stratégique pour anticiper la fin de l'empire britannique ; tandis que, en matière d'anticipation sociale, la *Fabian Society* est à l'origine de nombreuses idées qui allaient plus tard figurer dans le rapport de William Beveridge. Bras intellectuel du *Labour*, la *Fabian Society* est donc particulièrement influente à la Libération, disposant d'ailleurs de près de cent-vingt sociétés locales au Royaume-Uni en 1945[2].

3.1.3 Au nom de l'intervention étatique, le développement de l'anticipation stratégique au sein des premiers think tanks économiques

Les années trente sont aussi marquées par l'apparition de deux autres groupes de réflexion qui seront déterminants pour le développement de l'anticipation stratégique au Royaume-Uni. Il s'agit du *Political and Economic Planning* (PEP) créé au printemps 1931 et du *National Institute of Economic and Social Research* (NIESR) créé en 1938. Ces deux *think tanks* développent des travaux portant sur des thématiques socio-économiques concernant le Royaume-Uni, et, en réaction à la crise de 1929, prônent une plus grande intervention de l'État dans l'économie[3].

A un moment où le sentiment d'un déclin de la Grande-Bretagne se répand au sein des élites politiques britanniques[4], *The Political and Economic Planning* est créé suite à un article retentissant de Max Nicholson, paru en février 1931[5], dans lequel l'auteur énonce la nécessité d'un plan national pour redresser la grandeur économique de la Grande-Bretagne, alors que les concepts de planification et d'interventionnisme de l'État font leur chemin en Europe, notamment en France, en

1 Voir « The Fabian Story ». http://www.fabians.org.uk/about/the-fabian-story/
2 Voir « The Fabian Story ». http://www.fabians.org.uk/about/the-fabian-story/
3 Petit Jean M., *L'institutionnalisation de la prospective dans l'action publique : analyse comparée des systèmes politico-administratifs britannique, néerlandais et wallon*, Thèse de doctorat en sciences politiques et sociales, Université Catholique de Louvain, 2016, p.119.
4 Denham A., *British Think-Tanks And The Climate Of Opinion*, Routledge, 1998, p.22.
5 Nicholson M., « A National Plan for Great Britain », *The Week-End Review,* February 1931.

Italie, mais aussi en URSS[1]. Nicholson ne se contente pas de réclamer davantage de planification, il estime également nécessaire d'entamer une réforme générale du système politique et économique britannique, prônant la décentralisation (*devolution*), notamment au niveau régional, la réduction du poids des administrations, l'autonomie industrielle, ou encore la structuration d'une capacité statistique nationale pour améliorer la connaissance et la maîtrise des changements économiques, à travers la création d'un Bureau national spécifique[2]. On trouve déjà là des thèmes qui se développeront conjointement à l'anticipation stratégique d'après-guerre au sein des mouvements régionaux : décentralisation, réforme de l'administration, et structuration d'une capacité de connaissance de la dynamique des territoires. L'ambition du PEP est de se constituer comme le centre d'expertise national censé amener à la formulation du fameux plan national dans les trois ans suivant la création de l'organisation. Cependant, dès ses premières années d'existence, s'opposent au sein du PEP différentes conceptions de ce que doit être le *plannning*, de telle sorte qu'aucune définition claire, ni aucune stratégie cohérente, n'en ressort durant les années 1930, malgré la publication de divers rapports en la matière entre 1933 et 1939[3]. Sur la fin de la décennie, le PEP gagne toutefois progressivement en audience et en influence auprès du Gouvernement, influençant plusieurs décisions concernant le développement régional, la santé ou encore la politique sociale[4]. Malgré ces débuts chaotiques, l'historien Paul Addison estime que si l'influence de ce groupe de réflexion sur les politiques publiques des années 1930 reste somme toute limitée, ses publications contribuent à diffuser les conceptions économiques qui s'imposeront dans les arènes décisionnelles britanniques à partir des années 1940[5]. Portant un regard rétrospectif de plus long terme, Andrew Denham estime même que l'influence politique du PEP sera comparable, en définitive, à celle de la société fabienne[6]. D'ailleurs, entre 1942 et 1945, le PEP participe de manière non négligeable à la préparation de la stratégie de gouvernement des Travaillistes, aux côtés de *The Fabian Society*, crédibilisé par la victoire de 1945 que les acteurs politiques estiment avoir été obtenue grâce, précisément, à la planification défendue par le PEP[7].

A la fin des années trente, Sir Josiah Stamp crée le *National Institute of Economic and Social Research* (NIESR) – encore actif aujourd'hui – dans le but d'en faire l'institut de référence

1 Denham A., op. cit., 1998, p.21.
2 Denham A., op. cit., 1998, p.21.
3 Denham A., op. cit., 1998, p.22-23.
4 Denham A., op. cit., 1998, p.23.
5 Addison P., *The road to 1945 : British Politics and the Second World War*, London, Quartet Books, 1977, p.39.
6 Denham A., op. cit., 1998, p.20.
7 Denham A., op. cit., 1998, p.27.

pour les sciences sociales britanniques à la place de la Fondation Rockefeller, qui finance la majeure partie des projets et instituts de l'époque[1]. Dans la pure tradition des *think tanks* britanniques, le NIESR se pose à l'intersection entre monde académique (notamment la *London School of Economics*) et monde politique. Illustrant lui-même cette posture médiatrice, Sir Stamp est d'ailleurs connu pour sa proximité avec William Beveridge, alors à la *London School of Economics,* qui sera d'ailleurs nommé Président du *Council of Management* du NIESR[2]. Dès 1938, plusieurs groupes d'études sont créés au sein du NIESR pour travailler sur diverses thématiques, comme le revenu national, le chômage, la répartition des industries et de la population, ou plus largement sur le changement économique et la régulation de l'économie[3]. Si une première salve de rapports est publiée dès 1942[4], le NIESR pâtit du manque de précision des données statistiques disponibles à l'époque et, surtout, la guerre et les destructions de la Bataille d'Angleterre freinent son activité de recherche – le NIESR sera d'ailleurs brièvement hébergé, en 1942, dans les locaux du RIIA. Il faut attendre la fin de la guerre pour que le NIESR puisse pleinement reprendre ses activités, bénéficiant désormais de financements plus stables et de données statistiques bien plus étayées qu'avant guerre[5]. Plus précisément, il faut attendre 1955 pour que le NIESR se consacre plus clairement à des études d'anticipation stratégique : avant 1955, son expertise reste bien plus diagnostique que prospective. En fait, c'est à partir du moment où la Fondation Ford en devient le principal financeur (entre 1957 et 1962) que le NIESR se tourne véritablement vers l'anticipation stratégique. Grâce aux fonds de la fondation américaine, le NIESR crée alors un groupe spécifique chargé d'anticiper les évolutions du revenu national, réunissant universitaires, journalistes et personnes du monde des affaires, et publie des prévisions économiques actualisées chaque année[6]. Comme en France et au Canada, la Fondation Ford apparaît donc dans le paysage britannique, en étant là aussi un acteur discret mais crucial pour l'institutionnalisation de l'anticipation stratégique, faisant du NIESR une des principales organisations à produire de la connaissance anticipée en matière sociale et économique dans le Royaume-Uni d'après-guerre. Reconnaissant l'importance de l'expertise produite par le NIESR, le Ministère des finances va d'ailleurs prendre en charge directement son financement à partir de 1962, moment où les subsides de la Fondation Ford se tarissent, faisant passer le NIESR de *think tank* à une quasi agence d'expertise de l'État en matière d'anticipation économique.

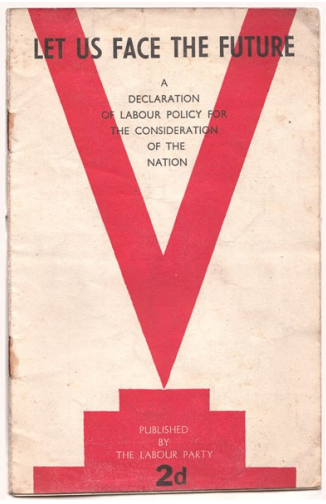
1 Jones K., « Fifty Years of Economic Research: a Brief History of the National Institute of Economic and Social Research 1938-88 », *National Institute Economic Review*, May 1988, p.36.
2 Jones K., ibid., 1988, p.36-37.
3 Jones K., ibid., 1988, p.37.
4 Jones K., ibid., 1988, p.60-61.
5 Jones K., ibid., 1988, p.39-40.
6 Jones K., ibid., 1988, p.43.

3.2 L'institutionnalisation de l'anticipation britannique après 1945

Alors que le PEP a contribué à légitimer les conceptions planistes au sein de l'État britannique et que le NIESR a contribué à y diffuser la notion de prévision économique, *The Fabian Society* va jouer un rôle moteur pour l'intégration de l'anticipation à la pratique du gouvernement. On lui doit l'élaboration des concepts centraux du programme gouvernemental appliqué par les Travaillistes après-guerre, basé sur une politique interventionniste et régulatrice de l'économie. Un quatrième acteur tient un rôle important dans l'institutionnalisation de l'anticipation après 1945, il s'agit du Bureau central des statistiques, lequel va contribuer à étatiser l'anticipation statistique, en accompagnant sa diffusion et standardisation au sein des différents ministères de Sa Majesté.

3.2.1 Influence de The Fabian Society dans les réformes travaillistes d'après-guerre

La contribution « fabienne » aux réformes d'Attlee de 1945-1951 a donc commencé dès les années 1930, mais leur publication la plus connue est le manifeste travailliste de 1945, *« Let us face the future »,* écrit par Michael Young, Secrétaire du *Labour Research Department* et membre actif de la *Fabian Society*. S'il ne s'agit pas à proprement parler ni de prospective ni de programme prospectif étatique, mais bien plus d'un programme partisan électoral, le manifeste travailliste *Let us face the Future* témoigne toutefois d'un investissement politique du futur au sortir de la Seconde guerre mondiale, visant à établir une proposition « *globale et claire »*[1] de la politique travailliste en cas d'accession au pouvoir, selon les termes d'un de ses auteurs Herbert Morrison – leader travailliste et Ministre de l'intérieur sous le gouvernement de coalition de Churchill durant la guerre.



1 Labour Party Archives, RDR 282, « Draft Declaration of Policy for the 1945 Annual Conference », Février 1944. Cité dans Brooke S., *Reform and Reconstruction : Britain after the War 1945-1951*, Manchester, Manchester University Press, 1995, p.10.

Une des influences de ce manifeste « visionnaire » du *Labour* en 1945 est le travail de Seebohm Rowntree sur la pauvreté (*Poverty and Progress*, 1935), par ailleurs partisan du Parti Libéral, et dont les études vont servir de bases aux réflexions sociales-démocrates d'après-guerre, tant pour le manifeste de 1945 que pour le manifeste travailliste de 1951 (*Ending with poverty*)[1]. Notons également que le Gallois James Griffiths, futur Secrétaire d'État aux Affaires Galloises, a participé à la commission ayant élaboré *Let us Face the Future*[2]. Ce rapport était avant tout un manifeste électoral, mais une fois le *Labour* au pouvoir en 1945, le rôle joué par le manifeste *Let us Face the Future* peut être considéré comme celui d'un véritable *« Plan pour les cinq prochaines années »*, selon les termes de Herbert Morrison, devenu Leader du Parti Travailliste à la Chambre des Communes[3].

Initialement, les priorités de la planification devaient être décidées dans un organe planificateur – à l'image du Commissariat au Plan français – dont le nom devait être *The National Investment Board*, mais dont le projet fut abandonné dès 1945[4]. En effet, derrière les grands mots et promesses de planification d'inspiration socialiste du manifeste, est rapidement apparu un programme plus modeste d'intervention étatique, basé sur le compromis[5]. Si le rôle de la planification fut plus modeste que prévu, la perspective restait celle d'une projection vers un futur désiré, basée sur une connaissance statistique des tendances possibles, que Robinson appelle *« les statistiques de l'utopie »*[6], articulant vision à long-terme et objectifs de moyens termes[7]. Pour mettre en œuvre son programme de redistribution, le Gouvernement *Labour* commande un grand nombre d'études sur la situation économique, démographique et sociale du pays, afin de rendre plus pertinents et efficaces les objectifs et publics de ses programmes, comme en 1948 à propos des allocations familiales dans une étude encadrée par James Griffiths[8]. Dans cette perspective, la question démographique était primordiale – et le reste encore – dans la perception des enjeux pour

1 Booth J., « A Short Study into the Labour Governments from 1945-51 », *Academia*, p.3. Article en ligne. URL : http://www.academia.edu/3453187/The_Labour_Party_1945-51
2 Griffiths J., *Pages from Memory*, Londres, J.M. Dent & Sons LTD, 1969, p.75.
3 Toye R., *The Labour Party and the Planned Economy, 1931-1951*, Woodbridge, The Boydell Press, 2003, p.154
4 Toye R., ibid. 2003, p.155.
5 Toye R., ibid. 2003, p.155 ; voir également Booth A., *British economic policy 1931-1949 : was there a Keynesian revolution ?*, Londres, Harvester Wheatsheaf, 1989, p.135-137.
6 Robinson E.A.G., « Economic Planning », *Robinson Papers* 5/2, 13 novembre 1945. Cité dans Toye R., op. cit. 2003, p.192.
7 Toye R., op. cit. 2003, p.192-193.
8 Griffiths J., op. cit., 1969, p.81.

l'avenir, comme l'écrit James Griffiths dans ses mémoires : « *Nous vivons dans un monde inquiet, et non sans raison, au sujet de l'explosion démographique »*[1].

On retrouve le club fabian au courant des années 1960, avec la victoire de Harold Wilson. En 1965, l'influent club travailliste publie *The new economy*[2], dans lequel l'auteur, J. Bray, développe l'idée que la prévision (*forecasting*) est un outil nécessaire à l'efficacité des politiques publiques : *« la méthode prévisionnelle est indispensable, car elle permet de restreindre à la fois le choix des objectifs et le choix des actions présentes »*[3]. Ce document divise la séquence politique en deux temps : le court-terme et le long-terme. Pour J. Bray, l'anticipation des conséquences d'une action sur le long-terme permet d'anticiper ses effets sur le court-terme, et inversement. C'est pourquoi il considère que *« la prévision* [forescasting] *à court-terme est par conséquent une activité centrale de la planification économique »*[4].

3.2.2 L'institutionnalisation d'une capacité d'anticipation étatique via le Bureau central des statistiques

En ce qui concerne l'institutionnalisation d'une capacité statistique prévisionnelle au niveau étatique, la Seconde Guerre mondiale va jouer une nouvelle fois un rôle d'accélérateur. En effet, jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, le système statistique britannique n'avait pas de bureau central ou d'administration spécifique : chaque grand ministère possédait sa propre unité statistique[5]. Comme au Canada, avec le Bureau Fédéral de la Statistique, la création du Bureau Central des Statistiques est donc pensée pour l'harmonisation des méthodes statistiques de l'administration centrale, et va par ce biais jouer un rôle moteur dans la domestication, par l'administration britannique, des méthodes d'anticipation économique et démographique.

1 *« We live in a wolrd which is alarmed, and not without cause, by the population explosion »*. Griffiths J., op. cit. 1969, p.81.
2 Bray J., *The New Economy*, Fabian Tract 362, 1965.
3 *« The method of forecasting is crucial, because it limits both the choice of objectives and the choice of immediate action »*. Bray J., ibid., 1965, p.2.
4 *« Short term forecasting is therefore the key activity in economic planning »*. Bray J., ibid., 1965, p.2.
5 Dunnell K., Director of the Office for National Statistics, and the UK's National Statistician, communication pour le séminaire « Evolution of National Statistical Systems », UN, 23 Février 2007, p.3.

Afin d'assurer une plus grande cohérence dans la collecte et la production de statistiques officielles et, par là, renforcer la capacité décisionnelle et stratégique du Gouvernement durant la guerre, Churchill décide de créer, en 1941, le Bureau Central des Statistiques (*Central Statistical Office,* CSO), comme partie prenante du *Cabinet Office*. La première publication du CSO est le Volume mensuel de statistiques (*Monthly digest of statistics*) en 1946, encore aujourd'hui publié, suivi en 1948 de la première Synthèse Annuelle de Statistiques (*Annual Abstract of Statistics*)[1]. En 1966, un comité parlementaire recommande la création d'un Bureau des Statistiques du Commerce (*Business Statistics Office*), lequel sera finalement créé en 1969, et d'un Bureau des Recensements et des Enquêtes Démographiques (*Office for Population Censuses and Surveys*), créé l'année suivante, en 1970. Ces institutions, dont la mission fondatrice était de développer *« un cadre de statisticiens professionnels au sein du gouvernement »*[2], forment donc le noyau de la capacité statistique régalienne. Leurs travaux reflètent un intérêt croissant pour les statistiques économiques, bien que la production statistique existât au Royaume-Uni depuis le milieu du XIXème siècle[3]. Cependant, la donne était différente en 1945 : ce que recherchait le Gouvernement était une connaissance détaillée de la situation économique et de la comptabilité nationale *au service de la planification*[4], ce qui n'est pas sans rappeler la situation française à la Libération. L'affinement de cette politique va amener à l'élaboration d'une analyse tendancielle de la situation économique.

Les premières publications de la brochure *Economic Trends* du CSO commencent en 1950 mais elles sont alors confidentielles et ne circulent qu'au sein de Whitehall. Ce n'est qu'en 1953 que cette brochure économique est diffusée publiquement[5]. Durant les dix premières années de publication, la brochure ne comporte pas de commentaires, mais, en 1967, est publié un rapport intitulé *« The Economic Situation »*, dans lequel des évaluations qualitatives accompagnent les éléments quantitatifs. En outre, jusqu'au milieu des années 1960, les études statistiques du CSO ne portent que sur un diagnostic des tendances du passé, sans les projeter dans les années suivantes. Ce n'est qu'en 1964, que le CSO publie sa première prévision économique de court-terme (*short-term economic forecasting*), suivie en 1967 d'une publication sur la modélisation économétrique de la prévision (*Econometric research for short-term forecasting*), et, la même année, d'une projection de

1 Herbert R., « Economic Trends – the first fifty years », *Economic Trends*, n°600, Office for National Statistics, 2003, p.35.
2 UK Governement, HM Treasury, « Independence for statistics: a consultation document », 22 March 2006, p. 7. Cité dans Dunnell K, art. cit. 2007, p.3.
3 Herbert R., art. cit. 2003, p.35.
4 Herbert R., art. cit. 2003, p.35.
5 Herbert R., art. cit. 2003, p.35.

court-terme sur les exportations puis, en 1968, d'une projection sur l'épargne britannique[1]. La démarche de 1964-1965 est d'emblée considérée comme un élément fondamental pour la gestion économique, fournissant une base prévisionnelle chiffrée commune aux ministères et aux acteurs économiques de Grande-Bretagne[2]. L'intensité dans le temps de ces publications de prévisions économiques traduisent l'affirmation d'un réel intérêt institutionnel, à la fin des années 1960, pour la projection. En ce qui concerne la projection démographique, la périodisation est similaire puisque c'est en 1965 qu'est publiée la première projection démographique du CSO pour l'ensemble du Royaume-Uni (révisée en 1971 puis en 1981), dont les résultats sont affinés par régions en 1966[3].

Les années 1940-1950 sont donc caractérisées par le recentrage stratégique au plus haut niveau du Gouvernement, puis par la bureaucratisation d'une capacité statistique d'État, tandis que les années 1960 voient émerger un intérêt étatique pour la prévision globale à court-terme et moyen-terme.

1 Central Statistical Office, « Short-term economic forecasting in the UK », August 1964 ; Central Statistical Office, « Econometric research for short-term forecasting », February 1967 ; Central Statistical Office, « Short-term forecasting for UK exports » May 1967 ; Central Statistical Office, « Short-term forecasts of income expenditure and saving », February 1968. Voir Herbert R., art. cit., 2003, p.154-155.

2 MacMahon op. cit. 1965, p.127.

3 Central Statistical Office, « Projecting the population of the UK », May 1965. Voir Herbert R., art. cit., 2003, p.154.

*

* *

Une convergence dans l'institutionnalisation de l'anticipation stratégique :

- De manière schématique, dans les trois pays étudiés les premières anticipations apparaissent antérieurement mais se structurent institutionnellement et méthodologiquement dans l'entre-deux-guerres, développées par des organisations spécialisées dans la réflexion politique, économique, ou encore s'intéressant à la planification. Il s'en suit un développement, au tournant des années 1930-1940, de la prévision statistique, économique et démographique.
- Des années 1940 aux années 1960, l'anticipation devient une expertise d'État au service du développement économique, favorisant d'un côté le développement d'une pratique de *prévision globale* en matière économique et démographique, et de l'autre d'une *prospective stratégique* en matière politique. A ce titre, on peut distinguer le foyer français, porté par les travaux précurseurs de Gaston Berger dans les années 1950 et de Bertrand de Jouvenel dans les années 1960 ; et le foyer anglo-saxon, à travers les travaux initiaux de la Rand Corporation dès la fin des années 1940, pris comme modèle par les clubs de réflexion et les départements de prévision britanniques et canadiens.

Une mise-en-pratique différenciée nationalement :

- En ce qui concerne la mise-en-pratique de ces conceptions anticipatrices, la France développe d'un côté tout un système de prévision globale économique et démographique, mais fait aussi le choix d'intégrer *la prospective* à la planification. Si le Royaume-Uni et le Canada développent aussi un intérêt pour la prévision globale, en revanche, la prospective d'un Berger ou d'un De Jouvenel n'y a guère d'équivalent.
- Néanmoins l'expérience française de prospective planificatrice attire l'intérêt des décideurs britanniques dans les années 1960 ; tandis qu'au Canada plusieurs « Councils » sont chargés d'une forme d'anticipation proche de la prospective telle qu'elle se fait au sein de Futuribles, en raison de proximités conceptuelles entre prospective et *horizon scanning.*

Chapitre II : Planifier l’avenir de la nation

Introduction

Nous avons vu au chapitre précédent qu'au Canada, au Royaume-Uni et en France, se sont développées des pratiques d'anticipation rationnelle selon trois branches principales : la planification, la prévision, et la prospective (au sens large du terme). D'abord élaborées dans le cadre d'initiatives sporadiques et individuelles, ces anticipations se sont progressivement systématisées et institutionnalisées au sein d'organisations de réflexion en matière politique, économique ou sociale. A partir des années 1940, l'anticipation entre dans l'État, tant au Canada, qu'au Royaume-Uni ou en France, par le biais des besoins croissants de la puissance publique en connaissances démographiques et économiques, à des fins de développement du territoire. En somme, on observe à la fois un foisonnement des anticipations et institutions chargées d'anticiper, après 1945, à la fois une intégration de ces techniques par les administrations étatiques.

Au Canada, au Royaume-Uni comme en France, cette période d'après-guerre, caractérisée par de nombreux changements économiques et sociaux, correspond à une période d'expansion du pouvoir administratif de l'appareil étatique, au nom de la modernisation politique et économique, accompagnant une réaffirmation du cadre national de l'intérêt général, et inaugurant une ère interventionniste de la part des administrations centrales. Il apparaît également que la domestication des techniques d'anticipation systématisées (prévision globale et prospective stratégique), par les appareils étatiques, s'inscrit dans un contexte d'expansion du pouvoir de l'État. Ce contexte va forger les conditions singulières de l'émergence d'une première vague de *planification du futur*.

Dans ce chapitre, nous procéderons en trois temps : le premier porte sur la France, le deuxième sur le Royaume-Uni et le troisième sur le Canada. Au sein de chacune de ces sous-parties, nous montrerons comment l'investissement politique du futur a participé d'un mouvement de modernisation politique et économique, en étant intégré à la structuration des systèmes de planification français, britanniques et canadiens. La structure de ce chapitre s'articule autour de deux hypothèses : tout d'abord qu'il y a une conjonction, dans ces trois territoires, entre le développement des États centraux et l'invention de la planification du futur comme instrument de gouvernement ; deuxièmement que cette conjonction s'est réalisée de manière différenciée et a produit des effets socio-politiques singuliers à ces trois territoires.

1. Consensus national, planification du futur et restauration de l'État français

De la IVème à la Vème République, la France entre dans les Trente Glorieuses en renforçant son pouvoir administratif et en développant ses institutions, appuyée par une planification accrue du développement territorial. Avec le Ier Plan naît un système de planification sous la responsabilité de l'État, qui devient ainsi l'investisseur principal du pays, renforcé par les nationalisations. Ce développement administratif s'accompagne d'un renouvellement de la conception économique, sous l'influence des travaux de Keynes, qui va contribuer à mettre au cœur de l'idée de modernité économique celle de maîtrise du futur et de planification.

1.1 De la IVème à la Vème République : moderniser pour gouverner, centraliser pour légitimer

Après 1945, devant l'ampleur des dégâts et une situation économique au plus bas, on assiste à la modernisation de la politique économique nationale[1], et à l'essor d'une politique nationale d'aménagement du territoire[2], qui vont amener la formulation d'un Ier Plan (1947-1953), dont l'objectif majeur, dans le contexte d'après-guerre, est de retrouver le niveau de la production nationale de 1938 (niveau le plus élevé d'avant-guerre), et de réaménager un territoire national productif. Il existe ainsi un consensus politique, dès la fin des années 1940, sur la nécessité d'une modernisation économique et sociale pilotée par l'État. D'emblée la perspective adoptée est celle de la longue durée et concerne en particulier la restructuration industrielle, la modernisation agricole, et la modernisation des équipements[3]. L'idée qui prévaut est qu'après avoir assuré la reconstruction de la nation, c'est à l'État qu'il revient d'en assurer la modernisation.

1 Fourquet F. *Les comptes de la puissance. Histoire de la comptabilité nationale et du plan*, Paris, Encres, 1980, p.52.
2 Voldman D., « Reconstructions d'après-guerre et aménagement du territoire », dans Caro P., Dard O., Daumas J-C. (dir.), *La politique d'aménagement du territoire. Racines, logiques et résultats*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2002, p.79.
3 Sirinelli F., *La France de 1914 à nos jours*, Paris, PUF, 2004, p.277.

1.1.1 Planifier l'économie, moderniser les institutions pour restaurer l'autorité de l'État

Dans l'immédiat d'après-guerre les régionalismes, et plus particulièrement le mouvement nationaliste breton, sont disqualifiés. Les régions sont en outre perçues comme attardées et sous-développées[1]. L'idée de modernisation fait donc, à l'époque, la correspondance entre la centralisation politique et la centralisation territoriale, fondées dans un *« centralisme républicain »*[2].

Cette réflexion sur la modernisation est marquée par les écrits de William Beveridge sur la protection sociale et les travaux de Keynes[3], qui mettent tous les deux l'accent sur la nécessité d'un État régulateur – c'est-à-dire un État-Providence – garant de la régulation économique, acteur de la redistribution des richesses et de la solidarité sociale[4]. C'est ainsi qu'est créé en 1945 le Plan de sécurité sociale qui est à la fois une extension et une rationalisation de la protection sociale dans la perspective de cette nouvelle organisation économique[5]. Sous l'égide du régime de Bretton-Woods (1944), l'État cherche à restructurer un système économique et social *national*, garantissant le contrôle de son économie et de sa monnaie, afin de maîtriser la modernisation de la France. Il se dessine alors un consensus national autour de l'idée de la restauration de l'État et de la centralisation politique et économique. D'abord initiée par le Général de Gaulle aux premières heures de la Libération, c'est ensuite sous la IVème République (1946-1958) que la restauration de l'État se prolonge[6]. D'ailleurs, les formations politiques qui préconisent la rénovation de l'appareil étatique sont les plus favorisées lors des élections de 1945. Mais la rénovation étatique ne s'est pas réalisée du jour au lendemain. Sur le plan économique, les années 1945 et 1946 sont marquées par le maintien des restrictions alimentaires et du contrôle économique. Si, au niveau local, les instructions du Gouvernement provisoire visant à maintenir en place le contrôle économique initié sous le dirigisme vichyste, se heurtent pendant un certain temps à l'opposition de nombreux Comités départementaux de libération[7], dès juin 1945, l'administration centrale réaffirme sa

1 Gravier J-F. *Paris et le désert français. Décentralisation, équipement, population*. Paris, Le Portulan, 1947.
2 Desportes M., Picon A., *De l'espace au territoire. L'aménagement en France, XVIe – XXe siècles*, Paris, Presses de l'école nationale des Ponts et chaussées, 1997, p.138.
3 Guillaume P., « L'État Providence en question », *Vingtième siècle. Revue d'histoire,* n°69, janvier-mars 2001, p.45.
4 Guery A., « L'historien, la crise et l'État », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*. 52e année, n°2, 1997, p.235.
5 Merrien F-X., *L'État Providence*, Paris, Presses Universitaires de France, Col. Que sais-je ?, 2007, p.48-49.
6 L'objectif est de construire une République libérale dotée d'un gouvernement fort face à un parlement tempéré : *« cette exigence initiale préside à la réorganisation progressive des pouvoirs publics ».* Voir Sirinelli J-F., op. cit., 2004, p.237.
7 Grenard F., « L'administration du contrôle économique en France, 1940-1950 », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 2010/2, n°57/2, p.149-150.

légitimité par rapport aux pouvoirs locaux. Cependant, après de nombreuses tensions sociales entre 1945 et 1947, la situation économique ne s'améliore véritablement qu'au cours des années 1948-1949[1].

Lorsque Jean Monnet revient en France en 1945 il estime que la défaite de la France est aussi due au fait qu'elle n'a pas su entrer à temps dans la modernité économique et productive[2]. L'idée est donc de refonder la grandeur de la France sur la modernisation de sa puissance productive : *« nous n'avons pas le choix. La modernisation n'a d'autre alternative que la décadence »*[3]. Monnet s'appuie sur les jeunes hauts fonctionnaires des finances pour imaginer une nouvelle conception économique et politique, basée sur une vision politique globale, laquelle aboutit à l'idée de « Plan »[4]. Trois points sont essentiels à la réflexion de Monnet sur la planification : d'abord la modernisation du tissu productif, deuxièmement la transformation sociale, troisièmement le renforcement de la légitimité de l'État[5]. Lorsque Jean Monnet parle de modernisation il dit ainsi :

> *« on ne pourra pas transformer l'économie française sans que le peuple français participe à cette transformation. Quand je dis « le peuple », ce n'est pas une entité abstraite, ce sont les syndicats, les industriels, l'administration, tous les hommes qui seront associés à un plan d'équipement et de modernisation »*[6].

Le 3 janvier 1946, le Commissariat général au plan (CGP) est créé par décret. Le Commissariat fixe les objectifs du premier plan français[7]. Voté au Parlement en 1947, ce plan de modernisation porte sur six secteurs « de base » : l'électricité, le charbon, la sidérurgie, le ciment, l'agriculture et les transports intérieurs ; donnant ainsi la part belle à l'industrie et à l'équipement. Soutenu par les fonds du « Plan Marshall », le « Plan Monnet » de 1947-1953 permet à l'industrie d'atteindre et même de dépasser les meilleurs niveaux de production d'avant-guerre, poussée par une croissance en forte hausse. En 1953, les objectifs de production sont donc atteints, et un deuxième plan est adopté dès 1954, davantage tourné vers la recherche et les activités de haute technologie. Le succès du Plan

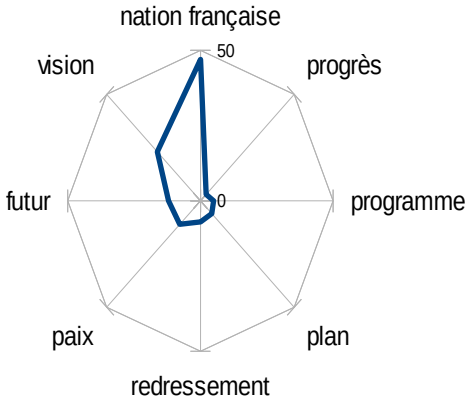
1 Grenard F., ibid., 2010, p.156.
2 Monnet J. *Mémoires*, Paris, Arthème-Fayard, [1976] 1978, p.336.
3 Monnet J., ibid., 1978, p.372.
4 Fourquet F., op.cit., 1980, p.77 et p.88.
5 Fourquet F., op.cit., 1980, p.54.
6 Jean Monnet, cité dans Fourquet F., op. cit., 1980, p.54.
Ce principe est d'ailleurs au cœur de ce qu'on appelle à l'époque « l'économie concertée », qui vise la modernisation du système économique dans sa globalité.
7 Épaulé par dix-huit commissions de modernisation et d'équipement où siègent le patronat, les organisations syndicales et des fonctionnaires des secteurs concernés, regroupant au total plus de mille personnes.

Monnet légitime la vision planificatrice de la politique de développement économique française. Initiée à la fin des années 1940, cette politique planificatrice définit une vision du développement économique particulière à la France, et qui participera à la structuration d'un système « d'aménagement du territoire », caractéristique de la vision française du développement territorial durant toute la seconde moitié du XXème siècle. Eugène Claudius-Petit, à la tête du Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme (MRU) de 1948 à 1953, définit l'aménagement du territoire comme :

> *« la recherche, dans le cadre géographique de la France, d'une meilleure répartition des hommes en fonction des ressources naturelles et des activités économiques. Cette recherche est faite dans la constante préoccupation de donner aux hommes de meilleures conditions d'habitat, de travail, de plus grandes facilités de loisir et de culture. Cette recherche n'est donc pas faite à des fins strictement économiques, mais bien davantage pour le bien-être et l'épanouissement de la population »*[1]

Le thème de la restauration économique combinée à la rénovation de la grandeur de l'État traverse toute la fin des années 1940 et la décennie 1950. Élu Président du Conseil en 1954, Pierre Mendès-France réactive ce leitmotiv dans son discours d'investiture du 17 juin 1954. Pour Mendès-France, la planification contribuera à la restauration de l'État et favorisera la modernisation de la société. L'analyse de son discours fait ainsi ressortir la correspondance entre les champs lexicaux de la *vision*, de la *planification*, du *redressement*, du *futur* et de *la nation* :

Références à la planification du futur
Discours d'investiture de Pierre-Mendès-France du 17 juin 1954



Source : Mendès France P., Œuvres complètes, t. 3, Gallimard, 1986, p. 50-57 Réalisation : Sylvain Le Berre - 2017

1 Claudius-Petit E., « Pour un plan national d'aménagement du territoire », Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme, Paris, février 1950.

Lors de son allocution télévisée du 22 décembre 1955, Mendès-France met plus précisément l'accent sur le rapport entre la jeunesse et l'action de l'État, comme enjeu pour l'avenir de la nation :

> *« Penser constamment à* [la jeunesse]*, c'est la seule manière de construire toujours en fonction du futur, c'est la seule méthode pour être certain de ne jamais sacrifier l'avenir au présent, ce qui est en définitive le devoir suprême de l'homme d'État »*[1].
>
> Et plus loin il ajoute : *« entre une politique statique, qui peut tout juste louvoyer, et une politique dynamique, qui veut passionnément conquérir l'avenir, comment la jeunesse hésiterait-elle ? »*[2].

Dans ce discours, la référence à l'avenir est également omniprésente. Pierre Mendès-France mentionne 8 fois le terme « avenir », 3 fois le terme « demain » et 1 fois le terme « futur » : un avenir à *« construire »*, *« conquérir »*, *« ne jamais sacrifier ».* L'articulation entre la modernisation du régime politique et la réponse aux aspirations de « la jeunesse », prise comme un synonyme de « progrès » est également centrale dans ce discours. Mendès-France estime d'ailleurs qu'un régime politique *« ne mérite d'exister, de durer que s'il est capable de construire l'avenir, que s'il sait s'orienter dans le sens du progrès, autrement dit : que s'il répond aux besoins des générations qui montent »*[3].

Dans les années 1950, la restauration de la grandeur de l'État et la maîtrise de l'avenir sont les obsessions des dirigeants politiques. Lorsqu'il revient au pouvoir en 1958, en pleine Guerre d'Algérie, De Gaulle se présente comme le garant d'une autorité rénovée pour l'État-nation en mettant fin à une IVème République qu'il n'a jamais appréciée :

> *« Ayant vérifié que la victoire n'avait pu être acquise à la nation que grâce à une autorité qui surmontait toutes ses divergences et mesurant la dimension des problèmes que le présent et l'avenir lui posaient, je voyais que ma grande querelle consisterait, désormais, à la doter d'une République capable de répondre de son destin »*[4].

Comme chez Mendès-France pourtant homme de la IVème République, la grandeur de l'État est associée chez De Gaulle à la maîtrise de l'avenir. C'est ainsi qu'en 1958 naît la Vème République, reposant sur un État-nation républicain centralisé, conforme au nationalisme étatique du gaullisme[5],

1 Allocution de Pierre Mendès-France à la télévision le 22 décembre 1955. Dans Mendès France P., *Œuvres complètes,* tome 4 « Pour une République moderne» 1955-62, Paris, Gallimard, 1987, p. 148-152.
2 Allocution de Pierre Mendès-France à la télévision le 22 décembre 1955.
3 Allocution de Pierre Mendès-France à la télévision le 22 décembre 1955.
4 De Gaulle C., *Mémoires d'espoir. Le renouveau 1958-1962*, Paris, Plon, 1970, p.10.
5 Jaume L., « L'État républicain selon De Gaulle », *Commentaire*, n°51, automne 1990, p.523-532.

c'est-à-dire un régime basé sur un État unitaire centralisé capable d'assurer l'avenir national selon le souhait de De Gaulle :

> *« l'État, qui répond de la France, est* […] *en charge, à la fois, de son héritage d'hier, de ses intérêts d'aujourd'hui et de ses espoirs de demain. »*[1]

Hérité de la IVème République, prolongé et affirmé sous la Vème, le système planificateur accompagne l'affirmation d'un modèle politique qu'on peut qualifier d'*« État-développeur »*[2]. C'est-à-dire que ce modèle implique une transformation sociale basée sur le compromis avec les organisations socio-professionnelles et les syndicats, autour d'un État fort – administrativement et stratégiquement. Pierre Mendès-France opère ce lien entre planification économique et projection politique dans son ouvrage *La République moderne*, publié en 1962 :

> *« La France a fait trop souvent l'expérience d'un manque de perspective globale.* […] *Les grands mouvements politiques, s'ils n'ont pas prévu un programme d'action économique précis, ne parviendront jamais à exploiter à fond des circonstances propices et à engager irréversiblement la vie nationale sur la voie des transformations d'avenir. »*[3]

1.1.2 La structuration d'un système planificateur

Si les années 1950 voient converger les analyses en faveur d'un aménagement visant à réduire les disparités économiques régionales et les déséquilibres territoriaux, il manque encore un système d'action publique cohérent. Le contexte des années 1960 va être plus favorable à la structuration d'un tel système d'action. Il y a tout d'abord un renouvellement du contexte politique : la fin de la guerre d'Algérie en 1962, qui sonne le glas de la puissance impériale française, et parallèlement les prémices de l'Europe (le Traité de Rome est signé en 1957), poussent la France à se consacrer encore davantage à la modernisation de son économie. En effet, *« l'heure est au renforcement du potentiel industriel, aux transformations des structures productives et à la recherche « de la dimension européenne et internationale » afin de s'adapter simultanément au*

1 De Gaulle C., op. cit., 1970, p.7.
2 Rioux J-P., « Pierre Mendès France modernisateur », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*. n°15, juillet-septembre 1987, p.85.
3 Mendès-France P., *La République Moderne*, Paris, Gallimard, 1962, p. 240.

repli colonial et aux dispositions nouvelles créées par la construction de la Communauté européenne »[1]. Ainsi, la planification territoriale est connectée à la modernisation économique, et l'aménagement devient le lien entre le développement économique et l'urbanisation vigoureuse de l'époque.

A partir de 1958, la volonté de bâtir un État fort sur des bases institutionnelles – la Constitution de la Vème République – mais aussi sur des bases économiques et sociales solides, vont faire de l'aménagement une affaire d'État. En 1960 est créé le Comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT) et en 1963 la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR). La conception aménagiste des années 1960 voit l'aménagement du territoire comme une politique régalienne, c'est-à-dire conçue et dirigée par les administrations étatiques, tandis que les collectivités locales n'en sont que les exécutants[2]. La DATAR est le pivot du système : administration de mission, elle impulse de nouvelles politiques et de nouvelles procédures, joue un rôle de premier plan au CIAT via la gestion des fonds liés à l'aménagement et à la décentralisation, et tient un rôle de coordination interministérielle. La DATAR exerce également un rôle d'information auprès des échelons locaux, et un rôle de prospection économique et territoriale, sur lequel nous reviendrons plus tard. La production du discours savant de la DATAR sert d'appui à la vision étatique interventionniste en matière d'aménagement[3]. L'action de la DATAR illustre bien le système d'action de l'aménagement à la française, tel qu'il se réalise des années 1960 à la fin des années 1970 :

> *« un État omniscient, rationnel et planificateur. L'État centralisé, puissant et cohérent avec une société marquée par le principe hiérarchique et une organisation industrielle de type fordiste. Les autorités centrales incarnent la direction exclusive des politiques territoriales. L'aménagement du territoire s'identifie au monopole technocratique de l'action de l'État »*[4].

1 Delamarre A., « Les acteurs, les cadres et les modes d'intervention de l'aménagement du territoire », dans Caro P., Dard O., Daumas J-C, op. cit., 2002, p.91.

2 C'est d'ailleurs le Premier Ministre qui impulse les politiques d'aménagement ; son rôle est renforcé par les décrets de 1964 et de 1966, qui précisent que *« les préfets de régions mettent en œuvre la politique du Gouvernement concernant l'aménagement de leur circonscription et reçoivent leurs directives du Premier Ministre »,* Delamarre A., ibid., 2002, p.92.

3 Si la DATAR joue un rôle de pivot, elle entre en concurrence, et en conflit, avec les services et directions des grands ministères (Agriculture, Industrie, Finances...) qui ont à voir plus ou moins directement avec l'aménagement, et surtout avec le Commissariat général du Plan qui, outre l'application du Plan, a aussi la charge d'études concernant la conception de l'aménagement, et auquel appartient la Commission nationale d'aménagement du territoire (CNAT) à partir de 1963. Voir Delamarre A., ibid., 2002, p.93.

4 DATAR, *Aménager la France de 2020*, Paris, La Documentation Française, 2002, p.10.

La planification repose sur deux éléments fondamentaux : la connaissance de la *conjoncture* et la *prévision*, c'est-à-dire la connaissance du présent, et la connaissance de l'avenir. Ainsi, dès le tout début des années 1950, le dispositif politique qui va dominer les trente années suivantes est en place : le Ministère des Finances s'occupe de la prévision, via notamment son Service des Études Économiques et Financières (SEEF), tandis que l'Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE) s'occupe de la conjoncture[1]. Critiquant l'impuissance de la pensée économique française d'avant-guerre à anticiper la tendance économique[2], Mendès-France souhaitait que cette planification repose fondamentalement sur l'idée d'une *maîtrise du futur,* et cette idée va dominer toutes les Trente Glorieuses. Nommé Ministre des finances et des affaires économiques en 1962, Valéry Giscard d'Estaing propose même en 1965 que le SEEF prenne le nom de Direction de la prévision[3]. Nécessaire à la capacité planificatrice, la *capacité à prévoir* est vue comme le parangon d'une rationalisation de la décision, et la *capacité à maîtriser l'avenir* comme synonyme de la *capacité politique* de la modernité.

1.2 Le futur à la rencontre de l'aménagement : domestication de la prospective par la planification

D'abord théorisée au sein du Centre d'Études Prospectives et de Futuribles, la prospective est avant 1962 une forme d'anticipation réservée aux clubs de réflexion que sont le CEP et Futuribles. A partir de 1962, la prospective entre au Commissariat Général au Plan via la création du « Groupe 1985 » puis à la DATAR en 1968, par la création d'une structure dédiée à la prospective : le Système d'étude du schéma général d'aménagement de la France (SESAME). Ce *« déplacement »*[4] de la prospective des *think tanks* jusque dans les administrations centrales de l'État témoigne à la fois d'une institutionnalisation étatique de la prospective et d'une domestication de cette pratique par la planification et l'aménagement du territoire[5].

1 Fourquet F., op. cit., 1980, p.58 et p.114.
2 Fourquet F., op. cit., 1980, p.16-17.
3 Giscard n'est en fait guère favorable à la planification. C'est pourquoi il souhaite disposer d'un service puissant de prévision émancipé de la planification au sein de son ministère. Voir Fourquet F. op. cit., 1980, p.308-309.
4 Rio N., *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, 2015, p.99
5 Rio N., ibid., 2015, p.111.

1.2.1 Le Groupe 1985 : vers une planification prospective

En 1962, Pierre Massé, le commissaire au Plan met en place le « Groupe 1985 »[1], une commission du Plan chargée *« d'étudier, sous l'angle des faits porteurs d'avenir, ce qu'il serait utile de connaître dès à présent de la France de 1985 pour éclairer les orientations générales du Vème Plan »*[2], et dont les réflexions seront publiées en 1964 dans un rapport intitulé *Réflexions pour 1985*. L'originalité de ce travail de réflexion était de mettre en avant la dimension qualitative de l'analyse, davantage que quantitative[3], dans la droite ligne de la tradition française de prospective. Certes, le Groupe s'appuie sur les prévisions économiques disponibles, mais souhaite en renouveler le cadre prévisionnel car – dans la perspective des approches de Gaston Berger et de Bertrand de Jouvenel – Pierre Massé souhaite *« faire place, au-delà des chiffres, à l'imagination »*[4], et *« extraire du champ des possibles quelques figures de l'avenir intelligibles »*[5].

Le Groupe 1985 travaille ainsi en amont du Vème Plan (1966-1970), et va notamment recommander, dans son rapport au Premier Ministre, la création de groupes de prospective dans différents ministères. Et ces préconisations vont être suivies : des cellules de prospective furent en effet créées aux ministères des Affaires étrangères (le Centre d'analyse et de prévision), de la Défense, et de l'Industrie[6]. Pierre Massé appelait déjà en 1959 dans la revue *Prospective* à la création d'institutions prospectives, au titre qu'il existait déjà une institution statistique[7]. La prospective a rapidement séduit les administratifs dans sa capacité à introduire de nouvelles manières de faire, et tant la mise en place du Groupe 1985 que l'application de ses préconisations témoignent d'une domestication de la prospective par les services de l'État, et de son intégration à une perspective de maîtrise territoriale. Pour Philippe Durance, cet exercice d'anticipation constitue *« une des toutes premières démarches, si ce n'est la première, de prospective appliquée à l'avenir*

1 Le Groupe 1985 réunissait des intellectuels comme Raymond Aron, Claude Levi-Strauss, Jean Fourastié, mais aussi Bertrand de Jouvenel, et des hauts fonctionnaires, dont l'ancien Ministre de la Reconstruction Eugène Claudius-Petit.
2 Massé P. (dir.), *Réflexions pour 1985*, Paris, La Documentation Française, 1964, p.5.
3 Colson A., Cusset Y., « Retour sur un exercice de prospective : Réflexions pour 1985 », *Horizons stratégiques*, n° 7, 2008, p.142-150 .
4 Colson A., Cusset Y., ibid., 2008.
5 Massé P. (dir.), op. cit., 1964, p.5.
6 Colson A., Cusset Y., op. cit., 2008.
7 Massé P., art. cit., 1959 ; cité dans Darcet J., *Étapes de la prospective*, Paris, Presses Universitaires de France, Bibliothèque de prospective, 1967, p.116-117.

d'un territoire, la France »[1], et marque l'entrée de la méthode prospective aux côtés de la prévision économique et des projections démographiques jusqu'alors utilisées par l'État. Ainsi, *« sous l'impulsion du délégué-adjoint, Jérôme Monod, la DATAR va entreprendre de « domestiquer » la prospective, en systématisant son usage et en codifiant les méthodes »*[2].

Pierre Massé souhaite faire se rejoindre la prospective et la planification[3], et souhaite même faire du Plan *« le pivot des études sur le futur »*[4]. C'est pourquoi, en 1969, est mis en place au sein de la DATAR une structure de réflexion prospective : le Système d'Étude du Schéma d'Aménagement de la France (SESAME). Pierre Massé, qui fait partie du Centre d'Études Prospectives depuis 1959, va ainsi jouer un rôle clef dans cette entrée de la prospective au sein de l'administration d'État, et dans son intégration à la planification et à l'aménagement. On retrouve donc ici l'influence conceptuelle du CEP. Tandis que pour ce qui est de la méthodologie, l'autre versant de la prospective française, à savoir Futuribles, est alors sollicité pour compléter l'approche basée sur l'imaginaire de la prospective théorisée par Berger. Après de nombreuses discussions sur la méthode à retenir pour leurs réflexions (Bertrand de Jouvenel propose notamment, sans succès, d'utiliser la rétrospection[5], ou encore la méthode *Delphi* mise au point par la Rand Corporation[6]), il sera choisi de retenir comme principe l'audition de personnalités comme Aron ou Levi-Strauss, avec plus ou moins de réussite : les planificateurs Gruson, Massé et consorts sont attachés à leurs représentations administratives et politiques, auxquelles n'adhèrent qu'avec parcimonie Aron comme Levi-Strauss[7].

1 Durance P., « Genèse de la prospective territoriale », DATAR, août 2007, p.4.
2 Guiader V., op. cit., 2008, p.287.
3 Massé P. (dir.), op. cit., 1964, p.6.
4 Guiader V., op. cit., 2008, p.296.
5 La méthode rétroprojective ou rétrospective consiste à partir d'une situation future décrite dans un scénario prospectif et à revenir vers la situation actuelle, afin d'éviter l'écueil d'une trop grande projection d'une situation actuelle dans le futur.
6 Membres de la Rand Corporation, Olaf Helmer et Norman Dalkey inventent en 1953 la méthode Delphi dont l'objectif est de déterminer des estimations quantifiées d'événements futurs en faisant converger, grâce à plusieurs interrogations successives, les réponses d'un panel d'experts.
7 Guiader V., op. cit., 2008, p.300-301.

1.2.2 L'entrée de la prospective à la DATAR : entre prospective de gouvernement et réformisme rationnel territorial

Récemment créée (en 1963), la DATAR investit donc rapidement le domaine de l'expertise et du discours sur l'avenir, en développant des collaborations très fortes avec des cabinets d'études, notamment pour la réalisation des grands programmes d'aménagement, *« préfigurant le recours de plus en plus régulier aux cabinets de conseil dans tous les processus de réforme administrative »*[1]. Surtout, la DATAR va se substituer au Commissariat Général du Plan en monopolisant progressivement la production de l'*« expertise prospective gouvernementale »*[2], contribuant à légitimer cette pratique et à en faire le cœur de la politique d'aménagement du territoire à la française, telle qu'elle sera menée au moins jusqu'aux années 1970. La légitimation institutionnelle de la DATAR s'accompagne de l'arrivée de nouveaux aménageurs dans le processus d'expertise, au profil plus technique et politique, travaillant à faire reconnaître le caractère scientifique et opératoire de leur savoir, au détriment, notamment, des urbanistes[3]. Administration de mission, la DATAR est en effet composée de jeunes énarques principalement issus de la Cour des comptes et du Conseil d'État et de proches d'Olivier Guichard, premier délégué de la DATAR[4], qui disposent de ressources politiques fortes – notamment la proximité du Premier Ministre[5] – à tel point qu'on peut qualifier la DATAR de *« cabinet-bis »* chargé de l'aménagement du territoire[6]. La division du travail d'anticipation s'opère progressivement entre le Plan, chargé du moyen terme et de la concertation, et la DATAR, qui est chargée de la prospective à long terme et du dialogue entre le plan national et de la mise-en-pratique de l'aménagement du territoire. Dans cette perspective, le milieu des années 1960 voit s'affirmer un *« réformisme rationnel territorial »* selon l'expression de Pierre Grémion[7], caractérisé par le développement des organes de concertation entre l'administration centrale, les élus locaux et les représentants professionnels, à l'image des Conférences de Développement Économique Régional et les Commissions de Développement Économique Régional.

1 Guiader V., op. cit., 2008, p.341. Voir également Bezes P., *Gouverner l'administration. Une sociologie politique de la réforme administrative en France (1962-1997)*, Thèse de doctorat, IEP de Paris, 2002.
2 Guiader V., op. cit., 2008, p.342.
3 Massardier G., *Expertise et aménagement du territoire. L'État savant*, Paris, L'Harmattan, 1996.
4 Guiader V., op. cit., 2008, p.348.
5 Voir le décret n°63-112 du 14 février 1963 instituant la DATAR.
6 Guiader V., op. cit., 2008, p.349, 356, 359-361.
7 Grémion P., *Le pouvoir périphérique*, Paris, Seuil, 1976, p.356-357.

Sous l'égide de la DATAR, la prospective d'État va ainsi devenir une *« boîte à idées »* pour l'aménagement[1], ou, dit autrement, la rationalisation de l'aménagement s'accompagne de la *« mise en politique »* de la prospective, tout particulièrement à travers le programme SESAME[2], que Josée Landrieu qualifie de *« bras armé de la DATAR »*[3]. A la fin des années 1960, le Centre d'Études Prospectives est en sommeil, et Futuribles ne bénéficie plus de l'aide de la Fondation Ford depuis 1966 : le champ est libre pour la DATAR, qui va pouvoir s'approprier l'héritage et la production de la prospective. Le colloque international sur la prospective, organisé à Gif-sur-Yvette en mars 1968 acte cette domination datarienne sur le champ prospectif français, à l'aube des années 1970[4]. C'est à la suite de ce colloque qu'est prise la décision de créer SESAME, qui a pour but de définir davantage la prospective comme un outil d'aide à la décision, c'est-à-dire d'améliorer l'opérationnalisation de la prospective à la fois comme science de gouvernement et science de l'aménagement[5]. Ainsi, dans un texte intitulé *« Aménagement du territoire : une démarche prospective »*, Serge Antoine et Jacques Durand – lequel dirige SESAME depuis 1969 – expliquent en 1970 que :

> *« le SESAME se définit donc comme un système permettant de prendre des décisions de plus en plus correctes en matière d'aménagement du territoire, c'est-à-dire avec une meilleure connaissance des effets prévisibles sur l'avenir, des possibilités nouvelles et des contraintes qu'elles entraîneront sur le plan géographique, des engagements auxquels elles pourront conduire à terme »*[6].

La mise en place de SESAME s'accompagne d'un foisonnement de publications prospectives organisées par les services de l'État, de la DATAR au Commissariat au Plan, témoignant qu'au tournant des années 1960-1970, *« la prospective est* entrée *dans l'État »*[7].

1 Guiader V., op. cit., 2008, p.362.
2 Guiader V., op. cit., 2008, p.363.
3 Landrieu J., *La prospective et l'aménagement*, Thèse de doctorat, Paris XII-Institut d'urbanisme, 1981, p.56. Cité dans Guiader V., op. cit., 2008, p.363.
4 Guiader V., op. cit., 2008, p.364.
5 Antoine S., Durand J., *Un système d'études sur le futur : le SESAME, DATAR*, 16 avril 1970, p.3.
6 Antoine S., Durand J., ibid., 1970, p.2.
7 Guiader V., op. cit., 2008, p.286.

2. Modernisation institutionnelle et expérience planificatrice au Royaume-Uni dans un contexte de tension centre-périphérie

Comment se déroule la rencontre entre cette première vague anticipatrice et l'État, au Royaume-Uni ? Au lendemain de la Seconde guerre mondiale, l'avenir va, comme en France, être synonyme de reconstruction, de modernisation et de volonté de contrôle de l'économie. Dans un régime britannique unitaire et centralisé, l'introduction de l'anticipation dans la politique de développement économique va d'abord favoriser la légitimité d'une politique centralisée et descendante. L'État britannique va même s'inspirer du modèle planificateur français, à deux reprises, dès 1945 tout d'abord, puis au courant des années 1960, à l'initiative des Travaillistes. Mais, devant répondre à la grogne croissante des nations périphériques irlandaises, galloises et écossaises, l'État central va progressivement entamer une régionalisation de sa politique planificatrice, mettant fin à l'ordre politique duel du régime, et ouvrant la porte à la légitimation politique des nations périphériques comme acteurs à part entière du développement économique territorial.

2.1 Consensus centraliste et dualité territoriale de l' « ancien régime » aux années 1960

« Dès le XIXème siècle, les partisans de la centralisation, comme Chadwick, s'opposent aux localistes, comme Toulmin Smith. Les partisans de la centralisation considèrent les autorités locales comme de simples exécutants du pouvoir central […] *Les localistes militent pour une égalité entre les élus du centre et ceux de la périphérie »*[1]. Après la crise territoriale des années 1920, qui a abouti à l'indépendance d'une partie de l'Irlande et la réforme du Commonwealth, l'ordre politique territorial du Royaume-Uni se transforme en un *« dual polity »*[2], c'est-à-dire un régime composé d'un centre et d'une périphérie relativement cloisonnés, étant tous les deux

1 « *In England, early as the 19th century, proponents of centralisation like Chadwick oppose localists like Toulmin Smith. The pros regard local authorities as simple agents of the central power* […] *The cons want equality between peripherical and central representatives ».* Charlot M., *Le pouvoir politique en Grande-Bretagne*, Paris, Puf, 2ème édition,1998, p.280.

2 Bulpitt J., *Territory and power in the United Kingdom*, ECPR Press, [1983] 2008, p.120.

momentanément trop faibles pour influencer l'autre[1], ce qui distingue le Royaume-Uni d'un fédéralisme dual, où le manque d'interpénétration entre les deux niveaux résulte davantage d'une périphérie plus puissante que le centre. Renforcée pendant l'épisode de la guerre, l'interpénétration se fera ensuite croissante jusqu'au déclin du régime du *dual polity* dans les années 1960.

2.1.1 Le consensus centralisateur d'après-guerre au profit du caractère unitaire de l'État

Après la crise territoriale des années 1920, la Seconde guerre mondiale, et plus particulièrement la Bataille d'Angleterre, ont contribué à renforcer le sentiment nationaliste anglais. La guerre a également renforcé le sentiment de dépendance envers les ressources externes de l'Union, notamment du Commonwealth[2]. L'importance accordée à la stabilité du Commonwealth comme gage de stabilité intérieure de l'Union traverse d'ailleurs toute la politique extérieure d'avant-guerre comme d'après-guerre du Royaume-Uni. C'est pourquoi l'après-guerre y est marqué par un climat défavorable envers toute dissidence périphérique – les nationalismes périphériques étant désormais perçus par la population anglaise comme une *« cause suspecte »*[3], responsable de l'instabilité de l'Europe et du Commonwealth.

A l'aube des années 1960, la gestion des périphéries de l'Union n'est toutefois pas particulièrement problématique en raison d'une certaine tranquillité politique de celles-ci (entre faiblesse en Irlande et en Écosse, et relative passivité au Pays-de-Galles[4]) – tranquillité qui ne masque cependant pas les particularismes culturels régionaux et locaux, même au sein de l'Angleterre[5]. La tranquillité politique des années 1950 ne résulte donc pas d'une homogénéisation culturelle mais d'un consensus – *the post-war consensus* – sur les principes constitutionnels de la souveraineté du Parlement et de la suprématie du pouvoir exécutif de la Couronne. Le consensus d'après-guerre porte donc également sur le caractère unitaire de l'État. Et pourtant, il s'est amorcé depuis *The Governement of Ireland Act* de 1920, portant sur l'Irlande du Nord, un processus de dévolution constitutionnelle, impliquant la création en 1921 d'un Parlement et d'un Cabinet en

1 Bulpitt J., ibid., [1983] 2008, p.121.
2 Bulpitt J., ibid., [1983] 2008, p.122.
3 Bulpitt J., ibid., [1983] 2008, p.122.
4 O'Neill M., *Devolution and British Politics*, Harlow/London, Pearson Longman, 2004, p.42, p.46, p.57.
5 Bulpitt J., op. cit., [1983] 2008, p.124.

Irlande du Nord[1], servant d'ailleurs de légitimation à la montée des nationalismes écossais et gallois dans les années 1950. Toutefois, ni le *Scottish Office*, créé en 1885, ni les jeunes institutions nord-irlandaises n'agissent selon une stratégie commune, et il n'existe pas dans les années 1950 de parti nationaliste en mesure de gouverner dans les nations périphériques[2]. La suprématie du centre n'est donc pas fondamentalement remise en cause, et cet équilibre caractérise l'administration duale de ce que Jim Bulpitt appelle l'*« ancien régime »*[3]. En effet, la relation entre Westminster et les circonscriptions locales était assez « dépolitisée » : « *les députés exerçaient leur rôle de politiciens à Westminster, et redevenaient des agents de l'État dans leurs circonscriptions. Ces deux fonctions restaient en fait séparées. La politique était l'affaire de Westminster, le reste c'était la gestion des affaires courantes »*[4]. Les élites politiques sont ainsi socialisées à Westminster, et l'administration ne s'intéressait qu'aux fonctions régaliennes les plus centrales. Les affaires courantes étaient laissées aux administrations locales, méprisées par celles des élites *« londo-centriques »*[5].

> *« Les organisations partisanes locales* […] *sont autosuffisantes et relativement autonomes, le nez dans leurs propres affaires, que ni les leaders, ni la bureaucratie du parti, ni même la ligne politique, ne vient troubler.* […] *leurs activités sont : parfois ce qui relève de la politique, parfois de la vie locale, parfois des rivalités et des ambitions personnelles, mais généralement c'est un mélange des trois »*[6].

Même s'il existe une longue tradition des pouvoirs locaux et régionaux au Royaume-Uni, le gouvernement central pouvait, et peut encore, redéfinir les compétences des collectivités locales[7]. A l'aube des années 1960, les nations périphériques ne sont pas encore suffisamment structurées institutionnellement pour entrer en concurrence avec l'autorité de Londres. Les autorités locales sont également trop fragmentées et divisées pour constituer une force locale homogène[8]. Les partis

1 Supprimés depuis *the Northern Ireland Constitution Act* en 1973. L'Assemblée d'Irlande du Nord remplace le Parlement depuis 1974.
2 Bulpitt J., op. cit., [1983] 2008, p.129.
3 Bulpitt J., op. cit., [1983] 2008, p.120.
4 *« They were depoliticised because in this period MPs developed a double identity : they were party politicians at Westminster and welfare officers in their constituencies. The tow roles were kept seperate. Politics was Westminster activity, the rest was « pub admin » ».* Bulpitt J., op. cit., [1983] 2008, p.135.
5 Cole A., « La territorialisation de l'action publique au Royaume-Uni », *Revue française d'administration publique*, vol. 121-122, n°1, 2007, p.132.
6 *« Local party organisations... are self-perpetuating and self-contained, busy with their own affairs, not greatly troubled from day to day by party leaders, party bureaucracy, or even by party policy... It would be unwise to be dogmatic about what their business is: sometimes it is local government, sometimes social life, sometimes personal rivalries and ambitins, often a mixture of all three. ».* Birch A.H., *Small Town Politics*, Oxford, 1959, p.44. Cité dans Bulpitt J., op. cit., [1983] 2008, p.132.
7 Cole A., op. cit., 2007, p. 131.
8 Bulpitt J., op. cit., [1983] 2008, p.129, p.133.

locaux sont ainsi, à l'époque, confinés dans un corporatisme localiste qui leur donne peu d'audience politique, et peu de capacité d'influence sur l'administration centrale. De 1945 jusqu'aux années Thatcher, le processus de rationalisation de l'action publique a joué en faveur du gouvernement central, en renforçant la puissance de l'État. En d'autres termes, au Royaume-Uni, le gouvernement central tient la suprématie, suivant le principe de subordination des autorités locales aux autorités nationales. Le modèle fonctionnel du Royaume-Uni repose donc sur cet espace politique dual (*« dual polity »*) qui est à la fois un mode de fonctionnement et de représentation des élites britanniques.

2.1.2 « Let us face the future » : la construction d'un État-Providence centralisé dans les pas du Post-War concensus

En 1945, après une campagne menée au nom du manifeste *Let us face the future*[1], le *Labour Party* obtient une majorité qui lui permet d'accéder aux responsabilités gouvernementales et de mettre en œuvre un intensif programme de nationalisation[2]. L'heure est davantage à la construction de l'État-Providence – d'un *« British new deal »*[3] – qu'à la décentralisation : en 1944 est publié le Livre Blanc sur l'emploi (inspiré du rapport Beveridge de 1942), et la même année est adopté *The Education Act*. En 1945, c'est au tour de la politique familiale (*The Family Allowance Act*). En 1946 l'assurance sociale est réformée ; suivie du *Health Service*, mis en place en 1948. En 1947, est voté le plan de reconstruction et de développement *Town and Country Planning Act*, accompagné du *New Towns Act*, puis en 1949 du *Housing Act.*

Cela se traduit aussi par le développement de la planification. Après une première vague de planification urbaine et régionale au Royaume-Uni, des années 1900 aux années 1930[4], ayant

1 Labour Party, Comité exécutif national. *Let Us Face the Future: A Declaration of Labour Policy for the Consideration of the Nation*, Londres, 1945.

2 Nationalisation du secteur bancaire (*The Bank of England* en 1946), du gaz, du charbon et de l'électricité, en 1947-1948.

3 Hennessy P., « Britain in the 50s : Consensus or Conflict ? », conférence à *the British Academy for Humanities and Social Sciences*, 19 février 2008. Disponible en ligne.
URL : http://www.britac.ac.uk/perspectives/0802britainin50s-1.cfm

4 Sykes O., « La planification spatiale régionale en Angleterre : un pari gagné ou une ambition irréalisable », *L'information géographique*, vol.74, n°4, 2010, p.92-93 ; Simpson M., Hardy D., Ward S., *British Planning History : 1900-1952*, British Planning History Group, The Royal Town Planning Institute,1989 ; Heap D., *The Land and the Development*, Londres, Stevens & Sons, 1975.

contribué à la structuration d'un système de planification spatiale britannique[1], il manque encore une institutionnalisation cohérente de l'ensemble[2]. Si l'idée d'un *urban planning* et d'un *regional planning* intégrés est discutée dès cette période, et sous-tend d'ailleurs encore les débats sur le *planning* au Royaume-Uni, elle n'a en fait jamais vraiment été appliquée, c'est-à-dire qu'il manque une vision intégrée des deux types de *planning*[3]. Les lois de 1946-1947 constituent l'apogée en matière de *planning*[4]. Premièrement, comme en France, les destructions de la guerre vont rendre nécessaire ce regain d'intérêt pour la planification urbaine, dans la même veine que les conceptions libérales de la première vague du *planning* britannique articulant conception sociale et conception urbaine[5]. Dès 1942, plusieurs refontes ministérielles renforcent le poids institutionnel du *planning* dans la perspective de la reconstruction, aboutissant à la création en 1943 du Ministère de la ville et de la planification spatiale (*Ministry of Town and Country Planning*)[6]. Deuxièmement, l'idée de planification dépasse le cadre strictement territorial pour englober l'idée de relance économique, à la suite du Rapport Beveridge de 1942, qui met en avant la nécessité d'une planification politique et économique, comme le souligne *The National Council of Women of Great Britain* en 1942 :

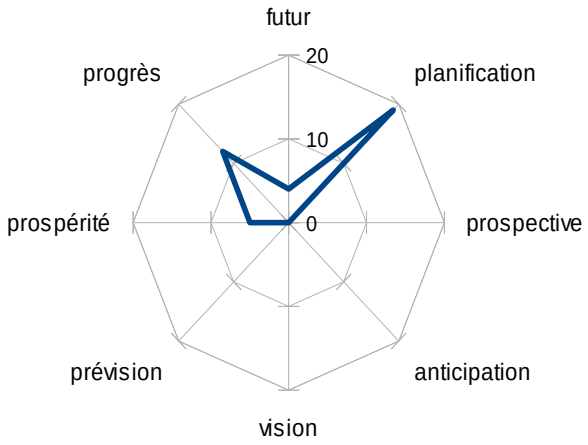
> *« une économie planifiée permettra d'éliminer le chômage de masse. La réorganisation industrielle* […] *est une condition sine qua non de la sécurité sociale et économique. On ne saurait suffisamment insister sur ce point : tout plan visant à assurer une cohésion sociale pour le futur, s'il veut réussir, doit être fondé sur une société dans laquelle le travail et la prospérité sont garantis pour tous »*[7].

La tradition libérale du Royaume-Uni admet une régulation au niveau du cadre législatif dans lequel l'activité privée est menée autant pour le bien des intérêts de la communauté que des intérêts individuels. Mais les années d'après-guerre, sous le Gouvernement travailliste, vont être plus réceptives aux conceptions socialistes de la régulation.

---

1 Simpson M., Hardy D., Ward S., op. cit., 1989, p.4.
2 Sykes O., art. cit., 2010, p.91.
3 Roberts P., « Regional economic planning and development : policies and spatial implications », dans Dimitriou H., Thompson R. (dir.), *Strategic planning for regional development in the UK. A review of principles and practices*, Londres, Routledge, 2007, p.111-134.
4 Simpson M., Hardy D., Ward S., op. cit., 1989, p.1.
5 Simpson M., Hardy D., Ward S., op. cit., 1989, p.9.
6 Tandis que la loi de 1944 (*The Town and Country Planning Bill*) donne la capacité aux autorités locales d'acquérir les zones détruites par les bombardements en vue de les rebâtir. Voir Simpson M., Hardy D., Ward S., op. cit., 1989, p.10.
7 *« A planned economy which will eliminate mass unemployment. The re-organisation of industry is properly outside the scope of this inquiry, but it is a sine qua non of social and economic security. It is felt that this point cannot be over emphasised; any social security plans for the future must, if they are to succeed at all, be based on a state of society in which there is possibility of work for all, and at an adequate wage ».* Social Insurance and Allied Services: Memoranda from Organisations, Appendix G to Report by Sir William Beveridge , Cmd 6405, HMSO, London, 1942, p.31. Cité dans Brown J-C., *Victims or Villains? Social Security Benefits in Unemployment*, Policy Studies Institute, 1990, p.21.

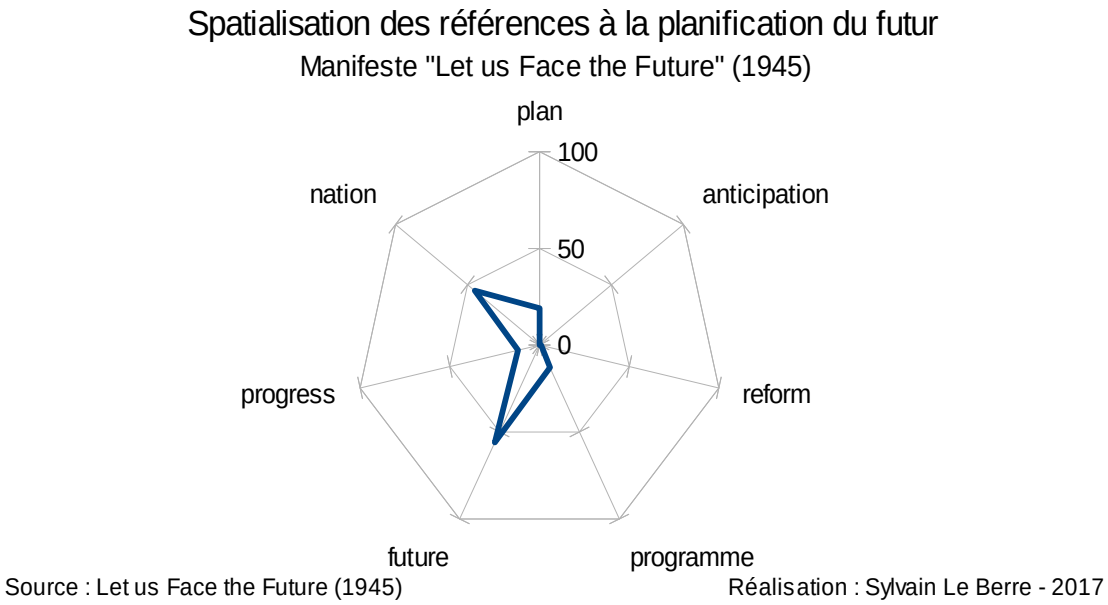
Let us face the future marque assurément un tournant politique pour le *Labour*, et plus largement pour le Royaume-Uni. Lorsque le *Labour* publie ce manifeste en vue des élections de 1945, il s'engage pour un futur de paix et de prospérité, tout en reconnaissant que *« le futur ne sera pas facile »*[1]. *Let us face the future* est moins un document prospectif d'anticipation qu'un document affirmatif d'une vision politique. Le ton n'est donc pas tant à l'imagination de ce qui pourrait advenir, qu'à l'affirmation d'un engagement vers ce qu'on souhaite faire et obtenir dans le futur : la paix, des logements décents, la démocratisation de l'éducation, le plein-emploi, et une économie au service de la nation[2], pour se délivrer de la peur de l'avenir et de l'insécurité du passé[3]. La force du *Labour* en 1945 est d'avoir su se poser en visionnaire providentiel : *« let us face the future »*. C'est bien un programme de gouvernement, et l'heure est donc moins à la réflexion prospective sur des scénarios de futurs possibles qu'à la planification d'un futur de progrès et de prospérité.



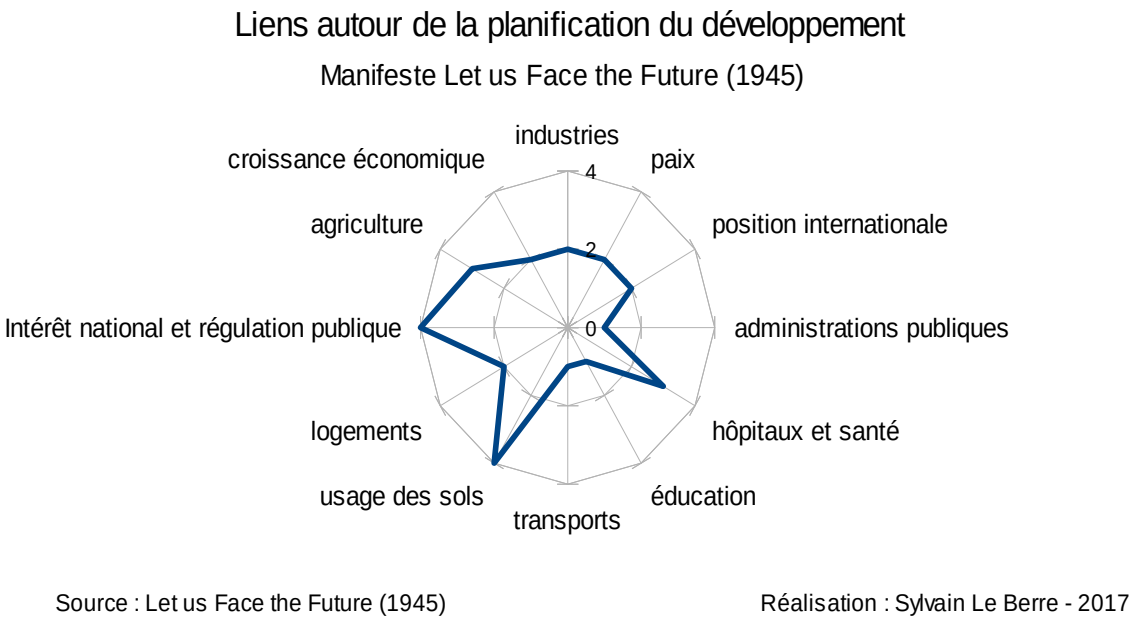
Source : Parti travailliste, "Let us face the future". Réalisation : Sylvain Le Berre - 2016

1 *« The future will not be easy »*, Labour Party, *Let us face the future,* 1945
2 Labour Party, *Let us face the future*, 1945
3 Discours de James Griffiths à la Chambre des Communes en 1946. Voir Griffiths J., *Pages from Memory*, Londres, J.M. Dent & Sons LTD, 1969, p.81

Quand on fait l'analyse des références à la planification réalisée dans le manifeste *Let us Face the Future*, il ressort que ce qui est entendu par « planification » consiste pour beaucoup à garantir un avenir national teinté de progrès :



Il ressort également que l'idée d'avenir repose sur celle de planification du développement économique du territoire. Si on analyse plus en détail les liens discursifs autour de la notion de développement territorial, il en ressort que ce qui est particulièrement mis en avant est l'intérêt national et la nécessité de la régulation publique, ainsi que le contrôle de l'agriculture et de l'usage des sols :



La section *« Jobs for All »* et la section *« Houses and the Building Programme »* du manifeste annoncent en effet la planification nationale de l'économie et du développement territorial à travers *« un programme complet de planification territoriale et une action drastique »* pour assurer l'efficacité et la modernisation des infrastructures, notamment industrielles[1]. Programme qui sera mis en place dès la fin de la guerre. En 1947, est ainsi adopté le *Town and Country Act*, qui crée un cadre législatif pour la planification, avec comme objectifs le développement équilibré du territoire national, la déconcentration démographique des aires urbaines (via le *New Towns Act* de 1947), et la maîtrise de l'étalement urbain[2]. Ainsi, *« au début des années 1950, sont posés les fondements d'un consensus durable sur la nécessité d'une planification spatiale intégrée et d'une économie concertée »*[3].

Ces nombreuses réformes sont permises par le consensus d'après-guerre, obtenu par l'alignement du Labour et des Conservateurs – malgré leurs différences idéologiques – sur une commune volonté de maintenir la grandeur et le statut de l'Union après-guerre. Ainsi, le *Post-War Consensus* est dominé par le paradigme Beveridgo-keynésien, augmenté d'une perspective socialiste sous la période travailliste[4], mettant en avant un providentialisme étatique qui vient renforcer la centralisation nationale comme configuration politique[5]. Lorsqu'ils reviennent au pouvoir en 1951, les Conservateurs ralentissent les dépenses publiques et entament une période de rigueur budgétaire, sans toutefois remettre en cause l'effort de centralisation étatique. Mais, tout au long des années 1950, les mobilisations périphériques se modernisent, et la question régionale reviendra à l'agenda à travers la question des politiques de développement local[6].

2.2 Une modernisation de l'État sur le modèle français ?

Au début des années 1960, le Gouvernement britannique souhaite moderniser ses programmes d'action publique. Dans un contexte économique fragile, la politique économique britannique peine à répondre aux enjeux posés par cette nouvelle décennie. Avec l'élection de

1 *Labour Party*, op. cit. 1945.
2 Sykes O., art. cit., 2010, p.93.
3 Simpson M., Hardy D., Ward S., op. cit., 1989, p.12.
4 *« The Labour Party is a socialist party and proud of it »*. Labour Party, *Let Us Face the Future,* op. cit., 1945.
5 Hennessy P., art. cit., 2008.
6 Keating M., *The new regionalism in western Europe. Territorial restructuring and Political change,* Edward Elgar Publishing, [1998] 2003, p.42.

Harold Wilson au poste de Premier ministre, les travaillistes revenus au pouvoir vont voir dans la pratique planificatrice française un modèle idéal pour la relance de l'activité économique.

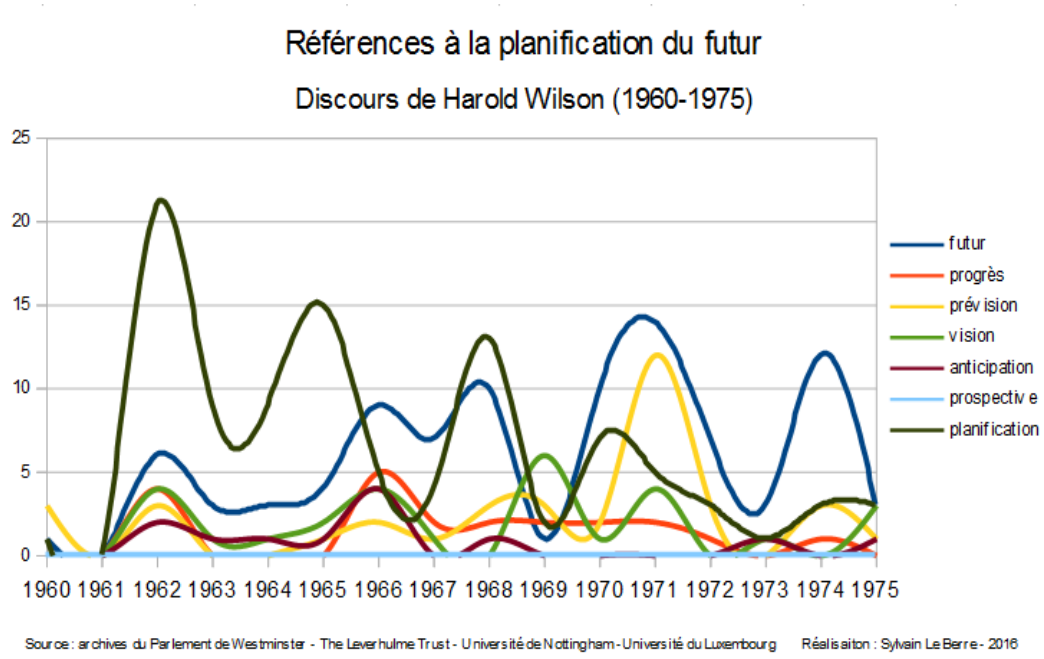
2.2.1 L'intérêt des Travaillistes pour la planification du développement territorial

Malgré les réformes travaillistes de la fin des années 1940 puis la rigueur des Conservateurs dans les années 1950, le taux de chômage a doublé entre 1945 et 1959 au Pays-de-Galles comme en Écosse[1]. Le climat social et économique est donc assez tendu. Le taux de croissance économique de la Grande-Bretagne est à la traîne, en comparaison de ses concurrents occidentaux. Partant de ce constat, est publié en 1961 *The Stagnant Society*[2], dans lequel Michael Shanks estime que la politique menée jusqu'alors, visant à combiner expansion économique et stabilité des prix, a échoué. Pour Shanks, les raisons ne sont pas seulement économiques mais enracinées dans la structure sociale du Royaume-Uni : il appelle donc à une réforme radicale du système économique, bloqué par les inégalités sociales. Sans préjuger de l'influence de cet ouvrage, il traduit une prise de conscience des élites politiques et administratives britanniques sur la nécessité de moderniser tant l'administration que les institutions démocratiques, et tout le modèle d'action publique[3].

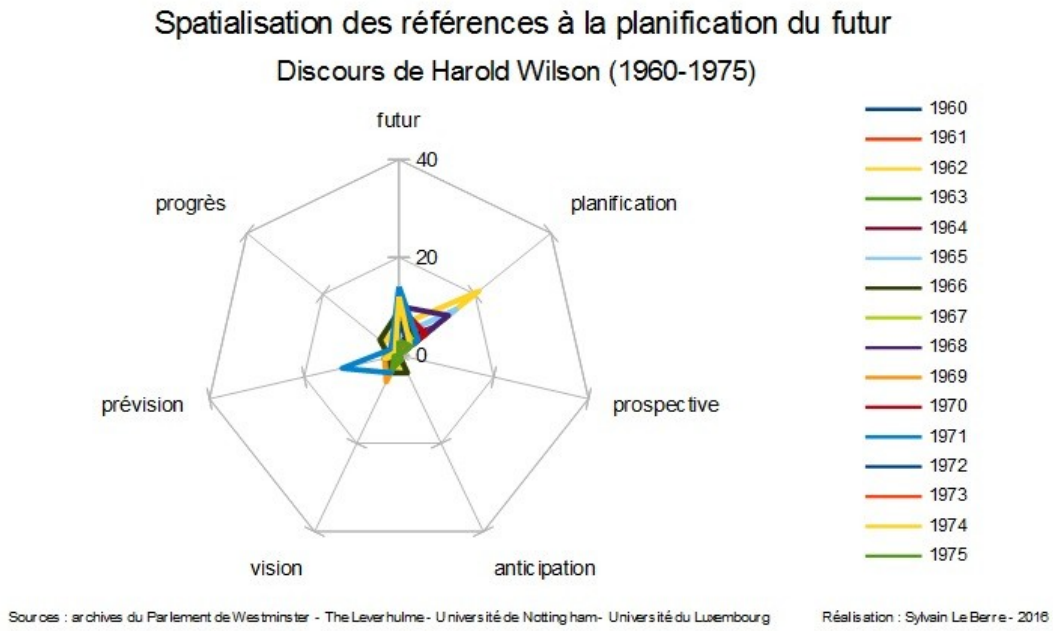
Lorsque Harold Wilson est élu Premier Ministre, le système planificateur des années 1940-1950 peine à répondre aux nouveaux enjeux des années 1960, et ses plans sont souvent périmés avant même d'être mis en oeuvre tant les procédures sont complexes et chronophages. Les années 1960 travaillistes apportent donc une réaffirmation de la planification qui avait fait leur succès à la fin des années 1940, combinée cette fois à une régionalisation institutionnelle et fonctionnelle, s'inspirant fortement du modèle français, c'est-à-dire d'un ordre politique dans lequel le centre s'appuie sur le local pour gouverner, marquant la fin de l'ordre duel de l'ancien régime anglais[4]. C'est pourquoi Wilson va particulièrement investir la question de *la planification du futur*, pour en faire même un élément central de sa rhétorique réformiste. Quand on fait l'analyse d'un échantillon

1 O'Neill M., op. cit., 2004, p.47.
2 Shanks M., *The Stagnant Society*, Harmondsworth, Penguin, 1961.
3 Bulpitt J., op. cit., [1983] 2008, p.148 ; Mitchell J., *Devolution in the UK*, Manchester, Manchester University Press, [2009] 2011, p.145.
4 Voir les discours du Premier Ministre Harold Wilson à Blackpool en 1965 et 1968 où il affirme la nécessité d'une régionalisation fonctionnelle et institutionnelle pour mettre en œuvre une stratégie de développement tournée vers l'avenir. Archives disponible en ligne. URL : http://www.britishpoliticalspeech.org/speech-archive.htm

de 27 discours politiques et interventions parlementaires de Harold Wilson, de 1960 à 1975[1], il apparaît que la référence à la planification – stricto sensu – est surtout opérée dans les années 1960, et notamment au début des années 1960, lorsque Harold Wilson n'est pas encore Premier ministre.



En ce qui concerne les motifs clés de la rhétorique wilsonnienne de la planification du futur, il apparaît qu'il articule « planification » et « prévision » et, dans une moindre mesure « futur » :



1 13 de ces discours proviennent des archives du Parlement de Westminster, disponibles sur le site hansard.millbanksystems.com ; 12 de ces discours proviennent des archives constituées par The Leverhulme Trust, disponibles sur le site Britishpoliticalspeech.org ; 1 de ces discours provient de l'Université de Nottingham ; 1 de ces discours provient du Centre virtuel de connaissance sur l'Europe de l'Université du Luxembourg.

2.2.2 De la planification nationale à la régionalisation de la planification

Dès le *Post-War consensus*, apparaissent progressivement des discussions sur la nécessité d'une plus grande planification de l'économie accompagnée d'une régionalisation de l'action publique. Jusqu'aux années 1960, cette « régionalisation » est davantage une territorialisation de l'État, *top-down*, qu'une prise en compte des intérêts régionaux. Jusqu'à l'élection de H. Wilson, l'heure n'est en effet pas à la décentralisation, puisqu'au contraire, le *Post-War Consensus* renforce la centralisation administrative. Si la question régionale était revenue brièvement à l'agenda à la fin des années 1950[1], il faut bien attendre le milieu des années 1960, et le retour des Travaillistes au pouvoir, pour que, comme en France et au Québec, la planification régionale soit véritablement à l'ordre du jour[2].

Cette évolution marque une remise en cause de l'ordre politique dual de l'Union, séparant nettement le national du local[3]. A l'aube des élections de 1964 remportées par les Travaillistes, le Ministre conservateur des finances M. Maudling dit lors d'une allocution à la télévision : *« notre ambition c'est la modernisation, et elle est aussi nécessaire dans les conseils locaux qu'ailleurs »*[4]. L'année précédente, les Conservateurs avaient en effet entrepris une réforme territoriale d'importance, en adoptant la loi du 31 juillet 1963 sur le *London County Council*, qui instaura le « Grand Londres », au territoire six fois plus vaste et aux compétences bien plus décentralisées que dans l'ancien Comté[5]. Une fois élu, Wilson lance en 1964 le *Planning Advisory Group*[6], lequel remet son rapport intitulé *The Future of Development Plans* en 1965[7], dont la plupart des préconisations de réformes seront reprises dans les lois de 1968 et 1971 sur le *Town and Country Planning.* La préconisation majeure du rapport est de séparer la structure planificatrice en deux niveaux : les *urban structure plans* pour les comtés et les villes de plus de 50000 habitants et les *local plans* pour l'usage des sols. L'idée est d'élaborer des plans dont le périmètre d'action soit plus large et l'application plus simple que dans l'ancien système de planification[8]. Alors que le niveau

1 Keating M., op. cit., [1998] 2003, p.42.
2 Sykes O., art. cit., 2010, p.93.
3 Bulpitt J., op. cit., [1983] 2008, p.149.
4 Charlot M., « Les élections dans le « Grand Londres » (9 avril 1964) », *Revue française de science politique*, n°5, 1964, p.909.
5 Charlot M., ibid. 1964, p.912.
6 Heap D., op. cit., 1975, p.16.
7 Gouvernement du Royaume-Uni, Ministry of Housing and Local Government, « Report of the Planning Advisory Group », London, HMSO, 1965.
8 Morrisson B., « The Progress of Structure Planning in England and Wales », *Built Environment*, Vol. 4, n°4, 1978, p.328.

national se contentait jusqu'alors de superviser de loin la planification locale – selon le système de l'administration duelle – les réformes que vont adopter les Travaillistes visent à lui donner une capacité claire de vision et de prescription, et donc une capacité d'action territoriale. Il s'agit donc d'un renforcement du pouvoir administratif et territorial du centre, mais aussi de son pouvoir politique de connaissance et d'anticipation. Le modèle à suivre est alors clairement la France. C'est pourquoi le *Labour* va s'essayer à la planification « à la française » avec la mise en place du *National Plan* en 1964, appuyé par la création d'un puissant *Department of Economic Affairs*.

La régionalisation est donc l'œuvre des Travaillistes, revenus au pouvoir en 1964, avec la création en 1965-1966 des *Regional Economic Planning Councils* et des *Regional Economic Planning Boards*, inspirés des Régions de Programme et des Circonscriptions d'action régionale françaises. En somme, le *National Plan* est conçu de manière hiérarchique mais régionalisé, s'appuyant sur la création des *Regional Economic Planning Councils* et des *Regional Economic Planning Boards.* Les membres de ces institutions planificatrices sont nommés par l'État et sont chargés de produire une réflexion stratégique sur le développement territorial et de coordonner les plans régionaux[1]. La création de ces institutions régionales représente par conséquent *« une rupture politique majeure par rapport au* Dual Polity*, puisque le centre se territorialise tout en ayant besoin du soutien des notables régionaux pour la planification économique »*[2]. Les *Regional Economic Planning Councils* et les *Regional Economic Planning Boards* sont mis en place dans chacune des huit régions anglaises, les Conseils devant réunir les « forces vives » régionales pour élaborer les plans régionalisés, et faire remonter jusqu'aux ministères leurs observations sur l'application et l'efficacité des politiques nationales. Chaque Conseil étant composé de vingt-cinq membres, issus de l'industrie, des collectivités locales, des syndicats et des associations citoyennes locales ; tous nommés au Conseil par le Gouvernement. Si les outils disponibles pour la planification régionale restent quelque peu limités, ils sont suffisants pour permettre l'institutionnalisation de la participation des groupes d'intérêts économiques régionaux au processus planificateur[3].

1 Haughton G., Counsell D., *Regions, Spatial Strategies and Sustainable Development*, Londres, Routledge, [2004] 2009, p.12.

2 *« Regional planning experiments represented a major policy break with the Dual Polity in terms of both central penetration and the necessity to mobilise support for such schemes through the network of regional economic planning councils, on which regional notables were represented ».* Bulpitt J., op. cit., [1983] 2008, p.146

3 Haughton G., Counsell D., op. cit., [2004] 2009, p.12.

Les années 1960 sont ainsi caractérisées au Royaume-Uni par la mise en place d'une vision nationale du développement, étayée par une approche incrémentale favorisant la participation des acteurs locaux dans le processus de développement[1]. Mais, ayant une mission strictement stratégique, les *Councils* et les *Boards* ne disposent que de peu d'agents pour rédiger leurs expertises, et très rapidement, trois critiques émergent à leur égard : d'abord à propos de leur faible capacité d'expertise ; deuxièmement parce que leurs réflexions restent très centrées sur une planification physique et moins, comme attendu, sur la stratégie économique ; enfin, parce qu'ils peinent à coordonner l'action des autorités locales compétentes[2]. D'ailleurs, le député de Camarthen, Gwynfor Evans, émet en 1966 une critique cinglante à l'égard de la difficulté de mise en œuvre du *planning* au Pays-de-Galles :

> *« Nous ne voyons aucune croissance. Nous attendons toujours le développement. Nous voulons un développement planifié – je le répète, un développement planifié. Et je dis au Gouvernement : pour l'amour du ciel, accélérez la production au Pays-de-Galles, faites un plan de développement. On entend beaucoup parler de planification dans notre pays, mais on n'en a toujours pas vu la couleur. »*[3]

Député nationaliste gallois, G. Evans critique la lenteur de la mise en place de la planification au Pays-de-Galles, et pointe le fait que l'approche de la planification régionale reste top-down, cloisonnée par secteurs, et largement financée et pilotée par l'administration centrale, particulièrement au sein du *Department of Economic Affairs* chargé de la vision à long-terme du développement[4].

1 Awuah K.G.B., Hammond F.N., Booth C.A., Lamond J.E., « Evolution and development of urban land use planning : analysis from human action theory perspective », *Theoretical and Empirical Researches in Urban Management*, vol.9, n°2, 2014, p.53.

2 Haughton G., Counsell D., op. cit., [2004] 2009, p.12-13.

3 *« We have no expansion there. We have not seen development there. We want planned development there - planned development ; and I say to the Government, for heaven's sake speed up production in Wales and a development plan. We read a lot about planning, but we see nothing of it in our country. »* Evans G., intervention à la Chambre des Communes, « Redeployment », le 24 octobre 1966. Archive du Parlement britannique : HC Deb 24 octobre 1966, vol.734, cc658-781. Accessible en ligne : http://hansard.millbanksystems.com/

4 Haughton G., Counsell D., op. cit., 2004, p.12.

3. Affirmation d'une capacité de projection et de planification étatique au Canada

Comme en France ou au Royaume-Uni, cette période se caractérise au Canada par un renforcement de la puissance de l'administration centrale, c'est-à-dire, ici, de l'État fédéral. Témoignant de la circulation internationale des conceptions planificatrices, le Canada s'empare de cette question et met en place un système de planification au niveau fédéral, dans les années 1960. En raison du caractère fédéral du régime, la planification ne reste pas uniquement dans les mains de l'administration centrale, et les provinces, plus particulièrement le Québec alors en pleine ébullition politique, s'empareront de la planification pour en faire une politique de légitimation de l'ordre politique provincial.

3.1 Un renforcement de l'État fédéral de 1945 aux années 1960

Comme en France et au Royume-Uni, de 1945 aux années 1960, l'État fédéral canadien est en pleine expansion, adoptant le modèle d'État-Providence tel qu'il se structure également en Europe. Le développement fulgurant de la société et la croissance soutenue de l'économie canadienne vont pousser le Canada à adopter les conceptions planificatrices, alors en vogue en Europe. Dans cette perspective, conjointement à la légitimation de l'anticipation déjà observée au Canada à la même époque, la planification fédérale va se doter d'une visée anticipatrice. Cette affirmation de l'appareil étatique central s'accompagne d'une croissance administrative du Fédéral dans tous les secteurs d'action publique. Et cette affirmation s'accompagne également d'une volonté plus interventionniste du Fédéral dans les territoires, via la planification.

3.1.1 Un État fort pour un fédéralisme modernisé

A partir des années 1940, l'État canadien se renforce et devient plus actif dans la vie sociale et économique, d'abord pour favoriser l'effort de guerre et soutenir la production économique, puis

pour garantir le maintien de l'activité dans la perspective de l'après-guerre[1]. Il s'établit globalement, dans les années 1940, un consensus sur la légitimité de l'État canadien à jouer un rôle stabilisateur dans la croissance économique et l'emploi, dans une perspective macroéconomique keynésienne adaptée au modèle fordiste canadien[2]. Si les jalons de l'État-Providence sont posés dans les années 1940 et les années 1950, essentiellement en ce qui concerne l'État fédéral, on ne peut cependant parler d'interventionnisme avant le tournant des années 1960[3]. Le système politique canadien résulte de cette histoire fédérale singulière, construite par un processus de sédimentation et de tension entre les paliers de gouvernements. Globalement, des années 1940 à la fin des années 1950, les provinces et les municipalités disposent d'un grand nombre de compétences, voire de davantage de responsabilités que le gouvernement fédéral ; lequel gagne en puissance des années 1940 aux années 1960, devenant le leader principal de l'action publique.

La Seconde Guerre mondiale va servir de catalyseur à ce mouvement, qui prône un fédéralisme modernisé reposant sur *« la nécessité d'un État fort pour donner une cohérence à un pays vaste, dispersé et fragmenté »*[4]. C'est sous les cinquième et sixième mandats du Premier ministre du Canada, W.L. Mackenzie King, entre 1940 et 1949, que le tournant s'opère au niveau fédéral. C'est en effet Mackenzie King qui forge les premiers jalons d'un État-Providence fédéral avec la mise en place des pensions vieillesse de l'assurance-chômage et des pensions familiales. C'est aussi sous son mandat qu'est franchi un palier dans l'autonomie du Canada vis-à-vis de l'Angleterre, avec l'abandon de la citoyenneté britannique pour les canadiens (King a ainsi l'honneur de devenir le premier citoyen canadien en 1947). Il est aussi l'artisan du rapprochement historique avec les États-Unis de Roosevelt, inscrivant ainsi le Canada comme un acteur à part entière du jeu diplomatique[5]. De la fin des années 1940 aux années 1960, l'État fédéral se développe considérablement, mais ce n'est qu'au début des années 1960 qu'il va investir directement la planification comme instrument d'intervention économique dans les provinces, et de convergence du développement entre les provinces, avec la création du *Economic Council of Canada* en 1963.

---

1 Moscovitch A., « Évolution de l'État providence au Canada » dans « État providence », *The Canadian Encyclopedia*, 2006, [en ligne], publié le 07/02/2006, modifié le 13/08/2015.

2 Wolfe D., « The Canadian state in comparative perspective », *The Canadian Review of Sociology and Anthropology*, 26/1, 1989, p.96, p.109 et p.119.

3 Jalbert L., « L'État interventionniste de providence canadien en perspective », Université du Québec à Montréal, Col. « Cahiers du GRÉTSÉ », n°9, 1992, p.2.

4 *« The need for a strong state to provide guidance in a large, dispersed and fragmented country »*. Jenson J., « Different but not exceptional : Canada's permeable Fordism », *The Canadian Review of Sociology and Anthropology*, vol.26, n°1, 1989, p.83.

5 *Les premiers ministres du Canada, 1867-1994 : biographies et anecdotes*, Ottawa, Archives nationales du Canada, 1994.

La croissance de l'État fédéral est traduite par un double phénomène : d'une part le doublement des dépenses du secteur public au Canada en pourcentage du PNB dès 1944, d'autre part leur centralisation au niveau du Gouvernement fédéral : ce dernier devient responsable non plus de 41% des dépenses comme c'était le cas avant la guerre, mais désormais de 84% des dépenses[1]. Même si le Gouvernement fédéral réduit ensuite ses dépenses dans les années 1950, il ressort de cette intense activité pendant la guerre une légitimité et une autorité bien plus forte qu'auparavant, appuyée par une bureaucratie désormais suffisamment puissante pour être capable de négocier avec les Gouvernements provinciaux, notamment pour qu'ils lui cèdent des responsabilités, entraînant d'importantes transformations du régime fédéral canadien[2]. Le Canada anglais ne résistera que faiblement à l'expansion fédérale, excepté l'Alberta et la Saskatchewan, qui seront de moins en moins virulents à partir de la Seconde Guerre mondiale. Seul le Québec de Duplessis s'oppose sans relâche au *« pouvoir de dispendier »* d'Ottawa. En effet, le niveau fédéral justifie son tournant centralisateur au nom de l'équité inter-provinciale et de son pouvoir constitutionnel d'investir des compétences provinciales par sa capacité de financement ; ce qui est précisément dénoncé comme une ingérence par le souverainisme québécois, depuis Duplessis[3]. Mais les provinces ne restent pas inactives et, à partir des années 1960, le gouvernement fédéral et les provinces – en particulier le Québec et l'Ontario – vont se disputer le leadership dans une phase conjointe d'expansion et de consolidation de leurs périmètres d'action, conduisant à la stabilisation du modèle canadien de *« bifurcated Welfare State »*[4] basé sur un partage spécialisé des rôles[5].

3.1.2 Les prémices d'un système planificateur canadien

Au Canada, la question de la maîtrise territoriale accompagne celle de l'affirmation économique et politique de ce « jeune » territoire. Le système planificateur canadien trouve ses

1 Jalbert L., art. cit., 1992, p.11.
2 Jalbert L., art. cit., 1992, p.11.
3 Ainsi, en 1950, le Québec refuse de signer un accord fédéral-provincial sur le financement de la construction de la route transcanadienne au titre que l'accord ne garantissait pas suffisamment la sauvegarde des droits de la province. Ou encore, en 1953, le Gouvernement fédéral dépose un projet de subvention directe des universités, par le biais de la Conférence nationale des universités canadiennes ; projet qui sera bloqué par le Québec arguant que le Fédéral retirerait ainsi une compétence et des ressources financières importantes pour les provinces. Voir Gouvernement du Québec, *Positions du Québec dans les domaines constitutionnel et intergouvernemental de 1936 à 2001*, Bibliothèque nationale du Québec, 2001, p.22.
4 Banting K.,*The Welfare State and Canadian Federalism*, Kingston/Montréal, McGill-Queen's University Press, 2nd edition, 1987, p.54.
5 Jalbert L., art. cit., 1992, p.6.

racines dans le système de *urban planning* britannique qui se met en place au tournant des années 1900[1], et les impératifs d'exploitation du territoire liés à la Première guerre mondiale et au développement économique du Canada.

Pour ce qui est des territoires « ruraux », la Commission de la conservation est mise sur pied en 1909 au Canada pour conseiller le gouvernement canadien sur les orientations à suivre en matière de ressources naturelles. La commission se compose de trois ministres du Cabinet fédéral, de neuf ministres provinciaux responsables des ressources naturelles dans leur province et de vingt membres à titre individuel (dont un professeur de chacune des provinces disposant d'une université). Elle est subdivisée en comités de travail chargés de l'étude des divers domaines de l'aménagement (agriculture, énergie, pêche, chasse, activité minière, gestion des eaux et forêts). La Commission publie de nombreux rapports scientifiques sur le territoire canadien qui constituent une documentation à grande échelle sur les ressources canadiennes de l'époque. Toutefois, si l'activité de production de connaissances sur le territoire est considérable, les programmes d'aménagement qui en résultent le sont nettement moins : la Commission peine à influencer les décisions du Gouvernement fédéral, et elle est finalement dissoute dès 1921.

Pour ce qui est des territoires urbains, dès les années 1920, pour les urbanistes canadiens, la priorité est le développement de voies de communication et l'élargissement des routes existantes pour favoriser et mieux gérer les besoins accrus de circulation entre des villes en plein développement[2]. Ainsi, pour mieux contrôler leur développement, les villes canadiennes se dotent progressivement de plans : Toronto établit un premier plan d'urbanisme en 1909, suivie d'Ottawa et de Hull en 1915, de Vancouver en 1930, alors que la ville de Kitchener établit un plan de zonage en 1924, premier du genre au Canada. Mais malgré l'élaboration de plans généraux dans plusieurs provinces dès les années 1920 sous l'influence du *Town Planning Institute of Canada*, il n'y a pas encore de véritable vision d'ensemble d'un aménagement intégré des provinces, et encore moins du vaste territoire canadien[3]. La crise des années 1930 marque un coup d'arrêt au développement des

1 La première loi britannique en matière d'aménagement, adoptée en 1909, et les idéaux mis en avant au Royaume-Uni par Ebenezer Howard, avec le mouvement des cités-jardins, sont perçus au Canada comme les modèles à suivre.

2 Gunton T.I., *The evolution of town and regional planning in Canada : 1900-1960*, Thèse de doctorat, Université de Colombie-Britannique, 1981 ; Van Nus W., « Sources of the History of Urban Planning in Canada, 1890-1939 » *Urban History Review,* n°1-76, 1976, p.7.

3 Gunton T.I., op. cit., 1981, p.74.

villes et stoppe la plupart des plans d'urbanisme. D'ailleurs, en 1932, l'Institut d'urbanisme du Canada cesse ses activités pour ne les reprendre que vingt ans plus tard.

Le krach de 1929 va favoriser le développement d'une réflexion au niveau « régional », et c'est ainsi qu'apparaissent les premiers plans d'envergure provinciale afin de *réguler spatialement* la répartition démographique et économique du Canada : mentionnons notamment les Plans Gordon, Vautrin et Rogers-Auger[1]. Initié par le niveau fédéral, le Plan Gordon vise à rééquilibrer le développement entre les villes et les campagnes canadiennes, ouvrant la voie d'une *« colonisation dirigée »*[2] coordonnée entre le fédéral (qui finance), le provincial (qui redistribue) et le municipal (qui met en œuvre). Face à la difficulté d'application du Plan Gordon, Québec adopte le Plan Vautrin en 1934, puis le Plan Rogers-Auger en 1935, qui sont censés compléter les objectifs du Plan fédéral-provincial de Wesley Ashton Gordon mais, en définitive, constituent les premiers véritables plans d'aménagement du territoire orchestrés par le Québec[3]. Toutefois il n'y a pas encore de lien clair entre planification et expansion étatique : il faut attendre la Révolution tranquille des années 1960 pour que naisse une planification au service de l'expansion de l'État provincial québécois.

Pour ce qui est du développement économique, le Canada a une longue tradition de programmes de développement. En 1940, est mis en place un système de péréquation basé sur un transfert de revenus entre les provinces instauré à la suite du rapport Rowell-Sirois (1940). Mais, comme pour la gestion des ressources naturelles, l'urbanisme ou l'aménagement régional, le Canada ne développe guère une approche globale du problème. Il faut ainsi attendre 1969 pour que le Gouvernement fédéral adopte une telle approche en matière de développement économique des territoires, notamment en ce qui concerne les déséquilibres provinciaux. C'est en 1969, en effet, qu'est créé le Ministère de l'Expansion économique régionale (MEER), dont l'objectif est d'aider les régions touchées par le chômage à se développer via l'attribution de financements fédéraux et l'amélioration des infrastructures existantes, voire le développement des activités industrielles sur les territoires concernés. Ces programmes sont systématiquement financés et administrés dans le cadre de partenariats fédéraux-provinciaux, mais le gouvernement fédéral assume une plus grande part des frais dans les provinces moins nanties.

1 Barrette R., *Sur le plan de colonisation Vautrin*, Mémoire de maîtrise, Université Laval de Québec, 1972.
2 Barrette R., ibid., 1972, p.25.
3 Barrette R., ibid., 1972, p.38-39.

3.1.3 De la légitimation de l'anticipation à son intégration à la planification économique

Notre attention est également retenue par la création du *Economic Council of Canada* en 1963. Le début des années 1960 est marqué par une intense réflexion en matière de planification de l'économie au sein des institutions fédérales. Des économistes se rendent en Europe et, plus particulièrement, au Royaume-Uni, pour observer les pratiques en matière de planification économique ; les compétences du *Economic Council of Canada* sont d'ailleurs directement inspirées de celles du *National Economic Development Council* anglais créé antérieurement au Royaume-Uni[1]. Au Discours du Trône du 27 septembre 1962, le Gouverneur Général du Canada, Georges Vanier, annonce la création d'un tel Conseil national de développement économique :

> *« En tant qu'une des mesures prises par mon gouvernement en faveur du développement de l'économie canadienne, du maintien d'un niveau d'emploi élevé, et d'une balance équilibrée des paiements, il vous sera demandé d'approuver la législation établissant un Conseil national de développement économique. Ce conseil devrait être largement représentatif et aurait pour mission d'examiner et de rendre compte de l'état de l'économie et de l'efficacité des politiques économiques. Il aurait en outre pour mission de recommander au gouvernement des projets et des mesures particulières qu'il jugerait être dans l'intérêt du développement national, y compris les projets qui pourraient nécessiter la participation directe du gouvernement, notamment par le biais d'une intervention financière. »*[2]

Ce conseil national de développement économique – qui sera appelé plus sobrement *Economic Council*, en raison des réticences nord-américaines à utiliser la notion de planification,

1 Intervention de Smith B.A., Directeur de recherche du Private Planning Association of Canada, à l'Empire Club of Canada en 1962. Voir Palmer K., « Some question about economic planning in Canada », « The Empire Club of Canada Addresses », *The Empire Club of Canada*, Toronto, novembre 1962, p.49-62 [En ligne]

2 *« As one of my government's measures to develop the Canadian economy, maintain a high level of employment and strengthen the balance of payments, you will be asked to approve legislation establishing a national economic development board. This board would be broadly representative and would review and report upon the state of the economy and upon economic policies. It would also have the duty of recommending to the government particular projects and measures which it considers would be in the interest of national development, including projects which may require direct governmental participation by way of financial aid or otherwise. »* Vanier G., Gouverneur Général du Canada, Discours du Trône du 27 septembre 1962, p.15. Le texte utilisé provient de la collection de textes politiques rassemblée par Lisa Birch, Jean Crête, Louis M. Imbeau, Steve Jacob et François Pétry, avec le soutien financier du Fonds de recherche du Québec - Société et culture (FRQSC), et diffusée sur le site POLTEXT.org

trop connotée comme étant d'inspiration socialiste[1] – a donc pour mission de faire des propositions concernant la planification du futur (*« planning the future »*) dans tous les domaines de l'économie canadienne, dans le but d'augmenter la capacité d'analyse de l'administration fédérale en matière économique, comme l'annonce le Ministre des finances canadien, George Clyde Nowlan, au Parlement en octobre 1962[2]. C'est bien la maîtrise du futur qui oriente la décision de créer ce Conseil économique. A l'occasion de l'inauguration du Conseil économique du Canada, Maurice Lamontagne, Secrétaire d'Etat et rapporteur de la Commission sur les finances et les services bancaires dit ainsi :

> *« Nous avons, au Gouvernement, des économistes compétents et des groupes de réflexion économique bien organisés, mais sous la pression des exigences quotidiennes pour répondre aux besoins de la population canadienne, il reste bien peu de temps* pour réfléchir à l'avenir de manière globale [...] *Notre monde est confronté à des changements radicaux, et cela impose des ajustements impératifs pour notre pays, ce qui implique non seulement une nouvelle relation entre les secteurs public et privé de notre économie, mais aussi de construire un leadership du Gouvernement plus audacieux et plus dynamique. En d'autres termes,* nous devons planifier ensemble *pour faire en sorte que le secteur privé puisse œuvrer dans le même sens que le gouvernement, et que les différents segments de la politique économique soient mieux coordonnés. »*[3]

Le Conseil est composé de vingt-cinq députés fédéraux et d'économistes, et œuvre comme une garde rapprochée de l'exécutif fédéral, dans le but d'être à la fois une aide à la décision et un

1 Intervention de Smith B.A., op. cit. 1962.

2 George Clyde Nowlan, à propos du *Economic Council*, dit ainsi : *« a broad new bridge between government, on the one hand, and on the other, those who are thinking and planning the future of industry, labour, agriculture, and the other important economic groups in our community* […] *to supplement, develop, and expand our government machinery for economic analysis ».* Cité par Smith B.A. lors de son intervention à *l'Empire Club.* Intervention de Smith B.A., op. cit. 1962.

3 C'est nous qui soulignons : *« We have, in the government service, competent economists and well-organized economic research branches, but under the pressure of the day-to-day require- ments of looking after the needs of the Canadian people, there is a little time left to contemplate the future in a comprehensive way [...] Radical changes taking place in the world, and the adjustment they make necessary in our country, require not only a new association between public and private sectors of our economy but also bolder and more dynamic government leadership. In other words, we need to plan together to make sure that the private sector can work in the same direction as the government, and that the various segments of economic policy will be well coordinated. »* Lamontagne M., discours à l'occasion de la première session du Conseil Économique du Canada, Ottawa, 14 janvier 1964 ; cité dans Phidd R.W., « The Economic Council of Canada: Its establishment, structure, and role in the Canadian policy-making system, 1963-1974 », *Canadian Public Administration*, 1975, p.434.

fabricateur de consensus politique[1]. Dans les statuts du Conseil Économique, il est écrit, à la section n°9, qu'il a pour mission de produire des projections à moyen et long-terme sur la situation économique, de réfléchir aux effets, pour le Canada, des changements structurels de l'économie, des changements conjoncturels internationaux et des mutations technologiques, puis de faire des recommandations au gouvernement sur les mesures à prendre afin de favoriser la croissance, et de rendre compte des moyens dont dispose le Canada pour se rendre maître de son développement[2]. La mise en place du *Economic Council of Canada* témoigne donc de la domestication de l'anticipation par l'administration fédérale, à des fins de développement économique, et plus particulièrement de *economic planning*, comme cela se fait au même moment au Royaume-Uni ou, dans une perspective davantage aménagiste, en France.

3.2 Une planification accompagnant aussi l'affirmation de l'État provincial

Au Canada, la responsabilité des plans est partagée entre le fédéral et le provincial. De fait, si le développement de la planification et de l'anticipation accompagne l'expansion de l'État fédéral, cela accompagne également l'affirmation du niveau provincial. L'expansion de l'État canadien se fait alors parallèlement à l'étatisation d'une province québécoise en plein essor économique, démographique et politique. D'abord réticent au processus d'expansion étatique en raison du nationalisme conservateur dominant sous Maurice Duplessis, le Québec va, à partir de l'élection de Jean Lesage comme Premier Ministre, entrer dans un processus d'étatisation digne d'un État-nation, dans les pas de la Révolution Tranquille.

3.2.1 La Révolution Tranquille ou la planification de la nation

Dans un contexte de prospérité nouvelle, de perte d'influence de la France parallèlement à une influence anglo-canadienne et américaine considérablement renforcée, l'après-guerre au Québec

1 Pour garder son autonomie vis-à-vis du gouvernement, il est décidé que les études du Conseil Économique porteront sur le long-terme, tandis que le court-terme est réservé au ministère des finances, mais dans les faits, *the Department of Finance* et *the Economic Council* investissent chacun des deux domaines, le court-terme étant difficilement séparable du long-terme en ce qui concerne les orientations économiques. Voir Phidd R.W., ibid., 1975, p.430-432.

2 *The Economic Council Act*, Section 9, 1963. Cité dans Phidd R.W., ibid., 1975, p.439-440.

est marquée par un désenchantement à l'égard du nationalisme traditionnel. La population québécoise voit son bien-être s'améliorer, et est séduite par la société de consommation et de loisirs. Dans cette nouvelle atmosphère, le discours nationaliste traditionaliste commence à perdre de son pouvoir d'attraction, sans pour autant que soit remise en question la structure institutionnelle de la fédération[1]. Dans cette période d'équilibre social et politique qui caractérise le deuxième gouvernement Duplessis, deux nouveaux courants émergent : le premier est un libéralisme social-démocrate et antinationaliste ; le second est un mouvement néo-nationaliste qui souhaite renouveler la conception de l'identité politique du Québec, faisant le procès du nationalisme traditionnel n'ayant jamais su se donner une assise politique solide.

A l'aube des années 1960, le paysage urbain du Québec apparaît déséquilibré : le « Québec habité » se concentre dans le sud de la province, le long du Saint-Laurent, dans un territoire quatre fois plus grand que la France mais comptant alors moins de 6 millions d'habitants[2]. C'est pourquoi la construction nationale va d'emblée passer par la réforme de l'ordre territorial selon deux axes majeurs : une planification régionale du développement économique et un aménagement du territoire inter-municipal[3], le tout étant orchestré par l'État provincial. En effet, c'est par l'intervention de l'État qu'est perçue la possibilité de réduire les inégalités sociales et économiques entre les territoires du Québec[4]. Si dès 1956 se tient la Commission Tremblay pour réfléchir au gouvernement des multiples municipalités éparpillées au sud du Saint-Laurent, l'expérimentation planificatrice commence véritablement avec la création du Bureau d'Aménagement de l'Est du Québec en 1963, avec l'idée que c'est par la mise en œuvre d'une politique d'équipement du territoire que l'État pourra promouvoir et garantir une justice territoriale *nationale*, comme le souligne le Premier Ministre Jean Lesage en 1965 :

> *« Pour être efficaces, les politiques relatives au développement régional doivent satisfaire à trois conditions : être adaptées aux besoins spécifiques des régions ; être appliquées par le gouvernement qui est le plus en mesure de s'acquitter de cette tâche ; tenir compte de l'ensemble de la politique économique et sociale du gouvernement de la*

1 Balthazar L., *Bilan du nationalisme au Québec*, Montréal, L'Hexagone, 1986, p.76.
2 Statistique Canada, Recensements et Estimations, Institut de la statistique du Québec, Projections (2009 ; scénario de référence). URL : www.stat.gouv.qc.ca
3 Douay N., Lewis P., Trépanier M.O., « Le modèle québécois d'aménagement du territoire à l'heure des bilans », dans Augustin J-P., (dir.), *Villes québécoises et renouvellement urbain depuis la Révolution tranquille*, Pessac, Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, 2010, p.231.
4 Bouchard M.J., Lévesque B., Saint-Pierre J, *Modèle québécois de développement et gouvernance : entre le partenariat et le néolibéralisme ?,* Montréal, Centre de Recherche sur les Innovations Sociales (CRISES), col. Études théoriques, n°505, 2005, p.3.

province où sont situées ces régions. L'adaptation des instruments d'action aux besoins régionaux québécois semble difficile à réaliser au niveau du gouvernement fédéral. Le gouvernement du Québec est le mieux en mesure de mettre en œuvre une politique régionale vraiment efficace »[1].

C'est pourquoi le modèle politique québécois de la Révolution Tranquille s'est construit selon une vision centralisatrice et hiérarchique, reposant sur trois composantes essentielles, autour desquelles s'articule encore aujourd'hui la réflexion sur la modernisation de l'État Québécois : l'intervention de l'État, la concertation, et le nationalisme[2]. Le développement régional est au service de la nation, laquelle passe par l'élaboration d'un État fort, donc d'une maîtrise territoriale nationale, laquelle passe de manière primordiale par l'objectif de réduction des inégalités régionales. Pendant les trois décennies qui suivent la Seconde guerre mondiale, il existe donc au Québec un compromis en matière de développement régional sur l'interventionnisme de l'État provincial. Dans ce contexte, *« les initiatives populaires de développement local ont d'abord surgi en tant qu'alternative »*[3].

A partir de 1960, dans une nation désormais identifiée comme « québécoise » plus que canadienne-française, l'État provincial devient l'instrument principal de la construction nationale et, outre la modernisation de son appareil administratif, cela passe par le renouvellement de la planification territoriale selon une *« approche rationnelle-globale »*[4], *« autour d'une triple orientation démocratique, planificatrice et interventionniste »*[5].

1 Déclaration de Jean Lesage à la Conférence fédérale-provinciale, Ottawa, 19-22 juillet 1965, p.5. Cité dans Gouvernement du Québec, op. cit., 2001, p.28.
2 Lévesque B., « Le modèle québécois et le développement régional et local : vers le néolibéralisme et la fin du modèle québécois ? », Montréal, *Les cahiers du CRISES*, Col. « Working Papers », n°0405, 2004.
3 Gagnon A-G., Noël A., *L'espace québécois*, Montréal, Les Éditions Québec/Amérique, 1995, Édition électronique de l'Université du Québec à Chicoutimi, 2007, p.107.
4 Douay N., art. cit, 2010, p.225.
5 Augustin J-P., op. cit., 2010, p.11.

3.2.2 L'expérience d'une territorialisation de la planification, entre planification régionalisée et régionalisation politique

Deux expériences planificatrices sont révélatrices de l'esprit de l'époque : le Bureau d'aménagement de l'Est du Québec (BAEQ) et l'enquête-participation au Saguenay-Lac-Saint-Jean, au début des années 1960.

Regroupant le Conseil d'orientation économique du Bas-Saint-Laurent, fondé en 1956, et le Conseil régional d'expansion économique de la Gaspésie et des Îles-de-la-Madeleine, également fondé peu de temps auparavant, le BAEQ est créé en 1963 dans cette perspective de rattrapage économique des régions ressources et des zones rurales peu prospères. Dotée d'importants moyens financiers, la démarche de planification de l'Est du Québec (le BAEQ) est fortement mobilisatrice : près de 7000 participants. L'effet concret de cette mobilisation est difficilement mesurable mais a eu un effet d'entraînement certain en termes de développement local. Après une phase d'étude et de concertation, le BAEQ publie son Plan de développement en 1966, lequel propose un cadre institutionnel de planification et de participation, dans le but de structurer de manière rationnelle l'espace régional québécois[1]. En revanche, l'enquête-participation de Saguenay est d'abord une initiative locale. Impulsée initialement par l'association de Basse Péribonka en 1961, elle est étendue à partir de 1965 à toute la région du Saguenay par les municipalités. Environ 1500 familles sont alors consultées dans le cadre de cette enquête-participation.

Les gouvernements du Québec et du Canada souhaitent en effet faire de la région du Bas-Saint-Laurent-Gaspésie un laboratoire d'expérimentation sociale en matière de développement régional. De nouveaux acteurs sont ainsi conviés : les citoyens tout d'abord, mais aussi de jeunes aménageurs fraîchement diplômés et des universitaires, présents dans le Conseil du Plan du BAEQ, mais aussi des entrepreneurs, et bien sûr les experts de l'État. *« Les exercices donnèrent aussi lieu à des actions innovatrices, pour la plupart très originales, dont certaines étaient plutôt utopiques, notamment dans l'Est du Québec »*[2]. Ainsi l'enquête-participation sur la région du Sagenay va contribuer au développement de la culture du bleuet et de la canneberge, encore aujourd'hui

1 Beaudet G., Meloche J-P., « L'aménagement du territoire au Québec, le parent pauvre des sciences régionales », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 2012/4, p.696.

2 Proulx M-U, « 40 ans de planification territoriale au Québec » dans Gauthier M., Gariépy M., Trépanier M-O, *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme. Planification territoriale, débat public et développement durable*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2008, p.37.

symboles de l'agriculture du Lac Saint-Jean ; tandis que le BAEQ va contribuer à dépasser le modèle de la région-ressource qui prévalait jusqu'ici (au profit de la notion de développement endogène, qui s'affirmera dans les années 1980[1]), et que certaines propositions de changement social et gouvernemental iront radicalement à l'encontre d'une vision centralisée du développement : la réorganisation municipale et la relocalisation du développement constituant d'ailleurs des aspects centraux du plan du BAEQ[2].

Cependant, s'il s'agit d'obtenir un compromis, notamment entre le patronat et les syndicats, les programmes de développement à l'image du BAEQ restent définis par les experts et haut-fonctionnaires de l'État, et imposés d'en haut. En somme, si la Révolution tranquille marque bien la naissance des pratiques de consultation de la population en matière d'aménagement, le modèle de développement est, en définitive, très hiérarchique et centralisé. Ainsi, la régionalisation qui s'opère dès les années 1960 procède moins d'une politique de décentralisation que de déconcentration, comme en témoigne la création des régions administratives en 1966 et de l'Office de planification et de développement du Québec (OPDQ) en 1968. D'une manière générale, cette déconcentration administrative se fait au détriment du local, notamment par la centralisation des services dans les villes-centres[3]. Car l'enjeu est bien plus national (c'est-à-dire provincial) que régional et, si ces interventions sont en grande partie financées par des subventions du fédéral ou des programmes conjoints Ottawa-Québec, le gouvernement du Québec et le gouvernement fédéral s'accordent sur une vision centralisatrice en cohérence avec l'organisation du *« capitalisme industriel »* des années 1960, qui met la centralisation et la standardisation au cœur d'un modèle de production de masse[4].

1 Marc-Urbain Proulx qualifie l'imbrication entre territorialisation du développement et régionalisation du cadre d'action de modèle de *« développement mésogène »*. Voir Proulx M-U., « La planification du développement territorial : concertation des acteurs régionaux et développement mésogène », *Canadian Journal of Regional Science / Revue canadienne des sciences régionales*, XII, 1, 1989, p.25.

2 Bureau d'Aménagement de l'Est du Québec, *Plan de développement*. Région-pilote : Bas-Saint-Laurent-Gaspésie et Îles de la Madeleine, Cahier 9, Chapitres VI et VII, Mont-Joli, BAEQ, 1966.

3 Lévesque B., « Le développement régional et local, avant et après la mondialisation », dans Favreau L., Robitaille M., Tremblay D. (dir.) *Quel avenir pour les régions ?* Hull, Université du Québec en Outaouais, 2002, p.153-184.

4 Boltanski L., Chiapello E., *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 1999 ; Castel R., *La montée des incertitudes*, Paris, Seuil, 2009, p.15.

*

* *

Une convergence dans l'intégration de l'anticipation à la planification

- De l'entre-deux-guerres à la fin des années 1960, l'anticipation s'est développée, légitimée, et institutionnalisée comme pratique d'aide à la décision et d'orientation des politiques de développement économique, en France, au Royaume-Uni comme au Canada.
- L'institutionnalisation de l'anticipation passe par son utilisation croissante au sein d'institutions et d'organisations spécialisées dans la réflexion économique, qui se développent selon la même périodisation. L'institutionnalisation de l'anticipation passe aussi par sa domestication par les administrations étatiques françaises, britanniques et canadiennes, à un moment où ces États sont en pleine expansion et cherchent à se structurer selon le modèle de l'État-Providence.
- Cette domestication étatique de l'anticipation se produit en grande partie par le développement d'une conception de la régulation économique basée sur la planification, et donc par le développement de systèmes de planifications nationaux. C'est en étant intégrée à la planification que l'anticipation devient une technique de gouvernement à part entière, jouant un rôle clef dans la modernisation et l'affirmation des États français, britannique et canadien.

Une différenciation dans l'application des conceptions planificatrices et anticipatrices

- En France, la mise en œuvre de la planification prospective repose sur un paradigme étatique interventionniste. Ce paradigme étatique induit la structuration d'une politique aménagiste et anticipatrice top-down.

- Au Royaume-Uni, mis à part les périodes travaillistes que nous avons étudiées, la planification n'est guère privilégiée car synonyme d'État fort, ce qui est moins valorisé dans la culture libérale anglo-saxonne.
- Au Canada, la planification est également moins régulée qu'en France, mis à part quelques périodes où le modèle français a pu être pris comme modèle. En revanche, au niveau provincial, et plus particulièrement au Québec, cette dimension de prospective planificatrice est bien présente.

Conclusion de la première partie

Au regard de cette première partie, trois éléments principaux peuvent être retenus :

- Premièrement, dans la première moitié du XXème siècle, au Canada, en France et au Royaume-Uni, on constate le développement d'un intérêt partagé pour l'anticipation, puis l'institutionnalisation de cette pratique au tournant des années 1940. On passe ainsi d'anticipations certes rationalisées (la prévision économique de W.S. Jevons, en 1865, repose par exemple sur le calcul, la projection statistique et l'orientation stratégique) mais peu stabilisées théoriquement et méthodologiquement, à des anticipations rationnelles systématisées, avec des perspectives conceptuelles et pratiques différentes selon leurs foyers.

- Deuxièmement, des années 1940 aux années 1960, pour les trois cas, on constate l'entrée de l'anticipation dans les administrations centrales. L'étatisation de l'anticipation rationnelle systématisée (c'est-à-dire, ici, la prévision globale et la planification accompagnées de la prospective pour le cas français) est favorisée par des besoins croissants en connaissances statistiques et en capacité stratégique des administrations étatiques, dans un contexte de structuration des États Providences, en Europe comme au Canada.

- Troisièmement, si nous constatons que ces deux premières tendances constituent des phénomènes convergents et communs aux trois territoires étudiés, nous pouvons également constater une différenciation territoriale de cette tendance générale au développement de l'anticipation et à son étatisation.

Institutionnalisation de l'anticipation rationnelle

Si, à l'image de l'exercice de prévision économique de W.S. Jevons en 1865, des démarches d'anticipation apparaissent avant le XXème siècle, la théorisation, la systématisation et la professionnalisation de l'anticipation ne s'effectuent qu'à partir des années 1940-1950 au Canada, au Royaume-Uni, et en France. Cette tendance s'y effectue à travers le développement et l'institutionnalisation de groupes de réflexion – dont certains, comme au Royaume-Uni, existaient

avant 1940 – à la croisée du monde politique et du monde scientifique (ce qu'on appelle aujourd'hui des think tanks).

A partir des années 1950, dans ces trois territoires, se forme ainsi une vague anticipatrice, pour laquelle les années 1960 constituent une période intense, portée par des représentations partagées : progrès, modernité, prospérité, grandeur de la nation. En effet, l'entrée de l'anticipation dans les administrations, et l'intégration de l'anticipation à l'élaboration des politiques publiques de développement territorial, se sont systématiquement accompagnées d'un discours sur la nécessité de la modernisation, sur la nécessité du progrès et de la prospérité, ainsi que sur la nécessité de restaurer la grandeur de la nation. Une double rhétorique sous-tend le discours légitimant l'anticipation, à savoir une rhétorique modernisatrice et une rhétorique de la maîtrise : se projeter dans l'avenir, c'est anticiper des facteurs de changement, responsables de menaces et d'opportunités ; l'identification de ces facteurs de changement permettrait d'agir sur leurs causes et donc, par là, d'orienter l'avenir, c'est-à-dire de le maîtriser.

Capacité d'anticipation et affirmation des administrations centrales

Au sortir de la Seconde guerre mondiale, le discours sur la maîtrise de l'avenir (présentée comme garantie de progrès, de prospérité, de grandeur retrouvée et de modernité) est particulièrement séduisant pour des États et des administrations centrales ayant besoin de légitimer leurs décisions et leurs politiques publiques, dans une période de disette économique et de tensions sociales (excepté pour le Canada qui, bien qu'ayant contribué à l'effort de guerre, sort renforcé de celle-ci).

On peut donc identifier un deuxième élément de convergence entre ces trois territoires : la domestication étatique de l'anticipation est permise en raison des besoins de ces États en capacité prévisionnelle. Qu'il s'agisse du Service des Études Économiques et Financières en France, du *Economic Research Branch* au Canada, ou du *Central Statistical Office* au Royaume-Uni, leur création est justifiée par la nécessité de produire des connaissances statistiques précises et de standardiser des méthodologies prévisionnelles rigoureuses afin de structurer des politiques

publiques économiques nationales performantes. Car une des idées que partagent bon nombre de hauts fonctionnaires de l'époque, c'est que la guerre a certes été gagnée par la stratégie militaire, mais surtout par la domination de la capacité productive et de la capacité d'innovation technique des Alliés. Dans un contexte de sortie de l'économie de guerre et des besoins de relance de la consommation, tant en France, au Royaume-Uni qu'au Canada, la prévision globale apparaît comme le fer de lance de la modernisation de la comptabilité nationale, de la politique économique, mais aussi des modes de gouvernement.

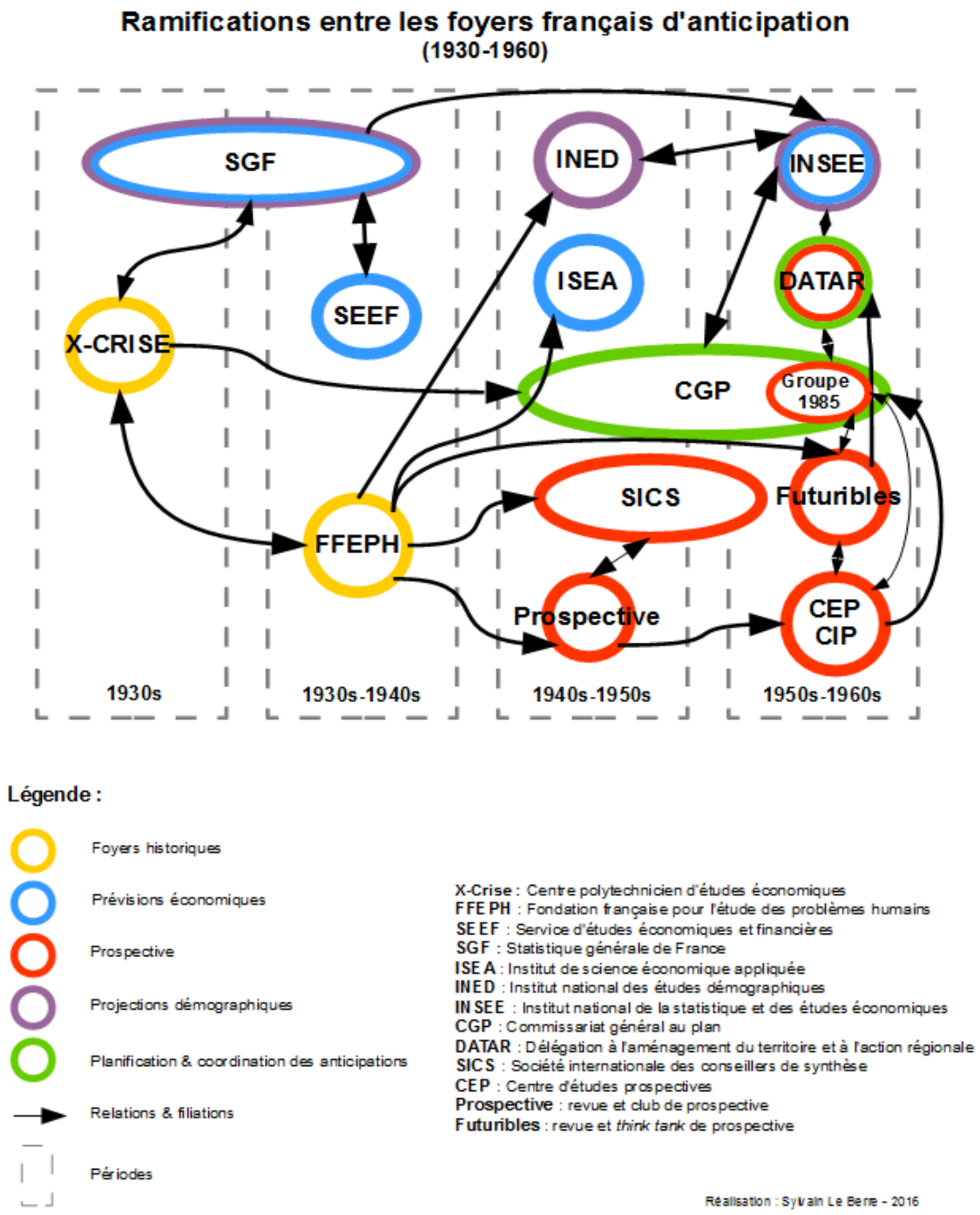
Enfin, dans ces trois territoires, la structuration d'une capacité statistique globale accompagne l'affirmation de l'autorité étatique sur son territoire. Il apparaît clairement qu'au lendemain de la Seconde guerre mondiale, « l'avenir » est l'horizon de toute réforme, de toute politique économique. Cet horizon est basé sur la correspondance opérée par les acteurs entre l'avenir et le progrès. La catégorie du futur devient une catégorie politique à part entière, participant d'une rationalité moderne du gouvernement : gouverner c'est prévoir, prévoir c'est être moderne. Et c'est pourquoi les appareils étatiques en pleine modernisation et en phase d'expansion se dotent, dans ces trois territoires, d'unités capables de produire non seulement des connaissances précises sur l'état du pays, mais aussi capables de projeter ces connaissances dans l'avenir. L'anticipation étant synonyme de maîtrise de l'avenir, la maîtrise de l'avenir est synonyme de capacité politique.

Différenciation de styles nationaux dans un processus d'influence réciproque

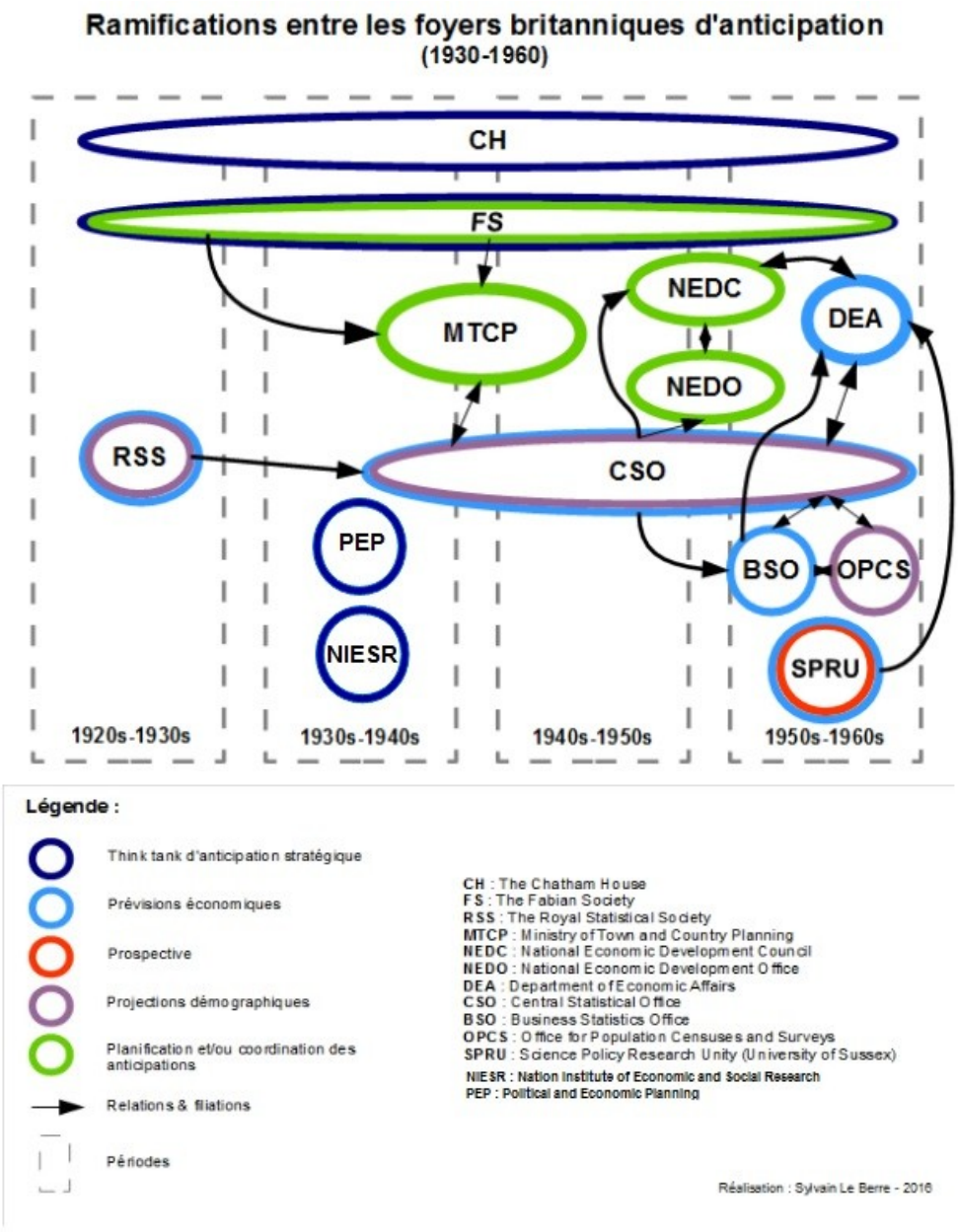
Si la capacité à anticiper l'avenir devient synonyme d'une capacité à agir, et participe donc d'un mécanisme de légitimation de l'autorité publique, commun aux trois territoires étudiés ; il ressort également de cette première partie des divergences dans la conceptualisation et la mise en œuvre de cette rationalité anticipatrice.

Tout d'abord, en France, on peut identifier trois branches majeures, communiquant entre elles : prévision (et projection), planification et prospective. Des premières réflexions du Groupe X-Crise sur la planification de l'économie et sur la structuration de politiques nationales davantage projectives que malthusiennes, aux conceptualisations prospectives de Berger et De Jouvenel

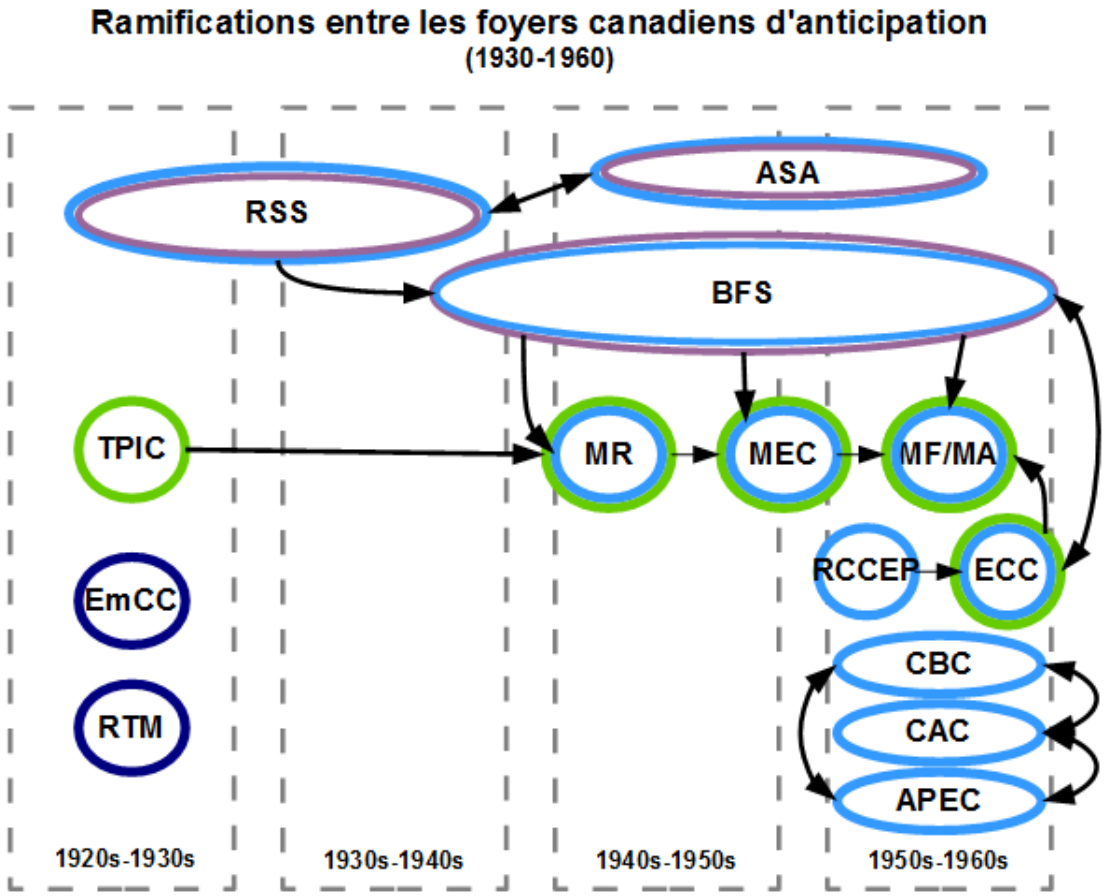
jusqu'au SEEF pour la prévision, et le CGP et la DATAR pour la planification prospective, se développe bien une manière de (pré)voir et de faire, basée sur une conception forte de l'action publique, c'est-à-dire sur un État puissant et interventionniste, et sur une conception forte de la gestion de l'avenir : celle-ci doit combiner capacité prévisionnelle (quantitative) et capacité prospective (qualitative). Ce style français, à cheval entre la prévision globale, la planification et la prospective, et donnant la part belle à l'État, pourrait donc être qualifié d'*investissement politique du futur diversifié et interventionniste.*



Au Royaume-Uni, malgré le désir des Travaillistes de copier le modèle français, une première fois en 1945, une seconde fois sous le mandat de Harold Wilson dans les années 1960, on ne voit pas se structurer cette rationalité anticipatrice de manière aussi interventionniste et centralisatrice. Le style d'anticipation britannique repose aussi en grande partie sur la prévision globale, mais la conception du *planning* développé au Royaume-Uni est moins teinté d'interventionnisme étatique comme l'est la *planification* française. De même, la « prospective », telle que développée par le CEP français ou Futuribles, n'y est guère observable en dehors des think tanks. On voit donc une approche étatique essentiellement basée sur la prévision statistique, moins interventionniste en termes d'action publique, et faiblement prospective. Ce style britannique pourrait donc être qualifié d'*investissement politique du futur prévisionnel faiblement interventionniste.*



Troisièmement, le Canada apparaît comme un cas intermédiaire, influencé par une double perspective : anglo-saxonne (en raison de l'influence du voisin états-unien) et française (en raison de la circulation des idées et des experts entre la France et le Canada, notamment des experts états-uniens comme Herman Kahn, ou des experts québécois comme Pierre-André Julien dont nous présenterons le travail ultérieurement). L'anticipation structurée au Canada, au niveau fédéral, a largement recours à la prévision globale et, comme au Royaume-Uni, est davantage inscrite dans une perspective de *planning* (c'est-à-dire focalisé sur le développement économique) que de *planification* à la française (c'est-à-dire focalisé sur l'aménagement du territoire), même si la question du rééquilibrage territorial du développement économique y est très présent, comme en France. En terme de « prospective », on ne trouve pas encore de trace au niveau fédéral de cette pratique, au sens strict, mais on observe des expériences d'animation territoriale, d'ailleurs très proche de la planification française, au Québec dès les années 1960. A cheval entre le style anglo-saxon et le style français, ce style canadien pourrait donc être qualifié d'*investissement politique du futur pluriel et régulateur*.



Légende :

Think tanks d'anticipation stratégique

Prévisions économiques

Prospective

Projections démographiques

Planification & coordination des anticipations

Relations

Périodes

EmCC : The Empire Club of Canada
RTM : The Round Table Movement
TPIC : Town Planning Institue of Canada
RSS : The Royal Statistical Society
ASA : The American Statistical Association
BFS : Bureau Fédéral de Statistique
MR : Ministère de la reconstruction
MEC : Ministère des échanges et du commerce
MF : Ministère des Finances
MA : Ministère de l'agriculture
RCCEP : The Royal Commission on Canada's Economic Prospects
ECC : The Economic Council of Canada
APEC : The Atlantic Provinces Economic Council
CBC : The Conference Board of Canada
CAC : The Canadian American Committee

Réalisation : Sylvain Le Berre - 2016

Partie II : L’investissement politique du futur comme mode de légitimation

Introduction de la deuxième partie

Comment cette vague d'anticipation se traduit-elle au niveau infra-national, en Bretagne, au Pays-de-Galles et au Québec ? Dans cette deuxième partie, composée de deux chapitres, nous montrerons que les territoires infra-nationaux ne sont pas restés passifs, et sont aussi traversés par ce mouvement d'investissement du futur comme catégorie d'action politique. Si la Bretagne, le Pays-de-Galles comme le Québec sont au début du XXème siècle des espaces politiques marginalisés, il s'y développe des mouvements nationalistes depuis la fin du XIXème siècle, contestant cette marginalisation culturelle, politique et économique. Ces mouvements nationalistes, d'abord caractérisés par leur conservatisme, vont se convertir, au tournant des années 1950, aux conceptions modernisatrices et anticipatrices florissant alors au niveau national, en France, en Grande-Bretagne et au Canada. Et nous montrerons que c'est précisément cette conversion qui va progressivement contribuer à redistribuer la carte du pouvoir territorial, en faisant de ces régions périphériques des acteurs à part entière de cette vague anticipatrice et modernisatrice.

Dans le premier chapitre, nous étudierons ce lent mouvement de modernisation du répertoire idéologique des nationalismes bretons, gallois et québécois. Après une longue période caractérisée par la nostalgie d'un « âge d'or », ces mouvements politiques vont progressivement intégrer un discours social-démocrate, lequel va devenir dominant et leur permettre de s'inscrire dans le jeu politique et économique des Trente Glorieuses. Plus précisément, nous montrerons dans ce premier chapitre que c'est l'intégration des conceptions sociales-démocrates du changement qui va permettre à ces territoires infra-nationaux d'investir l'avenir pour se poser en acteurs légitimes face aux décisions centralisées, soit pour s'y opposer soit pour les influencer de manière négociée. En somme, nous montrerons dans ce premier chapitre comment ces « provinces » ont travaillé à formuler leur propre conception du futur, c'est-à-dire à *inventer un avenir régionalisé*.

Dans le deuxième chapitre, nous étudierons ensuite comment cette régionalisation de l'avenir s'est accompagnée d'une volonté de régionalisation de la planification. En effet, tant en France qu'en Grande-Bretagne, et dans une moindre mesure au Canada, en raison du caractère fédéral du régime, les premières politiques de planification de l'avenir via le développement économique ou l'aménagement du territoire sont conceptualisées et mises en œuvres de manière

hiérarchique et descendante, sans que les espaces régionaux ne puissent participer à la conception et à la coordination des politiques planificatrices. Mais, progressivement, des années 1950 aux années 1960, la Bretagne, le Pays-de-Galles et le Québec vont réussir à s'imposer comme des acteurs légitimes pour la définition, la coordination voire la mise en œuvre des politiques de planification de leur économie et d'aménagement de leur territoire. En somme, après avoir investi l'avenir, et en avoir légitimé une définition régionalisée, ces territoires infra-nationaux vont réussir à influencer une *régionalisation de la planification de l'avenir*.

Hypothèses de comparaison :

Cette deuxième partie est donc articulée autour des hypothèses comparatives suivantes :

- dimension politique :

  Traversés par une sociale-démocratie de plus en plus importante comme force politique, la Bretagne, le Pays-de-Galles et le Québec, vont dès lors se convertir aux conceptions modernisatrices, planificatrices et anticipatrices qui triomphent au lendemain de la Seconde guerre mondiale. Nous faisons l'hypothèse que c'est par le biais de cette intégration des conceptions sociales-démocrates de l'anticipation que ces territoires politiques vont contribuer à une mise à l'agenda de la décentralisation.

- dimension territoriale :

  Nous faisons l'hypothèse que ce mouvement va se traduire par une redistribution du pouvoir territorial, en tout cas, par une contestation de la distribution *top-down* du pouvoir territorial. Pris dans une perspective rokkanienne, ce mouvement aurait donc contribué à inaugurer une dynamique de reterritorialisation du pouvoir politique, à partir de laquelle prend forme les conceptions décentralisatrices et régionalisatrices qui s'institutionnaliseront dans les décennies suivantes.

- dimension cognitive :

  L'investissement politique du futur apparaît comme un registre de légitimation. Puisque la capacité à dire l'avenir est désormais synonyme de capacité à agir sur l'avenir ; nous faisons donc l'hypothèse que la capacité à régionaliser l'avenir est cruciale pour la légitimation politique des territoires infra-nationaux.

Chapitre III : Inventer un avenir régionaliste

Introduction

La Bretagne et le Pays-de-Galles ont perdu leur indépendance presque simultanément, au XVIème siècle, à une période d'affirmation de l'autorité du pouvoir central sur ses marges[1]. Ces annexions ne sont guère contestées avant le XIXème siècle, moment où émergent des mobilisations nationalistes sur ces territoires. Dans ces deux provinces périphériques, c'est donc assez tardivement qu'apparaît un nationalisme politique contestant l'autorité du centre. La situation québecoise est quelque peu différente, car c'est d'abord dans un territoire peuplé par les Algonquins et les Iroquois que débarquent, dès le XVIème siècle, les explorateurs Français pour y fonder des comptoirs, puis y établir une colonie ; laquelle fut perdue au XVIIIème siècle, à la suite de la Guerre de Sept ans (1756-1763) au profit de la Couronne d'Angleterre, dans un contexte de luttes d'influences débordant du cadre européen. A la différence du Pays-de-Galles et de la Bretagne – notamment parce que cela se passe à l'aube du XIXème siècle – un nationalisme canadien émerge dès la conquête anglaise, lequel se transforme assez rapidement en mouvement autonomiste pour les Canadiens anglais, et en résistance politique et culturelle pour les Canadiens français.

Mais ce n'est véritablement qu'à la fin du XIXème siècle que vont se stabiliser durablement des mobilisations nationalistes dans ces périphéries bretonne, galloise et canadienne-française. On peut identifier, classiquement, plusieurs motifs partagés par les conceptions nationalistes périphériques, selon une double boussole : rokkanienne et hobsbawmienne[2]. Le premier point est le territoire perçu comme une *terra-mater* : la province y est exaltée comme terre de référence et personnifiée pour être la source d'un sentiment d'appartenance et d'attachement au territoire, différent voire opposé à l'attachement imposé par le nationalisme centraliste. Le deuxième point est le travail de construction d'une vision positive de l'histoire provinciale, qui met en avant un continuum du passé dans le présent, une linéarité et une continuité historique de l'existence d'*une nation* bretonne, galloise ou canadienne-française, et peut glisser vers le récit mythique d'une communauté originelle, comme au Québec. Le troisième point est la volonté de (re)valoriser la culture régionale. Ceci contribue à la construction identitaire d'une communauté territoriale, qui

1 Cornette J., *Histoire de la Bretagne et des Bretons*, t.1 et 2, Paris, Points, 2008 ; Bulpitt J., *Territory and Power in the United Kingdom*, ECPR Press, [1983] 2008.

2 Rokkan S., Urwin D., *The Politics of Territorial Identity. Studies in European regionalism*, Londres, Sage, 1982 ; Rokkan S., Urwin D., *Economy, Territory, Identity. Politics of West European Peripheries*, Londres, Sage, 1983 ; Hobsbawm E., *Nations et nationalisme depuis 1780*, Paris, Gallimard, [1990] 2010.

permet de *faire exister* le territoire en tant qu'espace social et politique distinct, et qui s'associe donc à l'émergence et à la défense des identités régionales ou provinciales.

On le voit, les points d'appui des mobilisations périphériques, régionalistes ou nationalistes, sont présentés classiquement comme un attachement « au passé », comme une revalorisation du passé par un travail de mémoire, dans un registre commémoratif. Il est d'ailleurs vrai que les proto-nationalismes périphériques se tournent d'abord vers le passé : l'époque antérieure à la Conquête anglaise est toujours présentée comme un « âge d'or » par les nationalismes québécois ; les premières formes de nationalismes bretons seront également avant tout basées sur une nostalgie de l'Ancien Régime, et un romantisme culturel conservateur ; tout comme au Pays-de-Galles, où on observe aussi une volonté première de préservation d'une culture du passé, sous la forme d'un provincialisme culturel. Ces mobilisations périphériques émergeant à la fin du XIXème siècle se construisent de manière majeure comme une défense d'un mode de vie, d'une langue, d'une confession, de traditions provinciales. Il est moins question de *projeter un avenir* synonyme de modernité que de *protéger un passé* synonyme d'identité.

Nous faisons l'hypothèse que, si ces provincialismes paroissiaux et défensifs (qui cherchent surtout à préserver les croyances, langues et traditions) se transforment en nationalismes politiques offensifs (qui cherchent à conquérir l'autonomie voire l'indépendance politique), c'est parce qu'une autre dimension va être investie : non plus uniquement le passé mais aussi, désormais, le futur. Nous pensons en effet que la condition sine qua non de l'institutionnalisation politique de ces territoires marginalisés est leur progressive capacité à inventer un avenir et à s'y projeter comme centre : un avenir propre aux périphéries, différent du futur inventé par le centre dominant. Bref, l'hypothèse analytique est que, suivant le clivage centre-périphérie identifié par Rokkan et Urwin, la dynamique de centration institutionnelle et territoriale s'accompagne d'une troisième dimension, qui est une dynamique de centration temporelle, c'est-à-dire la capacité à *se centrer* dans le temps, en reliant passé, présent et futur. La capacité à inventer le futur, à s'y projeter, à s'y légitimer, nous semble être le mécanisme sans lequel ne s'articulent pas ces trois dimensions de la centration politique (institutionnelle, territoriale, temporelle).

1. Préserver la grandeur du passé : des provincialismes d'abord conservateurs

La Bretagne et le Pays-de-Galles ont été annexés dans un contexte commun d'expansion d'un proto-nationalisme annonçant l'affirmation de la forme nationale en Europe à partir du XVIIème siècle, mais se différencient dans la manière dont le centre a appréhendé leur singularité, d'un nationalisme républicain sourd aux particularismes en France à un nationalisme impérial aménageant des formes d'autonomie locale au Royaume-Uni. Le cas québécois s'inscrit dans une histoire différente, tout d'abord celle d'une colonie française conquise par la Couronne anglaise, puis celle d'une province dans un système fédéral, d'abord étouffée politiquement puis qui a su saisir les rênes de son avenir.

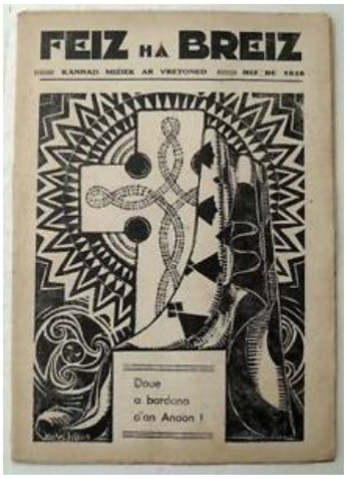
1.1 Romantisme culturel et nostalgie provincialiste à l'émergence du nationalisme breton

Avant la Révolution française, il n'est pas trace de formes de nationalisme en Bretagne, même si le nationalisme breton investira Nominoë, Roi de Bretagne au IXème siècle, comme figure originelle d'une continuité politique nationale. Le premier courant nationaliste breton émerge dans la vague du nationalisme romantique qui apparaît en Europe dans la première moitié du XIXème siècle.

1.1.1 Du romantisme provincialiste aux prémices du nationalisme breton

En Bretagne, la volonté de revalorisation de la province commence d'abord avec l'apparition du courant romantique, lequel s'exprime surtout au sein d'une noblesse bretonne légitimiste nostalgique de l'Ancien-Régime, et marginalisée politiquement. Ce romantisme repose sur un intérêt naissant pour trois aspects de ce qui commence à être perçu comme une « culture bretonne » : la tradition orale (musique et contes populaires bretons) sous l'influence d'un Théodore Hersart de la Villemarqué qui en publie un recueil en 1839 sous le nom de *Barzas Breiz* ; la

normalisation de la langue bretonne écrite grâce au travail d'unification grammaticale et orthographique de Jean-François Le Gonidec ; et l'apparition d'une historiographie régionale, portée par Arthur Le Moyne de la Borderie qui publie une monumentale histoire de la Bretagne en plusieurs volumes entre 1896 et 1914. En 1865 paraît *Feiz ha Breiz* (« Foi et Bretagne ») le premier journal – catholique – d'information locale en langue bretonne.



Revue *Feiz Ha Breiz*, n°11, 1938

Les premières références à une spécificité de la Bretagne sont donc d'abord orientées par la volonté de préserver une identité héritée du passé : des traditions culturelles et religieuses, une langue, une histoire *mémorialisée* au sens de Pierre Nora[1]. Bref, le proto-nationalisme breton investit d'abord des éléments identitaires *« nimbés du halo de leur valeur d'ancienneté »*[2]. Il faut attendre la fin du XIXème siècle pour voir apparaître un investissement relatif du futur par le proto-nationalisme breton, dans le sens où il ne s'agira plus uniquement de défendre une identité passée que de réclamer une autonomie future. Et ce n'est qu'à ce moment qu'à la revendication de spécificité culturelle va répondre la revendication de spécificité politique puis d'autonomie institutionnelle. En 1898, le marquis de l'Estourbeillon, député royaliste, crée l'Union Régionaliste Bretonne (URB), qui va préfigurer la modernisation du mouvement breton. Animée par l'aristocratie catholique, l'URB s'attache essentiellement à la défense de la langue bretonne mais milite aussi en faveur de la décentralisation administrative et à l'autonomie financière d'une Bretagne provinciale reconstituée. En 1904, Lionel Radiguet, membre de l'URB, publie son projet de *Constitution nationale pour une République bretonne* à près de 100 000 exemplaires. En 1911, l'URB se divise, ce qui débouche sur la Fédération Régionaliste Bretonne (FRB) qui met l'accent sur la décentralisation économique, avant de disparaître dans les années 1920 ; et le Parti nationaliste breton, qui va rassembler une grande partie du mouvement politique breton. La première manifestation de ce parti se tient le 29 octobre 1912 pour s'opposer à l'inauguration d'une statue représentant Anne de Bretagne à genoux devant le Roi de France, sur la place de l'Hôtel de ville de Rennes.

1 Nora P. (dir.), *Les lieux de mémoire*, Paris, Gallimard, 1984-1986.
2 Hartog F., « Patrimoine et histoire : les temps du patrimoine », dans Andrieux J-Y. *Patrimoine et Société*, PUR, Rennes, 1998, p. 12.

L'entre-deux-guerres marque ensuite le renforcement du mouvement culturel et la politisation du mouvement breton. Une première raison de ce mouvement est la remise en cause du département comme unité pertinente de connaissance : la mise en statistique et la cartographie plus précise de la France révèlent, dès la fin du XIXème siècle, l'étroitesse du département pour comprendre les phénomènes sociaux territoriaux. C'est ainsi qu'un régionalisme géographique apparaît, sous l'influence des travaux de Vidal de la Blache et son *Tableau de la géographie de la France* en 1903, qui donne la part belle à l'espace régional, et témoigne d'un intérêt retrouvé et croissant pour la notion de région[1].

1.1.2 Affirmation du nationalisme breton sous l'influence du nationalisme irlandais

A cette époque naissent de nombreuses maisons d'éditions et de revues en langue bretonne, et un grand nombre d'associations, comme l'association catholique *Bleun-Brug* en 1905, qui développe l'enseignement de la langue bretonne par le catéchisme et l'enseignement privé. Il existe en effet un lien entre le catholicisme social et la conception d'une société organisée régionalement[2]. Dans l'entre-deux-guerres les mouvements nationalistes bretons deviennent particulièrement dynamiques, sous l'influence du nationalisme irlandais (l'Irlande obtient l'indépendance en 1921) – le mouvement breton se détachant alors du provincialisme défensif. En 1919 est créée la revue *Breizh Atao* (« Bretagne toujours »), affiliée à *Unvaniez Yaouankiz Vreiz* (« Union de la Jeunesse Bretonne »), proche de l'Action Française, et développant une conception maurrassienne de l'identité adaptée à la « nation bretonne ». A la suite d'agitations autonomistes en 1926, en Alsace, le Parti Autonomiste Breton (PAB) voit le jour en 1927. Dans un autre registre, le PAB fait la promotion du fédéralisme pour réformer le cadre jacobin de la nation française. Le PAB se présente aux élections partielles de 1930, mais sans succès[3]. En 1933, est lancé *Ar Falz* (« La Faucille »), équivalent laïc de *Bleun-Brug.* De 1934 à 1939, 346 conseils municipaux votent en faveur de l'enseignement du Breton à l'école, sous l'impulsion de l'association *Ar Brezonec Et Skol* (« Le Breton à l'école »). Bref, les mouvements bretons – réactionnaires comme progressistes – s'activent particulièrement dans les années 1930.

1 Pasquier R., *Le pouvoir régional,* Paris, Presses de Sciences-Po, 2012, p.62-63.
2 Pasquier R., ibid., 2012, p.61. On peut ici faire le lien avec le Pays-de-Galles où, à la même époque, le non-conformisme sera le terreau du régionalisme.
3 Le lien entre régionalisme et fédéralisme sera ensuite déterminant au début des Trente Glorieuses pour la modernisation idéologique des mobilisations périphériques.

Après la Première guerre mondiale, *« à mesure que l'État prend en main la modernisation de la France en verrouillant la complémentarité entre le national et le local, ce schéma trouve en matière culturelle un prolongement fort : les cultures territoriales se voient marginalisées dans les principales institutions et l'espace public, par la culture nationale descendant du Centre vers les masses périphériques »*[1]. Ce mouvement descendant de nationalisation conduit à la légitimation des mouvements régionalistes bretons, qui remettent en cause l'intégration nationale en promouvant l'idée d'une « Nation bretonne » alternative. Au tournant des années 1930, les mouvements politiques bretons se font plus virulents, en témoigne le dynamitage de la fameuse statue d'Anne de Bretagne à genoux devant le Roi de France, en 1932, par le Parti Nationaliste Breton créé l'année précédente[2]. A la fin des années 1930, la partie la plus conservatrice du mouvement nationaliste breton – comme le PNB – se rapproche des extrêmes-droites totalitaires européennes, notamment du national-socialisme allemand lors de l'Occupation. Ainsi *« le PNB entre-t-il dans une logique quasi-diplomatique, pour positionner la Bretagne comme un État futur dans le conflit international qui s'annonce »*[3], ce qui amènera le PNB à la collaboration avec l'occupant allemand, discréditant toute forme de nationalisme politique breton à la Libération.

1.2 L'émergence d'un nationalisme canadien-français entre provincialisme défensif et conservatisme culturel

Le mot « canadien » apparaît pour la première fois en 1660 pour désigner les habitants de ce territoire appelé Nouvelle-France[4]. Le terme n'est pas encore chargé de sa dimension nationale, et ne le sera pas avant le XIXème siècle et l'affirmation d'un libéralisme canadien. Il est d'ailleurs délicat d'identifier l'émergence des conceptions politiques libérales propres à la Nouvelle-France, même si le mythe du coureur des bois et du pionner agriculteur – à l'image de Louis Hébert dont la statue trône au Parc Montmorency, à Québec – est l'incarnation territorialisée d'une croyance en la liberté individuelle.

1 Fournis Y., *Les régionalismes en Bretagne. Structures et dynamiques des répertoires d'action 1950-2000*, Université de Rennes 1, thèse de doctorat, 2004, p.85.
2 Cette action nous paraît symbolique d'une rupture temporelle : en dynamitant le passé ils se tournent désormais vers l'avenir.
3 Fournis Y., ibid., 2004, p.89.
4 Bouchard G., *Genèse des nations et cultures du Nouveau Monde*, Montréal, Les Éditions du Boréal, 2001, p.88.

1.2.1 Émergence et division d'un libéralisme canadien nationaliste au XIXème siècle

Trois événements vont influencer la structuration d'un libéralisme nationaliste canadien : l'adoption d'une constitution fédérale en 1787 par les États-Unis, la Révolution française de 1789 et la victoire du chartisme libéral anglais provoquant une ouverture du parlementarisme en 1832[1]. Le mouvement libéral est tout d'abord commun aux francophones et aux anglophones, qui partagent un sentiment de dissidence nationaliste à la souveraineté du monarque anglais perçue de plus en plus comme une domination étrangère, notamment par les canadiens-anglophones. Si le libéralisme politique se développe au Canada dès le début du XIXème siècle, à la charnière du parlementarisme et du nationalisme[2], ce n'est cependant qu'après la Rébellion des Patriotes (1837-1838) que le mouvement devient pleinement nationaliste au Bas-Canada francophone[3]. En effet, avant la Rébellion, l'indépendantisme canadien-français repose encore sur un sentiment d'appartenance à la France ; le mouvement nationaliste à proprement parler, c'est-à-dire la conviction de former une nation « canadienne-française », n'émerge qu'à partir du moment où se diffuse, dans un premier temps, le sentiment d'avoir été abandonné par la métropole après la Conquête[4], et dans un second temps, le sentiment que le régime parlementaire tel qu'il sera mis en place favorise la domination anglaise[5]. La volonté de réforme du parlement ne saurait donc être lu indépendamment des revendications du mouvement nationaliste canadien-anglais et de l'influence du mouvement américain[6].

Au début du XIXème siècle, ce sont donc deux nationalismes qui se développent, se nourrissent l'un l'autre, et s'opposent : le nationalisme canadien-français qui souhaite s'émanciper de

1 Bellavance M., « La rébellion de 1837 et les modèles théoriques de l'émergence de la nation et du nationalisme », *Revue d'histoire de l'Amérique française,* vol.53, n°3, 2000, p.370 .
2 Rodier L., « Évolutions des nationalismes au Québec », revue en ligne *Histoire Patrimoine Éducation*, 11 août 2012.
3 Lamonde Y., *Signé Papineau, la correspondance d'un exilé*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2009, p.167
4 Bellavance M. art. cit., 2000, p.374 .
5 Ducharme M., « Penser le Canada : la mise en place des assises intellectuelles de l'État canadien moderne (1838-1840) », *Revue d'histoire de l'Amérique française,* vol. 56, n°3, 2003, p.377.
6 Papineau se réfère en effet souvent au modèle américain. Voir Lamonde Y., op. cit. 2009, p.162 et Lamonde Y., « Conscience coloniale et conscience internationale dans les écrits publics de Louis-Joseph Papineau (1815-1839) », *Revue d'histoire de l'Amérique française*, vol. 51, n°1, 1997, p.12-13.

la domination anglophone[1] – et qui est en fait moins homogène qu'il n'y paraît ; et le nationalisme canadien-anglais qui souhaite s'émanciper de Londres[2]. S'ils s'inscrivent donc tous deux dans la droite ligne des évolutions du libéralisme politique et du capitalisme au XIXème siècle, l'échec de la Rébellion des Patriotes va contribuer à rendre le mouvement québécois plus confus idéologiquement[3], notamment en le transformant en nationalisme traditionaliste et défensif. Pour Louis Balthazar, si cette idéologie de *« survivance »* communautaire a peut-être empêché l'assimilation des francophones, elle a aussi contribué au délaissement de toute volonté d'émancipation économique et politique au moins jusqu'à la Seconde guerre mondiale[4].

1.2.2 Expansion canadienne et affirmation d'un provincialisme québécois conservateur

L'Acte d'Amérique du Nord britannique est signé en 1867 faisant du Canada un *dominion.* Le Bas-Canada devient la Province de Québec, État membre de la Confédération du Canada. A l'aube du XXème siècle, alors que Londres laisse plus de liberté au dominion, le Canada connaît une période de croissance comme il n'en a pas connu depuis plusieurs décennies. Les villes prospèrent et se développent dans un pays en plein essor. En 1901, si 60% de la population vit encore en milieu rural, les populations de Montréal et de Toronto, les capitales économiques du pays, doublent entre 1900 et 1920. L'Ouest canadien connaît un développement encore plus rapide. Résolument tourné vers l'avenir, surnommé « le père du Canada moderne », le Premier Ministre du Canada Wilfrid Laurier proclame alors que « *le XXème siècle sera celui du Canada ».* Encourageant la construction d'un deuxième réseau transcontinental, il parie sur le développement de l'Ouest canadien pour

1 Relancé en 1831 par le Patriote Étienne Parent, le journal *Le Canadien* a ainsi pour devise : *« Nos institutions, notre langue et nos lois ! »*. Voir Gosselin P-E., *Étienne Parent,* Montréal, Éditions Fides, 1964. Disponible en ligne sous le titre *Étienne Parent (1802-1874). Textes choisis et présentés par Paul-Eugène Gosselin*, Les classiques des sciences sociales, Université du Québec à Chicoutimi, 2006, p.6.

2 Le nationalisme canadien naît également d'une prise de conscience du colonialisme et d'un succès grandissant du républicanisme dans une société canadienne de plus en plus libérale.

3 Bouchard G., op. cit., 2001, p.83.

4 C'est à cette époque que naît le mythe du Québec comme peuple fondateur, construit autour de l'idée héroïque de la mission civilisatrice des premiers missionnaires Français, qui va contribuer à tisser dans le discours nationaliste francophone une continuité communautaire et une destinée originelle. L'après Rébellion des Patriotes est en effet marquée par le culte des fondateurs, qui n'est pas sans rappeler le culte des grands hommes de la IIIème République française : de Samuel Champlain à Jacques Cartier, en témoigne la première publication, en 1843, d'un ouvrage relatant l'épopée de Cartier. La figure de Jacques Cartier est progressivement réappropriée également par la communauté anglophone et il devient à partir des années 1880 le symbole de l'unité canadienne, soutenant un « canadianisme » unificateur et bi-ethnique porté par le courant fédéraliste.

assurer l'avenir de la jeune Confédération canadienne, augmentée en 1905 de deux nouvelles provinces : l'Alberta et la Saskatchewan.

La création de ces provinces va s'accompagner d'un vif conflit entre anglophones et francophones sur la place accordée au Français et à la religion catholique dans le statut des provinces. C'est dans ce contexte qu'Henri Bourrassa, leader nationaliste francophone, fonde en 1903 *La ligue nationaliste canadienne*, et en 1904 le journal *Le nationaliste* dont le but est de contribuer à la diffusion d'une identité « canadienne française »[1]. En 1914, la guerre éclate en Europe. C'est l'occasion pour Henri Bourrassa de s'opposer à l'impérialisme britannique en critiquant l'argument loyaliste selon lequel le Canada a le devoir de soutenir l'Angleterre, et en défendant l'idée que le Canada ne doit entrer en guerre qu'en fonction de ses intérêts propres et de ses capacités[2]. Car Bourrassa ne souhaite pas l'indépendance du Québec, mais simplement la garantie de ses intérêts : son objectif n'est pas l'indépendance du Québec, mais bien celle du Canada vis-à-vis de l'Angleterre. Bourrassa se déclare ainsi en faveur d'un *« nationalisme canadien, fondé sur la dualité des races. La nation que nous voulons voir se développer, c'est la nation canadienne »*[3]. Bourrassa défend ainsi un nationalisme pan-canadien respectueux du « peuple fondateur », mais il ne cherche pas à transformer son mouvement en parti, car c'est un catholique ultramontain qui ne croit pas en la souveraineté populaire, et n'accepte pas l'autonomie de l'ordre politique face à l'Église : il s'agit bien plus d'un provincialisme paroissial que d'un nationalisme politique tourné vers la perspective d'une gestion québécoise autonome de son avenir. D'ailleurs le mouvement s'essouffle dès 1918, et retombe dans un traditionnalisme de survivance, alors que le canadianisme, porteur d'un projet d'indépendance, de développement social et économique pour l'avenir, lui, triomphe... Et, alors que le nationalisme pan-canadien de Bourrassa s'essouffle au Québec, le développement rapide du Canada s'accompagne très vite d'un cheminement vers l'autonomie constitutionnelle : en 1926 se tient à Londres la Conférence impériale lors de laquelle est proclamée la rupture de tout lien de subordination entre le Canada et l'Angleterre ; renforcée en 1931 par le Statut de Westminster qui achève l'indépendance des Dominions unis[4].

1 Journal qui fusionnera en 1922 avec le quotidien *Le Devoir*, également fondé par Bourrassa.

2 Brillant orateur, Bourrassa devient très populaire et sa proposition de créer un régiment spécifiquement canadien-français est acceptée le 30 septembre 1914, armé de fusils fabriqués au Québec. Bientôt les enrôlements volontaires ne suffisent plus et la conscription provoque des émeutes dans la communauté francophone qui ne veut pas se battre pour les intérêts de l'Angleterre. Voir Anctil M., Quesnel L., *L'histoire du Canada et du Québec au XXème siècle*, Kindle Edition, 2012, emplacement 189 .

3 Balthazar L., *Bilan du nationalisme au Québec* , Montréal, l'Hexagone, 1986, p.65 Toutefois, sa ligne idéologique est relativement confuse, hésitante entre pan-canadianisme déclaré et nationalisme québécois sous-jacent.

4 Il faut cependant attendre la Loi de 1982 sur le Canada, qui acte le rapatriement de la constitution au Canada, pour que l'autonomie constitutionnelle du Canada soit entière et définitive.

Si les autochtones, soumis à la population blanche sous la férule d'un rude système discriminatoire, se montrent réticents au modèle de développement capitaliste, ils ne sont pas les seuls. Au Québec, dans la population francophone, se renforce un idéal social basé sur la tradition rurale et la religion catholique opposé au libéralisme associé aux « maudites anglais »[1]. C'est ainsi que, dans les années 1920, l'abbé Lionel Groulx devient le nouveau représentant de la pensée nationaliste canadienne-française[2], le nationalisme pan-canadien de Henri Bourrassa ayant échoué à instaurer une dualité anglo-française en dehors des frontières québécoises, où la discrimination à l'égard des francophones est toujours aussi présente[3]. Lionel Groulx souhaite créer un « État français » exclusif[4] et propose une définition plus restreinte du nationalisme que celle de Bourrassa, dans une veine plus réactionnaire, antisémite et raciste[5]. Si Groulx s'inspire des théories de Maurice Barrès, mythifiant le sang français et l'enracinement, il n'y a pourtant pas de filiation avec *L'action française* de Maurras, dont il ne partage pas la conception du politique (d'ailleurs, pour se distinguer de la revue maurrassienne, la revue change de nom en 1927 pour devenir *L'Action canadienne-française*). Le mouvement libéral se tient à l'écart de ce nationalisme, malgré une tentative de compromis à travers la création de *l'Action libérale nationale* (A.L.N.) en 1934.

Le nationalisme canadien-français reste donc l'apanage d'un conservatisme traditionaliste proche du clergé, incarné par le l'*Union nationale* de Maurice Duplessis, Premier Ministre du Québec de 1936 à1939, puis de 1944 à 1959. A vrai dire, bien plus qu'un nationalisme, Duplessis est le défenseur d'une forme de « provincialisme défensif », méfiant envers toute centralisation législative[6]. On présente souvent Duplessis comme le défenseur des paysans et de la ruralité. Dans les faits, sa politique est bien plus ambiguë, défendant certes à haute voix les vertus de la ruralité traditionaliste mais encourageant l'industrialisation et l'urbanisation, prônant l'autonomie

1 Louis Hémon et son roman *Maria Chapdelaine* en sont peut-être le meilleur exemple : *« au pays du Québec, rien ne doit mourir et rien ne doit changer, »* écrit-il. Voir Hémon L., *Maria Chapdelaine*, Paris, Grasset, 1921. Texte disponible en ligne : http://www.gutenberg.org/cache/epub/13525/pg13525.txt

2 Directeur de la revue *L'action française*, il exerce une autorité morale légitimée à la fois par son appartenance au clergé et son parcours d'historien.

3 Balthazar L., op. cit. ,1986, p.70.

4 Balthazar L., op. cit., 1986, p.71.

5 Le mouvement de Lionel Groulx ne s'inscrit pas cependant dans la droite ligne des extrêmes-droites de l'entre-deux-guerres, s'opposant notamment au très marginal *Parti National-Social Chrétien* d'Adrien Arcand, hitlérien-royaliste prônant la restauration de la pleine autorité de la monarchie anglaise sur le Canada.

6 Gouvernement du Québec, Mémoire du gouvernement du Québec, audiences publiques de la *Commission royale des Relations entre le Dominion et les provinces*, 12 mai 1938, p.4. Cité dans Gouvernement du Québec, *Positions du Québec dans les domaines constitutionnel et intergouvernemental de 1936 à mars 2001*, Bibliothèque nationale du Québec, 2001, p.16 .

provinciale (et non pas l'indépendance) tout en laissant les Américains exploiter à moindre coût les ressources naturelles du Québec[1]. Duplessis se contentait en fait de maintenir, ou du moins d'affirmer, l'équilibre des traditions tant sur le plan culturel qu'intergouvernemental, et sa vision politique pouvait se résumer au strict maintien de l'équilibre budgétaire. En somme, jusqu'à la fin des années 1950, le nationalisme politique québécois à proprement parler reste balbutiant, préférant s'inscrire dans un conservatisme paroissial traditionaliste, dominé par le couple du prêtre et du notable rural, bien plus concerné par le respect de la tradition que par la modernisation politique.

1.3 Entre progressisme et non-conformisme, émergence tardive d'un nationalisme politique au Pays-de-Galles

Au Pays-de-Galles, si le mythe nationaliste puise son origine dans la résistance au centralisme anglo-normand dès l'époque médiévale, ce n'est qu'à partir du XIXème siècle, bien après l'Acte d'Union de 1536, que la défense d'une spécificité culturelle galloise va émerger au sein d'un proto-nationalisme gallois aux revendications encore peu autonomistes.

1.3.1 La lutte des classes au détriment du nationalisme

Conséquence d'une histoire sociale, économique et politique propre au Pays-de-Galles, le nationalisme qui s'y développe se confond avec le progressisme (*radicalism*) du XIXème siècle jusqu'à une période récente. De ce sentiment national plus proche du socialisme que du souverainisme résulte peut-être la faiblesse du nationalisme politique gallois du XIXème au XXème siècle, en comparaison des nationalismes irlandais et écossais[2].

Au début du XIXème siècle, l'industrialisation rapide du sud du Pays-de-Galles, notamment du bassin minier de Merthyr Tydfil au nord de Cardiff, va contribuer à l'émergence d'une classe ouvrière paupérisée. Au tournant des années 1830, dans un contexte économique difficile, plusieurs

1 Balthazar L., op. cit., 1986, p.80-81.
2 Cole A., *Beyond devolution and decentralisation. Building regional capacity in Wales and Brittany*, Manchester University Press, 2006, p.45.

émeutes éclatent, lesquelles se transforment en mouvements ouvriers aux accents révolutionnaires, comme en 1831 à Merthyr Tydfil justement, où l'on brandit pour la première fois un drapeau rouge, ou encore à Newport en 1839. Après ces événements, *« la conscience de classe devint un fait saillant de la politique et de la société galloise »*[1], de telle sorte que les Gallois se tournent spontanément vers le réformisme chartiste[2], puis à partir des élections de 1868 vers le Parti Libéral d'abord, auquel succède, à partir de 1922, le Parti Travailliste[3]. Dans un XIXème siècle européen marqué par l'essor du nationalisme romantique, les marqueurs de l'identité politique et culturelle du Pays-de-Galles sont plutôt la conscience de classe, le non-conformisme protestant, et la langue galloise, alors parlée par près de 75% de la population[4].

On peut donc penser que l'industrialisation galloise a repoussé l'émergence d'une conscience nationale au profit de cette conscience de classe ; l'industrialisation mettant davantage en lumière les liens économiques étroits entre le Pays-de-Galles et l'Angleterre (les mines et les ports gallois constituant des atouts majeurs pour l'économie britannique à l'aube de la Grande Guerre) et les inégalités socio-économiques propres à l'industrialisation, davantage qu'un romantisme nationaliste basé sur la tradition et la religion comme c'était le cas, à la même époque, en Bretagne[5]. De surcroît, l'industrialisation a renforcé le poids des villes, par lesquelles les capitaux anglais, et donc la langue anglaise, se diffusent, comme Cardiff, Swansea, Newport, et même Merthyr Tydfil, qui deviennent les avant-postes de l'influence anglaise au Pays-de-Galles[6]. Cette faiblesse du nationalisme politique gallois explique qu'en 1886 l'évêque Basil Jones qualifie le Pays-de-galles de simple *« appellation géographique »*[7]. En somme, point de nationalisme porteur d'un récit providentiel souverainiste – c'est-à-dire d'une demande d'indépendance au nom de l'avenir de la nation galloise : c'est au récit progressiste qu'est laissé la charge de parler du futur des Gallois.

1 *« Social class awareness then became a prominent part of Welsh politics and society »*. Crowley M.J. « Wales, nationalist protest, 19th century », dans Ness I. (dir.) *International Encyclopedia of Revolution and Protest*, Blackwell Publishing, 2009, p.3499.
2 Crowley M.J. ibid., 2009, p.3500.
3 Cole A., op. cit., 2006, p.46.
4 Au Pays-de-Galles, tandis que l'anglicanisme accompagne le conservatisme, non-conformisme et progressisme sont connectés. En témoigne l'opposition entre le journal progressiste non-conformiste *Y Diwygiwr* (*The Reformer*) publié de 1835 à 1865, et son équivalent anglican et conservateur *Yr Haul* (*The Sun*), dont la publication commence également en 1835. Voir les archives de *The National Library of Wales*. Consultables en ligne (consultées le 03/12/2014). http://www.llgc.org.uk/collections/learn-more/printed-materials/denominational-magazines/
5 Morgan K.O.,« Welsh nationalism. The historical background », *Journal of Contemporary History,* « Nationalism and Separatism », vol. 6, n°1, 1971, p.155.
6 Morgan K.O., ibid., 1971, p.155.
7 Morgan K.O., ibid., 1971, p.153.

1.3.2 Émergence d'un nationalisme progressiste dans le sillon du non-conformisme

Et pourtant, alors que tout concorde pour affirmer que le succès de l'industrialisation est responsable de la faiblesse du nationalisme politique gallois, c'en est aussi, paradoxalement, une des causes d'émergence. En effet, les paysans gallois n'ont pas eu besoin d'émigrer en Angleterre ou aux États-Unis pour trouver des opportunités : il n'y a pas eu d'exode de la population galloise hors des frontières de la province. Et, à la fin du XIXème siècle, c'est dans le bouillonnement de ces villes en pleine croissance, au sud du Pays-de-Galles, qu'apparaît une bourgeoisie galloise non-conformiste qui financera le développement d'une presse de langue galloise : *« s'il y avait un berceau idéal pour la renaissance nationale galloise, ce n'est pas dans les arrières-pays ruraux qu'on pouvait le trouver, mais au milieu des hauts-fourneaux et des rotatives de la presse de Merthyr Tydfil, métropole de la classe ouvrière »*[1]. Ainsi, à partir de la deuxième moitié du XIXème siècle, le non-conformisme et le progressisme vont constituer les bases d'un nationalisme gallois émergeant. Il est ainsi attribué au Premier Ministre anglais William E. Gladstone la considération que *« les non-conformistes du Pays-de-Galles sont le peuple du Pays-de-Galles »*[2].

Au départ, la question primordiale n'était donc pas l'autonomie gouvernementale, encore moins l'indépendance, mais plutôt la volonté de supplanter l'Église anglicane au Pays-de-Galles. Ce nationalisme non politique était cependant assez fort, et va, – alors que le nationalisme politique irlandais monte en puissance à la même période – rencontrer le progressisme pour se transformer en mouvement national gallois, dans une fin de XIXème siècle dominée par l'exacerbation des nationalismes partout en Europe. La progression électorale du Parti libéral au Pays-de-Galles s'appuie ainsi en grande partie sur la bourgeoisie non-conformiste, laquelle commence à être séduite par une forme de nationalisme gallois. Ainsi, en 1886 est créé à Londres le *Cymru Fydd (« Young Wales »)* un mouvement d'indépendance inspiré du modèle irlandais, qui s'implante au Pays-de-Galles à partir de 1892[3]. Il résulte de cet engouement la création d'institutions « nationales » à l'image de l'Université du Pays-de-Galles en 1893, ou de la Bibliothèque nationale du Pays-de-

1 « *If there was one outstanding cradle of the Welsh national revival, it can be found not in the agrarian hinterland, but amid the blast furnaces and winding-shafts of the working-class metropolis of Merthyr Tydfil* ». Morgan K.O., ibid., 1971, p.156.

2 *« The non-conformists of Wales are the people of Wales »* cité dans Morgan K.O., ibid., 1971, p.156.

3 Après une période initiale de succès, au début des années 1890, le mouvement se rapproche des Libéraux et fusionne avec la Fédération Libérale du Nord du Pays-de-Galles en 1895 pour former la Fédération nationale galloise, mais rencontre l'opposition de la Fédération Libérale du Sud du Pays-de-Galles.

Galles en 1907, et d'une loi, *The Welsh Sunday Closing Act* en 1881, opérant pour la première fois une distinction entre le Pays-de-Galles et l'Angleterre en matière législative[1]. La tentation séparatiste se fait sentir sous l'influence, une nouvelle fois, des activistes irlandais : le séparatiste irlandais Michael Davis se rend ainsi deux fois au Pays-de-Galles, en 1886 et en 1898, faisant craindre le pire au partisans de l'union. Mais, à vrai dire, malgré la tension palpable, la demande d'autonomie ne constitue qu'une caractéristique relativement mineure des questions politiques galloises jusque dans les années 1920, tandis que le nombre de locuteurs gallois ne cesse de diminuer[2]. C'est dans ce contexte qu'est fondé le mouvement *Urdd Gobaith Cymru*, qui organise des rassemblements sportifs et culturels, ouvrant la première école enseignant le Gallois à Aberystwyth et réunissant autour de sa bannière éditeurs et libraires gallois. La dynamique va porter jusqu'à la création en 1925 du Parti national du Pays-de-Galles (*Plaid Cymru Genedlaethol,* plus tard réduit à *Plaid Cymru*), qui reste confidentiel jusqu'après la Seconde guerre mondiale, dans un Pays-de-Galles alors largement dominé par le Parti travailliste, lequel réduit toute dimension nationaliste à la défense culturelle, et non à l'autonomie politique.

1 Morgan K.O., ibid., 1971, p.159.
2 S'ils sont encore plus de 54% de la population galloise en 1891, leur nombre passe sous la barre des 50% en 1901, et ils ne sont plus que 36,8% en 1931.

L'influence grandissante des conceptions sociales-démocrates :

Nés à la fin du XIXème siècle, les partis sociaux-démocrates mettent en avant l'idée de faire avancer « le progrès social » au bénéfice des travailleurs. Dans un début de XXème siècle secoué par les mouvements anarchistes et communistes, en Europe, mais aussi par la montée en puissance des autoritarismes et des régimes totalitaires, la voie sociale-démocrate s'affirme progressivement comme une alternative à la révolution armée pour transformer le capitalisme et les institutions politiques. L'entre-deux-guerres est une période de mutation pour la sociale-démocratie : sans abandonner l'idéal de changement social, les partis sociaux-démocrates se rapprochent de l'exercice du pouvoir ; voire l'obtiennent comme au Canada ou en Suède. Mais c'est l'après 1945 qui est généralement considéré comme « l'âge d'or » de la sociale-démocratie ; âge d'or caractérisé par une affirmation des conceptions sociales-démocrates dans les champs politiques, et socio-économiques, basées sur le compromis social et l'interventionnisme keynésien.

La notion de sociale-démocratie correspond premièrement à l'idée que les conditions démocratiques du parlementarisme offrent la solidarité nécessaire à la transformation sociale et économique[1] : *« l'idée de Middle Way renvoie à celle d'un capitalisme efficace, réglé et apprivoisé »*[2]. Les sociaux-démocrates défendent donc une vision de compromis et de justice distributive, qui va à la fois à l'encontre de l'idée marxiste de dictature du prolétariat et à l'encontre de l'individualisme libéral classique qui prône un État minimal. Dans ce cadre, la sociale-démocratie met l'accent sur la recherche de *consensus* entre les forces progressistes plutôt que dans la division de classe, se traduisant en terme de représentation par le passage d'un « parti de classe » à un « parti du peuple », de la cause du prolétariat à *l'intérêt de la nation*[3]. Cette conception régulatrice du rôle de l'État repose sur la volonté de réduire les inégalités non seulement entre les classes sociales, mais aussi entre les territoires. Au Canada, au Royaume-Uni comme en France, le succès des mouvements sociaux-démocrates après-guerre sera donc accompagné de mesures visant à (re)construire un État fort, interventionniste et régulateur, pour redistribuer les richesses entre les membres de la société et réduire les déséquilibres entre les territoires – à tel point que l'histoire de l'État-Providence et celle de la sociale-démocratie semblent indissociables[4].

1 Esping-Andersen G., *Politics against market. The social democratic road to power*, Princeton, Princeton University Press, 1985, p.3, 6, 9.

2 Andersson J., « « Qu'est-ce que c'est ce modèle suédois ? » Débats constitutifs pour comprendre l'histoire de la sociale-démocratie suédoise, son modèle et son évolution jusqu'aux élections de septembre 2010 », *Histoire@Politique*, 2011/1, n°13, p.2.

3 *« Social democracy, then, distinguished itself by the decision to subordinate class purity to the logic of majority politics. The organization moved from « working-class party » to « people's party » ; its platform addressed the « national interest » rather than the « proletarian cause » »*. Esping-Andersen G., op. cit., 1985, p.8

4 Esping-Andersen G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, Polity Press & Princeton, Princeton University Press, 1990 .

2. Inventer un avenir providentiel : des provincialismes conservateurs aux nationalismes socio-démocrates

Une fois au pouvoir, les forces sociales-démocrates canadiennes, anglo-saxonnes et françaises vont participer à l'affirmation d'un État central fort, mais tenant compte des spécificités socio-politiques des territoires infra-nationaux. D'une manière générale, les années 1950-1960 sont caractérisées, partout où la sociale-démocratie est au pouvoir, par l'affirmation d'une primauté du politique, et donc d'un renforcement de l'État et des institutions représentatives[1]. Après la crise économique et politique de l'entre-deux-guerres, il s'agit à la fois de moderniser les appareils productifs nationaux et de réformer les institutions démocratiques. Le projet social-démocrate apparaît ainsi, en Europe comme au Canada, comme une politique orientée par le futur, c'est-à-dire visant à transformer la société au nom de la modernité[2]. Il s'agit de préparer l'avenir pour « faire société » dans la prospérité économique, la modernité politique et le changement social. Cette idée de transformation sociale et politique en vue d'une *société future* – dans laquelle la lutte des classes se jouerait davantage au parlement qu'au champ de mars – va contribuer à façonner les premières anticipations territoriales, embryons de la prospective, et des premières planifications du futur, entre réformes sociales et économiques, et modernisation des institutions démocratiques[3], en France, au Royaume-Uni et au Canada.

2.1 Émergence d'une sociale-démocratie souverainiste québécoise : à la conquête de l'avenir national

Au Québec, le mouvement social-démocrate triomphe avec la Révolution tranquille, caractérisée par l'alliance du souverainisme et du progressisme. Au début des année 1960, la communauté francophone du Québec n'accepte plus d'être contrainte à un mode de vie rural dominé

1 Berman S., *The Primacy of Politics. Social Democracy and the Making of Europe's 20th Century*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.

2 Comme nous l'observerons ultérieurement, le thème de la « modernisation » est un élément clef du discours social-démocrate de l'après 1945.

3 On doit notamment au socialiste allemand Édouard Bernstein (1850-1932) l'idée selon laquelle une transition pacifique vers le socialisme est préférable à une lutte des classes révolutionnaire (voir Bernstein E., *Voraussetzungen des Sozialismus und die Aufgaben der Sozialdemokratie* [1899], *Les présupposés du socialisme*, trad. Jean Ruffet et Michel Mozet, Paris, Seuil, 1974), même si l'influence de sa pensée est somme toute relative sur les socialismes européens du début du XXème siècle (voir Jousse E., *Réviser le marxisme ? D'Édouard Bernstein à Albert Thomas, 1896-1914*, Paris, L'Harmattan, 2007).

par une Église tournée vers le passé, indifférente aux progrès techniques et industriels du monde occidental et méfiante envers toute agitation politique depuis l'échec de la Rébellion des Patriotes de 1837-1838. Ce virage vers le futur s'exprime dans la victoire libérale et sociale-démocrate de Jean Lesage, lequel va mener une vaste politique de *« planification démocratique »* du futur[1].

2.1.1 Rencontre entre la sociale-démocratie grandissante et l'aspiration à la souveraineté

Les conceptions sociales-démocrates se diffusent au Canada dès le début des années 1940, le « Parti social démocratique du Canada »[2] remportant des élections partielles en 1943 et montant dans les sondages d'opinions, ce qui forcera d'ailleurs le Premier ministre libéral du Canada, W.L. Mackenzie King, à intégrer des propositions sociales du Parti social démocratique du Canada dans son programme de gouvernement. Ainsi, à la nouvelle session parlementaire de 1944, poussés par la vague sociale-démocrate, les Libéraux adoptent un vaste programme de logement, favorisent le droit de se syndiquer et mettent en place des allocations familiales. Entre 1940 et 1945, pour répondre au double défi de la guerre et de la politique intérieure de modernisation, le gouvernement et son administration se renforcent et se complexifient, esquissant les bases du renforcement de l'État fédéral après-guerre. Ainsi, c'est allié à la sociale-démocratie montante, que le Gouvernement Libéral canadien entame la construction de l'État-Providence, en se dotant, par exemple, dès août 1940, d'un Programme d'assurance-chômage en prévision de la démobilisation d'après-guerre, qui constitue les premières étapes du système fédéral de sécurité sociale.

Au Québec, dès le règne conservateur de l'Union nationale de Duplessis, la société québécoise commençait à changer et l'État à se renforcer. Le premier mouvement émerge du constat de jeunes intellectuels, dont certains ont pu voyager en Europe à la Libération et constater les ravages du fascisme et du nationalisme. Même au sein du mouvement conservateur canadien-français, jusqu'alors influencé par la droite française, naissent des groupes progressistes, comme l'association *Jeunesse étudiante catholique* (J.E.C.), marquant l'émergence d'un catholicisme de

1 Lesage J., discours au dîner-bénéfice de la Commission de Finance Château Frontenac, à Québec, pour la Fédération Libérale du Québec, le 29 mai 1963. Archives de la Société du patrimoine politique du Québec. QLESG19630529.

2 En Anglais , « *The Cooperative Commonwealth Federation* » (CCF).

gauche. Il y a alors au Québec un climat d'ouverture au monde, de libération sociale illustré par la revue *Cité libre*, fondée en 1950 par un ancien de la J.E.C, Gérard Pelletier, et d'autres jeunes militants, comme Pierre Elliott Trudeau, futur Premier Ministre du Canada. L'influence de cette revue reste minime jusqu'aux années 1960 mais caractérise les idées libérales qui circulent dans le milieu des jeunes intellectuels québécois. Cette nouvelle *« intelligentsia canadienne-française »*[1] va profiter du développement de la télévision, alors sous le monopole de Radio-Canada, pour contourner le contrôle moral de l'Église catholique : *« devant un auditoire captivé par la magie du petit écran, surtout durant les premières années, des idées de toutes sortes pouvaient être exprimées, remettant en cause, le plus souvent, les principes du nationalisme traditionnel* »[2].

La télévision n'est pas le seul canal qui permet la diffusion des idées réformistes : les syndicats, dont le nombre d'adhérent ne cesse alors d'augmenter, vont également jouer un rôle non négligeable, à l'image de la *Confédération des travailleurs catholiques du Canada* (C.T.C.C.) et les syndicats affiliés aux centrales américaines, lesquels vont critiquer le nationalisme traditionaliste qui ne s'intéresse guère aux rapports de force du monde du travail québécois de l'après-guerre, pourtant marqué par de grandes grèves, comme en 1949 à Asbestos. Le réformisme avait son parti, le Parti Social-démocrate (PSD), affilié à son équivalent fédéral depuis sa création en 1939[3], lequel, sans véritable poids électoral, servait malgré tout de point de ralliement des critiques du nationalisme traditionnel[4]. Alors que le nationalisme québécois se confondaient avec le cléricalisme et une conception monolithique de la société, la sociale-démocratie montante souhaite mettre en place une société laïque, pluraliste, ouverte sur le monde moderne et tournée vers l'avenir.

Ce processus de modernisation du rapport entre l'État et la société s'accentue avec la victoire libérale de Jean Lesage, notamment en ce qui concerne la démocratisation du savoir, l'accès aux services de santé, et la redistribution des richesses. Cette nouvelle conception du bien-être s'exprime dans le *« Maître chez nous »* du slogan électoral du Parti Libéral de 1962.

> *« Dans le cadre urbain où les Canadiens français étaient appelés à vivre, les mentalités se transformaient, les problèmes sociaux se posaient avec plus d'acuité, et l'Église ne*

1 Balthazar L., op. cit., 1986, p.84.
2 Balthazar L., op. cit., 1986, p.84.
3 En raison du nationalisme traditionaliste du Gouvernement Duplessis, les premières politiques progressistes dont bénéficieront les Québécois sont celles qui sont mises en place par le Gouvernement fédéral à partir des années 1940.
4 Balthazar L., op. cit., 1986, p.85.

parvenaient plus à préserver son autorité sur les universités ou sur les syndicats qui perdaient leur caractère national en devenant plus réceptifs à une propagande politique inspirée d'une idéologie socialiste »[1].

Le nationalisme de ces jeunes intellectuels est basé sur une volonté de changement radical de la société, à l'inverse du nationalisme conservateur de Duplessis : il s'agit de rassembler la population québécoise et de lui fournir des leviers pour la prise en main de son avenir – à l'image du slogan libéral en 1960 : *« c'est le temps que ça change »*. A l'aube de la Révolution tranquille, l'alliance du progressisme et du souverainisme apparaît donc comme une *politique de futur,* un projet de *«* faire société » dans la modernité, par la souveraineté politique et le changement social, dans une perspective tendue vers l'avenir. Ce désir de favoriser une conscience nationale progressiste chez les Québécois est en effet central dans la rhétorique politique de Jean Lesage, Premier ministre du Québec de 1960 à 1966, comme en témoigne ce discours au Canadian Club en 1965 :

« Le Québec, par sa langue, sa culture, ses liens avec la communauté francophone du monde, ses institutions économiques, sociales et politiques, son dynamisme, son désir de survivre et surtout de s'épanouir, a tous les caractères d'une véritable société »[2].

Cette prise de conscience nationale est la base du nouveau souverainisme libéral. Dans un discours à la Confédération fédérale-provinciale, en 1960, Jean Lesage affirme la notion de *« souveraineté provinciale »* comme conception du *« progrès »*, qui *« se concrétise dans des institutions et par des mesures législatives destinées à favoriser le bien-être et l'essor spirituel de la population »*[3].

Dans la perspective de cette conception souverainiste progressiste, le futur devient un élément majeur de la rhétorique libérale-souverainiste québécoise. Jean Lesage affirme constamment cette relation entre souverainisme et maîtrise de l'avenir, comme à Montréal, en 1960 :

« Notre combat était, et demeure, la reconstruction de la province. Essentielles de la simple bataille électorale, les armes du parti le sont bien davantage encore pour le

1 Giraud M., *Histoire du Canada*, Paris, Presses Universitaires de France, Col. Que sais-je ?, 1981, p.121.
2 Discours de Jean Lesage, Canadian Club, Winnipeg, 1er octobre 1965. Dans Gouvernement du Québec, *Positions du Québec dans les domaines constitutionnels et intergouvernemental de 1936 à 2001*, Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes, Québec, 2001, p.26.
3 Discours d'ouverture de Jean Lesage, Conférence fédérale-provinciale, Ottawa, 25-27 juillet 1960. Dans Gouvernement du Québec, ibid., 2001, p.27.

combat qui reprend sur un champ désormais plus vaste et plus décisif le combat de la restauration du Québec et la conquête de l'avenir national. »[1]

Il confirme cette association entre souverainisme et futurisme, à Ottawa en 1961 :

« On a tendance à oublier que le futur est une époque qui se prépare, et que cette époque, pour notre province, est déjà arrivée. Nous devons faire vite, mais nous devons faire bien. Au Québec, tout en repensant notre notion traditionnelle de patriotisme, nous posons présentement les jalons d'une ère nouvelle. »[2]

2.1.2 Une révolution souverainiste sociale-démocrate tournée vers l'avenir

Cette ère nouvelle sera permise par ce que Jean Lesage appelle la *« planification démocratique »*[3], car il souhaite y associer tous les acteurs de la nation québécoise : l'État, les entreprises et la société civile. C'est par cette conception précise de la planification et du souverainisme que s'exprime la dimension sociale-démocrate du programme politique réformateur de Jean Lesage. Dans un discours à Montréal, en 1961, Jean Lesage définit plus précisément ce qu'il entend par planification démocratique :

« La méthode démocratique, c'est celle du dialogue avec les administrés, leurs élites, leurs porte-paroles. Elle vise tout d'abord à réaliser l'unanimité des esprits sur les solutions essentielles aux problèmes qui se posent. Elle tend ensuite à établir des compromis entre les idées et les intérêts qui sont ou semblent inconciliables. Elle demande de la part des gouvernants un réel courage. Car, par suite des dialogues constants qu'elle suscite avec les divers groupements de la population, elle contribue à poser les problèmes devant l'opinion publique [...] *elle engage les gouvernants à trancher les débats* [...] *elle les place en face de leurs responsabilités et les pousse irrésistiblement à l'action. »*[4]

---

1 Lesage J., discours prononcé au 6e Congrès de la Fédération Libérale du Québec, 8-9 octobre 1960. Archives de la Société du patrimoine politique du Québec. QLESG19601008.

2 Lesage J., discours à la Fédération des Sociétés Saint-Jean-Baptiste, Ottawa, 3 juin 1961. Archives de la Société du patrimoine politique du Québec. QLESG19610603.

3 Lesage J., discours au dîner-bénéfice de la Commission de Finance Château Frontenac, à Québec, pour la Fédération Libérale du Québec, le 29 mai 1963. Archives de la Société du patrimoine politique du Québec. QLESG19630529.

4 Lesage J., discours à La Corporation des agronomes de la Province de Québec, à Montréal, le 29 juin 1961. Archives de la Société du patrimoine politique du Québec. QLESG19610629.

Démocratisation et souverainisme s'associent ainsi dans l'esprit des réformes des années 1960[1]. Les réformes instaurées s'appuient sur la construction d'un modèle de développement basé sur le compromis social :

> *« un modèle de développement fondé sur une alliance particulière entre les pouvoirs économiques public et privé, un modèle par ailleurs appuyé par de nombreuses organisations socio-économiques et dont l'objectif a été et continue d'être la poursuite d'une politique de croissance par la prise en main des leviers économiques du Québec »*[2].

Au moment où l'État se réforme et se renforce, les grandes entreprises du Québec en font de même, dans une perspective de souverainisme économique combinant réforme organisationnelle et réforme des relations entre gouvernement, patronat et syndicats. La stratégie définie par le Conseil d'orientation économique du Québec – créé en 1961 par Jean Lesage pour coordonner la planification démocratique – repose sur cinq objectifs :

> *« moderniser les structures d'encadrement de la société, promouvoir une société plus juste dans le but de soutenir l'enrichissement collectif, réformer le système d'éducation, contenir l'influence des pouvoirs économiques extérieurs et supporter le développement d'une classe d'affaires francophone »*[3].

Parallèlement à la mise en place d'un dialogue entre les forces économiques de la nation, le Gouvernement Lesage initie de nombreuses études et commission, dont la plus connue est la « Commission Parent » : *« si le Rapport Parent demeure un essentiel référent de l'évolution sociale du Québec, c'est qu'il a incarné une double aspiration de son époque : celle de l'entrée du Québec dans la modernité et celle de la démocratisation de la société québécoise »*[4].

La Révolution Tranquille est aujourd'hui dans les mémoires le point de passage du Québec vers la modernité, dont la forme étatique correspond bien à un modèle social-démocrate souverainiste, dans lequel l'État provincial tient un rôle central de régulation et de modernisation de

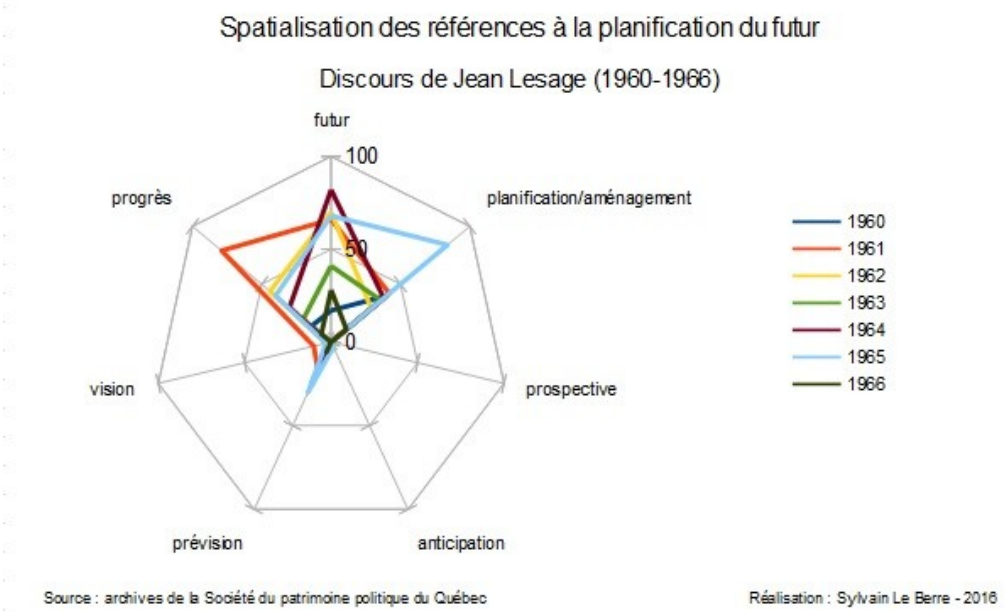
1 Notamment la création de l'assurance-hospitalisation en 1960, celle du Conseil d'orientation économique du Québec en 1961, d'Hydro-Québec en 1962, du Ministère de l'Éducation en 1964, ou encore l'adoption d'un Code du travail en 1964, la structuration du réseau des Universités du Québec, en 1968 et, enfin, la création d'un Ministère des Affaires sociales en 1970.

2 Bélanger Y., *Québec inc. : la dérive d'un modèle?*, Montréal, Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES), Université du Québec à Montréal, 1994 ; Édition électronique de l'Université du Québec à Chicoutimi, 2012, p. 7.

3 Bélanger Y., ibid., [1994] 2012, p.12.

4 Rocher G., « Un bilan du Rapport Parent : vers la démocratisation », *Bulletin d'histoire politique*, vol.12, n°2, 2004 ; Édition électronique de l'Université du Québec à Chicoutimi, 2006, p.7

la nation. Et ce modèle politique est fondamentalement tourné vers l'avenir. Le soir de la victoire libérale, Jean Lesage prononce son premier discours à Québec : *« C'est une victoire merveilleuse, une victoire pour les jeunes qui sont libérés du manque de sécurité face à l'avenir »*[1]. Jean Lesage souhaite non seulement un *« renouveau national »*[2] mais aussi rendre certain l'avenir de la nation, incarnée par la figure de la jeunesse, et cela passe par sa volonté *« d'instaurer au Québec un régime de vie nouveau »*[3] tel qu'il l'affirme trois fois dans son discours à Paris en 1961, annonçant des *« améliorations durables qui serviront tout autant aux générations futures »*[4]. Le « progrès » est ainsi un thème central de la rhétorique sociale-démocrate et modernisatrice de Jean Lesage. A partir de l'analyse de 147 discours de Jean Lesage archivés par la Société du patrimoine politique du Québec, il ressort que les références au *futur*, au *progrès* et à la *planification* sont les trois éléments structurant ce discours de maîtrise de l'avenir national :



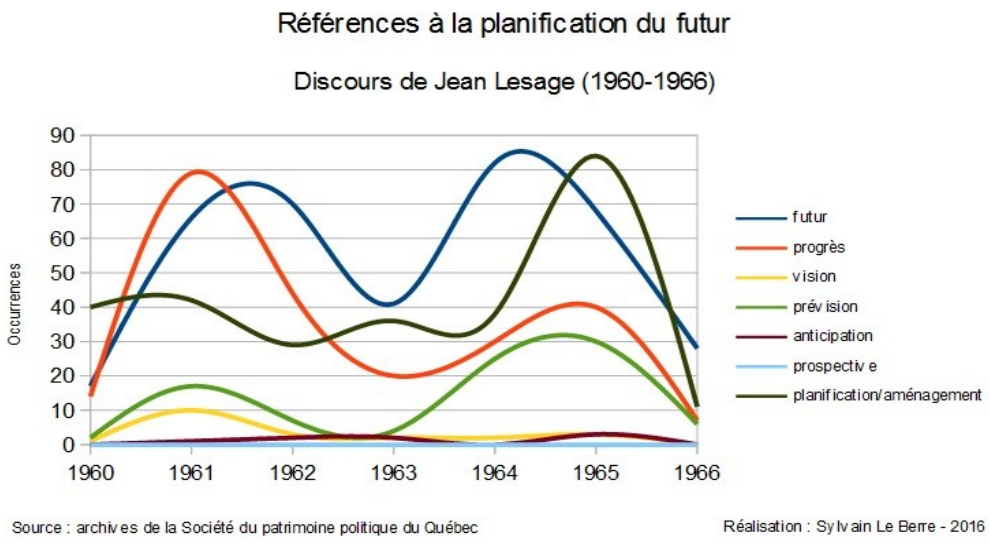
Dans les discours du Premier ministre québécois, le futur n'est concevable que comme progrès, à condition qu'il soit planifié. Plus précisément, l'analyse des discours de Jean Lesage permettent de faire ressortir que cette référence au progrès est particulièrement forte au début de son mandat, tandis que la référence à la planification est plus forte à la fin de son mandat, avec comme ligne directrice, pendant les six années de mandature, l'idée de prospérité de l'avenir :

1 Discours de Jean Lesage au Colisée de Québec le 22 juin 1960. Archives de Radio Canada. Disponible en ligne. URL: http://archives.radio-canada.ca/sports/provincial_territorial/clips/13312/

2 Jean Lesage, Discours du trône du 15 janvier 1963 à Québec. Archive de la Société du patrimoine politique du Québec, disponible en ligne. URL : http://www.archivespolitiquesduquebec.com/discours/p-m-du-quebec/jean-lesage/discours-du-trone-quebec-15-janvier-1963/

3 Discours de Jean Lesage à l'Institut France-Canada, Paris, le 6 octobre 1961. Archive disponible en ligne. URL : http://www.mrif.gouv.qc.ca/document/SPDI/FondDoc/FDOC_alloc_1514_19611006_lesage-institut.htm

4 Jean Lesage, Discours du budget du 14 avril 1961, Québec. Archive disponible en ligne. URL : https://ici.radio-canada.ca/actualite/zone_libre/2007/02/23/001-dette-ministres-des-finances.asp



Ainsi, pour grossir le trait : au sortir de ce que les souverainistes québécois appellent la « Grande Noirceur » d'une province francophone recroquevillée sur ses traditions et célébrant un âge d'or révolu, la Révolution tranquille inaugure une période d'engagement vers l'avenir, par la structuration d'un régime politique social-démocrate : un avenir *national*, un avenir de *progrès*, un progrès *planifié*.

2.2 Affirmation d'un nationalisme social-démocrate gallois : modernisation et dévolution

Si le courant social-démocrate britannique émerge au milieu du XIXème siècle[1], il n'a pas imposé quelconque modèle de gouvernement avant la fin de la Seconde guerre mondiale. Le *Post-War Consensus* britannique de 1945 correspond à l'affirmation d'un consensus politique en faveur d'une régulation dont l'inspiration emprunte au socialisme tout en préservant le cadre libéral britannique[2]. Ce qui correspond à une forme d'engagement social-démocrate – de la création du *National Health Service* marqué par l'influence de Beveridge aux politiques macroéconomiques d'inspiration keynésienne. Si les *Tories* s'y rallient au début des années 1950, ils n'auront ensuite de cesse de lutter contre ce modèle, jusqu'à la contre-révolution thatchérienne des années 1980.

1 Beer M., *A History of British Socialism*, Spokesman Books, 1984 ; Cockcroft P., *The Making of English Social Democracy*, Australian Ebook Publisher, Ebook version, 2014.

2 *« [The Labour Party was an] evolutionary party, seeking to advance towards socialism by gradual stages without any sharp break from the traditions of British society »*, Cole G.D.H., *A Short History of the British Working Class Movement 1789-1947,* Londres, Allen & Unwin, 1947, p.465-467.

2.2.1 La conversion des Travaillistes au régionalisme social-démocrate

La fin des années 1950 au Royaume-Uni n'est guère enthousiasmante. Après des effets probants dans l'immédiat de la reconstruction, la politique planificatrice travailliste s'essouffle. Les Conservateurs, une fois revenu au pouvoir, peinent également à redorer une économie britannique éreintée et se montre peu réceptif au souffle social du changement préfigurant les *« swinging sixties »*. En comparaison de la situation d'après-guerre, le retour au pouvoir du *Labour* et l'élection de Wilson en 1964 se font alors dans des conditions totalement différentes : les Travaillistes n'arrivent pas à recréer le solide *Post-War consensus* qui avait porté la modernisation politique et économique de la fin des années 1940[1]. Lors de sa première conférence suivant l'élection de 1964, Harold Wilson cherche à retrouver ce consensus d'après-guerre, tourné vers l'avenir.

> *« C'est l'état d'esprit des Britanniques d'aujourd'hui, la détermination, la volonté, l'empressement pour le changement, qui a mené le Parti travailliste au pouvoir, et qui va nous mener au succès économique* […] *Cela signifie un désir nouveau de moderniser et d'innover. Cela signifie la volonté, dans tous les domaines de l'industrie, de mettre de côté les intérêts à courte-vue pour favoriser le futur à long-terme »*[2].

Et plus loin, Wilson exprime sa volonté – aux accents sociaux-démocrates – *« de restaurer le sens d'une finalité de l'économie dans la conduite des affaires nationales, de restaurer le sens d'une finalité sociale et d'une justice sociale dans la vie de* [la] *nation »*[3]. Alors que le programme réformiste du *Labour* d'après-guerre affirme un universalisme progressiste transcendant les clivages générationnels, territoriaux et sociaux – faisant donc la sourde oreille aux demandes localistes – le *Labour* des années 1960, plus fragile, doit se tourner vers le local et sonder le futur, car l'heure est désormais à la recherche de sens après la reconstruction des années 1950. En témoigne le discours de Wilson à Brighton en 1966, appelant à un changement structurel du développement : *« un changement structurel qui reconnaît le défi posé à notre société, construite sur un développement*

---

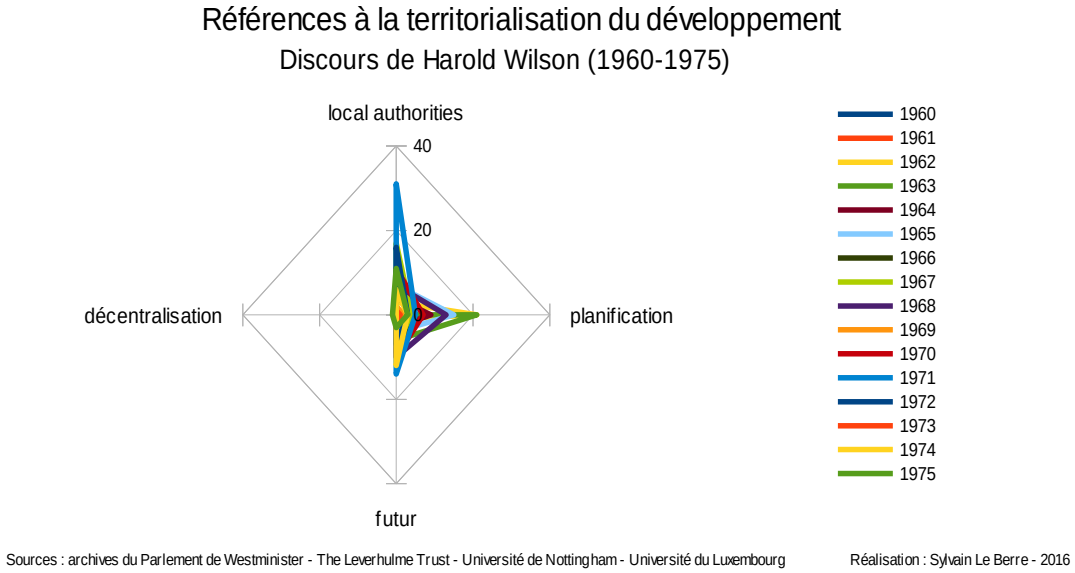
1 Blair T., « Let Us Face the Future. The 1945 anniversary lecture », Londres, Fabian Society, Fabian Pamphlet n°571, 1995, p.3.

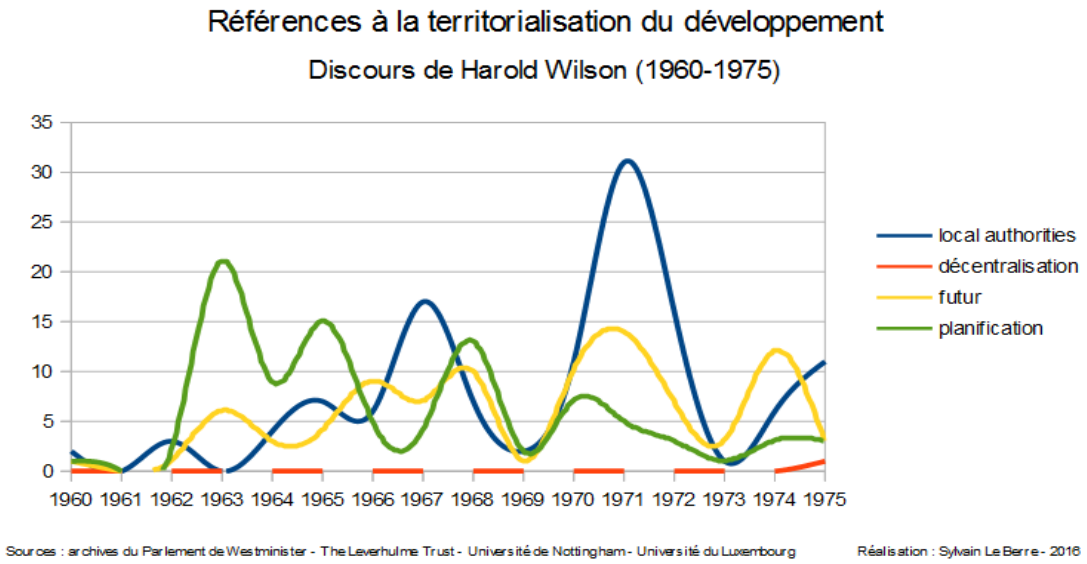
2 *« This is the mood of Britain today, the determination, the readiness, the eagerness for change which swept Labour to power, and which will now sweep our country to victory in the economic field. Let us be clear what this means. [...] It means a new willingness to modernise and to innovate. It means readiness on all sides of industry to sacrifice short-term gain for the longer-term future ».* Discours du Premier Ministre Harold Wilson à Brighton le 12/12/1964. Archive disponible en ligne. URL : http://www.britishpoliticalspeech.org/speech-archive.htm?speech=162

3 *« To restore a sense of economic purpose to the conduct of our national affairs, to restore a sense of social purpose and social justice to our national life ».* Discours du Premier Ministre Harold Wilson à Brighton le 12/12/1964. Archive disponible en ligne. URL : http://www.britishpoliticalspeech.org/speech-archive.htm?speech=162

régional déséquilibré »[1]. En somme, alors que les années 1940 sont pour le gouvernement britannique une affirmation unitaire d'un futur centralisé, les années 1960 sont une interrogation pluraliste d'un futur régionalisé.

C'est pourquoi le *Labour*, pourtant longtemps réticent à la décentralisation au nom d'une lutte sociale déterritorialisée car universelle, se convertit au régionalisme dans les années 1960. En étudiant les discours de Harold Wilson, on voit apparaître une relation triangulaire entre le futur, la planification et la promotion des autorités locales. Il ressort par ailleurs de ce diagramme, que la référence à la décentralisation n'apparaît pas stricto sensu dans les discours étudiés.





1 *« Structural change which recognises the challenge to our society brought about by uneven regional development »*. Discours du Premier Ministre Harold Wilson à Brighton le 04/10/1966. Archive disponible en ligne. URL : http://www.britishpoliticalspeech.org/speech-archive.htm?speech=164

Si on entre plus en détail dans la chronologie, on aperçoit deux épisodes de références appuyées aux autorités locales : autour de 1967 et autour de 1971. Il ressort également que la seule référence stricto sensu à la dévolution, dans les discours que nous avons pu étudier, n'apparaît qu'en 1975 :

2.2.2 De la révolution sociale aux prémices d'un nationalisme gallois progressiste

Si, dans l'immédiat de l'après-guerre, le Pays-de-Galles est encore structuré socialement en communautés soudées et repliées dans les *valleys* industrielles et les propriétés agricoles, la population galloise va connaître la même vague de changement, à la fin des années 1940 et tout au long des années 1950, que dans le reste du Royaume-Uni. Dans l'entre-deux-guerres, déjà, des intellectuels Gallois proches du Parti Libéral s'activent à la défense d'un nationalisme libéral par la publication d'une brochure intitulée *The Welsh Outlook*, de 1914 à 1933. La brochure traite de différents thèmes de changement dans la société galloise en mettant en avant l'idée d'une spécificité culturelle et politique du Pays-de-Galles : de fait, s'il est difficile de mesurer l'influence de cette brochure sur les Gallois, elle apparaît comme un moment fondateur du nationalisme politique libéral au Pays-de-Galles[1]. Dès 1914, *The Welsh Outlook* communique mensuellement sur des thèmes comme la culture, le changement social puis, à partir de 1918, sur la dévolution, la planification régionale, et *« le futur politique du Pays-de-Galles »*[2]. Mais, si cette brochure rassemble la sphère intellectuelle libérale galloise, il faut véritablement attendre l'essor industriel gallois des années 1950, qui va entraîner une mobilité accrue de la population[3], pour assister à une *« révolution sociale »*[4] au Pays-de-Galles, selon les termes de Rosser et Harris, marquant l'aube de ce que Martin Johnes appelle une *« nouvelle société »*[5]. C'est d'ailleurs en ces termes que le journaliste Goronwy Rees annonce en 1964 qu'*« un nouveau monde et une nouvelle société émergent de la renaissance industrielle du Sud-Galles. Même la structure démocratique de classe*

1 Jenkins G., « The Welsh Outlook 1914-1933 », *National Library of Wales Journal*, 24 IV, 1986 ; Von Rothkirch A., « Visions of Wales: Welsh intellectual thought in The Welsh Outlook, 1914-1933 », Conference Paper, *20th Conference of Welsh Writing in English*, 06/04/2008

2 *The Welsh Outlook*, Cardiff, The Welsh Outlook Press, vol.5, n°3, 1918, p.23-24, p.77-80.

3 Johnes M., *Wales since 1939*, Manchester University Press, 2012, p.122-123.

4 Rosser C., Harris C., *The Family and Social Change,* Londres, Routledge, 1965, p.12 ; cité dans Johnes M., op.cit., 2012, p.131.

5 Johnes M., op.cit., 2012, p.120-145.

est en train de changer au Pays-de-Galles »[6]. Et c'est sur cette vague sociale que le mouvement nationaliste gallois va s'appuyer pour se moderniser et porter ses idées de changement politique.

Dans les années 1950, grandit en effet au Pays-de-Galles le sentiment qu'il existe un *Welsh Wales* spécifique, à la culture opprimée par une Angleterre étrangère à celle-ci[1]. C'est dans ce contexte que le village de *Tryweryn* se révolte contre l'exploitation de son eau par le voisin anglais. Tout un village se mobilise alors, porté par un commun sentiment d'appartenance, vaguement nationaliste, mais attisé par *Plaid Cymru*. Si l'influence de ce parti sur la mobilisation de *Tryweryn,* et l'influence plus large d'une doctrine nationaliste est discutable, il apparaît en revanche que ce sentiment de former un peuple gallois peut rapidement se transformer en nationalisme[2], sans pour autant provoquer de grands changements sur le plan électoral : si *Plaid Cymru*, désormais dirigé par l'emblématique Gwynfor Evans, progresse dans les années 1950, son poids reste limité, représentant à la fin des années 1950 à peine plus de 5% des électeurs gallois. En revanche, l'affaire de *Tryweryn* a contribué à renforcer l'image de *Plaid Cymru* auprès de la communauté de langue galloise.

Plaid Cymru bénéficie de l'agilité politique et du modernisme de son leader Gwynfor Evans, que James Griffiths, premier *Secretary of State for Wales*, tient d'ailleurs en haute estime :

> *« il n'est pas bercé d'illusions, c'est un homme d'affaire qui a réussi, un non-conformiste fidèle et un politicien avisé. Sa première décision d'envergure a été de changer le nom de son parti, abandonnant « Nationaliste » pour ne garder que* Plaid Cymru *: le Parti du Pays-de-Galles. Il a structuré la base de son parti sur trois piliers de la communauté galloise : les vieux Libéraux qui, avec le déclin de leur propre parti, y trouvent un nouveau souffle ; la jeunesse gallophone issue des écoles galloises ; et tous ceux qui voient dans* « Plaid » *le seul espoir de défaire les Travaillistes. C'est parce qu'il a réussit à rassembler ces différents votes, en plus des déçus du* Labour*, que* « Plaid » *a construit son succès électoral. »*[3]

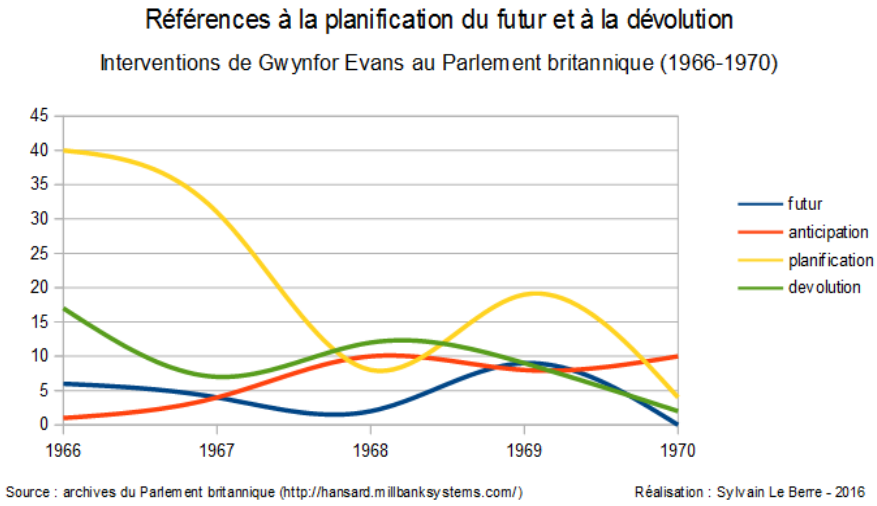
6 *« A new world and a new society are coming into being as a result of the industrial renaissance of Souht Wales. Even the democratic class structure of Wales is changing »*, Rees G., « Have the Welsh a future ? » *Encounter*, Mars 1964. Cité dans Johnes M., op.cit., 2012, p.120.

1 Johnes M., op.cit., 2012, p.214.

2 *« [The] Welsh nationalist feeling can be inflamed more easily than might be supposed »*. Note du Ministère des Affaires galloises à l'Ambassade anglaise aux États-Unis, juin 1958 ; cité dans Johnes M., op.cit., 2012, p.216.

3 Griffiths J., *Pages of Memory*, Londres, J.M. Dent & Sons Ltd, 1969, p.200.

Evans fait en effet partie de ces nouveaux nationalistes non-conservateurs. Comme les souverainistes libéraux du Québec, comme les régionalistes de l'UDB ou du CELIB en Bretagne, Griffiths va contribuer à moderniser le discours nationaliste en y intégrant les éléments discursifs de son temps : planification, modernisation, progrès, futur. A l'analyse d'un échantillon de 207 interventions de Gwynfor Evans au Parlement britannique, lors de son premier mandat de député (1966-1970), il ressort en effet que le thème de la planification est central, à cette époque, dans la rhétorique politique du leader nationaliste de *Plaid Cymru*. Si la référence à la planification est particulièrement importante au début de son mandat, dans la perspective de la politique britannique wilsonnienne, il fait référence de manière croissante à l'anticipation ; tandis que la dévolution n'apparaît pas encore comme un thème majeur des interventions de Gwynfor Evans à Westminster[1].



La victoire de Gwynfor Evans aux élections partielles de 1966 à Carmarthen force le gouvernement *Labour* à reconsidérer son approche de la dévolution[2]. Jusqu'alors le *Labour Party in Wales* avait toujours hésité entre l'adhésion au centralisme travailliste et la promotion de la dévolution ; avec le tournant des années 1960, le débat au sein du Labour sur la modernisation de l'administration et de la démocratie britannique, va ouvrir un intérêt nouveau pour la dévolution au sein du mouvement travailliste[3]. C'est pourquoi en 1968 le Premier Ministre Wilson crée *The Royal*

1 La dévolution va en revanche devenir le thème majeur des interventions de G. Evans durant son deuxième mandat, de 1974 à 1979. Il peut paraître surprenant que G. Evans ne s'exprime que peu directement sur la dévolution avant 1970. Cela s'explique premièrement par le fait que les interventions étudiées se situent à Westminster, et donc, deuxièmement, que Evans concentre ses interventions sur la défense des intérêts gallois dans le cadre des réformes ou projets de Westminster – dont la dévolution ne fait pas encore partie. Mais Evans intervient constamment sur la promotion des intérêts économiques gallois, la défense de la langue galloise dans la perspective du *Welsh Language Act* de 1967, et la défense des autorités locales galloises.

2 Mitchell J., *Devolution in the UK*, Manchester, Manchester University Press, 2009, p.144.

3 Mitchell J., ibid., 2009, p.144, p.146.

Commission on the Constitution – ultérieurement appelée Commission Kilbrandon – qui mènera de 1969 à 1973 des études et réflexions sur l'aménagement de l'équilibre constitutionnel du Royaume-Uni, et en particulier sur la possibilité de la dévolution. La fin des années 1960 et le début des années 1970 voient ainsi s'opérer une convergence, particulièrement au sein du Parti travailliste gallois, entre l'idée de nation et l'idée de modernisation – comme cela avait été le cas à la fin des années 1940 dans une perspective centralisatrice – mais cette-fois le débat s'est déplacé sur la nécessité d'une régionalisation sociale-démocrate. Or, parallèlement, le nationalisme gallois adopte une perspective plus moderne. Il y a donc une correspondance, à partir des années 1960, entre l'approche travailliste et l'approche nationaliste galloise, qui s'opère par la convergence vers la sociale-démocratie et le consensus pour la modernisation.

2.3 Émergence d'une sociale-démocratie régionale bretonne : rattrapage régional et modernisation territoriale

« Avant-guerre, deux cultures politiques dominent en Bretagne : les « Bleus », laïques et républicains dominés par le courant radical-socialiste et les « Blancs », conservateurs, dont le catholicisme est la principale référence »[1]. Mais, sous les IVème et Vème Républiques, la Bretagne connaît de profondes mutations politiques, basculant dans le giron de la démocratie-chrétienne centriste et de la sociale-démocratie de gauche, toutes deux en faveur d'un rapport décentralisé du pouvoir.

2.3.1 De la bipolarisation entre le gaullisme et la démocratie-chrétienne à l'émergence d'une sociale-démocratie régionaliste

De la fin des années 1940 à la fin des années 1950, la démocratie-chrétienne, représentée par le Mouvement Républicain Populaire (MRP), tient les rênes de la Bretagne. Les élections législatives de 1951 en ont renforcé l'influence sur la région, le score du MRP étant en Bretagne dix

1 Mathieu E., Scuiller S., « La vie politique en Bretagne depuis la Seconde Guerre mondiale », *L'Ouest en mémoire*, Institut National de l'Audiovisuel (INA), 2009. Disponible en ligne. Consulté le 12/02/2015. http://fresques.ina.fr/ouest-en-memoire/parcours/0002/la-vie-politique-en-bretagne-depuis-la-seconde-guerre-mondiale.html

fois supérieur qu'à l'échelle nationale[1]. Mais les élections de 1951 sont aussi marquées par la victoire du gaullisme au niveau national, à travers le Rassemblement du Peuple Français (RPF). La dissolution du RPF en 1953 va renforcer le poids de la démocratie-chrétienne dans les grandes villes de Bretagne, Henré Fréville (MRP) devenant par exemple le maire de Rennes, de 1953 à 1977. Dès la fin de la IVème République, la Bretagne est donc dominée par la démocratie-chrétienne, reflétant le poids du catholicisme et des notables locaux dans la vie politique régionale. Si les mouvements de gauche, de la Section Française de l'Internationale Ouvrière (SFIO) au Parti Communiste Français (PCF), s'organisent à la fin des années 1950, et notamment en 1958 contre le projet de constitution gaulliste pour la Vème République, cela ne se traduit pas dans les urnes, puisque le projet de constitution est approuvé à près de 85% des suffrages en Bretagne, soit 5 points de plus que la moyenne française, et les partis de gauche s'étant opposés au projet gaulliste échouent aux législatives quelques semaines plus tard[2].

A partir des années 1960, la Bretagne voit se dessiner une bipolarisation de sa vie politique entre le gaullisme et la démocratie-chrétienne. Mais les référendums de 1961 et 1962 confirment la domination gaulliste, via le nouveau parti gaulliste Union pour la Nouvelle République (UNR). Si le choc social et politique de 1968 donne plus de force aux courants sociaux-démocrates bretons, et contribue à relancer le régionalisme politique en Bretagne[3], il est aussi caractérisé par un dernier engouement électoral en faveur du gaullisme. A la fin des années 1960, la Bretagne reste donc largement marquée par la démocratie-chrétienne et le gaullisme, tout en voyant émerger sur sa gauche de nouvelles forces régionalistes sociales-démocrates comme l'Union Démocratique Bretonne. Le poids régional grandissant de la sociale-démocratie et l'influence des notables chrétiens-démocrates explique l'engouement des élites économiques et politiques bretonnes pour la régionalisation fonctionnelle et économique du CELIB. Illustrant parfaitement le lien, au sein du CELIB, entre la sociale-démocratie et la démocratie-chrétienne, René Pleven, Président du CELIB,

1 Mathieu E., Scuiller S., ibid., 2009.
2 Mathieu E., Scuiller S., ibid., 2009.
3 La rencontre socialiste de Grenoble en 1966 traduit cette adhésion de la gauche au régionalisme, en critiquant l'étatisme centralisateur et bureaucratique tant du gaullisme que du socialisme traditionnel, en se posant en faveur d'une démocratie régionale (voir Fournis Y., *Les régionalismes en Bretagne : la région et l'État. Structures et dynamiques des répertoires d'action 1950-2000*, Thèse de doctorat, Université de Rennes 1, 2004, p.227). La rencontre de Saint-Brieuc de 1966 reprend la critique du jacobinisme. Ce mouvement aboutit au célèbre texte de M. Rocard « Décoloniser la province » (1966), faisant de la région un lieu de lutte démocratique et progressiste : *« Le rapport Rocard suscite un consensus général, constituant d'une certaine manière cette synthèse entre régionalisme et socialisme que ne pouvait sans doute guère réaliser la gauche bretonne, encore largement dépendante du régionalisme posé par le CELIB et privilégiant avant tout une critique du régime gaulliste »* (Fournis Y. ibid. 2004, p.228).

est au départ un centriste de sensibilité démocrate-chrétienne mais dirige, de 1945 à 1953, l'Union démocratique et socialiste de la Résistance (UDSR), certes centriste mais plutôt social-démocrate.

2.3.2 La correspondance entre sociale-démocratie, région, et futur

Le tournant de la mutation politique bretonne s'amorce à l'aube des années 1960, alors que la Bretagne s'industrialise et entre dans la société de consommation. Revigorant le régionalisme breton à travers le leitmotiv du « rattrapage régional », le CELIB est porté politiquement par le Mouvement pour l'organisation de la Bretagne (MOB) créé en 1957, lequel réunit des forces régionalistes de droite comme de gauche, mais qui ne parvient pas à empêcher le clivage aboutissant à la création en 1964 de l'Union Démocratique Bretonne (UDB), plus clairement marquée à gauche. Cependant, à sa création, le CELIB embrasse l'ensemble de la sociale-démocratie et de la chrétienne-démocratie bretonne, des élus aux organisations professionnelles. L'orientation stratégique du CELIB correspond néanmoins à la perspective générale sociale-démocrate, déjà aperçue au Pays-de-Galles et au Québec, d'encadrement du marché et de régulation par l'État, appuyé par la concertation des forces vives et des notables régionaux, pour la recherche de consensus entre la région et l'État[1]. La spécificité du CELIB, c'est qu'il n'adhère pas à une perspective séparatiste ou révolutionnaire, mais cherche au contraire à appuyer sa perspective régionaliste sur les politiques publiques nationales[2]. Car en Bretagne l'adhésion au prisme social-démocrate, au sens large, se reporte aussi sur l'idée de nation, comme l'écrit René Pleven en 1961 : *« le patriotisme breton* […] *cohabite avec le patriotisme français »*[3].

Respectueux du cadre général de l'État central, le CELIB intègre la rhétorique de la modernisation en la combinant à un discours promouvant la régionalisation, contre la fragmentation départementale du territoire :

> *« Le CELIB peut entreprendre aujourd'hui avec l'autorité suffisante l'une des tâches essentielles pour lesquelles nous l'avons mis sur pied. Par-delà le cadre départemental trop étroit, il peut poser les problèmes d'ensemble de la Bretagne, promouvoir une*

1 Fournis Y., ibid., 2004, p.219.
2 Fournis Y., ibid., 2004, p.216.
3 Pleven R., *Avenir de la Bretagne*, Paris, Calmann-Lévy., 1961, p.216.

politique régionale de modernisation et d'équipement, défendre la part de notre province dans les grands équipements régionaux. »[1]

En publiant *Avenir de la Bretagne*, René Pleven traduit bien cette correspondance entre sociale-démocratie, nation et futur. Le CELIB produit ce consensus autour de l'idée de modernisation comme perspective d'organisation collective de l'avenir[2]. Inspiré par la culture chrétienne-démocrate du compromis et sociale-démocrate de la régulation, le CELIB s'est doté de cette vision stratégique cherchant à élaborer un consensus, tourné vers l'avenir, entre les acteurs du développement régional. Dans *Avenir de la Bretagne*, René Pleven articule ainsi un diagnostic des forces et des faiblesses de la Bretagne, car il considère que *« les dix années qui vont s'écouler de 1961 à 1970 seront cruciales pour la Bretagne »*[3] et qu'il est donc nécessaire d'en appeler à l'action collective et à la réforme tant de l'économie que de la démocratie locale. Il lance ainsi un appel à une transformation du modèle productif breton et à une *« politique rationnelle d'aménagement du territoire et d'expansion de l'économie »*[4]. L'invention d'un avenir régionalisé s'accompagne donc d'un appel à la modernisation et à la planification du développement territorial, qui augure la vague prospective et aménagiste des années 1960 en France.

1 *La Vie bretonne*, juin 1952, n°14, p.2.
2 Pleven R., op. cit., 1961, p.195.
3 Pleven R., op. cit., 1961, p.19.
4 Pleven R., op. cit., 1961, p.144-145.

*

* *

De la marginalisation politique aux nationalismes conservateurs

La Bretagne, le Pays-de-Galles et le Québec ont en commun d'avoir été des provinces avalées par des centres politiques à l'influence grandissante, en voie d'étatisation, et portés par des nationalismes naissants. De ce premier constat commun découle en revanche des différences : la Bretagne a littéralement été dissoute dans une république nationale « une et indivisible » ; le Canada-français, avant de devenir la Province du Québec, a d'abord constitué un des deux territoires historiques du Canada, avant d'être lui-même intégré, et dominé, par le Canada anglophone, tout en conservant des prérogatives culturelles, et juridiques – dans le cadre d'un fédéralisme naissant. Le Pays-de-Galles, à l'image du Québec, a perdu toute consistance politique en étant annexé par l'Angleterre, mais a pu conserver des prérogatives culturelles au sein d'un Royaume-Uni reposant sur une configuration de nations.

Sur le plan des représentations politiques de ces territoires par leurs élites, mis à part le soulèvement du Canada-français contre la domination anglaise au début du XIXème siècle, ces territoires ont en commun de ne voir apparaître un nationalisme politique qu'à la toute fin du XIXème, début du XXème. Ces nationalismes ont en commun d'avoir été essentiellement réactionnaires et traditionalistes jusqu'à l'entre-deux-guerres.

En termes de légitimation politique, l'investissement politique du temps et l'investissement politique du territoire par ces mouvements, se font donc de manière majeure sur le mode d'un désir de retour à la grandeur du passé, tant sur le plan culturel, social, que politique. S'il y a un relatif investissement politique du futur il se fait sur le mode conservateur, et l'on ne trouve point d'investissement politique du territoire par l'anticipation tel que cela apparaîtra au tournant des années 1950.

Modernisation sociale-démocrate du répertoire idéologique des mobilisations périphériques

Le thème de la *modernisation* apparaît comme un élément central du discours social-démocrate, qui remplace l'appel à la révolution par l'appel à la *nation* et à la *prospérité*[1]. Cet appel, s'il se différencie de l'utopie par son injonction à la réforme, à la rationalisation et à la planification, est

fondamentalement tourné vers le futur : *« une fonction clef du discours modernisateur est l'établissement d'une direction et la construction d'une cohérence* […] *En ce sens, le discours modernisateur repose* […] *sur un futur souhaité, un futur qui définit une trajectoire de changement »*[2].

Au Pays-de-Galles, en Bretagne et au Québec, le développement des conceptions sociales-démocrates du changement vont contribuer à l'affirmation, dans ces territoires, d'une volonté de *maîtriser l'avenir*, et d'*organiser le territoire* par plus de planification, et de concertation entre État et les territoires, accompagnée d'une demande de réforme des institutions. Ces conceptions sociales-démocrates de la politique – c'est-à-dire la politique à la fois comme changement et régulation pour la formation d'un futur commun – portent les idées de renouvellement social, économique et politique par la planification, la décentralisation et la concertation, dans une volonté de régulation du marché (*« les moyens de ce renouvellement consistent en partie à confier à la société une plus grande responsabilité du développement général. En élaborant la planification, nous sommes mieux à même d'apercevoir les conséquences possibles de diverses décisions et nous sommes plus capable de nous protéger* […] *La collaboration de chacun est cependant primordiale pour arriver à un renouvellement social de la vie quotidienne des travailleurs »*[3]).

S'il ne s'agit pas de confondre nationalisme/souverainisme et démocratie-chrétienne/sociale-démocratie, on peut toutefois percevoir que les années 1960, en Bretagne comme au Pays-de-Galles et au Québec, voient se poser les bases d'une démocratie sociale et libérale régionale, qui ne sera pas sans importance dans la première vague de planification du futur et d'anticipations territoriales. Ainsi, il apparaît bien que la conversion idéologique des mobilisations périphériques aux conceptions modernisatrices et régulatrices de la sociale-démocratie au milieu du XXème siècle explique le développement d'un investissement politique du futur par ces forces politiques périphériques.

1 Andersson J., *The Library and the Workshop. Social democracyy and capitalism in the knowledge age*, Stanford, Stanford University Press, 2010, p.8.
2 Andersson J., ibid., 2010, p.17.
3 Lettre du 10 mai 1973 de Olof Palme à Willy Brandt et Bruno Kreisky. Dans Brandt W., Kreisky B., Palme O., *La sociale-démocratie et l'avenir*, Paris, Gallimard, 1976, pp.113-114.

Chapitre IV : planifier la régionalisation de l’avenir

Introduction

Les périphéries galloises, bretonnes et québécoises se réveillent dans les décennies suivant la Seconde guerre mondiale. Plus particulièrement, les années 1960 apparaissent comme étant une décennie cruciale pour l'institutionnalisation de ces espaces politiques « régionaux », dans un contexte de reconfiguration des relations centre-périphérie. Nous avons montré au chapitre précédent que la première étape fut la transformation du répertoire idéologique des mobilisations périphériques à travers l'adoption d'un discours social-démocrate. Dans ce quatrième chapitre, nous souhaitons montrer que l'institutionnalisation de ces espaces politiques se réalise également à travers la politique territoriale, et plus particulièrement à travers deux choses : la régionalisation de la planification du développement économique, et la construction d'une capacité d'expertise projective régionalisée.

Après avoir étudié comment la planification et l'anticipation territoriale avaient été intégrées, domestiquées et développées par les administrations centrales, il s'agit donc dans ce quatrième chapitre de retracer comment ce processus s'est opéré au niveau infra-national. Nous faisons l'hypothèse que cette domestication régionale de la planification se réalise conjointement en Bretagne, Pays-de-Galles et Québec, portée par une dynamique partagée de territorialisation fonctionnelle de l'État et de montée en puissance des mobilisations périphériques, réclamant une coproduction du développement économique. Mais nous faisons aussi l'hypothèse que cette régionalisation ne se réalise pas de la même manière dans ces trois territoires, en raison de capacités politiques différenciées. En effet, au regard de ce quatrième chapitre, nous pourrons constater que la régionalisation du développement économique ne s'est pas opérée de manière strictement homogène dans ces espaces intermédiaires, mais bien au contraire selon des trajectoires institutionnelles et politiques qui leur sont propres.

Après avoir étudié au chapitre précédent comment la sociale-démocratie a favorisé un investissement politique du futur basé sur les catégories de progrès, de modernisation et de développement économique, nous souhaitons également montrer dans ce quatrième chapitre que le développement des anticipations régionalisées s'est étayé sur la structuration d'une capacité d'expertise insérée dans le champ de la planification et du développement économique. Nous

montrerons en effet que les forces politiques locales vont se structurer au niveau régional pour contester ou, tout du moins, négocier les projets du centre étatique, et ne vont pouvoir le faire qu'en produisant elles-mêmes leur vision politique du futur et du développement territorial.

En d'autres termes, nous souhaitons montrer dans ce chapitre que l'institutionnalisation des espaces régionaux, comme territoires légitimes d'action publique et de démocratie, se réalise dans un mouvement croisé de territorialisation étatique et de régionalisme politique. Ce mouvement s'opérant à la charnière d'une régionalisation du développement économique et d'une régionalisation des anticipations territoriales. En somme, ce serait parce que les régions et nations périphériques se sont emparées de l'anticipation stratégique, tout en l'intégrant à une dimension planificatrice et démocratique, que celles-ci ont progressivement renforcé leur légitimité politique, voire bâti leur souveraineté politique, comme au Québec.

1. La régionalisation de la planification en Bretagne : de la régionalisation fonctionnelle à la régionalisation politique

Dans un contexte français d'invisibilité politique des espaces régionaux depuis la Seconde guerre mondiale, l'institutionnalisation politique de ces espaces va se réaliser à la croisée d'une régionalisation fonctionnelle de la planification, c'est-à-dire *top-down*, et d'un régionalisme économique *bottom-up* dans la foulée, pour la Bretagne, du Comité d'étude et de liaison des intérêts bretons (CELIB), lequel va contribuer à bâtir une véritable expertise régionale (et régionalisée) face au monopole de l'expertise jusqu'alors détenu par l'appareil central de l'État.

1.1 Entre régionalisation du plan et institutionnalisation de l'espace régional

Il s'agit ici de montrer que l'institutionnalisation de l'espace régional, en France, et plus particulièrement en Bretagne, n'est tout d'abord possible que parce que le projet modernisateur du centre étatique se transforme, notamment dans les années 1960, pour adopter une perspective

davantage régionalisée, même si, dans le cadre républicain et jacobin du régime français, la capacité décisionnelle reste stato-centrée.

1.1.1 Une régionalisation planificatrice au nom du consensus national

Les régions n'apparaissent qu'en 1982-1986, les départements sont sous tutelle des préfets et les villes manquent de moyens : de la fin des années 1950 aux années 1960, c'est donc par l'État que passe toute décision. En France, dans les Trente Glorieuses, la décision politique s'inscrit ainsi dans une architecture décisionnelle basée sur un « centralisme » jacobin, c'est-à-dire qui repose sur un consensus selon lequel la nation est l'espace démocratique légitime et l'État-nation centralisé la forme politique et administrative la plus pertinente. Jean-Pierre Gaudin écrit à ce propos :

> *« Le centralisme français était ainsi inscrit jusque dans les cœurs* […] *au début des années 1960, encore, une correspondance étroite s'établissait entre la quasi-centralité géographique de Paris dans l'Hexagone et son rôle éminent de commandement politique, administratif et économique sur l'ensemble du territoire »*[1].

Alors qu'on perçoit souvent De Gaulle comme le chantre du centralisme et de l'étatisme, c'est paradoxalement sous sa gouverne que la régionalisation fonctionnelle va s'opérer, même si elle est favorisée, pour ce qui concerne la planification, par le travail de sape des forces politiques locales auprès du CGP, comme nous allons le présenter ultérieurement. Paradoxalement, donc, le passage de la IVème République à la Vème République marque une césure dans la gestion territoriale et dans le processus de régionalisation :

> *« si jusqu'au début des années 1960, l'aménagement du territoire et la planification régionale sont gérés conjointement par les élites « modernisatrices » et les élites régionales, la donne change sous le régime gaulliste. La régionalisation planificatrice et l'aménagement du territoire sont au centre du projet modernisateur du régime »*[2].

Alors que les élites régionalistes sont sorties disqualifiées de la guerre, notamment en Bretagne, le projet modernisateur gaulliste souhaite s'appuyer sur ces élites économiques locales, et

1 Gaudin J-P., *Gouverner par contrat*, Paris, Presses de Sciences Po, 2e édition, 2007, p.17.
2 Pasquier R., *La capacité politique des régions. Une comparaison France-Espagne*, Thèse de doctorat, Université de Rennes 1, 2000, p.97.

adopte une régionalisation fonctionnelle pour gagner en efficacité : c'est ainsi qu'une première réforme régionale est mise en œuvre avec le décret du 2 juin 1960 instituant les Circonscriptions d'action régionales. L'idée est d'intégrer les groupes socioprofessionnels à la définition de l'intérêt général et à la rénovation du système : la région apparaît alors comme le cadre du dialogue avec « les forces vives »[1]. La réforme de 1964 réaffirme la légitimité du cadre régional dans le projet modernisateur gaulliste en calquant les subdivisions des administrations déconcentrées de l'État sur les circonscriptions régionales, en réorganisant ces services autour du Préfet de région, et en créant les Commissions de développement économique et régional (CODER) afin de favoriser la concertation régionale sur le développement économique. Cette régionalisation fonctionnelle et économique va donc constituer une fenêtre d'opportunité pour un régionalisme républicain acceptant le centralisme étatique, à l'image du Comité d'Étude et de Liaison des Intérêts Bretons (CELIB) : le projet « providentiel » du centralisme étatique s'appuie désormais, en retour, sur une coopération régionale.

La régionalisation est poussée par la conception modernisatrice de De Gaulle qui considère que *« ce sont les activités régionales qui apparaissent comme les ressorts de* [la] *puissance économique de demain »*[2]. Il ne s'agit pas encore de créer un échelon politique régional, mais de délimiter un périmètre d'action territorial plus large que le département : c'est pourquoi il s'agit d'une *régionalisation fonctionnelle*, qui articule la question « régionale » avec la politique de planification et d'aménagement du territoire, élaborée par l'administration centrale[3]. Après la Libération, la réflexion sur la régionalisation commence sous la IVème République, sous l'influence du mouvement fédéraliste français, très actif sur la question de l'aménagement[4]. Elle entre ensuite dans une phase de « coproduction » à la fin de la IVème République, sous l'influence de mobilisations régionalistes à l'image du CELIB breton. Mais elle connaît son apogée aux débuts de la Vème République, sous l'impulsion modernisatrice et planificatrice de De Gaulle[5], dont la conception hiérarchique de l'action publique met fin, de fait, à la coproduction régionale de l'aménagement, telle qu'elle avait pu s'ébaucher avec le CELIB[6].

1 Frinault T., *Le pouvoir territorialisé en France*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2012, p.61.
2 De Gaulle C., 24 mars 1968. Référence bibliographique non donnée par l'auteur. Cité dans Frinault T., op. cit., 2012, p.9.
3 Quermonne J-L., « Vers un régionalisme « fonctionnel » ? », *Revue française de science politique*, 13 (4), 1963, p.849-876.
4 Pasquier R., « La régionalisation française revisitée : fédéralisme, mouvement régional et élites modernisatrices (1950-1964), *Revue française de science politique,* 53 (1), 2003, p.101-125.
5 Grémion C., « Le général De Gaulle, la régionalisation et l'aménagement du territoire », dans Institut Charles De Gaulle, *De Gaulle en son siècle*, Paris, Plon et La Documentation française, 1992, p.483-502.
6 Frinault T., op. cit., 2012, p.60.

De Gaulle initie la réforme administrative de l'aménagement du territoire par la publication de treize décrets et six arrêtés en 1963, qui révisent la répartition des compétences en matière de planification, en faveur du Commissariat général du plan, et qui créent la DATAR – dont le délégué général, Olivier Guichard, est un fidèle de De Gaulle – afin de doter le système planificateur de connaissances et d'une capacité de synthèse[1]. Avec De Gaulle l'aménagement s'émancipe des enjeux du MRU et du rééquilibrage entre ville et campagnes pour se concentrer sur le rééquilibrage entre Paris et les capitales régionales – les « métropoles d'équilibre » – afin que celles-ci puissent rivaliser avec les grandes villes européennes. Il s'agit également de (re)nouer le dialogue avec les « forces vives » régionales tout en mettant un terme *« au saupoudrage clientéliste du gouvernement départemental particulièrement prégnant sous la IVème République »*[2]. La création des Commissions de développement économique et régionale (CODER), en 1964, correspond à cet objectif de régionalisation économique, lequel s'accompagne d'un régionalisme fonctionnel avec la réorganisation des services de l'État autour du Préfet de région, qui préside la conférence administrative régionale, chargée de préparer et d'exécuter les programmes du plan. En fait, et c'est un leitmotiv sur la question régionale, De Gaulle voit dans la régionalisation une manière de rénover, non seulement l'État, mais aussi la démocratie[3]. Si les CODER sont des structures consultatives régionales, elles cloisonnent le processus décisionnel et apparaissent comme le moyen de contrôler les velléités des comités régionaux d'expansion économique[4]. Les responsables régionaux aident l'État à préciser ses programmes et ses objectifs, mais c'est bien le Centre qui définit et élabore la stratégie et le plan.

1.1.2 Le mouvement des comités d'expansion : vers une régionalisation coproduite

Ce mouvement de régionalisation fonctionnelle de l'État s'inscrit donc en réponse à un régionalisme montant des territoires, notamment à travers l'action antérieure des comités régionaux d'expansion économique. Ce mouvement des comités d'expansion est largement lié à l'apparition du Comité d'étude et de liaison des intérêts bretons (CELIB), c'est pourquoi, avant de présenter

1 Frinault T., op. cit., 2012, p.61.
2 Frinault T., op. cit., 2012, p.62.
3 François B., *Le régime de la Cinquième République*, Paris, La Découverte, 1998, p.14. Cité dans Frinault T., op. cit., 2012, p.61.
4 Frinault T., op. cit., 2012, p.62-63.

l'histoire et les conséquences politiques de ce dernier, il convient de rappeler tout d'abord les grandes lignes de ce mouvement de régionalisme économique né dans les années 1940, et florissant dans les années 1950.

Les prémices du mouvement des comités d'expansion se situent dans les années 1940. Le régime de Vichy avait incité les industriels à se regrouper au sein de comités économiques locaux pour favoriser le développement économique de leur territoire. C'est ainsi qu'est créé en 1943 le Comité d'étude et d'aménagement de Reims. Ce mouvement se prolonge au niveau départemental, après la Libération, avec, par exemple, la création du Comité d'aménagement et du plan de la Moselle, en 1947, ou encore la création de la Commission départementale d'équipement et d'aménagement du territoire à l'initiative du Conseil général de Meurthe-et-Moselle, en 1948. Les années 1950 caractérisent la régionalisation de ce mouvement avec la création du CELIB en 1950-1951, lequel est le premier comité d'expansion constitué à l'échelle régionale, bientôt suivi par de nombreux autres comités dans les régions françaises. Le mouvement fédéraliste français s'active particulièrement pour structurer et fédérer ce mouvement. Créée en 1944, *La Fédération,* l'officine fédéraliste française, est ainsi à l'initiative de l'organisation nationale des comités d'expansion et contribue activement à la mise à l'agenda de la régionalisation dans les années 1950, en agissant comme un véritable réseau politique[1]. Les revues du mouvement, comme *Fédération*, *Le Bulletin fédéraliste* ou encore *XXe siècle fédéraliste*, contribuent à la diffusion des conceptions fédéralistes et régionalistes de l'action publique et de la démocratie[2]. C'est aussi *La Fédération* qui est à l'initiative des « Journées nationales de la mise en valeur des régions de France », les 2 et 3 février 1952, à Reims, lors desquelles sont réunis les représentants des comités d'expansion, pour réfléchir aux déséquilibres économiques régionaux. Et Gilbert Gauer, délégué général de *La Fédération,* est le secrétaire général de la première « Conférence nationale des comités régionaux d'études pour la mise en valeur de la France », le 21 février 1952. Et tout au long des années 1950, *La Fédération* reste l'acteur central de la Conférence nationale des comités régionaux[3], notamment car plusieurs présidents de la Conférence sont des membres actifs du mouvement fédéraliste, comme Bertrand Motte ou Bertrand de Maudhuy[4].

1 Pasquier R., art. cit., 2003, p.101-125.
2 Pasquier R., art. cit., 2003, p.106.
3 Association de loi 1901, la Conférence prend le nom, à la fin des années 1950, de « Conseil national des économies régionales et de la productivité » (CNERP).
4 Pasquier R., art. cit., 2003, p.118.

Cet activisme fédéraliste en faveur des comités d'expansion régionaux porte ses fruits, avec la reconnaissance officielle des comités d'expansion par l'État français, à travers la loi-cadre du 14 août 1954 et du décret du 11 décembre 1954 autorisant l'institution d'une *« organisation régionale, départementale ou locale chargée de mettre au point le développement économique local dans le cadre du Plan »*. A la suite de cette décision, la Conférence nationale des comités régionaux travaillera activement à maintenir l'indépendance des comités d'expansion, pour lutter contre la centralisation de planification à Paris. Sous la présidence de Bertrand Motte (1955-1956), la Conférence nationale se dote en 1956 d'un organisme d'études, l'Institut français des économies régionales (IFER), qui publie en 1959 les *Cahiers de la Conférence nationale des comités régionaux d'étude pour la mise en valeur de la France* lesquels deviennent ensuite les *Cahiers de l'Expansion Régionale.* Portés par cette intense activité de production d'expertises et de lobbying, les comités d'expansion sont sollicités pour la préparation du IIIe Plan (1958-1961), et sont fortement impliqués dans les 19 programmes d'action régionale. Ainsi, *« loin d'être les simples destinataires d'une politique centralisée et technocratique, les acteurs régionaux ont joué un rôle actif »*[1] dans la formulation et la mise en œuvre de la politique territoriale de l'État français, des années 1950 aux années 1960.

1.2 L'investissement politique du futur en Bretagne : un régionalisme économique tourné vers la modernisation

Créé en 1951, le Comité d'étude et de liaison des intérêts bretons (CELIB) est le fer de lance de la régionalisation du mouvement des comités d'expansion. En 1950 la Bretagne est vue comme une région sous-développée et sans perspective d'avenir. Sa démographie est en berne, et son économie décline. Pourtant, vingt-ans plus tard, la Bretagne est considérée comme une région modèle en matière d'industrialisation, d'agriculture et d'aménagement du territoire, et s'impose comme la référence en matière de régionalisation, à tel point qu'on parle de *« miracle breton »*[2]. L'expérience mobilisatrice, prospective et planificatrice du CELIB n'est sans doute pas extérieure à ce développement.

1 Pasquier R., art. cit., 2003, p.102.
2 Martray J., *20 ans qui transformèrent la Bretagne. L'épopée du CELIB*, Paris, Éditions France-Empire, 1983

1.2.1 Aménager l'avenir de la région

Avenir de la Bretagne de René Pléven (1961)

L'originalité du CELIB est d'avoir réussi à se positionner comme un interlocuteur régional solide face à l'administration centrale, et à proposer une vision régionalisée du développement. La doctrine du CELIB prône la traduction économique du régionalisme culturel. Lorsque René Pleven publie en 1961 *Avenir de la Bretagne*[1], il y fait la correspondance entre particularismes culturels, spécificités géographiques et programme économique. A la lecture, on passe sans cesse du « nous » identitaire, entre psychologie sociale et territoriale, au « nous » économique, entre faiblesses et atouts de la Bretagne. En se réclamant de la modernisation, le CELIB contribue au renouvellement du répertoire régionaliste en promouvant une vision économique régionale, pour le futur, et en ce sens, contribue à forger un *« régionalisme moderne»*[2], en témoigne la publication du « Plan Breton », avant même la politique nationale de régionalisation du Plan[3]. En proposant ce Plan Breton en 1953, le CELIB *« ne se bornait plus à défendre au Parlement et auprès des services administratifs des intérêts régionaux immédiats, il décidait d'élaborer un véritable Plan régional qui serait présenté au Commissariat au Plan afin que celui-ci tienne compte des possibilités et des besoins de la Bretagne dans la préparation du Plan national »*[4].

Dans *Paris et le désert français* (publié par la maison d'éditions fédéraliste *Le Portulan*), Jean-François Gravier s'interroge : *« Peut-on fonder l'avenir d'une nation sur l'hémorragie interne ?* […] *C'est l'organisation régionale qui est capable d'équilibrer l'influence excessive de la capitale »*[5]. Le CELIB adhère pleinement à cette question de l'avenir national et à cette réponse en faveur d'une régionalisation accrue. L'ouvrage de Gravier est fondateur de la notion d'*aménagement du territoire* qui, en Bretagne, sous l'impulsion du CELIB, va s'accompagner d'une perspective d'*aménagement de l'avenir*. *« Dépasser l'action à courte vue »* est en effet la préoccupation centrale des commissions d'études du CELIB[6]. C'est ainsi l'esprit qui anime la proposition de « Plan régional

1 Pleven R., *Avenir de la Bretagne*, Paris, Calmann-Lévy, 1961.
2 Pasquier R., op. cit., 2012, p.136.
3 Pasquier R., op. cit., 2012, p.138.
4 Phlipponneau F. « La planification régionale en Bretagne », *Norois*, n°6, 1955, p.190.
5 Gravier J-F., *Paris et le désert français*, Préface de Raoul Dautry, Paris, Le Portulan, 1947. Cité dans Martray J. op. cit., 1983, p.25.
6 Martray J. op. cit., 1983, p.44.

d'équipement et de modernisation » du 28 mai 1952. En outre, il ne s'agit pas de produire un document technocratique ; *« il fallait, au contraire, mobiliser l'ensemble des forces bretonnes autour d'un programme qui « engagerait » toute la région, parce que toute cette région aurait participé à son élaboration »*[1]. La capacité de mobilisation du CELIB repose ainsi sur sa capacité à produire un consensus entre les forces régionales sur la nécessité d'une régionalisation négociée de la planification.

L'aménagement du *territoire* dans une perspective d'aménagement de l'*avenir* s'accompagne donc d'une troisième dimension, celle de mobilisation de la *population*, à travers la tenue d' « assises de la Bretagne » dont la première se tient à Vannes le 30 juin 1952, suivie de Saint-Brieuc, Carhaix, Pontivy, Lorient, Brest et Rennes[2]. La méthode d'élaboration de la vision régionale était alors inédite, reposant sur une consultation générale associant l'administration centrale, les services régionaux, les élus, et les responsables socio-professionnels. Dès 1952 se tient au bureau exécutif du CELIB une réunion à laquelle participent les préfets des quatre départements de la région. Ce travail de concertation mobilisait conjointement les services régionaux et les services centraux, parallèlement aux réflexions tenues au sein de commissions spécialisées[3]. A la clef, vingt-cinq rapports d'expertise qui constitueront la base du plan d'aménagement, d'équipement et de modernisation de la Bretagne, faisant *« le tour d'horizon des possibilités économiques bretonnes »*[4]. *« Nous savions pourtant qu'une province isolée ne parviendrait pas à forcer le centralisme, même en matière de planification et qu'une action d'ensemble était indispensable : il fallait donc convaincre et créer un mouvement d'opinion autour de notre initiative »*[5]. C'est pourquoi les années 1954 et 1955 sont consacrées à une vaste opération de relation publique pour rendre visible et faire connaître le Plan Breton, non seulement en Bretagne mais aussi dans les autres régions françaises : le *Rapport d'ensemble sur un plan d'aménagement, de modernisation et d'équipement de la Bretagne* (le fameux « rapport vert ») du CELIB sera tiré à 10 000 exemplaires largement diffusés. Le CELIB sollicita également la presse nationale pour publiciser l'expérience bretonne, puis créa une « Conférence des Comités économiques régionaux » pour diffuser ses méthodes et ses stratégies[6]. La volonté du CELIB et de ses alliés régionaux étant de faire en sorte que tout avancée de la planification régionale entraîne la mise en place de structures institutionnelles régionales[7] :

1 Martray J. op. cit., 1983, p.46.
2 Martray J. op. cit., 1983, p.47.
3 Martray J. op. cit., 1983, p.49.
4 Martray J. op. cit., 1983, p.52.
5 Martray J. op. cit., 1983, p.59.
6 Martray J. op. cit., 1983, p.59-60.
7 Martray J. op. cit., 1983, p.63.

c'est ainsi que sont créés en 1954 les Comités d'expansion économiques régionaux, directement inspirés du modèle institutionnel du CELIB[1].

Si le programme Breton a une portée pluriannuelle, il est aussi constitué d'un bilan sur la défense des intérêts bretons auprès des pouvoirs publics, en matière économique et politique, aménagiste, mais aussi culturelle. Dès 1951 est ainsi créée une Commission culturelle, laquelle organise l'année suivante, à Rennes, les journées culturelles du CELIB. Dix ans plus tard, en 1962, le CELIB soumet également aux candidats aux élections législatives un « Plan culturel », proposant des mesures en matière de défense de la culture et de la langue bretonne, lesquelles seront reprises en grande partie dans la Loi-Programme de 1962[2]. Souvent réduite à sa dimension économique, l'action du CELIB vise donc également à la reconnaissance d'une identité régionale singulière, en témoigne également la volonté du CELIB d'intégrer « la Loire-Inférieure » au Comité d'étude[3], ce qui ne lui sera pas permis. On retrouve d'ailleurs cette idée dans l'ouvrage de René Pléven sur l'*Avenir de la Bretagne* comme dans celui de Joseph Martray sur le CELIB.

L'influence du CELIB est à son paroxysme au début des années 1960. C'est à cette période, que le régionalisme breton va profondément évoluer, dans la même perspective que la « vague » des mobilisations périphériques québécoise et galloise, tant sur le plan politique que culturel[4]. *« Ce qui caractérise le plus cette période, c'est l'essor économique sans précédent et les profonds changements sociaux et sociétaux qui traversent tout le monde occidental* […] *Ces bouleversements de la vie quotidienne provoquent l'ébranlement des repères traditionnels, et posent les conditions sociales permettant un questionnement de la doxa nationale et l'émergence de revendications régionales »*[5]. Mais, à l'inverse du mouvement québécois, le régionalisme breton aspire davantage à une redistribution territoriale du pouvoir, en faveur d'une régionalisation économique et politique, qu'à une stricte indépendance. C'est dans ce contexte qu'est créée, en 1964, l'Union Démocratique Bretonne (UDB), qui traduit cette redéfinition du régionalisme breton, repris en main par une nouvelle génération progressiste, plus à gauche et marquée par le combat contre la colonisation : *« l'irruption de l'UDB sur la scène régionale est idéologiquement très dynamique, puisqu'elle*

1 À l'exception près que les parlementaires, présents dans l'expérience initiale du CELIB, ne so.nt pas membres des nouveaux Comités d'expansion économique.
2 Martray J. op. cit., 1983, p.306.
3 CELIB, « Les intérêts nantais sont aussi des intérêts bretons », *La Vie Bretonne*, n°16, juin 1953.
4 Kernalegenn T., « Le réveil des revendications régionalistes et nationalitaires au tournant des années 1968 : analyse d'une «vague» nationale », *Fédéralisme Régionalisme* [En ligne], La vague nationale des années 1960-1970. Regards croisés sur le Canada et l'Europe, vol.13, 2013.
5 Kernalegenn T.,ibid., 2013.

parvient en une dizaine d'années à se positionner à la charnière du nationalisme breton et du socialisme de la gauche française, en développant une voie bretonne à la fois nationaliste et socialiste : nationalitaire »[1]. Cette redéfinition du mouvement breton se situe sur trois niveaux : passage de la contre-révolution aux idées démocratiques, du conservatisme au progressisme, du passéisme culturel à la volonté de construire une société contemporaine, tournée vers l'avenir.

1.2.2 L'expertise du CELIB : une prospective qui ne dit pas son nom

Ce régionalisme économique s'appuie sur la structuration d'une expertise régionale. En effet, est instaurée au sein du CELIB une commission d'expansion économique structurée à l'image du Commissariat Général au Plan et présidée par le géographe et aménagiste Michel Phlipponneau, avec pour objectif de jouer le rôle de bureau d'expertise régional[2]. En 1952, une trentaine de rapports constituant une documentation de plus de mille pages sont remis au CELIB[3], témoignant de la structuration d'une véritable capacité d'expertise régionale. Au terme d'une intense période de réflexion, c'est ainsi que le CELIB peut publier en 1953 son Plan Breton, composé de près de cent-quarante pages de diagnostics et de propositions[4], proposant une vision régionalisée du développement économique. Ce dynamisme intellectuel du nouveau régionalisme breton aura de l'influence sur la future régionalisation : René Pléven a joué un rôle certain dans l'élaboration des décrets de 1954 et 1995 (que la presse surnommait d'ailleurs « décrets-CELIB ») portant sur la création des Comités régionaux d'expansion économique et la mise en place des programmes régionaux d'action régionale[5].

L'idée du CELIB est de *« préparer l'avenir »* sans se *« détourner du présent »*[6]. En matière d'anticipation territoriale, deux ouvrages du CELIB retiennent notre attention, sans qu'ils ne se revendiquent ouvertement de la démarche « prospective ». Le premier est *Avenir de la Bretagne* de René Pleven, alors Président du CELIB, publié en 1961[7]. Le second est *Bretagne, une ambition*

1 Fournis Y., op. cit., 2004, p.125.
2 Pasquier R., op. cit., 2012, p.139.
3 Phlipponneau F., art. cit., 1955, p.191.
4 CELIB., *Rapport d'ensemble sur un plan d'aménagement, de modernisation et d'équipement de la Bretagne, 1954-1958*, novembre 1953.
5 Pasquier R., op. cit., 2012, p.140.
6 Martray J. op. cit., 1983, p.70.
7 Pleven R., op. cit., 1961.

nouvelle publié par le CELIB en 1971[1]. Dans *Avenir de la Bretagne*, René Pleven commence par établir un bilan assez pessimiste de la situation bretonne à l'aube des années 1960, marquée selon lui par une *« crise de confiance »*[2] et par le risque du déclin. L'ouvrage est divisé en trois parties. La première porte sur *« le passif breton »* que Pleven décrit comme un *« mal breton »* dû aux *« handicaps du sous-équipement »* et de la *« sous-industrialisation »* ainsi qu'aux *« handicaps naturels »* allant de la *« structure du sol »* au *« caractère breton »,* alternant naturalisme et culturalisme dans son étude du trait breton, dont on retrouve d'ailleurs encore certains aspects dans les expertises territoriales bretonnes actuelles. Ce *« tableau sans fard »* dressé par Pleven – qui préfigure les diagnostics territoriaux contemporains – distille une rhétorique du déclin et du retard régional, dus à des caractéristiques tantôt naturelles, tantôt matérielles, auxquelles il propose, dans une troisième partie, des solutions pour assurer l'avenir de la Bretagne, basées sur *« les atouts et les ressources »* de celle-ci, précédemment énoncés par l'auteur, dans la deuxième partie. Cela correspond assez nettement à la rhétorique anxiogène de l'expert analysée par Gilles Massardier : *« il produit de l' « anxiété » sur le moment et incarne un futur heureux, il perpétue la croyance en la capacité de l'action volontariste, et relégitime ainsi l'existence des institutions administratives et surtout de leurs domaines d'intervention »*[3]. A travers cette perspective naturalisante, la temporalité de l'analyse de Pleven – qui emprunte donc autant à l'imaginaire régionaliste qu'aux connaissances statistiques – articule le « passif » et l'avenir afin de proposer une vision pour la décennie 1960 – toujours étayée par l'idée d'une urgence à agir dans le présent : *« les dix années qui vont s'écouler de 1961 à 1970 seront* cruciales *pour la Bretagne »*[4]. S'il est difficile d'évaluer l'impact de l'ouvrage de René Pleven, notamment sur les acteurs régionaux et les expertises suivantes, notamment car il semble aujourd'hui relativement méconnu (il n'a jamais été fait de références à cet ouvrage lors de nos entretiens avec les acteurs contemporains de l'aménagement et de la prospective bretonne), cet ouvrage fait date, malgré tout, étant régulièrement cité comme un livre important du CELIB[5], en particulier par Joseph Martray dans son étude sur la période majeure du Comité.

Le second livre qui retient notre attention dans cette période pionnière de la prospective régionale bretonne est le « Livre Blanc » de 1971. Ce rapport constitue un acte prospectif majeur :

1 CELIB, *Bretagne, une ambition nouvelle*, Saint-Brieuc, Presses Universitaires Bretonnes, 1971.
2 Interview de René Pleven à l'ORTF le 8 mai 1968. Archive disponible en ligne. URL : http://fresques.ina.fr/ouest-en-memoire/impression/fiche-media/Region00551/entretien-avec-rene-pleven-sur-les-manifestations-en-bretagne.html
3 Massardier G., *Expertise et aménagement du territoire. L'État savant*, Paris, L'Harmattan, 1996, p.12.
4 Pleven R., op. cit., 1961, p.19. C'est nous qui soulignons.
5 Nous relevons 664 occurrences dans Google Scholar, de 1961 à aujourd'hui.

d'abord, l'appellation « Livre blanc » était généralement réservée aux publications de l'État[1] ; c'est ensuite un document proposant une vision du développement pour l'avenir de la région, *« un acte de foi dans l'avenir »* selon les termes de Roger Brunet[2]. En publiant cet ouvrage, le CELIB expose en effet le principe selon lequel *« l'avenir de la Bretagne dépend d'une anticipation »*[3], et défend l'imagination du long-terme contre l'économie du court-terme, tout en appelant à une régionalisation plus efficace, tant de l'aménagement que des institutions républicaines[4], *« dans une perspective d'action immédiate »*[5]. Ce document d'anticipation territoriale porte donc à la fois sur une vision d'avenir de l'aménagement et sur une proposition de réforme des institutions locales, développée dans la troisième et dernière partie de l'ouvrage : *« Quelles que soient les ressources de la solidarité bretonne, des rassemblements spontanés comme le CELIB ne peuvent porter indéfiniment le poids de la communauté régionale* […] *L'institution doit arriver »*[6]. Dans ce Livre Blanc, le CELIB se fait ainsi le promoteur d'une politique territorialisée sur la base de « pays »[7], comme unité d'une régionalisation décentralisée[8], c'est-à-dire d'une région qui *« permettrait de s'orienter à terme vers une organisation interne d'inspiration fédérale, basée sur la notion de « Pays » »*[9]. L'influence de cet ouvrage peut se mesurer à travers le VIème Plan de 1975 sur l'aménagement du territoire qui définit les « pays » comme le lieu de la planification locale[10]. Plus largement, *Bretagne : une ambition nouvelle* ne se contente pas d'une réflexion dans le cadre strictement régional, mais s'interroge sur *« des problèmes qui débordent le cadre de la région »*[11], tout en se présentant comme un *« manifeste de la volonté régionale »*[12]. D'une part, le choix du terme « manifeste » insère cet ouvrage dans l'histoire des déclarations politiques à caractère revendicatif et critique ; deuxièmement, le CELIB se présente comme l'organisation incarnant « la volonté régionale », c'est-à-dire la *volonté générale* des Bretons. Ce point est fondamental car, dans un État-nation républicain comme la France, ce sont les institutions centrales qui sont censées incarner la volonté générale. Il s'agit donc d'une revendication politique forte, visant à ce que la région soit présentée comme légitime pour s'emparer de l'avenir ou, du moins, d'affirmer la légitimité des forces

1 Brunet R. « Pour une nouvelle organisation de l'espace : le Livre blanc breton », dans *Espace géographique*. Tome 1 n°1, 1972, p. 64.
2 Brunet R., ibid., 1972, p.64.
3 CELIB, *Bretagne, une ambition nouvelle*, Saint-Brieuc, Presses Universitaires Bretonnes, 1971, p.157.
4 Brunet R., art. cit., 1972, p.64-65.
5 CELIB, op. cit., 1971, p.158.
6 CELIB, op. cit., 1971, p.148.
7 CELIB, op. cit., 1971, p.119.
8 Houée P., « Animation et développement micro-régional en milieu rural français », *Économie rurale*, n°99-100, dossier « Le développement agricole en France », 1974, p.50.
9 CELIB, op. cit., 1971, p.127.
10 Loncle P., Petitjean F., « Le pays, échelon opérationnel de santé publique en Bretagne ? », École Nationale de la Santé Publique, Groupe n°24, Rennes, 2005, p.10.
11 CELIB, op. cit., 1971, p.11.
12 CELIB, op. cit., 1971, p.13.

régionales représentées par le CELIB à défendre une capacité d'action sur le futur. Il est d'ailleurs intéressant de noter que ce Livre Blanc est publié la même année que le fameux *Scénario de l'inacceptable* de la DATAR. Contrairement à une idée répandue, la vague prospective n'est donc pas uniquement le fruit d'une diffusion méthodologique et opérationnelle de l'État vers le local, mais d'une construction simultanée de réflexions prospectives, qui entrent en résonance.

Bretagne : une ambition nouvelle commence par un postulat alarmiste d'une *« crise de civilisation qui s'annonce »* dans laquelle la Bretagne aurait une force d'innovation naturelle (*« de Bretagne sont toujours venues des idées »*)[1]. L'ouvrage commence par un bilan des vingt années précédentes, louant la collaboration entre la région et l'État de 1950 à 1964 puis critiquant la stratégie étatique des années suivantes, que les auteurs du rapport jugent responsable de la stagnation de la Bretagne à la fin des années 1960[2]. Faisant ensuite le constat du renouveau du dialogue entre l'administration centrale et la région, le CELIB souhaite se poser en force de proposition pour l'adoption d'une *« véritable stratégie de développement de l'Ouest »* pour *« l'avenir de la Bretagne »*[3]. Le plan du document est structuré en une première partie bilan, faisant le point sur les mutations de l'agriculture, de la pêche et sur les effets de l'industrialisation, en articulant les faiblesses et les atouts de la région. Dans la deuxième partie, le CELIB propose une *« stratégie du dépassement »*[4], en faisant correspondre les atouts régionaux avec une *ambition* régionale[5], laquelle *« repose sur l'idée d'anticipation »*[6], combinant *« l'anticipation urbaine »* et *« l'anticipation industrielle »*[7]. Après avoir fait le bilan critique de la stratégie de rattrapage des années 1950-1960, ce document propose comme « ambition nouvelle » une stratégie de dépassement des *« problèmes de la société d'aujourd'hui »*[8], et de *« réaliser plus vite que d'autres les conditions réelles de la prospérité, c'est-à-dire celles qui s'imposeront d'elles-mêmes au cours des vingt prochaines années »*[9]. Conscient que *« l'économie moderne »* impose une concurrence accrue des territoires, le CELIB inscrit sa stratégie régionale dans une entreprise qui ne renierait pas les termes contemporains d'attractivité et de compétitivité. Pour garantir l'attractivité régionale, l'accumulation de connaissances et la formulation d'hypothèses d'anticipation pour l'avenir

1 CELIB, op. cit., 1971, 4ème de couverture ; voir également CELIB, « La Bretagne choisit l'innovation », *Bretagne, Information et action*, n°6, janvier-février 1971.
2 CELIB, op. cit., 1971, p.14-15.
3 CELIB, op. cit., 1971, p.16.
4 CELIB, op. cit., 1971, p.61.
5 CELIB, op. cit., 1971, p.97.
6 CELIB, op. cit., 1971, p.96.
7 CELIB, op. cit., 1971, p.98.
8 CELIB, op. cit., 1971, p.147.
9 CELIB, op. cit., 1971, p.146.

apparaissent aux auteurs comme une étape nécessaire. C'est pourquoi le CELIB est particulièrement actif, à la fin des années 1960 et au début des années 1970 en matière de réflexions prospectives : en 1968, le CELIB publie une « Recherche d'hypothèses extrêmes de développement » (la notion *« d'hypothèse extrême »* est intimement liée à celle de *« risques majeurs »* développée à la fin des années 1970 et au début des années 1980 comme axe d'anticipation industrielle, notamment pour la négociation entre les industriels et l'État[1]) ; en 1969, le comité publie « La Bretagne, région jeune pour l'industrie (possibilités d'implantations industrielles) » ; puis, l'année suivante, une « Étude des possibilités de développement d'activités liées à l'exploitation des océans », ainsi qu'une « Étude sur les risques de désertification des zones rurales en Bretagne », suivie, toujours en 1970, d'une « Étude de quelques facteurs influençant la répartition du peuplement en Bretagne »[2]. Trois termes retiennent ici notre attention : celui d'*étude* tout d'abord, mettant en lumière le caractère stratégique de la constitution d'une connaissance régionale ; celui de *risque*, ensuite, montrant combien l'anticipation est fondamentalement un calcul du risque ; celui de *possibilité*, enfin, est intéressant dans le sens où la notion de possibilité contient en elle-même l'idée d'une perspective d'avenir.

Composés de manière sensiblement similaire, proposant d'abord un bilan du passé, puis un diagnostic des évolutions et une stratégie de maîtrise de celles-ci, l'ouvrage de Pleven comme Le Livre Blanc dix ans plus tard, ont en commun de s'adresser autant aux Bretons qu'à Paris. En revanche, si le premier affirme une volonté de rattrapage du niveau de vie national et de collaboration entre les forces régionales et l'administration centrale, le second se présente de manière plus affirmative comme une *« tentative de reconstruire la société »* au niveau régional, et comme *« l'une des plus puissantes réactions qui se soient manifestées contre le centralisme parisien »*[3]. On voit ici que l'anticipation territoriale contient de manière inhérente une dimension politique, laquelle, appliquée par les forces régionalistes, implique une contestation de l'ordre politique dominé par le centre, mettant en lumière le caractère potentiellement explosif de la structuration d'un savoir-expert régional.

1 Decrop G., Gilbert C., « L'usage des politiques de transition : le cas des risques majeurs », *Politiques et management public*, vol. 11 n° 2, 1993. La modernisation de la gestion publique : les leçons de l'expérience - Actes du Cinquième Colloque International Paris - 26/27 mars 1992 (Deuxième partie), p.151.
2 CELIB, op. cit., 1971, p.167-169.
3 CELIB, op. cit., 1971, 4ème de couverture.

2. La construction d'un État québécois dans les pas de la Révolution Tranquille

Au Canada, les années 1940-1960 sont caractérisées par un développement important de l'État fédéral. Mais le niveau fédéral n'est pas le seul à entrer dans une phase de croissance : l'échelle provinciale est aussi marquée par cette expansion administrative. Les années 1960 forment donc une période singulière : parallèlement à l'expansion de l'État fédéral, les États provinciaux, *« jusque là plutôt timorés dans l'ensemble et peu enclins à contester le leadership fédéral,* […] *vont sortir de l'ornière pour amorcer leur procès d'autonomisation* »[1]. Cette phase d'expansion de l'État, commune à la plupart des pays industrialisés de l'époque, emprunte une dynamique paradoxale au Canada, dans le sens où la dynamique centralisatrice nationale s'accompagne d'une expression plus marquée des provincialismes. Il serait ainsi erroné de voir dans la Révolution Tranquille un phénomène isolé, résultant uniquement d'un renouveau nationaliste au Québec : l'expansion de l'État québécois est conjointe à celle de l'État fédéral, formant une *période d'expansion étatique*, dont on retrouve également les effets, au même moment, en Europe. D'ailleurs, dès les années 1940, l'État fédéral n'est pas étranger à la modernisation législative et politique des provinces, et notamment du Québec, comme en témoigne l'étude de la correspondance tenue en 1940 entre les dirigeants de l'époque W. L. Mackenzie King, Premier ministre du Canada, et Adélard Godbout, Premier ministre du Québec, dans laquelle W. L. Mackenzie King invite A. Godbout à accepter la réforme de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord afin que la Province du Québec puisse mettre en place un régime d'assurance-chômage moderne, dans la conformité des réformes fédérales[2]. Dans une perspective de long-terme, la conséquence politique de cette dynamique canadienne fédérale-provinciale est toutefois particulière, puisque c'est de cette double dynamique que naît le modèle canadien de régulation étatique, *« étroitement lié à son contexte de société régionalisée-provincialisée »*[3], articulant *nation-building* et *province-building*[4].

1 Jalbert L., *L'État interventionniste de providence canadien en perspective*, Université du Québec à Montréal, Col. « Cahiers du GRÉTSÉ », n°9, 1992, p.2.

2 Correspondance entre W.L Mackenzie King et A. Godbout concernant la modification constitutionnelle sur l'assurance-chômage, 1940, tirée des Procès verbaux de la Chambre des communes. Voir Gouvernement du Québec, op. cit., 2001, p.224-227.

3 Jalbert L., art. cit., 1992, p.3.

4 Black A.H., Cairns A.C., « A different perspective on Canadian Federalism », *Administration publique du Canada*, vol.9, 1966, p.27-44.

2.1 Le renouvellement du nationalisme québécois : du provincialisme défensif à la légitimation d'un État provincial

Le Québec se montre d'abord réticent à cette expansion étatique, notamment sous le mandat de Maurice Duplessis, qui n'est guère inspiré par les réformes libérales et sociales-démocrates du Fédéral. Mais la position du Québec change avec l'arrivée au pouvoir de Jean Lesage, porté par la croissance de la vague libérale et sociale-démocrate dans la province québécoise.

2.1.1 De la résistance conservatrice à la Révolution Tranquille

Maurice Duplessis se méfie de l'expansion libérale de l'État fédéral, car il souhaite conserver au Québec l'équilibre politique basé sur le maintien d'un corporatisme économique dominé par quelques familles, et un « welfare » dominé par l'influence du clergé. La résistance à l'expansion de l'État canadien se fait donc d'abord sous l'égide d'un conservatisme *« clérico-nationaliste »*[1]. Duplessis ne veut pas remettre en cause le leadership de l'Église sur l'éducation, la santé et le social, ni favoriser la libéralisation de l'État provincial sur le modèle naissant du *Welfare State,* y voyant une manière pour le fédéral de s'immiscer dans la politique québécoise.

Pourtant, de manière assez surprenante, les gouvernements Duplessis d'avant-guerre et d'après-guerre sont parmi les plus actifs en matière de dépense publique depuis la création de la Confédération, introduisant près de six nouveaux programmes d'envergure en 1936, 1937 et en 1945 puis 1946[2]. En dollars constants par personne, les dépenses ont ainsi plus que doublé lors du deuxième Gouvernement Duplessis, de même que les effectifs de l'administration publique, qui doublent sur la même période, c'est-à-dire entre 1944 et 1959[3]. Lors de la Conférence fédérale-provinciale au sujet de la Constitution, à Ottawa, en janvier 1950, Maurice Duplessis défend ainsi

1 Guindon H. « The modernization of Quebec and the legitimacy of the Canadian state », *The Canadian Review of Sociology and Anthropology*, 15/2, 1978, p.228.

2 Gow J.I., *Histoire de l'administration publique québécoise 1867-1970*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1986, p.199. Cité dans Gow J.I., « L'État et l'administration publique au Québec en 1960 », communication présentée lors de la Conférence de l'École Nationale d'Administration Publique sur « L'État et l'administration publique dans la construction de la modernité au Québec », 23-24 mars 1994, p.2.

3 Gow J.I. ibid. 1994, p.2.

l'idée que le respect constitutionnel de l'autonomie financière des provinces est nécessaire pour garantir la prospérité de l'avenir de la province :

> *« Au Québec, comme ailleurs, la population désire sincèrement la grandeur et la prospérité du pays et des provinces.* […] *Nous croyons que la meilleure manière d'atteindre le but désiré et désirable,* [...] *c'est-à-dire d'avoir* [...] *des autorités provinciales jouissant, non seulement du pouvoir de légiférer et d'administrer, mais possédant les pouvoirs financiers essentiels, indispensables et permettant de régler non seulement les problèmes du jour mais aussi ceux de l'avenir, car gouverner, c'est prévoir. »*[1]

En fait, malgré sa réticence envers le modèle étatique libéral naissant, et son inscription dans un provincialisme réactionnaire, Maurice Duplessis engage le Québec sur la voie de la Révolution Tranquille et d'une étatisation de la province – certes encore a-systémique et conservatrice – que la « révolution » libérale des années 1960 ne fait en réalité que prolonger, affirmer et rationaliser, sur le plan des dépenses et de l'administration publiques[2]. Les conservateurs québécois répondent à une double pression : *« tout d'abord, le capitalisme se transforme (par le passage au fordisme) et force le gouvernement Duplessis, même s'il y est très réticent, à adopter des mesures inspirées de l'État providence. Ensuite, la classe ouvrière découvre son autonomie, prend conscience de ses pouvoirs, et une nouvelle bourgeoisie réclame le passage à l'État providence »*[3]. Le résultat est un *« État paternaliste et pré-bureaucratique »*[4], intervenant certes de façon substantielle, mais faiblement organisée et systématisée : l'appareil administratif québécois a une faible capacité de contrôle, et aucune vision globale de son action. En somme, avant 1960, l'État, *« le Grand État »*[5], c'était encore le fédéral : *« on savait que les provinces étaient des États fédérés, mais on n'était guère habitué à voir dans leurs gouvernements « l'État » »*[6].

Mais, dès les années 1940, apparaissent de nouvelles conceptions, plus libérales, notamment au sein du journal *Le Devoir*, qui était pourtant le chantre du nationalisme traditionaliste sous la

1 Duplessis M., Déclaration d'ouverture de la Conférence fédérale-provinciale au sujet de la Constitution, Ottawa, 10-12 janvier 1950. *Compte rendu des délibérations de la Conférence fédérale-provinciale au sujet de la Constitution*, dans Gouvernement du Québec, op. cit., 2001, p.130.

2 Gow J.I., art. cit., 1994, p.2 et p.4 ; Latouche D., « La vraie nature de la Révolution Tranquille », *Revue canadienne de science politique*, vol.7, n°3, 1974, p.525-536.

3 Dickson O., *La Révolution Tranquille : période de rupture ou de continuité ?*, Mémoire de maîtrise en science politique, Université du Québec à Montréal, 2009, p.45.

4 Gow J.I. art. cit., 1994, p.7.

5 Bourrassa G. « La crainte de l'État », dans Raynauld A. (dir.) *Le rôle de l'État*, Montréal, Les Éditions du jour, 1962, p.105-110.

6 Gow J.I. art. cit. 1994, p.8.

direction de Bourrassa[1]. S'associant aux critiques de la revue *Cité libre*, *Le Devoir* va ainsi commencer à s'opposer au conservatisme clérical et provincialiste de Maurice Duplessis, sans pour autant abandonner l'idée nationaliste. Adoptant les points de vues réformateurs issus de la sociale-démocratie, prenant en compte la classe ouvrière, l'industrialisation et l'évolution des mœurs, ils se revendiquent dès la fin des années 1940 d'un « nationalisme de gauche » inspiré du catholicisme social français[2]. Ce courant va aussi prendre racine auprès des intellectuels québécois[3], mais malgré sa vitalité, ce néo-nationalisme touche peu l'ensemble de la population jusqu'à la fin des années 1950. La prospérité et l'urbanité croissante des années 1950 va rendre les Québécois plus mobiles, spatialement, mais aussi socialement. Et l'ouverture accrue, notamment dans les communications, vont les confronter à un monde canadien qui ne vit ni ne se gouverne dans leur langue.

Les premières revendications qui apparaissent dans les années 1950 vont concerner la promotion et la défense de la langue française. Ce qui fait dire à Louis Balthazar que *« c'est la modernisation même de la société canadienne-française qui tisse la trame d'une nouvelle appartenance québécoise »*[4]. Alors qu'avant les années 1960, la posture de la société québécoise vis-à-vis de l'État et d'Ottawa est principalement défensive – au nom de l'autonomie provinciale et de la protection du caractère traditionnel du Québec francophone, on se méfie de tout interventionnisme étatique – la volonté naissante des Québécois de contrôler leur modernité pour maîtriser leur futur, va favoriser l'intérêt pour la forme étatique, c'est-à-dire pour un renouvellement du nationalisme, vers un nationalisme québécois étatique. Jusqu'alors, *« le conservatisme et le nationalisme défensif dominaient la politique québécoise. On parlait à l'époque davantage d'une société ou d'une nation canadienne-française que d'une société ou d'un peuple québécois »*[5]. Mais à la fin des années 1950, s'impose dans l'esprit des Québécois que *« C'est le temps que ça change ! »*, comme l'exprime le slogan électoral du Parti Libéral de Jean Lesage.

1 En 1947, la direction du journal est reprise par deux jeunes journalistes, anciens militants nationalistes devenus critiques face à la doctrine traditionnelle. Voir Balthazar L., *Bilan du nationalisme au Québec*, Montréal, l'Hexagone, 1986, p.86.
2 Balthazar L., ibid., 1986, p.87.
3 Balthazar L., ibid., 1986, p.87.
4 Balthazar L., ibid., 1986, p.89.
5 Chevrier M., « Le fédéralisme canadien et l'autonomie du Québec : perspective historique », La Bibliothèque des études, Ministère des relations internationales du Québec, 1996, p.7.

Si on l'a souvent opposé au libéralisme social-démocrate[1], c'est en fait de manière concordante qu'apparaît un renouvellement doctrinal du nationalisme canadien-français. De la grève d'Asbestos à la revue *Cité Libre,* la fin des années 1950 est donc marquée par un renouvellement du répertoire nationaliste québécois, et par une demande accrue d'étatisation de la province sur le modèle de l'État Providence. A cet égard, l'élection de Jean Lesage le 22 juin 1960 – c'est-à-dire la victoire libérale – constitue un moment fort, qui va marquer durablement l'imaginaire québécois sous le nom de « Révolution Tranquille »[2] , sans pour autant qu'il ne se dégage un consensus sur l'interprétation des causes et conséquences historiques de cette période charnière : si le terme « révolution » caractérise une situation de rupture, son association avec le terme « tranquille » signifie qu'une certaine continuité s'en dégage également.

« C'est l'temps qu'ça change » Slogan électoral du PLQ (1960)
Source : Parti Libéral du Québec

> *« Les uns décrivent une société canadienne-française soumise à des institutions conservatrices qui la contraignent à la stagnation jusqu'en 1960 ; les autres, à l'opposé, y décèlent des courants qui, depuis la fin du 19ème siècle, font accéder le Québec à la modernité conformément au modèle occidental. Pour tous, la victoire libérale du 22 juin 1960 est importante, puisqu'elle inaugure la Révolution Tranquille. Mais pour les uns, elle entraîne une rupture radicale avec le passé, tandis que, pour les autres, le Québec reste une société normale et la Révolution Tranquille ne provoque qu'une simple accélération de mutations depuis longtemps à l'œuvre »*[3].

1 Behiels M., *Prelude to Quebec's Quiet Revolution*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1985 ; Balthazar L., op. cit., 1986, p.83.

2 L'expression « Révolution Tranquille » est utilisée pour la première fois en 1961 par Brian Upton dans le journal *Montreal Star*, et par Peter Gzowsky dans le *Maclean's Magazine*, la même année. L'expression accède à la notoriété à la suite de l'article d'un auteur anonyme paru en 1962 dans le journal torontois *The Globe and Mail,* en opposition à la « Grande noirceur », terme qualifiant les années précédant cette période d'affirmation politique et identitaire du Québec. Voir Dion L., *La Révolution déroulée, 1960-1976,* Montréal, Boréal, 1998, p.47 ; Gervais A., « D'où vient l'expression Révolution Tranquille ? », *Bulletin d'histoire politique*, vol.6, n°2, 1998, p.115-122 ; Dickson O., op. cit., 2009, p.9 ; Durocher R., « Révolution Tranquille », *The Canadian Encyclopedia*, publié le 30/07/2013, modifié le 04/03/2015, [en ligne], URL : http://www.encyclopediecanadienne.ca/fr/article/revolution-tranquille/

3 Dion L., op.cit., 1998, p. 40.

Ainsi, les années 1960 sont caractérisées au Québec par de grands changements sociaux, moraux et politiques, sans que la violence n'en soit le détonateur[1]. Comment caractériser l'effervescence sociale, économique et politique de la Révolution Tranquille ? Selon Denis Monière, *« à l'ère du conservatisme clérico-politique et de l'immobilisme social et intellectuel, succède l'ère du progrès, du changement social et culturel et de la revalorisation du politique et du nationalisme »*[2]. La Révolution Tranquille est d'abord pour les Canadiens français *« une révolte contre* [eux]-*mêmes »*[3], c'est-à-dire le fruit d'une transformation sociale interne à la société québécoise ; mais l'État n'est pas étranger à cette transformation : *« l'État québécois qui s'est développé à partir de 1960* [...] *tout en étant lui-même soumis à de profondes modifications, a joué le rôle de moteur des transformations sociales survenues par la suite »*[4].

2.1.2 La Révolution Tranquille : construire un État-Providence provincial

Le discours autonomiste se renouvelle avec l'élection du Gouvernement Lesage en 1960, lequel ouvre la fameuse Révolution Tranquille du Québec. Le Premier ministre Lesage doit répondre aux demandes de modernité et de pluralisme d'une société rajeunie par la forte vigueur démographique de la communauté francophone dans les années 1950 : s'impose alors la nécessité de favoriser le développement d'un modèle étatique correspondant au modèle de l'État-Providence, *« réalisant une séparation plus nette entre l'Église et l'État, capable d'offrir à sa population des politiques sociales et économiques intégrées »*[5]. La Révolution Tranquille marque le renouvellement de l'ordre social au Québec, caractérisé par l'ascension sociale, économique et politique, d'une nouvelle classe moyenne québécoise francophone, parallèlement à un élargissement du rôle de l'État provincial aux domaines des affaires publiques, notamment les affaires sociales, la santé ou encore l'éducation, administrées jusqu'alors sur une base locale et communautaire[6]. La

1 Si l'on excepte les actions du Front de Libération du Québec (FLQ) de 1963 à la crise d'octobre 1970. Le FLQ étant un groupe radical prônant la lutte armée pour obtenir l'indépendance du Québec et l'émancipation du peuple québécois : entre 1963 et 1970, le FLQ commet près de 200 crimes violents, dont des attentats à la bombe et des enlèvements, comme ceux de James Richard Cross et de Pierre Laporte en 1970. Voir Dickson O., op. cit., 2009, p.4.

2 Monière D., *Le développement des idéologies au Québec des origines à nos jours*, Montréal, Éditions Québec-Amérique, 1977, p. 320. Cité dans Dickson O., op. cit., 2009, p.12.

3 Déclaration du député fédéral Jean-Luc Pépin dans le journal *Le Devoir* le 28 novembre 1963. Cité dans Dickson O., op. cit., 2009, p.10.

4 Pelletier R., «La Révolution Tranquille», dans Daigle G.,Rocher G.(dir.), *Le Québec en jeu. Comprendre les grands défis*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1992, p.622.

5 Chevrier M., op. cit., 1996, p.8.

6 Guindon H., « La modernisation du Québec et la légitimité de l'État canadien », *Recherches sociographiques*, vol.18, n° 3, 1977, p. 337-366.

modernisation étatique du Québec s'accompagne donc de la formation d'une élite politique nationale[1]. Alors que le Gouvernement Duplessis résistait à la modernisation étatique, voyant dans la centralisation une nouvelle manière pour le pouvoir fédéral anglophone d'étendre sa domination sur la communauté francophone, la refondation étatiste du souverainisme va permettre la réconciliation entre la modernisation de l'État provincial et la valorisation de la société québécoise. Le souverainisme québécois incarnera désormais la dimension substantielle de la modernisation étatique, jusqu'à devenir une *routine* de la politique québécoise tant au niveau provincial qu'intergouvernemental[2].

La construction d'un État fort au Québec apparaît en effet, aux yeux des dirigeants québécois, comme le meilleur moyen d'action politique pour la communauté francophone[3], autrement dit le processus d'*étatisation* est intrinsèque au processus de *nationalisation* car il s'agit de mettre en place une politique de *« grandeur nationale »*[4] pour le Québec : *« un État plus fort et plus français »*, selon le mot du journaliste et député André Laurendeau[5]. Et c'est précisément la politique que va mettre en place Jean Lesage[6], en réformant son cadre d'intervention, son cadre administratif, et son cadre démocratique[7]. L'État investit ainsi le champ de l'éducation et de la santé, professionnalise l'action sociale, jusqu'ici sous la responsabilité de l'Église. L'époque est au *« rattrapage »*, afin de donner à l'État québécois une organisation semblable à celle des autres pays industrialisés[8]. Ainsi, de l'exercice 1960-1961 à celui de 1966-1967, le budget passe de 745 millions à 2,1 milliards de dollars[9] ! L'État modernise et centralise ses programmes, dans tous ses domaines de compétence, mettant fin à l'ordre local et paroissial qui dominait jusqu'alors l'action publique québécoise[10]. L'État travaille à former une élite administrative destinée à formuler, mettre en place

1 Guindon H., ibid., 1977.
2 Thériault J-Y., « Politique et démocratie au Québec : de l'émergence de la nation à la routinisation du souverainisme », *Recherches sociographiques*, LII, n°1, 2011, p.13-25 ; Balthazar L., « L'évolution du nationalisme québécois », dans Daigle G., Rocher G., op. cit., 1992, p.647-667.
3 *« L'État québécois est le principal moyen d'action politique des Canadiens français »*. Lesage J., *Lesage s'engage*, Montréal, Les Éditions politiques, 1959, p.113.
4 Gow J.I., art. cit., 1994, p.8.
5 Laurendeau A., « Vers un État plus fort et plus français » éditorial du journal *Le Devoir* du 11 juin 1963.
6 En fait, l'expansion libérale de l'État québécois a déjà commencé durant le court mandat de Paul Sauvé (1959-1960), entre celui de Maurice Duplessis et l'élection de Jean Lesage. Voir Guindon H., art. cit., 1978, p.228.
7 Pelletier R., art. cit., 1992, p.615-618.
8 En 1961, le Gouvernement Lesage met en place un système d'hôpitaux publics, crée les ministères des Affaires culturelles et des Affaires fédérales-provinciales, avant de fonder la Société générale de financement en 1962. Le gouvernement du Québec cherche aussi à se créer des liens diplomatiques à l'étranger. En 1961, il met sur pied des maisons du Québec à Paris, à Londres et à New York. En 1963, sous l'impulsion de René Lévesque, alors Ministre des Richesses naturelles, le Gouvernement nationalise les compagnies d'électricité. En 1964, il s'attaque au système éducatif, et réforme le Code du travail, modifiant le statut des femmes. En 1965, il introduit le régime des retraites par la création de la Caisse de dépôt et placement du Québec. Voir Guindon H., art. cit., 1978, p.228.
9 Durocher R., art. cit., 2013.
10 Guindon H., art. cit., 1978, p.228.

et contrôler l'action étatique : entre 1944 et 1960, les effectifs de l'administration publique québécoise sont ainsi multipliés par deux[1]. Mais il ne s'agit pas uniquement de moderniser l'État, il s'agit également de le démocratiser : alors que les gouvernements précédents ne s'intéressent que faiblement à la réforme du système électoral, Jean Lesage initie une grande réforme électorale en 1965[2]. La structuration de ce modèle bureaucratique centralisé, de manière concomitante à la modernisation sociale, a considérablement bouleversé l'ordre politique du Québec, en renversant « l'équilibre » traditionnel basé sur une séparation entre les communautés francophone et anglophone, et plus précisément sur une domination sociale et politique de cette dernière, qui, dès lors, devient une minorité dépendante des décisions d'une majorité francophone[3].

Cette expansion de l'État québécois s'appuie sur un discours nationaliste renouvelé, qui devient hégémonique en investissant tous les secteurs de la société québécoise : au parlement bien-sûr, mais aussi dans l'économie, le social et la culture, correspondant à la description de l'expansion nationale faite par Hobsbawm : le nationalisme québécois s'émancipe de sa dimension strictement culturelle et ethnique pour investir et gouverner un cadre public et politique[4]. C'est d'ailleurs ce que nous explique Jean Lesage dans son discours à l'*Empire & Canadian Club* de Toronto en 1964 :

> *« Le Québec cherche à obtenir tous les pouvoirs nécessaires à son affirmation économique, sociale et politique. Dans la mesure où les provinces ne poursuivent pas ce même objectif, le Québec se dirigera, par la force des choses, vers un statut particulier qui tiendra compte à la fois des caractéristiques propres de sa population et du rôle plus étendu qu'elle veut conférer à son gouvernement »*[5].

Toutefois, ce processus d'étatisation, pourtant arrimé à une perspective souverainiste, n'a pas accouché d'une réponse claire en matière de souveraineté et d'identité citoyenne du peuple québécois. Si l'obtention des droits et des compétences associés à un État-nation moderne est le leitmotiv de la Révolution tranquille, il n'en n'a pas résulté une clarification de la position du Québec en matière d'indépendance. En effet, malgré deux référendums en 1980 et 1995, jamais jusqu'à nos jours ne sera tranché le choix entre les deux options du Québec : *« soit l'option fédéraliste qui préconise l'unité avec le reste du Canada et la vision souverainiste qui favorise la*

1 Gow J.I., art. cit., 1994, p.14.
2 Pelletier R., art. cit., 1992, p.615.
3 Guindon H,. art. cit., 1978, p.229.
4 Hobsbawm E., *Nations et nationalisme depuis 1780*, Paris, Gallimard, col. Folio Histoire, [1990] 2010, p.154, p.262.
5 Discours de Jean Lesage à l'*Empire & Canadian Club*, Toronto, 16 novembre 1964, p.3-4, et à la Chambre de commerce de Sainte-Foy, 14 décembre 1965, p.5. Cité dans Gouvernement du Québec, op. cit., 2001, p.27

sécession du Québec de la fédération canadienne et la création d'un pays, d'un État souverain du Québec sont en perpétuel conflit »[1].

2.2 L'investissement politique du futur au Québec : planifier l'avenir de la nation québécoise

Au Canada, la question de la maîtrise territoriale accompagne celle de l'affirmation économique et politique de ce « jeune » territoire. Dès les années 1920, pour les urbanistes canadiens, la priorité est le développement de voies de communication et l'élargissement des routes existantes pour favoriser et mieux gérer les besoins accrus de circulation entre des villes en plein développement[2]. Mais malgré l'élaboration de plans généraux dans plusieurs provinces dès les années 1920 sous l'influence du *Town Planning Institute of Canada*, il n'y a pas encore de véritable vision d'ensemble d'un aménagement intégré des provinces, et encore moins du vaste territoire canadien[3]. A la suite du krach de 1929, apparaissent les premiers plans d'envergure provinciale afin de *réguler spatialement* la répartition démographique et économique du Canada : les Plans Gordon, Vautrin et Rogers-Auger[4]. Initié par le niveau fédéral, le Plan Gordon vise à rééquilibrer le développement entre les villes et les campagnes canadiennes, ouvrant la voie d'une *« colonisation dirigée »*[5] coordonnée entre le fédéral (qui finance), le provincial (qui redistribue) et le municipal (qui met en œuvre). Face à la difficulté d'application du Plan Gordon, Québec adopte le Plan Vautrin en 1934, puis le Plan Rogers-Auger en 1935, qui constituent les premiers véritables plans d'aménagement du territoire orchestrés par le Québec[6]. Mais il n'y a pas encore de lien clair entre planification et expansion étatique. Il faut attendre la Révolution tranquille des années 1960 pour que naisse une planification au service de l'expansion de l'État provincial.

1 Dickson O., op. cit., 2009, p.6.
2 Pour mieux contrôler leur développement, les villes canadiennes se dotent progressivement de plans : Toronto établit un premier plan d'urbanisme en 1909, suivie d'Ottawa et de Hull en 1915, de Vancouver en 1930, alors que la ville de Kitchener établit un plan de zonage en 1924, premier du genre au Canada. Voir Gunton T.I., *The evolution of town and regional planning in Canada : 1900-1960*, Thèse de doctorat, Université de Colombie-Britannique, 1981 ; Van Nus W., « Sources of the History of Urban Planning in Canada, 1890-1939 » *Urban History Review,* n°1-76, 1976, p.7.
3 Gunton T.I., op. cit., 1981, p.74.
4 Barrette R., *Sur le plan de colonisation Vautrin*, Mémoire de maîtrise, Université Laval de Québec, 1972
5 Barrette R., ibid., 1972, p.25.
6 Barrette R., ibid., 1972, p.38-39.

2.2.1 La rationalisation de la planification au service de l'affirmation de l'État provincial

A l'aube des années 1960, le paysage urbain du Québec apparaît déséquilibré : le « Québec habité » se concentre dans le sud de la province, le long du Saint-Laurent, dans un territoire quatre fois plus grand que la France mais comptant alors moins de 6 millions d'habitants[1]. C'est pourquoi la construction nationale va d'emblée passer par la réforme de l'ordre territorial selon deux axes majeurs : une planification régionale du développement économique et un aménagement du territoire inter-municipal[2], le tout étant orchestré par l'État provincial. En effet, c'est par l'intervention de l'État qu'est perçue la possibilité de réduire les inégalités sociales et économiques entre les territoires du Québec[3]. Si dès 1956 se tient la Commission Tremblay pour réfléchir au gouvernement des multiples municipalités éparpillées au sud du Saint-Laurent, l'expérimentation planificatrice commence véritablement avec la création du Bureau d'Aménagement de l'Est du Québec en 1963, avec l'idée que c'est par la mise en œuvre d'une politique d'équipement du territoire que l'État pourra promouvoir et garantir une justice territoriale *nationale*, comme le souligne le Premier Ministre Jean Lesage en 1965 :

> *« Pour être efficaces, les politiques relatives au développement régional doivent satisfaire à trois conditions : être adaptées aux besoins spécifiques des régions ; être appliquées par le gouvernement qui est le plus en mesure de s'acquitter de cette tâche ; tenir compte de l'ensemble de la politique économique et sociale du gouvernement de la province où sont situées ces régions. L'adaptation des instruments d'action aux besoins régionaux québécois semble difficile à réaliser au niveau du gouvernement fédéral. Le gouvernement du Québec est le mieux en mesure de mettre en œuvre une politique régionale vraiment efficace »*[4].

1 Statistique Canada, Recensements et Estimations, Institut de la statistique du Québec, Projections 2009 ; scénario de référence. URL : www.stat.gouv.qc.ca

2 Douay N., Lewis P., Trépanier M.O., « Le modèle québécois d'aménagement du territoire à l'heure des bilans », dans Augustin J-P., (dir.), *Villes québécoises et renouvellement urbain depuis la Révolution Tranquille*, Pessac, Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, 2010, p.231.

3 Bouchard M.J., Lévesque B., Saint-Pierre J, *Modèle québécois de développement et gouvernance : entre le partenariat et le néolibéralisme ?,* Montréal, Centre de Recherche sur les Innovations Sociales (CRISES), col. Études théoriques, n°505, 2005, p.3.

4 Déclaration de Jean Lesage à la Conférence fédérale-provinciale, Ottawa, 19-22 juillet 1965, p.5. Cité dans Gouvernement du Québec, op. cit., 2001, p.28.

C'est pourquoi le modèle politique québécois de la Révolution tranquille s'est construit selon une vision centralisatrice et hiérarchique, reposant sur trois composantes essentielles, autour desquelles s'articule encore aujourd'hui la réflexion sur la modernisation de l'État Québécois : l'intervention de l'État, la concertation, et le souverainisme[1]. Le développement régional est au service de la nation, laquelle passe par l'élaboration d'un État fort, donc d'une maîtrise territoriale nationale, laquelle passe de manière primordiale par l'objectif de réduction des inégalités régionales. Pendant les trois décennies qui suivent la Seconde guerre mondiale, il existe donc au Québec un compromis en matière de développement régional sur l'interventionnisme de l'État provincial. Dans ce contexte, *« les initiatives populaires de développement local ont d'abord surgi en tant qu'alternative »*[2].

A partir de 1960, dans une nation désormais identifiée comme « québécoise » plus que canadienne-française, l'État provincial devient l'instrument principal de la construction nationale et, outre la modernisation son appareil administratif, cela passe par le renouvellement de la planification territoriale selon une *« approche rationnelle-globale »*[3], *« autour d'une triple orientation démocratique, planificatrice et interventionniste »*[4].

2.2.2 La territorialisation de la planification, entre planification régionalisée et régionalisation politique

Deux expériences planificatrices sont révélatrices de l'esprit de l'époque : le Bureau d'aménagement de l'Est du Québec (BAEQ) et l'enquête-participation au Saguenay-Lac-Saint-Jean, au début des années 1960. Ces démarches témoignent d'une forme d'engouement au courant des années 1960 pour l'anticipation collaborative.

1 Lévesque B., « Le modèle québécois et le développement régional et local : vers le néolibéralisme et la fin du modèle québécois ? », Montréal, *Les cahiers du CRISES*, Col. « Working Papers », n°0405, 2004.
2 Gagnon A-G., Noël A., *L'espace québécois*, Montréal, Les Éditions Québec/Amérique, 1995, Édition électronique de l'Université du Québec à Chicoutimi, 2007, p.107.
3 Douay N., art. cit, 2010, p.225.
4 Augustin J-P., op. cit., 2010, p.11.

L'enquête-participation du Lac Saint-Jean :

Entre 1961 et 1963, les municipalités rurales du Lac Saint-Jean font face à de sérieux problèmes de sous-développement, caractérisés par un chômage élevé et de faibles revenus, une économie et un niveau d'éducation limités. Ce territoire est alors marqué par une double dynamique de désagrégation démographique et de dépréciation économique entraînant un manque d'espoir dans l'avenir de la part de la population locale.

> *« Désagrégation démographique et aussi désagrégation psychologique. En effet, lorsque nous avons posé aux chefs de file les questions suivantes : "Si vous étiez en âge de recommencer et si vous aviez à choisir, choisiriez-vous la même profession?" 75% nous ont répondu, non. En ce qui concerne l'avenir nous leur avons demandé s'ils espéraient trouver du travail dans leur milieu pour leurs enfants et, encore là, 75% des réponses furent négatives : il n'y a aucun avenir pour eux »*[1].

Puisque l'administration locale s'avérait être insuffisante pour répondre à ces problèmes, l'idée de départ fut de mobiliser la population du territoire à travers une vaste enquête sur la relance de l'économie locale[2]. L'année 1961 est ainsi jalonnée de réunions avec les habitants lors desquelles ils sont invités à réfléchir à l'avenir de leur territoire, dans une dynamique proche des groupes de recherche et d'action contemporains. Assez vite, le besoin s'est fait ressentir d'une action plus vaste, au niveau régional[3]. Impulsée initialement par l'association de Basse Péribonka en 1961, l'enquête est étendue à partir de 1965 à toute la région du Saguenay par les municipalités. C'est pourquoi les aménageurs locaux ont organisé des tables rondes dans toute la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean, réunissant les maires de la région afin d'imaginer des actions concrètes, réalisables par les institutions locales existantes : municipalités, coopératives, syndicats et entreprises. Il n'était alors pas question d'organisation supra-municipale, ni de fusion de municipalités, mais de communication et de concertation entre les acteurs des différentes municipalités. Mais ces commissions d'aménagement rural manquaient d'un cadre juridique officiel. C'est pourquoi, en 1963, ces unités se sont progressivement transformées en une association recouvrant le territoire des onze municipalités, structurée sur le modèle de celle de Basse-Péribonka.

---

1 Témoignage de Charles Simard, conseiller technique au Conseil d'orientation économique du Québec. Dans Institut Canadien d'Éducation des Adultes, *La participation de la collectivité à une planification économique,* n°3, Les Cahiers de l'I.C.E.A., Montréal, Février 1967. Archive disponible en ligne. URL : http://bv.cdeacf.ca/bvdoc.php?no=2005_02_0512&col=EA&format=htm&ver=old#_Toc99692005

2 Témoignage de Charles Simard. ICEA, ibid., 1967.

3 Témoignage de Charles Simard. ICEA, ibid., 1967.

Parmi les projets prioritaires recommandés par l'association, était celui de l'exploitation des bleuets – qui sont encore aujourd'hui un symbole de la région. Tout a commencé par une enquête de terrain, afin de déterminer la superficie des sols à bleuets, le nombre de cueilleurs disponibles, la volume moyen d'une récolte, et les possibilités futures[1]. L'enquête-projet a alors réussi à toucher près de 1500 familles. Ce travail minutieux nécessitait un archivage : la compilation des données, la classification et la cartographie ont été préparées par le secrétaire exécutif de l'association, tandis que le délégué industriel de la région était associé à la formulation du projet de développement. Une fois achevé, il a été adressé au Ministère de l'Agriculture et de la Colonisation. Comme en Bretagne aux débuts du CELIB, l'idée n'était donc pas d'opposer le régional au provincial, mais bien d'agir en concertation, principe d'ailleurs énoncé dans le procès-verbal de l'Association de Basse-Péribonka[2]. Le principe de la concertation s'imposait face au coût des équipements nécessaires et à l'échelle des territoires concernés. Dans un contexte économique particulièrement précaire, l'Association a ainsi travaillé à mener la concertation des acteurs économiques locaux : industriels, acteurs financiers, compagnies forestières etc. Il ne s'agissait pas de mener une simple enquête, mais de trouver le moyen de remédier aux problèmes structurels du sous-développement de la région.

> *« Il fallait donc établir des statistiques démographiques avec le plus d'exactitude possible et déterminer le nombre de travailleurs, leurs qualifications, profession ou métier, la durée des emplois durant l'année, la période de l'année où ces emplois sont occupés, la localisation des emplois, la saisonnabilité, la mobilité, etc., et ce à l'endroit de tous ceux qui vivent dans le territoire, sont en âge et physiquement aptes à réclamer un emploi, car il était impossible de compter sur les statistiques officielles qui, trop générales, ne reflétaient pas la position du monde rural* »[3].

On voit ici apparaître clairement le rôle clef de la projection dans l'avenir, étayée par l'expertise territoriale, dans l'accroissement des institutions publiques et comme moteur des sociétés

1 Témoignage de Charles Simard. ICEA, ibid., 1967.

2 *« Il semble donc important et nécessaire qu'une association puisse être formée, qui grouperait toutes les municipalités sur le territoire concerné, dans le but immédiat de travailler à la restauration, l'amélioration et l'utilisation intelligente des ressources naturelles. Une telle association aura un caractère autonome et indépendant et elle sera entièrement supportée par des contributions volontaires et des octrois en provenance d'organismes similaires, par les services ministériels de l'État qui recherchent des fins identiques et par une assistance technique fournie par les gouvernements. L'association aura le pouvoir de s'associer, suivant son bon vouloir, à toute fédération ou organisme, qui poursuit des objectifs identiques aux siens, à un niveau supérieur, en vue d'une coordination plus efficace des plans et des programmes ».* Cité dans ICEA, ibid., 1967.

3 Témoignage de Charles Simard. ICEA, ibid., 1967.

industrielles en transformation[1]. Les résultats de cette enquête sont contenus dans un rapport d'une centaine de pages, comportant un grand nombre de préconisations pour la relance de l'économie, lequel fut présenté à la Commission du chômage saisonnier, lors d'une audition publique tenue à Aima en janvier 1965. La conclusion du rapport met en avant la nécessité de renforcer le poids de l'aménagement et la participation de la population au processus, et de développer une économie concertée, pour rendre possible ces recommandations. Le rapport appelle également l'État à favoriser la déconcentration et la décentralisation des industries. Il appelle enfin à

> *« la mise sur pied d'une structure régionale, constituée d'une part par les experts de tous les Ministères et, d'autre part, par les autorités locales préoccupées d'aménagement, dans le but de coordonner les efforts, faciliter les communications, éclairer la situation et proposer les redressements* » et d'un « *système de comptabilité du territoire devant permettre de calculer les effets de toute application, de corriger les écarts, de réajuster les objectifs et de coordonner l'action sur le territoire à l'action sur le plan de la région et sur le plan de la Province. »* [2]

Ces recommandations, loin d'être portées par une utopie localiste, s'inscrivent parfaitement dans l'ordre politique des années 1960, articulant l'affirmation de la puissance administrative et l'affirmation de l'expertise[3], dans une perspective de modernisation de l'appareil administratif local, mais aussi central (ici, provincial). La nécessité d'une action régionale a ainsi poussé l'Association de la Basse-Péribonka à s'intégrer au Conseil économique régional (CER) récemment créé par l'État provincial. C'est ce dernier qui a mené la fameuse enquête-participation du Saguenay-Lac St-Jean, qui est en fait le prolongement des enquêtes-projets de la Basse-Péribonka. Cette enquête coordonnée entre le CER et le Conseil d'orientation économique du Québec (créé en 1961), avait pour but de fournir une meilleure connaissance du territoire aux institutions et aux acteurs locaux, via la constitution d'un véritable diagnostic territorial visant à déterminer les faiblesses et les atouts du territoire et ses perspectives de progrès[4]. Au total, Charles Simard estime que 10 500 familles du Saguenay-Lac-Saint-Jean ont été invitées à répondre aux 195 enquêteurs mobilisés pour mener les interviews[5]. Le mode opératoire de l'enquête était donc basé sur la participation de la population à l'étude des problèmes de sa région et des solutions à leur apporter, complétée par des études de spécialistes, dans une forme de régulation croisée du savoir-expert.

1 Jacob S., « L'accroissement du rôle de l'État et la mutation des savoirs experts. Perspective historique » dans Jacob S., Genard J-L., (dir.) *Expertise et action publique*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2004, p.15.
2 Conclusion du rapport de l'Association de Basse-Péribonka. Cité dans ICEA, art. cit., 1967.
3 Fourquet F., *Les comptes de la puissance*, Paris, Encres, 1980.
4 Témoignage de Charles Simard. ICEA, art. cit., 1967
5 Tous les questionnaires récoltés ont été compilés au niveau de chaque municipalité et de chaque unité d'aménagement. D'après Charles Simard, 35 personnes ont travaillé pendant deux mois à cette opération.

Le Bureau d'Aménagement de l'Est du Québec (BAEQ) :

La deuxième expérience d'animation sociale marquante est celle du Bureau d'aménagement de l'Est du Québec (BAEQ). Regroupant par la suite le Conseil d'orientation économique du Bas-Saint-Laurent, fondé en 1956, et le Conseil régional d'expansion économique de la Gaspésie et des Îles-de-la-Madeleine, également fondé peu de temps auparavant, le BAEQ est, lui, créé en 1963, dans une perspective de rattrapage économique des régions ressources et des zones rurales peu prospères. En effet, le problème qui est posé à l'État provincial québécois est le déséquilibre socio-économique entre ses régions. La création du BAEQ participe précisément de la volonté de répondre à ces disparités régionales, la population du Québec industriel et urbain ayant un niveau de vie nettement supérieur à celle du Québec rural. Dotée d'importants moyens financiers, la démarche de planification de l'Est du Québec (le BAEQ) est fortement mobilisatrice : près de 7000 participants. L'effet concret de cette mobilisation est difficilement mesurable mais a eu un effet d'entraînement certain en termes de développement local. Après une phase d'étude et de concertation, le BAEQ publie son Plan de développement en 1966, lequel propose un cadre institutionnel de planification et de participation, dans le but de structurer de manière rationnelle l'espace régional québécois[1].

Les gouvernements du Québec et du Canada souhaitent en effet faire de la région du Bas-Saint-Laurent-Gaspésie un laboratoire d'expérimentation sociale en matière de développement régional. Comme dans le Saguenay, de nouveaux acteurs sont conviés à participer au processus : les citoyens tout d'abord, mais aussi de jeunes aménageurs fraîchement diplômés et des universitaires, présents dans le Conseil du Plan du BAEQ, mais aussi des entrepreneurs, et bien-sûr les experts de l'État. De l'été 1963 au printemps 1964 se sont tenues des discussions avec la population, dans une perspective d'animation sociale, afin d'obtenir une adhésion des habitants à la méthode planificatrice. Les animateurs[2] réussiront à obtenir la majorité des votes des comités locaux d'habitants en faveur de la planification[3] : *« Cela revenait à rejeter les solutions immédiates - les solutions à court terme - au profit de solutions à long terme, au profit de la planification du*

1 Beaudet G., Meloche J-P., « L'aménagement du territoire au Québec, le parent pauvre des sciences régionales », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 2012/4, p.696

2 Le nombre maximum d'animateurs au service du BAEQ n'a pas dépassé la quinzaine. L'organisme n'a d'ailleurs disposé de ce nombre d'animateurs que pour une période relativement courte, soit de l'hiver 1965 au printemps 1966. Voir le témoignage de Jean-Claude Lebel, secrétaire général du Comité de Liaison de l'Est du Québec. ICEA, art. cit. 1967.

3 Témoignage de Jean-Claude Lebel. ICEA, art. cit., 1967.

développement socio-économique »[1]. Une fois obtenue l'adhésion de la population locale, le BAEQ entre dans une seconde phase du printemps 1964 à l'été 1965. Après avoir identifié un territoire-pilote, il fallait, comme lors de la première phase, s'assurer de la collaboration entre la population et le BAEQ. Basée sur la production de rapports par les comités locaux sur la situation économique de leur territoire, cette seconde phase consistaient également à la compilation des données et à leur analyse, aboutissant à une « Esquisse » du Plan, soit un document de près de 2000 pages synthétisant les propositions pour remédier aux problèmes socio-économiques du territoire-pilote[2]. Après cette phase de production de données, suit une phase de consultation, de l'été 1965 au printemps 1966, supposée être la phase finale de l'expérience. Cette consultation pouvait s'appuyer sur l'Esquisse du Plan du BAEQ, proposant des réformes structurelles importantes. La discussion précise de l'Esquisse fut réservée aux comités de zone et aux comités consultatifs sectoriels du BAEQ[3]. A l'issue de ces discussions, le BAEQ a produit un Plan, publié en juillet 1966. A l'époque on ne parle pas de prospective territoriale et d'aménagement du territoire mais d'animation sociale et de planification :

> *« l'Esquisse du Plan, la confrontation de "chercheurs" du B.A.E.Q. et de représentants de la population, les nombreux exposés qui furent prononcés, etc., furent autant de moyens d'animation sociale qui s'ajoutèrent à la fonction remplie par les animateurs sociaux eux-mêmes.* [...] *L'animation sociale suppose la mise en branle d'un ensemble de moyens visant, grâce à la collaboration qui s'établit entre une agence de planification et sa "clientèle", à promouvoir des changements de mentalité. L'animation est cet ensemble de techniques qui permet à un animateur d'aider un groupe à rationaliser son action* »[4].

Le rattrapage économique et social est ainsi envisagé par la réorganisation non seulement de l'économie mais aussi du modèle de société, par une inclusion plus grande de la population dans le

1 Témoignage de Jean-Claude Lebel. ICEA, art. cit., 1967.
2 Témoignage de Jean-Claude Lebel. ICEA, art. cit., 1967.
3 1/ Les « comités de zone » étaient formés de représentants des comités locaux de la zone, des représentants des corps publics (conseils de comté et commissions scolaires régionales) et des intermédiaires « régionaux » (Fédérations diocésaines, Chambres de Commerce régionales, etc.), auxquels s'ajoutent des fonctionnaires provinciaux travaillant dans le territoire concerné. Ils sont déclinés en sous-comités sectoriels (agriculture, pêche...) et horizontaux (organisation sociale, organisation de l'espace...).
2/ Les « comités consultatifs », au nombre de cinq (agriculture, forêt, pêche, tourisme et organisation sociale), sont formés à l'automne 1965. Ils regroupent des représentants des comités de zone, des représentants des grandes associations socio-économiques concernées, au niveau régional et provincial, et de représentants des ministères concernés, auxquels s'ajoutent des représentants des Conseils économiques régionaux du territoire-pilote et des agents du B.A.E.Q.
4 Témoignage de Jean-Claude Lebel. ICEA, art. cit., 1967.

processus de formulation des politiques publiques, via l'articulation entre l'animation sociale et la planification.

> *« L'animation sociale est donc, dans la perspective du B.A.E.Q., un ensemble de techniques et de moyens, visant, dans une situation socio-économique qui l'exige, à provoquer des changements de mentalité qui permettront de procéder à des réformes structurelles majeures au sein d'une société donnée. D'un point de vue technique, elle se fonde sur la collaboration de la population concernée à l'œuvre de planification au moment même de l'identification des objectifs et des moyens de développement. Elle tend enfin à traduire cette perspective de collaboration au sein des mécanismes sociaux eux-mêmes en donnant naissance à de nouvelles voies de participation des citoyens à la définition de leur devenir collectif »*[1].

La procédure planificatrice du BAEQ et de l'enquête participation a permis de développer un savoir détaillé et quasi exhaustif sur les territoires concernés, à travers la production et la publication de nombreux rapports d'étude et documents de synthèse. Le BAEQ a ainsi produit près de 230 recommandations. *« Les exercices donnèrent aussi lieu à des actions innovatrices, pour la plupart très originales, dont certaines étaient plutôt utopiques, notamment dans l'Est du Québec »*[2]. Ainsi, tandis que l'enquête-participation sur la région du Saguenay va contribuer au développement de la culture du bleuet et de la canneberge, encore aujourd'hui symboles de l'agriculture du Lac Saint-Jean ; les recommandations du BAEQ vont contribuer à dépasser le modèle de la région-ressource qui prévalait jusqu'ici (au profit de la notion de développement endogène, qui s'affirmera dans les années 1980[3]), et certaines propositions de changement social et gouvernemental iront radicalement à l'encontre d'une vision centralisée du développement : la réorganisation municipale et la relocalisation du développement constituant d'ailleurs des aspects centraux du plan du BAEQ[4]. Les résultats concrets de ces concertations restent néanmoins difficilement mesurables, car à

1 Témoignage de Jean-Claude Lebel. ICEA, art. cit., 1967.

2 Proulx M-U, « 40 ans de planification territoriale au Québec » dans Gauthier M., Gariépy M., Trépanier M-O, *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme. Planification territoriale, débat public et développement durable*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2008, p.37.

3 Marc-Urbain Proulx qualifie l'imbrication entre territorialisation du développement et régionalisation du cadre d'action de modèle de *« développement mésogène »*. Voir Proulx M-U., « La planification du développement territorial : concertation des acteurs régionaux et développement mésogène », *Canadian Journal of Regional Science / Revue canadienne des sciences régionales*, XII, 1, 1989, p.25.

4 Bureau d'Aménagement de l'Est du Québec, *Plan de développement*. Région-pilote : Bas-Saint-Laurent-Gaspésie et Îles de la Madeleine, Cahier 9, Chapitres VI et VII, Mont-Joli, BAEQ, 1966.

l'exception de l'Abitibi-Témiscamingue qui en a tiré un plan régional opérationnel, peu programmation priorisée n'en a résulté pour les autres régions[1].

Dans ce modèle politique, basé sur la recherche de compromis entre le patronat et les syndicats, l'administration centrale et les institutions locales, les programmes de développement à l'image du Bureau d'aménagement de l'Est du Québec (BAEQ) sont en fait définis, à l'issue du processus d'expertise, par les experts et haut-fonctionnaires de l'État. Les plans de développement obtenus s'inscrivaient ainsi parfaitement dans les objectifs stratégiques nationaux[2]. Autrement dit, si la Révolution Tranquille marque bien la naissance des pratiques de consultation de la population, le modèle de développement reste hiérarchique et centralisé car, en définitive, l'État reste maître de la décision. La régionalisation qui s'opère dans les années 1960 procède moins d'une politique de décentralisation que d'aménagement de le concertation. Au mieux, il en résulte une déconcentration de l'administration centrale, comme en témoigne la création des régions administratives en 1966 et de l'Office de planification et de développement du Québec (OPDQ) en 1968. Les missions de planification régionales menées de 1969 à 1972 par l'OPDQ furent davantage conçues comme des cadres de réflexion et de production de connaissances que comme des cadres d'action opérationnels[3]. L'objectif fondamental était de fixer des objectifs et de coordonner les actions des uns et des autres. On était davantage dans un exercice intellectuel qu'opérationnel, pour *« prévenir l'imprévoyance »*[4]. L'OPDQ préconise ainsi la mise en place d'un processus continu d'observation et d'analyse pour améliorer la connaissance en aménagement. Cette période voit ainsi fleurir de nombreux documents de production de données sur les territoires :

> *« il fallait produire de nombreux documents* […] *On diffusa d'ailleurs des synthèses accessibles au grand public* […] *L'exercice déboucha sur une série de très bonnes études de fond qui apportèrent de nombreuses données sur les régions du Québec. Chemin faisant, les outils d'observation et d'analyse ainsi que l'expertise technique s'étaient beaucoup améliorés, notamment au bureau central de l'OPDQ »*[5].

1 Proulx M-U, op. cit. 2008, p.38.
2 Proulx M-U, op. cit. 2008.
3 Simard J-J., *La longue marche des technocrates.* Laval, Saint-Martin, 1979.
4 Guay P-Y., *Introduction à l'urbanisme : approches théoriques, instruments et critères*. Mont-Royal, Modulo, 1987, p.29.
5 Proulx M-U, op. cit. 2008, p.38.

En somme, comme en France avec l'exemple du CELIB breton, on voit ici que l'affirmation de la puissance territoriale de l'État n'est pas le résultat d'une logique strictement descendante, ni d'une logique strictement ascendante, mais bien le fruit d'une rencontre entre des intérêts locaux et des intérêts nationaux. La mobilisation régionale du Saguenay-Lac St-Jean témoigne également que la construction d'une capacité d'expertise régionale peut s'accompagner d'une possibilité d'influence politique sur le centre, même de la part d'une périphérie sous-développée. Toutefois, en s'appuyant sur la mobilisation de la population, l'État provincial en pleine expansion peut asseoir sa capacité opérationnelle – dont restent dépendants les acteurs régionaux – tout en bénéficiant d'une légitimité démocratique nouvelle, à caractère nodal[1] : *« en s'appuyant sur des ressources externes, l'État apparaît plus ouvert et démocratique tout en légitimant ses décisions »*[2]. Cela montre que, si l'histoire de l'État est indissociable du développement des moyens de connaissance sur lesquels il s'appuie[3], ces moyens peuvent provenir du local et d'une ouverture précoce du champ politique, lesquels participent conjointement à l'institutionnalisation du fait régional et au renforcement de la légitimité de l'État québécois, au cœur de la Révolution Tranquille.

3. La différenciation territoriale au Pays-de-Galles, entre territorialisation de l'État britannique et régionalisme politique

A partir des années 1960, alors que de nouvelles forces politiques et de nouveaux enjeux émergent, la réforme constitutionnelle devient une question saillante[4]. Les années 1960 et la fin des années 1970 représentent une phase particulière pour la gestion territoriale du Royaume-Uni, qui s'achève avec l'élection des Conservateurs et de M. Thatcher en 1979, et provoque la transformation du modèle de gestion territoriale du Royaume-Uni. La fin de l'ordre politique dual ne s'est cependant pas faite de manière univoque : *« le changement territorial n'a pas été simplement causé*

1 *« La nodalité, c'est-à-dire la capacité à associer autour de soi, sinon à faire travailler ensemble, en tout cas à identifier, à mobiliser les parties prenantes et à leur fournir un cadre d'ajustement mutuel, devient un vecteur décisif pour son action »*. Thoenig J-C., Duran P. « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 46ème année, n°4, 1996, p.604.

2 Jacob S., Genard J-L., « L'État et les savoirs experts : la production cognitive en mutation », dans Jacob S., Genard J-L., op. cit. 2004, p.9.

3 Rosanvallon P., *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Le Seuil, 1990, p.37.

4 O'Neill M., *Devolution and British Politics*, Harlow/London, Pearson Longman, 2004, p.67 ; Bulpitt J., *Territory and Power in the United Kingdom*, ECPR Press, [1983] 2008, p.142.

par les nationalismes gallois et écossais ou les troubles en Irlande du Nord. C'est la structure même du Dual Polity qui s'est profondément transformée »[1].

3.1 De la territorialisation du centre anglais à l'institutionnalisation de la périphérie galloise

Premièrement, les années 1960 sont une période de transformations culturelles et sociales profondes. Deuxièmement, c'est tout le système économique et politique du Royaume-Uni qui semble à bout de souffle, trop statique et cloisonné pour répondre aux enjeux des années 1960-1970. Troisièmement, cette période voit le régime d'administration duelle (*dual polity*) se transformer, notamment en raison d'un mouvement général, en Europe comme au Canada, de montée en puissance des phénomènes nationalistes / nationalitaires[2]. Enfin, la Chambre des Communes devient le lieu d'une joute d'influence entre les députés des nations périphériques et les députés anglais, n'étant plus dès lors le soutien du nationalisme étatique anglais, tel qu'elle avait pu l'être avant les années 1960.

3.1.1 La modernisation de l'État sur le modèle français : planification nationale et régionalisation planificatrice

Au début des années 1960, le Gouvernement britannique souhaite moderniser ses programmes d'action publique. Malgré les réformes travaillistes de la fin des années 1940 puis la rigueur des Conservateurs dans les années 1950, le taux de chômage a doublé entre 1945 et 1959 au Pays-de-Galles comme en Écosse[3]. Le climat social et économique est donc assez tendu à l'aube des années 1960. Le taux de croissance économique de la Grande-Bretagne est à la traîne, en comparaison de ses concurrents occidentaux. Partant de ce constat, est publié en 1961 *The Stagnant Society*[4], dans lequel Michael Shanks estime que la politique menée jusqu'alors, visant à combiner

1 *« Territorial change was not simply a matter of Welsh and Scottish nationalism or the troubles in Northern Ireland. The whole structure of the Dual Polity had seemingly suffered radical alteration »*. Bulpitt J., ibid., [1983] 2008, p.147.
2 Bulpitt J., ibid., [1983] 2008, p.142 ; Kernalegenn T., art. cit., 2013.
3 O'Neill M., op. cit., 2004, p.47.
4 Shanks M., *The Stagnant Society*, Harmondsworth, Penguin, 1961.

expansion économique et stabilité des prix, a échoué. Pour Shanks, les raisons ne sont pas seulement économiques mais enracinées dans la structure sociale du Royaume-Uni : il appelle donc à une réforme radicale du système économique, bloqué par les inégalités sociales. Sans préjuger de l'influence de cet ouvrage, il traduit une prise de conscience des élites politiques et administratives britanniques sur la nécessité de moderniser tant l'administration que les institutions démocratiques, et tout le modèle d'action publique[1]. Mais l'heure n'est pas à la décentralisation, puisqu'au contraire, le *Post-War Consensus* renforce la centralisation administrative et la nationalisation des cadres d'action. Si la question régionale revient à l'agenda à la fin des années 1950[2], il faut attendre le milieu des années 1960, et le retour des Travaillistes au pouvoir, pour que, comme en France et au Québec, la planification régionale soit véritablement à l'ordre du jour[3].

Pourtant, dès le *Post-War consensus*, apparaissent progressivement des discussions sur la nécessité d'une plus grande planification de l'économie accompagnée d'une régionalisation de l'action publique. Jusqu'aux années 1960, cette « régionalisation » est davantage une territorialisation de l'État, *top-down*, qu'une prise en compte des intérêts régionaux. Cela marque cependant une remise en cause de l'ordre politique dual de l'Union, séparant nettement le national du local[4]. A l'aube des élections de 1964 remportées par les Travaillistes, le Ministre conservateur des finances M. Maudling dit lors d'une allocution à la télévision : *« notre ambition c'est la modernisation, et elle est aussi nécessaire dans les conseils locaux qu'ailleurs »*[5]. L'année précédente, les Conservateurs avaient en effet entrepris une réforme territoriale d'importance, en adoptant la loi du 31 juillet 1963 sur le *London County Council*, qui instaura le « Grand Londres », au territoire six fois plus vaste et aux compétences bien plus décentralisées que dans l'ancien Comté[6]. La régionalisation sera cependant l'œuvre des Travaillistes, revenus au pouvoir en 1964, avec la création en 1965-1966 des *Regional Economic Planning Councils* et des *Regional Economic Planning Boards*, inspirés des Régions de Programme et des Circonscriptions d'action régionale françaises. Les membres de ces institutions planificatrices sont nommés par l'État et sont chargés de produire une réflexion stratégique sur le développement territorial et de coordonner les

1 Bulpitt J., op. cit., [1983] 2008, p.148 ; Mitchell J., *Devolution in the UK*, Manchester, Manchester University Press, [2009] 2011, p.145.
2 Keating M., *The new regionalism in western Europe. Territorial restructuring and Political change,* Edward Elgar Publishing, [1998] 2003, p.42.
3 Sykes O., « La planification spatiale régionale en Angleterre : un pari gagné ou une ambition irréalisable », *L'information géographique*, vol.74, n°4, 2010, p.93.
4 Bulpitt J., op. cit., [1983] 2008, p.149.
5 Charlot M., « Les élections dans le « Grand Londres » (9 avril 1964) », *Revue française de science politique*, n°5, 1964, p.909.
6 Charlot M., ibid., 1964, p.912.

plans régionaux[1]. La création de ces institutions régionales représente par conséquent *« une rupture politique majeure par rapport au* Dual Polity*, puisque le centre se territorialise tout en ayant besoin du soutien des notables régionaux pour la planification économique »*[2].

3.1.2 L'institutionnalisation des affaires galloises : territorialiser l'État et endiguer le nationalisme gallois

Les craintes sur l'avenir économique de la province au début des années 1950 poussèrent le *Labour* a considérer les besoins spécifiques du Pays-de-Galles, reconnaissant par là que le Pays-de-Galles existe au moins comme une unité économique, administrative voire culturelle. De 1950 à 1956 des leaders du *Labour*, du Parti Libéral et plus particulièrement de *Plaid Cymru* militent pour la création d'un Parlement gallois. En 1956, la campagne reçoit le soutien de plus de 240 000 signatures, soit 14% de l'électorat gallois[3]. Si l'engouement pour la campagne est certain, celle-ci n'obtint pas la victoire. Quoiqu'il en soit, la mobilisation de *Trywerin* et la campagne pour un Parlement gallois accompagnée de plusieurs rapports du Conseil du Pays-de-Galles contribuèrent à la mise à l'agenda de la question galloise dans les années 1950.

Ainsi, pour répondre à la pression des députés gallois en faveur d'un Secrétariat d'État chargé spécifiquement du Pays-de-Galles, les Conservateurs créent le portefeuille de Ministre des affaires galloises en 1951 (dépourvu toutefois de services administratifs spécifiques), attribué à l'écossais David Maxwell Fyfe. En 1958, le Premier Ministre britannique écrit ainsi à son cabinet : *« les Gallois ont le sentiment qu'on ne prête pas suffisamment attention à leurs intérêts, nous devons donc désormais être particulièrement attentifs et réceptifs dans notre manière de traiter les affaires galloises si on veut empêcher les nationalistes de gagner du terrain »*[4]. D'ailleurs, la même année, le gouvernement contribue à la tenue d'un « Festival du Pays-de-Galles », et attribue des

1 Haughton G., Counsell D., *Regions, Spatial Strategies and Sustainable Development*, Londres, Routledge, [2004] 2009, p.12.

2 *« Regional planning experiments represented a major policy break with the Dual Polity in terms of both central penetration and the necessity to mobilise support for such schemes through the network of regional economic planning councils, on which regional notables were represented ».* Bulpitt J., op. cit., [1983] 2008, p.146.

3 Johnes M., *Wales since 1939*, Manchester, Manchester University Press, 2012, p.217.

4 *« There is a general feeling amonng Welsh people that their particular interests are not receiving the attention which they should and we shall need to be specially careful and sympathetic in our handling of Welsh affairs at the present time if we are to prevent the Welsh Nationalist movement from gaining ground ».* Directive du Premier Ministre du 29 novembre 1958. Référence non donnée par l'auteur. Cité dans Johnes M., ibid., 2012 p.218.

financements pour encourager la publication d'ouvrages de langue galloise en 1954. En 1955, Cardiff est choisie comme capitale du Pays-de-Galles et en 1959 Buckingham autorise le Pays-de-Galles à se doter du Dragon rouge comme drapeau officiel. Ces concessions témoignent de l'importance de la question galloise à cette période, et du soucis des Conservateurs de ménager les intérêts gallois ; tandis que le *Labour* renchérit en promettant la création d'un Secrétaire d'État aux affaires galloises accompagné d'un Ministère des affaires galloises, promesse honorée à leur retour an pouvoir en 1964.

En tant que *Union-State,* le modèle politique du Royaume-Uni a contribué à la lente politisation du sentiment national gallois, expliquant le faible intérêt pour la dévolution ou pour des institutions politiques autonomes jusqu'aux années 1960. Jusqu'alors, la plupart des Gallois considèrent que leurs intérêts sont mieux protégés au sein du Royaume-Uni que par une hypothétique indépendance sur le modèle irlandais[1]. Mais à partir des années 1960, le nationalisme gallois s'émancipe de son cadre rural et de sa perspective réactionnaire pour devenir un mouvement plus large, concerné par les questions sociales et économiques de son temps, et fondamentalement tourné vers l'avenir, sur le modèle du *Scottish National Party* (SNP) écossais. Avec la création en 1962 de *The Welsh Language Society* qui se charge de la valorisation de la culture, *Plaid Cymru* peut désormais se concentrer davantage sur la dimension politique, et obtient en 1966 son premier siège de député (Gwynfor Evans). Localement, le succès (relatif) de *Plaid Cymru* peut être lu comme une réaction de déception à l'égard de la politique du Gouvernement Travailliste[2] puis en réaction à la politique du Gouvernement Thatcher[3] ; mais, plus largement, cette politisation s'inscrit dans le réveil nationalitaire des années 1960-1970, commun au Québec et à la Bretagne[4].

S'il avait bien été créé par le *Labour* un « Conseil du Monmoutshire et du Pays-de-Galles » en 1949 (corps non-élu ayant pour objectif de conseiller le gouvernement sur la politique galloise – qualifié en 1960 de *« mascarade »* par Patrick Lort-Phillips dans *The Future of Wales*)[5], puis en

1 Cole A., *Beyond devolution and decentralisation. Building regional capacity in Wales and Brittany*, Manchester University Press, 2006, p.49 et p.51.
2 Morgan K.O., « Welsh nationalism. The historical background », *Journal of Contemporary History,* « Nationalism and Separatism », vol. 6, n°1, 1971, p.170.
3 Cole A., op. cit., 2006, p.52.
4 Kernalegenn T., art. cit., 2013.
5 Dans *The Future of Wales*, Patrick Lort-Phillips plaide pour la création d'un véritable Conseil gallois élu démocratiquement, et travaillant en collaboration étroite avec les autorités locales, ainsi que d'un Secrétaire d'État pour le Pays-de-Galles, tout en appelant à la mise en place d'une Convention nationale galloise pour réfléchir aux compétences de ce nouveau conseil. Cet essai de Lort-Phillips témoigne de la montée en puissance d'un nationalisme gallois réformateur porté les nationalistes libéraux gallois comme Alun Talfan Davies ou E. T. Nevin.

1951, par les Conservateurs, un portefeuille ministériel des affaires galloises ; leurs compétences sont sans commune mesure avec le poste de Secrétaire d'État aux affaires galloises du *Welsh Office* créé en 1964. La création de ces institutions n'est pas uniquement le fruit d'une pression *top-down*, car elles résultent de la prise en compte par le centre d'un nationalisme gallois grandissant et ayant, comme en France et au Québec à la même époque, su passer d'un traditionalisme rural à un nationalisme politique adapté aux enjeux de l'urbanité moderne ; même s'il n'y a pas au Pays-de-Galles de mobilisation sociale et citoyenne en faveur de la dévolution telle qu'il y en a, au même moment, en Écosse ou au Québec, l'intérêt pour la dévolution est croissant dans les années 1960, jusque dans l'entourage du Premier Ministre britannique Harold Wilson[1]. Sans atteindre le niveau de compétence obtenu par le Secrétariat d'État aux affaires écossaises, l'importance du Ministère des Affaires galloises va croître, renforcée par les événements de la fin des années 1960. Ainsi, si les manifestations et émeutes – notamment à Londonderry – de 1968-1969 mettent à mal l'*ancien régime* de l'Union[2], ce sont moins les événements irlandais que le succès grandissant des nationalismes écossais et gallois qui a donné le coup de grâce au système dual[3].

3.2 L'investissement politique du futur au Pays-de-Galles : un objectif de renouvellement social pour un avenir régionalisé

L'anticipation s'est tôt mise au service du mouvement gallois, puisque dès la Première Guerre mondiale se développe une littérature d'anticipation – quasiment prospective – autour de la revue *The Welsh Outlook*. Le deuxième moment fondateur se situe dans l'après 1945, alors que de nombreuses villes, comme Swansea, sont détruites, les planificateurs ont l'ambition de faire des plans de grande envergure au Pays-de-Galles, face aux nombreux défis auxquels la région doit faire face au sortir de la guerre.

Voir Lort-Phillips P., *The Future of Wales*, Camarthen Radical Publications, 1960, p.8, p20-21 et p.24-25.

1 Mitchell J., op. cit., [2009] 2011, p.146.

2 Bulpitt J., op. cit., [1983] 2008, p.150.

3 Bulpitt J., op. cit., [1983] 2008, p.152.

3.2.1 « The Welsh Outlook » : anticiper le changement social au nom d'un nationalisme politique libéral

Entre 1914 et 1933, la brochure libérale galloise *The Welsh Outlook* publie une série d'articles portant sur l'avenir du Pays-de-Galles. Dès le premier numéro, en janvier 1914, l'éditorial de Tom Jones présente comme impérative la défense de la langue galloise et des besoins propres au Pays-de-Galles dans l'Empire britannique[1]. Jones y affirme notamment que *« l'imagination de notre peuple doit être tournée vers la construction d'un Pays-de-Galles meilleur »*[2]. Dans un article du même numéro, intitulé *« Evolution or Revolution », The Welsh Outlook* en appelle déjà à la nécessité de réfléchir à une politique sur le long-terme au bénéfice du futur de la nation galloise[3]. En 1918, alors que la Première Guerre mondiale s'achève, le terme « futur » revient plus régulièrement dans le contenu et les titres des articles de la revue. Généralement portés sur des réflexions sur l'avenir de la culture galloise, et les changements socio-économiques transformant la société galloise, les auteurs de *The Welsh Outlook* vont, à partir de 1918, s'interroger de plus en plus sur *« le futur politique du Pays-de-Galles »*[4] et notamment sur la dévolution, les structures économiques ou la planification régionale. Si, en 1918, Gwilym Davies conclut que *« le futur est entre nos mains »*[5] dans son article sur la spécificité religieuse du Pays-de-Galles et son incidence sur l'avenir politique et culturel de la région ; David Davies en appelle clairement à la dévolution, au nom de la nation galloise, et du principe d'auto-gouvernement des peuples[6].

Une des premières anticipations spatiales galloises est réalisée par T. Alwyn Lloyd, membre de la *Cardiganshire Antiquarian Society,* sur le comté d'Aberystwyth[7]. Cette anticipation est publié en 1927 dans la revue *Transactions* de la *Cardiganshire Antiquarian Society.* Dans l'introduction de son article, Lloyd écrit *« Faute de vision le peuple se meurt. Je me risque à faire remarquer*

1 *The Welsh Outlook*, « Foreword », Cardiff, The Welsh Outlook Press, vol.1, n°1, 1914, p.1.
2 *« The imagination of our people must be possessed with the vision of a better Wales »*, in *The Welsh Outlook*, « Foreword », ibid., 1914, p.2.
3 *The Welsh Outlook*, « Evolution or Revolution », ibid., 1914, p.28.
4 *The Welsh Outlook*, Cardiff, The Welsh Outlook Press, vol.5, n°3, 1918, p.23-24, p.77-80.
5 *« How many men could be named in Wales who had gone thoroughly and systematically into the question which is so paramount in its bearing upon the future ? »* in *The Welsh Outlook*, « Welsh nonconformists and the future », Cardiff, The Welsh Outlook Press, vol.5, n°7, 1918, p.225-226.
6 *« Good government, no less than the claims of nationality, demands a policy of devolution »*, in *The Welsh Outlook*, « Devolution », Cardiff, The Welsh Outlook Press, vol. 5, n°3, 1918, p.78.
7 Lloyd T. A., « Aberystwyth of the Future », *Transactions and archaeological record,* Cardiganshire Antiquarian Society, vol.5, 1927, p.69-77.

qu'avoir une vision de l'avenir est la *qualité dont notre génération a besoin »*[1]. T. Alwyn Lloyd développe des réflexions en matière d'atouts territoriaux : l'attraction de l'université, de la bibliothèque, la densité du réseau routier, les industries locales etc. tout en se risquant à quelques propositions en matière d'aménagement urbain et routier. Et il conclut ses observations sur l'avenir d'Aberystwyth en les réinscrivant dans une perspective de dynamisme national pour le Pays-de-Galles : *« L'Aberystwyth de demain sera, selon moi, une ville intrinsèquement meilleure et plus digne* […] *par-dessus tout,* [ce sera] *un lieu chargé de l'âme galloise, au sens local comme au sens national »*[2].

Si *The Welsh Outlook* comme les réflexions d'anticipation territoriale de Alwyn Lloyd constituent un premier foyer de réflexion sur la situation territoriale, sociale, économique, culturelle et politique au Pays-de-Galles, et d'anticipation sur les dynamiques du changement, les articles ressemblent davantage à des chroniques politiques qu'à des formes d'anticipation structurée méthodologiquement. Il n'est pas encore possible de parler de « prospective », au sens d'un Gaston Berger ou d'un De Jouvenel, ni d'une anticipation stratégique au service du gouvernement ou de la planification, tel que cela se structurera au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, notamment sous l'influence de T. A. Lloyd.

3.2.2 De l'urbanisme à la région : la planification urbaine comme outil de régionalisation politique

Il faut en effet attendre les premiers plans gallois de reconstruction urbaine pour voir se développer une anticipation intégrée à une visée planificatrice et gouvernementale. Le premier plan gallois d'envergure fut celui de Cwmbran[3], dans la perspective du *New Towns Act* de 1946. La volonté inhérente au plan est de faire de Cwmbran l'exemple type d'une ville industrielle moderne où il fait bon vivre[4]. En 1951, les périmètres des plans s'élargissent, avec le premier *County Development Plan* du Pays-de-Galles pour le Comté de Merioneth. En 1968, le comté de

1 Lloyd T. A., ibid., 1927, p.69.
2 « So the *Aberystwyth of the future, as I see it, will be an improved and more dignified inner town […] above all, a place with a distincly Welsh flavour in a local and a national sense »* in Lloyd T. A., ibid., 1927, p.77.
3 Harris N., « « Make no little plans » : planning in Wales 1945-1996 », The Royal Town Planning Institute, 2014. Article disponible en ligne. URL : http://www.rtpi.org.uk/media/1036186/make_no_little_plans_summer_2014.pdf
4 Cwmbran Development Corporation « Abridged Report on Master Plan », Cwmbran New Town. 1951. Cité dans Harris N., art. cit., 2014, p.1.

Glamorgan adopte le sien[1]. Ces plans utilisent pour la première fois les techniques du *forecasting* et du *planning* dans une perspective globale et rationnelle (*rational-comprehensive*)[2]. Mais l'on n'est pas encore à une réflexion à l'échelle de la province galloise. Le plus gros plan gallois de l'époque est sans doute le *South Wales Outline Plan* de 1949, rédigé (à partir de 1946) par T.A. Lloyd et H. Jackson[3], lequel développe en outre une vision du développement à plus long terme. Ce plan est également intéressant car il n'adopte pas un périmètre administratif et s'intéresse plutôt aux aires économiques, incluant les mines de Carmarthenshire, tout le Glamorgan, le sud du Breckonshire et presque tout le Monmouthshire, à travers la délimitation de vingt *Planning Units* fonctionnelles qui s'émancipent des périmètres politiques[4].

Dans la préface du Plan, les auteurs écrivent que *« dans ce cadre, la croissance future devrait avoir un maximum de liberté pour évoluer à la lumière de ce qui pourrait s'avérer être des circonstances différentes de celles prévues à l'heure actuelle »*[5]. Ceci témoigne d'une réflexion – remarquable à l'époque, et néanmoins caractéristique du modèle britannique – sur la faillibilité des prévisions et des projections, et sur la nécessité d'adopter un cadre planificateur flexible pour laisser libre cours aux évolutions de l'économie. Cette réflexion sur la faillibilité des prévisions les poussent à distinguer des scénarios démographiques entre « futur probable » et « futur possible »[6]. Le Plan commence par un aperçu général de la région (*General Outline of the Region*) appuyé par des cartes sur la géologie et l'usage des sols, puis développe des réflexions sur l'industrie et le commerce, les communications, l'habitat, la vie locale etc. dans les chapitres suivants, et se termine par une série de propositions sur ces différents enjeux[7]. Parmi ses propositions les plus visionnaires sont sans doute celle d'un réseau autoroutier innervant le sud du Pays-de-Galles, dont l'autoroute M4, construite plus de vingt ans plus tard, en suit précisément le tracé ; et celle de la construction d'un hôpital à Pontllanfraith, construit 64 ans plus tard[8]. Le Plan pose également des anticipations en matière de loisirs et de tourisme, à l'issue desquelles il propose la création de quatre parcs régionaux, préfigurant le concept développé 60 ans plus tard de *Valleys regional parks*[9]. A la fin des

1 Harris N., art. cit., 2014, p.1.
2 Bracken I., « New Directions in Key Activity Forecasting », *Town Planning Review*, Liverpool University Press, 2010.
3 Harris N., art. cit., 2014, p.2.
4 Tanner R., « The South Wales Outline Plan », *The History of Planning in Wales*, The Royal Town Planning Institute, 2013, p.6.
5 *« Within that framework, future growth should have maximum freedom to evolve in the light of what may prove to be differing circumstances from those than can forecast at the present time ».* Cité dans Tanner R., ibid. 2013, p.6
6 Tanner R., ibid. 2013, p.6.
7 Tanner R., ibid. 2013, p.6.
8 Tanner R., ibid. 2013, p.6.
9 Tanner R., ibid. 2013, p.7.

années 1940, les *Outline Plans* ont une fonction de proposition – sans pour autant atteindre le niveau d'une « stratégie territoriale régionale »[1]. Achevé en fait dès 1947, le *South Wales Outline Plan* n'est pas particulièrement bien reçu par l'administration centrale, et reste dans les cartons pendant deux ans, la stratégie ministérielle se portant plutôt sur l'échelle urbaine et le comté, plus que sur la région[2]. Bien que ce Plan ne fut jamais adopté en tant que politique officielle du Gouvernement, il a servi de ressource pour les autorités locales dès sa publication[3].

3.2.3 « A new Britain » : quand la sociale-démocratie favorise la régionalisation de l'avenir

La troisième étape se situe sous l'ère travailliste des années 1960. L'élection de Harold Wilson est en effet accompagnée d'une volonté de construire une « nouvelle société », telle que mentionnée dans le Manifeste travailliste de 1964 : *« une nouvelle Grande-Bretagne, mobilisant les ressources de la technologie en vertu d'un plan national »*[4], lequel stipule plus loin que *« le Parti travailliste offre à l'Angleterre un nouveau mode de vie qui va réveiller nos cœurs, raviver une foi patriotique authentique dans notre avenir »*[5]. Cette nouvelle société repose sur une *« vision d'une nouvelle Grande-Bretagne dans laquelle le Socialisme, allié à la science et à la technique, permettra la libération des énergies de la population »*[6]. Cette idée de « nouvelle société » britannique se retrouve également dans le nationalisme modernisateur de la sociale-démocratie galloise. La nouvelle société galloise serait, conformément aux réflexions sociales-démocrates européennes, un espace de compromis entre l'État, les marchés et la population, dans lequel la régulation jouerait un rôle central.

C'est dans ce contexte qu'est publié, en 1967, le Livre Blanc intitulé *Wales : the Way ahead*[7], par le *Welsh Office,* tout récemment créé, en 1964. Avec ce Livre blanc, le Gouvernement souhaite

1 Tanner R., ibid. 2013, p.7.
2 Tanner R., ibid. 2013, p.7.
3 Tanner R., ibid. 2013, p.7.
4 *« A new Britain, mobilizing the ressources of technology under a national plan »*. Cité dans Griffiths J., *Pages from Memory*, Londres, J.M. Dent & Sons Ltd, 1969, p.188.
5 *« The Labour Party is offering Britain a new way of life that will stir our hearts, rekindle an authentic patriotic faith in our future »*. Cité dans Griffiths J. ibid. 1969, p.188.
6 *« This vision of a new Britain in which Socialism, allied with science and technology, would release the pent-up energies of our people ».* Griffiths J. ibid. 1969, p.188.
7 Secretary of State for Wales, *Wales : the way ahead*, Cardiff, Her Majesty's Stationery Office, cmnd.3334, [1967] 1971.

examiner les besoins pour le développement économique du Pays-de-Galles, et formuler des propositions à long-terme dans l'espoir d'accélérer l'amélioration des conditions sociales et favoriser l'emploi dans la région. *The Way Ahead* se concentre sur l'identité économique, sociale et physique du territoire, et sur les conditions de la singularité galloise. Le rapport est structuré en quatre chapitres. Le premier porte sur les ressources du Pays-de-Galles, des ressources naturelles aux ressources humaines en passant par les communications. Ce premier chapitre présente également une réflexion sur les conditions du changement. Le deuxième chapitre s'intéresse aux conditions de la prospérité (agriculture, pêche, industrie, technologie, et services). Le troisième chapitre porte sur l'environnement, au sens large, puisque ce chapitre inclue tant la géographie physique que le logement, la sécurité sociale et la culture. Le quatrième chapitre territorialise l'analyse par « régions » du Pays-de-Galles (*South Wales, North-East Wales, Central Wales, North-West Wales, West Wales*). Le dernier chapitre fait le bilan des priorités d'action pour la province. Tout d'abord, comme ses équivalents bretons et québécois, ce rapport sur la situation du Pays-de-Galles part du constat que la province connaît *« une période de changement social et économique particulièrement rapide »*[1]. Le Secrétaire d'État pour le Pays-de-Galles continue ensuite sa préface en présentant la question du *planning*, comme une manière *« d'identifier, et quand c'est possible de quantifier, les problèmes qui nous font face ; et d'y remédier, à la lumière des ressources disponibles, en mettant en place les politiques publiques les plus adaptées »*[2].

La publication de ce rapport est accompagnée de la volonté de structurer un cadre distinct pour le *planning* gallois. A cette époque, alors que les planificateurs font face au nouveau système des *Structure plans* et *Local Plans*, qui distingue la dimension stratégique de la dimension opérationnelle, bon nombre de planificateurs gallois reçoivent ce rapport comme un Plan régional[3]. Le Livre Blanc en comporte d'ailleurs toutes les caractéristiques, établissant une connaissance claire, précise et territorialisée des enjeux pour le Pays-de-Galles à la lumière des évolutions passées et des changements possibles à l'avenir. Dans cette perspective, le Secrétaire d'État pour le Pays-de-Galles met l'accent sur l'anticipation intégrée à la planification comme le moyen stratégique d'être attentif et réactif aux évolutions futures : *« le Livre Blanc est tourné vers l'avenir, autant que possible, sans pour autant prétendre le prédire. Puisque les problèmes auxquels nous*

1 *« Wale is passing through a period of unusually rapid social and economic change »*, Secretary of State for Wales, *Wales : the way ahead*, ibid., [1967], 1971, p.V.

2 *« I suggest that the essence of* [planning] *lies in trying to identify, and when possible to quantify, the problems that face us ; and then seeking to work out, in the light of the available ressources, the policies that best promote their solution ». Wales : the way ahead*, ibid., [1967], 1971, p.V.

3 Tewdwr-Jones M., *British Planning Policy in Transition.* Londres, UCL Press, 1996, p.35.

faisons face ne cessent de changer, la planification se doit d'être un processus continu »[1]. Chaque chapitre est ainsi basé sur une analyse des tendances du passé, et des projections dans l'avenir. Les conditions du changement dépeintes dans le premier chapitre, et déclinées comme cadre analytique dans les parties suivantes, reposent sur plusieurs facteurs définis comme le changement économique, le changement démographique, et le changement institutionnel. Le point 8 du premier chapitre insiste d'ailleurs sur la création du Secrétariat d'État pour le Pays-de-Galles, présenté comme le moyen d'améliorer l'action du Gouvernement. Les trois derniers points du chapitre conclusif sur les priorités d'action portent également sur la nécessité d'une adaptation *institutionnelle* à travers un cadre d'action plus régional, d'une adaptation *opérationnelle* à travers la mise en route d'un processus continu de planification du développement économique, et d'une coordination *gouvernementale*, dans la perspective de l'intégration du Royaume-Uni à la Communauté Économique Européenne et d'une coopération accrue entre les acteurs de la principauté galloise, pour *« forger ensemble le meilleur futur possible »*[2] pour le Pays-de-Galles.

Pour terminer ce bref aperçu de ce qu'on pourrait qualifier véritablement de première vague d'anticipation à dimension planificatrice, mentionnons enfin le Schéma de Cardiff, publié en 1968 par l'équipe de Colin Buchanan[3]. Cette étude offre un bon exemple du style et des techniques du *planning* de l'époque. Ce rapport étudie les possibilités pour la modernisation de Cardiff, s'appuyant fortement sur les méthodes prospectives en matière démographique – projetant notamment la population sur les 40 années suivantes[4] – et complétant ces réflexions par un diagnostic des déplacements journaliers des habitants de Cardiff, afin d'évaluer les évolutions et les besoins futurs en la matière, le tout selon un modèle analytique rôdé par plusieurs études urbaines précédentes à Leicester ou encore Belfast[5]. En somme, il apparaît qu'une première vague d'intérêt pour l'anticipation urbaine et régionale émerge au Royaume-Uni et au Pays-de-Galles à la fin des années 1940, et s'affirme dans les années 1960, dans la perspective de la réforme du *planning* au niveau national et de l'influence du modèle planificateur français articulant projection, planification et régionalisation.

1 *« The White Paper looks ahead as far as practicable, but does not claim to predict the future. Because our problems are continually changing, planning must be a continuing procress »*, *Wales : the way ahead*, op. cit., [1967], 1971, p.V.
2 *Wales : the way ahead*, op. cit., [1967], 1971, p.130.
3 Buchanan C., Atkins W.S. and Partners, *Cardiff: Development and Transportation Study*, Colin Buchanan & Partners, 1966-1968.
4 Harris N., art. cit., 2014, p.2.
5 Starkie D.N.M., *Transportation Planning, Policy and Analysis*, Oxford, Pergamon Press Ltd, 1976, p.63.

*

* *

Premièrement, les profonds changements économiques, sociaux et culturels des années 1950-1960 vont favoriser la montée en puissance des idées et des partis sociaux-démocrates en France, au Royaume-Uni et au Canada. Ceci aura pour conséquence de favoriser l'adoption de politiques planificatrices et la structuration d'un rapport au futur basé sur la modernisation, le renouvellement démocratique et le changement social.

Deuxièmement, les mobilisations politiques galloise, bretonne et québécoise vont progressivement intégrer ces conceptions sociales-démocrates du changement social, économique, démocratique et institutionnel. Le renouvellement du répertoire discursif, mais aussi, donc, stratégique, des mobilisations périphériques en Bretagne, au Pays-de-Galles et au Québec, va favoriser leur renforcement dans l'échiquier politique régional, voire leur prise de pouvoir.

Troisièmement, la domestication des idées de planification et d'anticipation territoriale par les mobilisations périphériques va contribuer à l'émergence de courants planificateurs et prospectifs régionaux, régionalistes et régionalisés. L'institutionnalisation, voire la prise du pouvoir provincial, par ces courants sociaux-démocrates s'est traduit par une régionalisation effective des planifications nationales, et même, pour le cas québécois, par une structuration spécifiquement provinciale d'un rapport à l'aménagement et à l'anticipation territoriale.

Quatrièmement, l'investissement politique du futur et l'investissement politique du territoire, articulés par la planification du futur régional, constituent les leviers d'une légitimation de l'espace régional comme espace cohérent de politique publique, comme espace légitime sur le plan démocratique, et cela inaugure une institutionnalisation politique et administrative de régions qui, jusqu'à cette période clef, restaient marginalisées et profondément périphériques.

Conclusion de la deuxième partie

De l'entre-deux-guerres à la fin des années 1940, naît un intérêt croissant pour le futur, en France, au Canada et au Royaume-Uni, au sein de groupes de réflexions caractérisés par leur proximité avec les administrations publiques. Progressivement domestiquées par les administrations étatiques, dont les besoins en connaissances et en projections sont croissants à partir de la fin de la Seconde guerre mondiale, les méthodes d'anticipation rationnelle systématisée vont devenir des techniques couramment mobilisées par les services d'anticipation économique et démographique, et par les institutions et ministères chargés de la politique de développement territorial. Les années 1950 et les années 1960 constituent ainsi une période d'intense développement et d'institutionnalisation de ces techniques d'anticipation au sein des administrations centrales.

Mais les territoires infra-nationaux ne restent pas passifs, et ne se contentent pas d'être les simples destinataires de ces projections calculées par les administrations centrales. Au regard de cette deuxième partie, nous observons que l'investissement politique du futur comme catégorie d'action et comme mode de légitimation de l'intervention publique n'est pas resté un monopole étatique, mais s'est bien développé, conjointement, au sein de groupes de réflexions, de groupes d'influences voire d'institutions au niveau infra-national et plus particulièrement au niveau régional. Au Québec, au Pays-de-Galles et en Bretagne, cet investissement politique du futur comme catégorie d'action et comme mode de légitimation ne constitue cependant pas un phénomène strictement homogène. Cette vague anticipatrice s'est en effet développée selon des tendances convergentes et différenciées, que nous synthétisons ci-dessous.

- **Effets de convergence :**

Trois principaux effets de convergence, communs aux régions étudiées, peuvent être retenus :

1. Les années 1950-1960 témoignent de la *formation d'une vague anticipatrice au niveau régional*, conjointement à celle que nous avons pu identifier au niveau national.

2. Cette vague anticipatrice a été largement *portée par la branche sociale-démocrate des nationalismes périphériques.*

3. Cet investissement politique du futur est *porté par une volonté de légitimer le territoire régional* comme espace pertinent d'action publique et de démocratie.

Un investissement politique futur partagé par les trois territoires étudiés

Dans les années 1950-1960, au même titre qu'on pouvait parler d'une « vague anticipatrice » au niveau national, on constate une vague d'investissement politique du futur, au Québec, au Pays-de-Galles comme en Bretagne. L'analyse des discours de leaders des mouvements nationalistes périphériques comme le Québécois Jean Lesage ou le Gallois Gwynfor Evans, et des textes de René Pléven ou Joseph Martray pour la Bretagne, ainsi que l'analyse de la littérature d'expertise des groupes de réflexion régionalistes dans ces trois territoires, font bien ressortir que le futur, et plus particulièrement la maîtrise du futur, devient l'horizon de tous les discours contestant le monopole stato-centré de la légitimité politique.

Cette volonté partagée d'investir le futur comme motif clef de contestation ou de négociation des politiques territoriales des États centraux s'accompagne, dans les trois territoires, de la création d'institutions « régionales » chargées de cette production experte et chargées de mobiliser les acteurs régionaux pour travailler de concert à la maîtrise de l'avenir régional : qu'il s'agisse du Comité d'étude et de liaison des intérêts bretons en Bretagne, du Conseil d'orientation économique du Québec, des institutions de *Regional Economic Planning* et du *Welsh Office* au Pays-de-Galles.

Un investissement politique du futur favorisé par la mutation sociale-démocrate des nationalismes périphériques

Il ressort également que ce mouvement en faveur de l'anticipation régionale s'est développé à partir du moment où le répertoire idéologique de ces mouvements « régio-nationalistes » s'est transformé, en intégrant les conceptions du changement politique, économique et social, propres aux libéralismes chrétien-démocrate et surtout social-démocrate. Le croisement chronologique entre le développement d'une sociale-démocratie régionaliste et des premières anticipations régionalistes nous semble en effet révélateur. Au Pays-de-Galles, en Bretagne comme au Québec, la régionalisation des conceptions sociales-démocrates du changement accompagne bien la régionalisation des anticipations territoriales.

Si l'arrivée au pouvoir des forces sociales-démocrates a accompagné l'affirmation du modèle de l'État Providence en Europe comme au Canada, et si l'arrivée au pouvoir de la sociale-démocratie accompagne également la légitimation des anticipations territoriales comme technique d'expertise étatique puis les premières régionalisations de ces anticipations, c'est parce que la doctrine sociale-démocrate met en avant l'idée d'institutions publiques fortes, capables de réguler les économies nationales et locales, par la connaissance de l'avenir et l'animation territoriale des forces vives de la société.

Un investissement politique du futur mobilisé pour légitimer le territoire régional

La conjonction de ces deux premiers phénomènes convergents a contribué à l'invention d'un avenir régionalisé, et non pas uniquement d'un avenir national dont la gestion serait strictement centralisée. Il apparaît enfin que cette vague anticipatrice régionalisée a contribué à faire exister le territoire régional, tant aux yeux des patronats et syndicats régionaux qu'auprès des administrations centrales. La régionalisation de l'investissement politique du futur apparaît donc comme un moment clef pour comprendre la légitimation de l'espace régional comme territoire pertinent de politiques de développement économique et d'aménagement du territoire, et comme territoire pertinent de démocratie.

En effet, l'analyse des discours et de la littérature régionalistes met en lumière que cette régionalisation de l'investissement politique du futur s'accompagne d'une demande croissante en faveur de la décentralisation du processus décisionnel et d'une régionalisation de la mise en œuvre des politiques territoriales. Nous avons également montré le croisement chronologique et l'influence des forces politiques régionalistes dans l'apparition des premières institutions régionales chargées de l'aménagement du territoire et du développement économique. Or ces premières institutions préfigurent le futur Conseil régional de Bretagne qui apparaîtra plus de vingt ans plus tard, le futur Gouvernement du Pays-de-Galles qui apparaîtra plus de trente ans plus tard, et accompagnent aussitôt l'étatisation de la Province du Québec sur le mode d'un État Providence fédéré.

- **Effets de divergence :**

S'il existe des dynamiques de convergence partagées par les trois territoires étudiés, on peut cependant distinguer plusieurs effets divergents :

1. Si l'on observe bien une conjonction entre les mouvements d'anticipation et les mouvements de régionalisation, on observe en revanche *une différenciation de la dynamique régionaliste*.

2. Cette dynamique plurielle produit *des conséquences différentes dans la légitimation de l'espace régional*.

3. Enfin, cette double différenciation peut s'expliquer par *des contextes politiques historiquement différenciés*.

Une différenciation de la dynamique régionaliste

En Bretagne, l'investissement politique du futur par les groupes régionalistes, dans la foulée du CELIB, se traduit par un engouement relativement important conduisant à une mobilisation notable des « forces vives » économiques et politiques, durant les années 1950-1960. La rencontre entre le régionalisme et l'anticipation territoriale se traduit donc par la mise en mouvement des

élites économique et politique du territoire. Sur le plan idéologique et stratégique, cette dynamique politique se caractérise davantage par son caractère « régionaliste » que « nationaliste ». En effet, le passage du mouvement breton du conservatisme à la sociale-démocratie se traduit par la primauté du régionalisme sur le nationalisme. C'est-à-dire par des revendications politiques davantage tournées vers l'adaptation régionale des politiques de l'État en concertation avec les acteurs régionaux, plutôt que vers la séparation de la région et ou tout du moins son autonomisation. Si le mouvement régionaliste breton est bien porté par le courant fédéraliste qui aspire à une différenciation territoriale du régime jacobin, le CELIB est bien plus un mouvement de négociation et de concertation avec Paris, qu'un mouvement d'autonomisation de la Bretagne vis-à-vis de la France. Il s'agit donc d'*un régionalisme économique et politique, accompagné d'un régionalisme culturel modéré, ne réclamant pas l'indépendance* mais plutôt la coopération État-région.

Au Pays-de-Galles, la dynamique du mouvement politique emprunte un chemin intermédiaire entre le régionalisme breton et le nationalisme irlandais. Le mouvement gallois qui se développe dans les années 1950 est clairement nationaliste, et perçoit le voisin anglais comme un envahisseur, à l'image de la mobilisation de *Tryweryn* sur la question de l'eau. Mais, si le poids politique des nationalistes est en croissance constante durant les décennies 1950-1960, leur poids électoral reste assez faible. Et, de fait, dans la même perspective que ce qui est fait à la même époque en Bretagne, la régionalisation s'opère moins comme une autonomisation du Pays-de-Galles que comme une territorialisation de l'État britannique, via la reconnaissance d'une spécificité économique et politique galloise, au nom de laquelle sont créées les premières institutions galloises, du Secrétariat d'État aux Affaires Galloises au *Welsh Office*. En réalité, malgré l'influence politique du voisin irlandais séparatiste, et malgré un discours autonomiste, le Pays-de-Galles – comme la Bretagne – aspire davantage à une prise en compte de sa spécificité et à une coproduction de l'action publique avec Londres. Il s'agit donc ici d'*un nationalisme culturel fort, accompagné d'un nationalisme économique et politique croissant, oscillant entre coopération et autonomisation* vis-à-vis du centre.

Au Québec, la dynamique politique est bien plus vigoureuse. Si le mouvement est majoritairement pacifique (la « Révolution Tranquille »), il s'agit bel et bien d'une révolution à tous les niveaux : culturel, social, économique, et politique. Là où en Bretagne le mouvement reste essentiellement cantonné aux forces politiques régionalistes sans qu'une mobilisation populaire

massive ne le soutienne, là où au Pays-de-Galles le mouvement nationaliste est porté par une mobilisation populaire certaine mais ne se traduisant pas dans les urnes, au Québec, la dynamique du mouvement se traduit par un engouement populaire massif, par la prise du pouvoir et par la transformation rapide du système politique provincial. Au Québec, on assiste donc à un mouvement nationaliste important traversant toute la société québécoise et réclamant que la Province fédérée canadienne-française se transforme en un État Providence pour la maîtrise de l'avenir de la nation québécoise, soit par l'indépendance soit en parlant d'égal à égal avec Ottawa. Nous pouvons donc qualifier la dynamique de ce mouvement de *nationalisme politique, économique et culturel intense, oscillant entre indépendantisme et fédéralisme dual*.

Une légitimation différenciée du territoire régional :

En France, l'activisme régionaliste des comités locaux et régionaux d'expansion, influencés par la doctrine fédéraliste, aboutit à une régionalisation de la planification. C'est-à-dire à l'adaptation de la politique territoriale de l'État central. En Bretagne, cela se traduit tout d'abord par une reconnaissance institutionnelle du CELIB, en tant que comité d'expansion régional, et une reconnaissance politique, en tant qu'interlocuteur légitime pour la planification du développement économique en Bretagne. La nature du système institutionnel n'est donc pas profondément transformée tandis que la configuration politique reste hiérarchique et descendante, même si l'échelon régional est devenu « visible » dans l'échiquier politico-institutionnel. A partir des années 1950, si l'on peut dire que la régionalisation est timide, en comparaison du Pays-de-Galles et surtout du Québec, il convient toutefois de noter qu'il s'agit d'une évolution territoriale cruciale dans la France moderne. En effet, la Révolution française avait effacé toute trace des provinces d'Ancien Régime. Depuis le projet de redécoupage du territoire de l'abbé Sieyès en carrés parfaits, nulle frontière institutionnelle régionale n'avait depuis été autorisée, exception faite des Régions Clémentel de 1917. La reconnaissance des comités régionaux d'expansion économique puis la mise en place des 19 régions de programme constitue donc néanmoins une évolution majeure de l'ordre territorial français.

Au Royaume-Uni, tout au long des années 1950, les mouvements nationalistes périphériques se modernisent, et la question régionale revient à l'agenda à travers la question des politiques de développement local. L'activisme des nationalistes de *Plaid Cymru* et la conversion du *Labour* à

une régionalisation sociale-démocrate, vont contribuer à la régionalisation de la politique de développement économique de l'État britannique, à partir des années 1960. Sans remettre en cause la suprématie de Londres, la création d'institutions régionales chargées de l'élaboration et de la coordination du *planning*, et la création du *Welsh Office*, représentent néanmoins une transformation majeure du régime britannique, mettant fin au *dual polity* dominant jusqu'alors. Le dynamisme du mouvement gallois a bien pour conséquence l'institutionnalisation du Pays-de-Galles comme entité politique spécifique. S'il ne s'agit pas (encore) d'indépendance, il s'agit d'un pas vers une autonomie relative, tout du moins une différenciation de l'ordre politique britannique, ce qui distingue ici la situation galloise de la situation bretonne.

Au Québec, la légitimation du territoire et des institutions provinciales est nettement plus forte, puisqu'on assiste véritablement à l'étatisation de la province accompagnée d'un désir de souveraineté territoriale. La Révolution Tranquille des années 1960 caractérise une transformation importante des institutions publiques provinciales sur le mode d'un État Providence, souhaitant désormais imposer son agenda politique et négocier les normes fédérales à égalité avec Ottawa. Dans les années 1960, le souverainisme québécois se confond donc avec le réveil de la société québécoise, se percevant désormais comme une nation légitime, et avec la modernisation du régime : la légitimation du territoire provincial accompagne l'étatisation du Québec.

Des contextes politiques historiquement différenciés :

Malgré le fait que les Québécois se percevaient avant les années 1960 davantage comme « Canadiens-français » que comme « Québécois », et qu'ils voyaient davantage en l'État fédéral qu'en l'État provincial « l'État » par excellence, la Révolution Tranquille est possible car le contexte historique et politique du Québec est nettement différent des contextes gallois et bretons. En effet, le mouvement québécois est possible en raison de la nature fédérale du régime canadien qui laisse une relative autonomie aux provinces fédérées. En effet, le Québec *est déjà* un État, certes peu puissant économiquement et en retard politiquement, mais dont la capacité politique est amplement supérieure à celle des institutions bretonnes et galloises qui sont encore à construire intégralement. Le système fédéral permet la prise en main politique des provinces fédérées. C'est également possible en raison de la place importante que tient le Québec dans l'histoire politique du Canada : c'est en effet une des deux provinces historiques du Canada. Les ressources de

légitimation dont disposent les Québecois à l'aube de la Révolution Tranquille sont donc beaucoup plus importantes que les ressources politiques dont disposent, au même moment, les Bretons ou les Gallois.

En Bretagne, un mouvement de l'ampleur de la Révolution Tranquille n'est ainsi, en réalité, pas possible. Il n'est pas envisageable, dans une France jacobine et républicaine, qui a étouffé toute possibilité de différenciation politique, qu'un mouvement régionaliste aboutisse à une reconnaissance institutionnelle et démocratique de la Bretagne, car cela rappellerait bien trop les « provinces d'ancien régime » dont la République française a constamment travaillé à effacer toute réalité politique et culturelle. En raison du caractère unitaire et centralisé du régime français, il n'est donc absolument pas possible pour les régionalistes bretons d'imaginer forger un État Providence régional breton à l'image de l'État Providence provincial québécois.

Enfin, au Pays-de-Galles, le contexte apparaît, sur cette question, comme étant intermédiaire entre la situation bretonne et la situation québécoise. En effet, si le régime britannique est bien caractérisé par un État unitaire et non pas fédéral et, à l'aube des années 1960, apparaît comme étant un des régimes les plus centralisés d'Europe avec le régime français, il s'agit néanmoins d'un « Royaume-Uni », c'est-à-dire d'une union de nations. Le contexte politique est donc intermédiaire entre le contexte fédéral canadien, qui permet l'autonomisation, et le contexte jacobin français, qui empêche toute différenciation territoriale. Le contexte britannique est un contexte unitaire et centralisé, mais qui permet une différenciation territoriale en vertu du caractère unioniste du régime.

Synthèse comparative (années 1950-1960) :

Effets de convergence			
	Bretagne	**Pays-de-Galles**	**Québec**
Vague anticipatrice régionaliste	√	√	√
Mouvement social-démocrate dominant	√	√	√
Reconfiguration des relations centre-périphérie	√	√	√
Légitimation du territoire provincial	√	√	√
Effets de divergence			
	Bretagne	**Pays-de-Galles**	**Québec**
Nature du régime politique national	Unitaire centralisé républicain	Unitaire centralisé différencié	Fédéral différencié
Nature du mouvement politique régional	régionaliste	autonomiste	souverainiste
Institutionnalisation du territoire	Institution de concertation régionale standardisée	Création d'une institution régionale spécifique et différenciée	Développement important de l'État provincial
Capacité d'influence politique	modérée	modérée	importante
Objectif des anticipations	Faire exister la région et négocier la planification étatique	Faire exister la nation et négocier les politiques étatiques	Renforcer la nation et autonomiser le provincial

Partie III : L’investissement politique du futur comme mode de gouvernement

Introduction de la troisième partie

Dans cette troisième partie, composée de deux chapitres, nous balayerons une large période, s'étendant des années 1970 aux années 2010. Des années 1970 jusqu'au début du XXIème siècle, que l'on se situe au Québec, en Bretagne ou au Pays-de-Galles, les relations centre-périphérie se reconfigurent, le paradigme d'action publique territoriale se transforme également, ainsi que la capacité à investir le futur. Cette triple évolution, conjointe mais différenciée entre les trois territoires, entraîne l'apparition de nouveaux types de gouvernement du territoire et d'investissement politique du futur.

Crise de la providence étatique

A son paroxysme dans les années 1960, l'idée d'État Providence consiste en la croyance dans un futur identifiable, maîtrisable et planifiable. Durant cette période, en France, au Canada et au Royaume-Uni, l'investissement politique du futur se traduit institutionnellement par un modèle général d'État centralisé et interventionniste, même si l'on peut noter des différences entre les trois territoires étudiés. Les années 1970-1980 constituent une période charnière. Caractérisée par la crise des hydrocarbures et l'arrivée du chômage du masse, mais aussi par des catastrophes technologiques et environnementales, cette période entraîne une perte de croyance dans le modèle interventionniste keynésien des années 1960. S'ouvre alors une époque de remise en question du paradigme interventionniste, tant en ce qui concerne le périmètre d'action de l'État que son mode de fonctionnement. Sur le plan politique, cela se traduit par une difficulté croissante des instances nationales à maîtriser leur territoire, mais aussi, donc, à maîtriser le futur de la nation – en tout cas, à maîtriser le récit national de la providence et du changement. Sur le plan économique, cette situation entraîne une perte de confiance dans le modèle régulateur keynésien.

A partir des années 1970, la montée en puissance du paradigme néo-libéral[1] contribue à la remise en cause progressive de l'interventionnisme étatique et, parallèlement, le cadre national d'intervention de l'État va apparaître moins pertinent pour contrebalancer les effets territoriaux de la crise économique. Les années 1970-1980 sont alors caractérisées par une transformation des

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

modes de gestion du développement économique et de l'aménagement du territoire. Dès lors, s'opère un tournant dans la gestion publique territoriale : l'espace national et la centralisation apparaissent moins efficaces comme échelle et mode d'aménagement des territoires. Ce contexte commun au Canada, au Royaume-Uni et à la France va néanmoins produire des conséquences différentes : en France, la décentralisation est accrue, au Royaume-Uni, sous le régime thatchérien, on recentralise tout en privatisant ce qui peut l'être, tandis qu'au Canada se joue une lutte politique intense en le Québec et Ottawa pour le contrôle de l'action publique.

En ce qui concerne l'investissement politique du futur, les années 1970-1980 sont généralement présentées comme une période de « crise du futur » dans le monde occidental[1], en tout cas d'une perte croyance dans la maîtrise technique du futur[2], caractérisée par une crise de l'anticipation[3]. Aurait ainsi émergé « la société du risque » décrite par Ulrich Beck[4] : une société dans laquelle le futur ne signifierait plus le progrès mais le risque, voire l'incertitude[5]. Ou tout du moins, avec la perte de capacité providentielle de l'État et l'obscurcissement de l'avenir qui en découle, l'opinion que l'on a du futur serait devenue plus incertaine. La croyance en un futur prévisible par la science et la statistique se serait étiolée, conjointement à l'effritement du modèle planificateur centralisé. En somme, nous assisterions à la crise du régime de maîtrise propre au Trente Glorieuses : difficulté à maîtriser l'avenir, difficulté à maîtriser les politiques publiques, difficulté à maîtriser la prospérité territoriale. Dans ce contexte, le modèle planificateur et prédictif forgé dans les années 1940-1960 aurait pris fin, avec l'arrivée de nouvelles manières d'investir le futur, et de nouvelles manières d'aménager et de gérer le territoire.

Vers une gouvernance de la prédiction

Dans les trois territoires étudiés, la notion de gouvernance monte en puissance à partir des années 1990. Le poids accordé au modèle de la gouvernance découle de l'interpénétration croissante des différents niveaux d'action (infranational, national, supranational), de l'érosion des frontières entre public et privé, et du changement des modes d'intervention étatiques (libéralisation,

1 Frank R., « Le futur en question : les changements du régime d'historicité depuis les années 1970 », dans Duanmu M., Tertrais H., (dir.), *Temps croisés,* t.1, Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 2010, p.37-48
2 Von Busekist A., *Penser la politique*, Presses de Sciences Po., 2010, p.363-377
3 Georghiou L., Cassingena Harper J., Keenan M., Miles I., Popper R., *The handbook of technology foresight. Concepts and practice*, Edward Elgar Publishing, 2008, p.XVIII ;
4 Beck U., *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*. [1986], Flammarion, 2008
5 Prigogine I., *The End of Certainty*, New York, Free Press, 1997

contractualisation, gouvernement à distance…). On serait ainsi passé d'un État interventionniste et régulateur, primant dans les années 1960, à un État animateur et coordinateur de l'action publique territoriale, au courant des années 1990.

Depuis les années 1970-1980, se développent des réflexions sur la réforme de l'État et, plus particulièrement, sur le type de régulation publique et sur la capacité stratégique de l'État. C'est ainsi que le modèle de « l'État stratège » et le modèle de la gouvernance seraient montés en puissance, ce qui n'est pas sans conséquence sur la manière d'investir le futur et d'aménager le territoire, notamment pour des espaces politiques intermédiaires comme la Bretagne, le Pays-de-Galles et le Québec. A partir du milieu des années 1990, dans un mouvement conjoint de territorialisation et de « gouvernancialisation » de l'action publique, se développent de nouvelles approches des territoires, à l'image des notions de développement durable (*sustainable development*) ou encore de planification stratégique spatialisée (*strategic spatial planning*), lesquelles innervent le modèle d'aménagement et de développement majeur depuis la fin des années 1990[1]. Les réflexions portent alors sur le renouvellement stratégique des modes d'action de l'État, notamment en matière de développement territorial, avec l'idée qu'il est nécessaire à la fois de focaliser et de rationaliser l'action publique, en améliorant la coordination des politiques des différentes échelles administratives tout en (re)donnant une dimension plus globale et spatiale à l'action publique. Au Québec comme en Europe, le renouvellement des pratiques de développement territorial dans les années 1990-2000 s'articule autour de trois axes majeurs : l'aménagement du territoire, le débat public et le développement durable.

Dans un contexte partagé d'approfondissement des dynamiques de décentralisation et de gouvernance, le monopole étatique de l'investissement politique du futur – c'est-à-dire le monopole étatique de la production d'un récit national de la providence et du changement – semble s'étioler : on assisterait depuis les années 1970 à une multiplication des sources légitimes d'énonciation du futur, et cela a des conséquences en termes d'ordre politique, notamment de gouvernance territoriale. Car la nouvelle géographie économique qui émerge depuis les années 1990 n'est pas sans effets sur la géographie politique. Les régions gagnantes du capitalisme contemporain peuvent

1 Haughton G., Counsell D., *Regions, Spatial Strategies and Sustainable Development*, Routledge, 2004 ; Motte A., *La notion de planification stratégique spatialisée en Europe (1995-2005)*, Lyon, collection Recherches, PUCA, 2006 ; Dodier R., Rouyer A., Séchet R., (dir.), *Territoires en action et dans l'action*, Presses Universitaires de Rennes, 2007 ; Gauthier M., Gariépy M., Trépanier M-O., *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme. Planification territoriale, débat public et développement durable*, Presses de l'Université de Montréal, 2008.

entrer en concurrence avec les États centraux dans la capacité à promettre le futur (parfois directement, comme en Catalogne, en Écosse ou au Québec ; parfois indirectement comme au Pays-de-Galles ou en Bretagne), réactivant ainsi le clivage centre-périphérie. Bref, la fin du monopole étatique de la prédiction constitue la toile de fond d'un engouement infranational pour les formes d'anticipation territoriale.

Ce contexte de transformation des relations centre-périphérie, de transformation des modes de gouvernement et d'aménagement du pouvoir territorial, semble également correspondre, en ce qui concerne la transformation de l'anticipation territoriale, à une recherche de nouvelles formes d'imputabilité et de légitimité démocratiques par les pouvoirs publics, se traduisant par l'apparition de nouvelles formes d'investissement du futur et d'animation des territoires.

Hypothèses de comparaison :

- Décentralisation et régionalisation du futur

Nous faisons l'hypothèse générale que ces phénomènes combinés favorisent la décentralisation de l'investissement politique du futur depuis les années 1970 et, depuis les années 1990 la montée en puissance du niveau régional comme espace légitime de régulation publique. C'est pourquoi les institutions régionales et provinciales investissent particulièrement le champ du futur au tournant du XXème et XXIème siècles.

- Différenciation de la régionalisation du futur

Cependant, cet investissement politique du futur par des espaces politiques intermédiaires tels que le Québec, le Pays-de-Galles et la Bretagne, ne semble pas se faire selon la même trajectoire, mais plutôt selon des trajectoires différenciées, traduisant elles-mêmes la structuration de modèles d'action publique régionaux différenciés.

Chapitre V : Réorganiser les territoires au nom de l'avenir

Introduction

La croissance soutenue depuis la Seconde guerre mondiale jusqu'à la fin des années 1960 laissait penser que les phénomènes économiques – notamment les crises – pouvaient être définitivement maîtrisés par l'approche keynésienne du développement et par la planification territoriale de l'économie. Mais les chocs pétroliers successifs de 1973 et 1979 entraînent, dans les trois territoires étudiés, une rupture singulièrement forte sur le plan social et économique, mais aussi politique. Au tournant des années 1970-1980, la France, la Grande-Bretagne, et dans une moindre mesure le Canada, découvrent la fin de l'ère du pétrole bon marché et de l'industrialisation continue sur lesquels ces pays avaient planifié leur développement futur.

Les décennies qui s'amorcent alors ouvrent une période de remise en cause du modèle économique keynésien et du paradigme interventionniste étatique, triomphant dans les années 1960. Cette double remise en cause a deux conséquences principales : tant le modèle d'administration des territoires que le modèle d'aménagement du territoire, tels qu'ils s'étaient développés depuis 1945, entrent dans une période de mutation. En ce qui concerne l'administration des territoires, la période qui s'ouvre à partir des années 1970 peut être caractérisée comme une période de territorialisation, dans un contexte d'affaiblissement de la capacité économique et politique du « centre » ouvrant une fenêtre d'opportunité politique pour les mobilisations périphériques réclamant une décentralisation du pouvoir. En ce qui concerne l'aménagement du territoire, cette période est également caractérisée par une mutation des systèmes planificateurs, dont la centralisation nationale entre en crise.

Si cette tendance générale est partagée dans les trois territoires étudiés, les conséquences politiques y sont différenciées. En effet, si en France et au Canada, cela ouvre la voie à la décentralisation et au renforcement des institutions régionales ; au Royaume-Uni, l'heure est davantage au renforcement d'un pouvoir central se délestant paradoxalement de sa fonction régulatrice au profit du secteur privé, et au détriment des pouvoirs locaux et régionaux.

1. La mutation du modèle français : fin du centralisme et régionalisation inaboutie

Tandis que les « Trente Glorieuses » restent dans les mémoires comme un temps de transformation générale et rapide de la société, de l'économie et de la politique[1], un temps où le futur et la modernité orientent la société française, faisant sortir *« la France de la pauvreté millénaire, de la vie végétative traditionnelle »*[2] comme l'écrit avec lyrisme Jean Fourastié, la France entre dans les années 1970 par la crise politique de 1968 puis par la crise économique de 1973. Alors que les décennies précédentes bénéficiaient d'une croissance forte et du plein emploi, l'économie se dégrade à partir de 1974, entraînant le pays dans la stagflation[3]. Tous les signes de transformation de l'économie qui se manifestent dans la décennie 1970 s'amplifient au cours de la décennie suivante, traduisant un changement d'époque brutal : « la crise ».

A l'aube des années 1970, la question bretonne s'inscrit à la charnière de la modernisation socio-économique de la région, du renouvellement des forces politiques et d'un renouvellement démographique important. Les intenses transformations économiques, politiques et sociales qui traversent la Bretagne des années 1960 au début des années 1980, vont profondément changer le visage de la région : au moment où le centralisme républicain entre en crise, le régionalisme breton se renforce considérablement au tournant des années 1960-1970[4], accompagnant une régionalisation accrue de l'aménagement du territoire.

---

1 La Bretagne a bénéficié dans les années 1960 de la politique de décentralisation industrielle voulue par le Général de Gaulle : Citroën à Rennes, Le Joint Français à Saint-Brieuc, Renault à Lorient, Michelin à Vannes… La Bretagne rurale des années 1950 entre dans le virage industriel des Trente Glorieuses, particulièrement entre 1962 et 1968 (voir Martray J., *20 ans qui transformèrent la Bretagne. L'épopée du CELIB*, Paris, éditions France-Empire, 1983, p.192). Qualifiées de « glorieuses » par Fourastié, ces années ne furent cependant pas un long fleuve tranquille. Les années 1960 sont aussi caractérisées en Bretagne par des mouvements sociaux importants : le conflit du chantier naval de Saint-Nazaire de 1966, les manifestations paysannes de 1967 et les fermetures d'usines qui s'amorcent à Redon, à Fougères et même à Nantes, sans parler des répercussions sociales du printemps 1968 (voir Mathieu E., Scuiller S., « La vie politique en Bretagne depuis la Seconde guerre mondiale », *L'Ouest en mémoire*, *Fresques de l'INA*, Institut National de l'Audiovisuel. Disponible en ligne, consulté le 22/07/2016).

2 *« Ne doit-on pas dire glorieuses les trente années qui* […] *ont fait passer* […] *la France de la pauvreté millénaire, de la vie végétative traditionnelle, aux niveaux de vie et aux genres de vie contemporains »*, dans Fourastié J., *Les Trente Glorieuses, ou la Révolution invisible de 1946 à 1975*, Paris, Fayard, 1979, p.28.

3 Alors que la production industrielle avait connu une progression de 100 % entre 1962 et 1974, elle n'enregistre qu'une hausse de moins de 10 % entre 1974 et 1983, tandis que le nombre de chômeurs double entre 1974 et 1975, puis triple entre 1974 et 1981. Voir Sirinelli J-F., *La France de 1914 à nos jours,* Paris, PUF, [1993] 2004, p.425.

4 Kernalegenn T., « Le réveil des revendications régionalistes et nationalitaires au tournant des années 1968 : analyse d'une « vague » nationale », *Fédéralisme Régionalisme*, 2011 ; Porhel V., *Ouviers bretons. Conflits d'usines, conflits identitaires en Bretagne dans les années 1968*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2008.

1.1 Vers une nouvelle gestion des territoires pour une « Nouvelle Société »

Les mutations socio-économiques des années 1970 entraînent une transformation du système de planification et d'anticipation français, basé sur la centralité de l'administration étatique. Le modèle hiérarchique et rigide de la planification du territoire est progressivement délaissé au profit d'actions laissant davantage de place aux initiatives locales et privées[1]. On passe ainsi d'une planification globale du territoire à une programmation des équipements selon les besoins locaux[2]. Mais plus qu'une crise de la planification, ce qui reviendrait à surévaluer un âge d'or antérieur, et à sous-évaluer les évolutions ultérieures de la planification et de la projection, c'est un changement d'ordre politique qui caractérise cette mutation[3].

1.1.1 De la planification du territoire au développement territorial

Ancien directeur de cabinet gaulliste sous la IVème République, ancien Premier ministre de De Gaulle, Georges Pompidou est élu à la présidence en 1969, après l'échec du référendum organisé par De Gaulle, et sa démission la même année[4]. Autre héritier du gaullisme, mais plus libéral, Jacques Chaban-Delmas devient Premier ministre[5]. Alors que Pompidou place sa présidence sous le signe de la continuité politique, pensant davantage *« à gérer plutôt qu'à modeler la société »*[6], Chaban-Delmas estime que la crise de 1968 est la preuve que la société française est une *« société bloquée »*[7], se présentant comme le représentant du futur contre le passé, de la modernité

1 Desportes M., Picon A., *De l'espace au territoire. L'aménagement en France, XVIe – XXe siècles*, Paris, Presses de l'école nationale des Ponts et Chaussées, 1997, p.183-186.

2 Vadelorge L., « Du District de la région parisienne au Conseil régional d'Île-de-France : la loi de 1972 en miroir », dans Comité d'Histoire, Hors-série *Les établissements publics régionaux*, Revue *Pour Mémoire*, décembre 2012, p.52.

3 Fourquet F., *Les comptes de la puissance. Histoire de la comptabilité nationale et du plan*, éditions Encres-Recherches, 1980, p.299-302.

4 Pour la région, l'enjeu du référendum était d'affaiblir le couple département-sénat au profit d'un approfondissement de la régionalisation planiste, et de la transformation de la région en collectivité territoriale. Voir Pasquier R., « Région », dans Kada N., Pasquier R., Courtecuisse C., Aubelle V. (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Paris, Berger Levrault, 2017, p.896.

5 Notons par ailleurs que le breton René Pleven obtient le portefeuille de la Justice dans le Gouvernement de Chaban-Delmas.

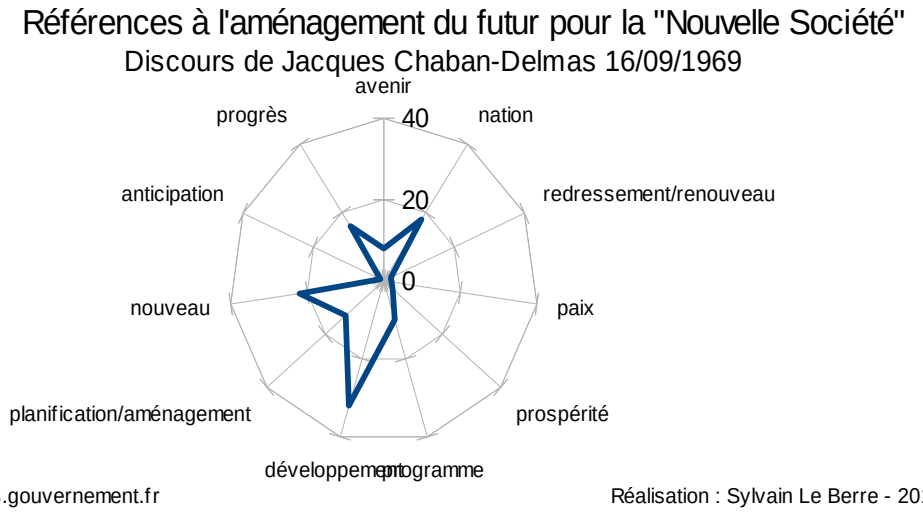
6 Sirinelli F., op. cit., [1993] 2004, p.404.

7 Le thème de la « société bloquée » est initialement développé par Stanley Hoffmann *et alii* en 1963 dans l'étude intitulée *A la recherche de la France* (voir Hoffmann S., Kindleberger C.P., Wylie L., Pitts J.R., Duroselle J-P., Goguel F., *A la recherche de la France,* Cambridge, Havard University Press / Paris, Seuil, 1963). Entre 1966 et 1968, le sociologue Michel Crozier utilise cette expression dans plusieurs de ses essais, qui composeront ensuite son ouvrage *La société bloquée*, publié en 1970 (voir Crozier M., *La société bloquée*, Paris, Seuil, 1970).

contre l'archaïsme, tel qu'il le clame lors de son discours de politique générale le 16 septembre 1969 :

> *« Le malaise que notre mutation accélérée suscite tient, pour une large part, au fait multiple que nous vivons dans une société bloquée. Mais l'espoir, qui peut mobiliser la nation, il nous faut le clarifier, si nous voulons conquérir un avenir qui en vaille la peine.* […] *J'ai la conviction que nous entrons dans une époque nouvelle, où de grands changements sont possibles* […] *Je suis certain que nous devons aujourd'hui nous engager à fond dans la voie du changement. Il y a à cela deux raisons principales : la première est que, si nous ne le faisons pas, nous nous exposerions à un avenir qui ne serait guère souriant* […] *La seconde raison, la raison positive, c'est que la conquête d'un avenir meilleur pour tous justifie à celle seule tous les efforts, tous les changements. »*[1]

L'analyse du discours du 16 septembre 1969, énonçant le projet de *« nouvelle société »* fait ressortir une construction rhétorique classique : il commence d'abord son discours en énumérant les maux dont il estime que la France souffre, faisant le diagnostic d'une société bloquée, puis propose ses solutions pour que l'avenir de la nation s'éclaircisse. Le discours de Chaban-Delmas est fortement investi par une dimension de politique du futur. Il ressort ainsi de son analyse discursive que Chaban-Delmas y articule particulièrement quatre champs lexicaux : le *développement*, la *nation*, le *progrès* et la *nouveauté*. Notons d'ailleurs ici que la notion de développement supplante celles de planification ou d'aménagement du territoire, ce qui n'est pas anodin.



1 Discours de politique générale de Jacques Chaban-Delmas, Premier Ministre, à l'Assemblée nationale, le 16 septembre 1969. Avec ce programme de « nouvelles société », J. Chaban-Delmas marque sa distance avec le Président G. Pompidou et ses alliés conservateurs, lesquels considéreront d'ailleurs ce discours comme une trahison du Gaullisme. L'opposition entre les Gaullistes conservateurs et Chaban-Delmas amènera la démission de ce dernier en 1972, remplacé par Pierre Messmer.

1.1.2 La transformation des CODER en Établissements Publics : la reconnaissance d'une fonction délibérative et d'expertise

Après la victoire du « non » au référendum de 1969 s'était installé un statu quo territorial entre le département et la région. En octobre 1970, Georges Pompidou décide de lancer une nouvelle réforme territoriale, déjà annoncée parmi les divers objectifs de la *« nouvelle société »* de Chaban-Delmas[1]. S'il ne reprend pas le projet de régionalisation gaulliste encore défendu par son Premier ministre Jacques Chaban-Delmas[2], Pompidou se prononce en faveur d'un nouveau découpage régional, mais qui respecterait cette fois davantage le cadre départemental : une région non pas en surplomb, mais comme union des départements[3]. Le projet pompidolien aboutit à la loi du 5 juillet 1972, qui transforme les CODER de 1964 en Établissements Publics Régionaux (EPR). La loi de 1972 est très importante car, si elle constitue une étape cruciale dans l'institutionnalisation de l'espace régional, elle symbolise aussi la logique de décentralisation « à la française », qui perdurera jusqu'aux années 2000 : décentraliser sans remettre en cause le département[4]. Le pouvoir exécutif reste aux mains de l'État, en la figure du préfet de région : l'EPR n'hérite pas du statut de collectivité territoriale, mais d'un pouvoir « délibératif » et « consultatif ». La loi de 1972[5] institue en effet, dans chaque établissement public régional métropolitain, un Comité économique et social destiné à participer, par ses avis, à l'administration de la région. La mission des EPR est désormais moins, en principe, de participer à la négociation du Plan national, que d'animer le développement économique et social de la région[6]. Dans cette perspective, les EPR disposent dès 1972 d'une capacité d'expertise pour tout ce qui concerne le développement régional, et peuvent participer à l'élaboration des documents d'urbanisme et des Plans d'aménagement rural (PAR), lesquels, bien que n'étant pas des instruments de programmation, constituent des *« documents de réflexion sur*

1 Guillaume P., « Un projet : la « Nouvelle société » », dans Lachaise B., Le Béguec G., Sirinelli J-F., *Jacques Chaban-Delmas en politique*, Presses Universitaires de France, 2007, p.183-199.
2 Frinault T., *Le pouvoir territorialisé en France*, Rennes, PUR, 2012, p.64.
3 Dumont G-F., *Les régions et la régionalisation en France*, Paris, Ellipses, 2004, p.31.
4 Contrairement au projet gaulliste de 1969, la réforme de 1972 ne cherche ni à affaiblir le sénat, ni à affaiblir le département. Voir Procureur T., *Le Département, institution caméléon ? Les formes paradoxales d'une légitimation*. Thèse de doctorat en science politique, Université de Rennes 1, 2013 ; Ozouf-Marignier M-V., « Département », dans Kada N., Pasquier R., Courtecuisse C., Aubelle V., (dir.), op. cit., 2017, p.401-407 ; Hayward J., « Incorporer la périphérie : l'essor et la chute de la régionalisation fonctionnelle en France », *Pouvoirs*, n°19, 1981, p.111-112 ; Pasquier R., « Région », dans Kada N., Pasquier R., Courtecuisse C., Aubelle V. (dir.), op. cit., 2017, p.896.
5 Complétée par des décrets en 1973 et 1979.
6 Rio N., *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, 2015, p.219-220.

l'avenir des espaces ruraux »[1]. Si la loi de 1972 marque, dans cette perspective, la fin de la grande époque de la régionalisation fonctionnelle du plan, cette mission de réflexion sur l'avenir des territoires inaugure le modèle politique en devenir des régions contemporaines, par le développement de deux fonctions : une fonction d'*animation territoriale*, notamment interdépartementale, autour des dossiers d'aménagement rural et de développement, et une fonction de *réflexion prospective* à finalité pratique, c'est-à-dire orientée par les notions de diagnostic, de tendances et d'objectifs[2].

Cette nouvelle donne territoriale s'inscrit paradoxalement dans l'héritage du gaullisme : d'un côté la région a fait un pas de plus vers sa transformation en collectivité, d'un autre côté elle n'a plus l'apanage de la modernité, et doit se contenter de la maigre place que lui laissent les départements, les communes, et surtout l'État. Alors que le succès du référendum de 1969 aurait adoubé la montée en puissance de l'échelon régional depuis vingt ans, l'échec du référendum marque l'entrée de l'espace régional dans une période incertaine. En effet, l'EPR apparaît bien comme une *« structure d'attente »*[3] – qui se maintiendra jusqu'aux lois Defferre – fruit du compromis pompidolien entre régionalistes et départementalistes. Comme l'a montré Thibault Tellier, certains EPR à l'instar du Nord-Pas-de-Calais ont étendu leurs prérogatives en expérimentant dans les domaines de la formation professionnelle, de la politique environnementale ou du logement social[4] voire du transport[5], et, comme l'a décrit Jacqueline Sainclivier, celui de de Bretagne a investi le champ culturel avec l'adoption d'une Charte culturelle bretonne[6], s'inscrivant ici dans le prolongement du militantisme régionaliste du CELIB[7]. Mais la prise de décision reste bien le fait de l'administration centrale.

1 Delamarre A., « Les acteurs, les cadres et les modes d'intervention de l'aménagement du territoire », dans Caro P., Dard O., Daumas J-C. (dir.), *La politique d'aménagement du territoire. Racines, logiques et résultats*, Rennes, PUR, 2002, p.96-97.
2 Delamarre A., ibid. p.96-97.
3 Frinault T., op. cit., 2012, p.65.
4 Tellier T., « Les élus locaux et l'administration territoriale de l'État (1945-1981). De nouvelles perspectives pour l'action de l'État au niveau local », *Pouvoirs locaux*, n°88, 2011, p. 62-68.
5 L'EPR du Nord-Pas-de-Calais a notamment publié dès 1976 un Schéma régional des transports. Voir Frinault T., op. cit., 2012, p.65.
6 Formulée avec le CESR en 1977 et validée par l'État en 1978.
7 Sainclivier J., « Du CELIB à la région Bretagne : réussite et limites d'une affirmation identitaire », *Annales de Bretagne et des Pays de l'Ouest*, tome 111, n° 4, 2004, p.115.

1.2 Nouvelle conception du changement et renouveau régional

En 1974, Valéry Giscard-d'Estaing accède à la présidence de la République après le décès de Georges Pompidou. Représentant la droite libérale, il n'est favorable ni à la régionalisation, ni à la planification. La fin des années 1970 s'annonce donc comme une période de mutation tant pour la gestion de l'aménagement que pour l'organisation territoriale de la République. Ces vastes mutations conjuguées à la crise économique de la fin des années 1970 aboutissent à la réorganisation de l'aménagement et à la transformation des institutions régionales en collectivités territoriales.

1.2.1 De la « Datar Canadair » à la contractualisation de la planification

En 1969, Giscard-d'Estaing s'était grandement investi pour mettre en échec la régionalisation voulue par les gaullistes. Et, si le nouveau Président se fait le chantre du changement[1], cela ne sera a priori pas à l'aide de la planification : lorsqu'il était Ministre de l'économie, il avait notamment travaillé, en 1965, à soustraire les activités d'anticipation des mains du Plan, dont il n'était pas partisan[2]. Au regard des convictions du nouveau Président de la République, il semble qu'en 1974 l'horizon de la planification régionalisée – et donc, de surcroît, de l'anticipation planificatrice – est a priori bien sombre.

L'essor de la planification reposait sur la vigueur économique des Trente Glorieuses. La crise globale produite par les chocs pétroliers de 1974 et 1979, à laquelle s'associent les crises du charbon et de l'acier, vient fragiliser les fondements économiques sur lesquels le système planificateur et prospectif français s'était développé. A partir de 1974, les régions industrielles déclinent inexorablement, concentrant le chômage et les situations de crise, tandis que de nouveaux secteurs d'activités se développent dans les autres territoires. Premièrement, en termes d'aménagement, ces tendances vont favoriser un intérêt nouveau pour la gestion locale de

1 *« J'entends encore l'immense rumeur du peuple français qui nous a demandé le changement. Nous ferons ce changement avec lui, pour lui* […] *et nous le conduirons en particulier avec sa jeunesse qui porte comme des torches la gaieté et l'avenir »*. Discours d'investiture de Valéry Giscard-d'Estaing, le 27 mai 1974.

2 Fourquet F., op. cit., 1980, p.308-309.

l'économie. Deuxièmement, à partir des années 1970, le cadre planificateur national semble moins en mesure de répondre aux besoins économiques locaux. C'est pourquoi, en 1975, Giscard-d'Estaing confie à Olivier Guichard, délégué général de la DATAR depuis 1963, la mission de réfléchir aux grandes lignes d'une nouvelle réforme territoriale. Publié en 1976[1], son rapport critique le poids du centralisme, accusé d'étouffer l'espace local. A une époque d'intense urbanisation, ni la commune, ni le département n'apparaissent pour Olivier Guichard comme les institutions de demain : pointant du doigt la petitesse et le nombre des communes françaises, Guichard considère le département comme l'échelon de la ruralité. Mais il n'est pas question de régionalisation. La commission présidée par Guichard préfère maintenir le statu quo de la loi de 1972 : une région fédération des départements[2]. Le rapport Guichard tire également un bilan négatif de la planification menée par la DATAR, réduite au cas-par-cas depuis la crise de 1974, la qualifiant de *« Datar canadair »*. Guy Baudelle reprendra d'ailleurs cette formule pour qualifier l'action datarienne, entre 1973 et 1990, de *« Datar pompier »*[3], mobilisée pour éteindre, dans l'urgence du court-terme, les incendies locaux du chômage. Ainsi, conjointement à un modèle étatiste centralisateur affaibli par l'instabilité économique, et remis en cause par le projet de *« société libérale avancée »* de Giscard-d'Estaing, il apparaît que la planification long-termiste est entrée dans une période de sommeil.

Valéry Giscard-d'Estaing avait pourtant fait du thème du « changement » le motif clef de sa campagne de 1974. Lors des deux séquences télévisées de la campagne présidentielle, Giscard-d'Estaing scande en effet à 28 reprises la nécessité du *« changement »*[4]. Le changement constitue ensuite une des catégories discursives clefs structurant son ouvrage *Démocratie française* publié en 1976[5]. Mais, contrairement à la signification du changement dans le discours social-démocrate des années 1940 ou 1960, ou dans la rhétorique électorale du Parti Communiste Français en 1971[6] ou encore du Parti Socialiste en 1972[7], il ne s'agit plus ici de contrôler et réguler le capitalisme (c'est-à-dire de planifier), mais au contraire de s'y plier. Giscard-d'Estaing dit ainsi le 19 avril 1974 : *« Pourquoi le changement ? Parce que le monde change, parce que le temps change, parce que*

1 Guichard O., « Vivre ensemble », Rapport de la commission de développement des responsabilités locales, Paris, *La Documentation française*, 1976.
2 Frinault T., op. cit. 2012, p.68.
3 Baudelle G., « L'espace français entre diversité et disparité », *Historiens et Géographes*, n°370, 2000, p.177-200
4 Lehingue P., « Le discours giscardien », dans CURAPP, *Discours et idéologies*, Paris, PUF, 1980, p.80.
5 Lehingue P., ibid. 1980, p.77-78.
6 Parti Communiste Français, *Changer de cap. Programme pour un gouvernement démocratique d'union populaire*, Éditions Sociales, 1971.
7 Parti Socialiste, *Changer la vie. Programme de gouvernement du Parti Socialiste*, Paris, Flammarion, 1972.

vous changez »[1]. Tandis que, une fois élu, présentant son programme de gouvernement le 29 mai 1974, il explique : *« Les changements, ce sont les réformes. Ce qui veut dire réforme régionale, réforme de l'entreprise, réforme des charges fiscales »*[2]. Entre 1974 et 1976, le discours giscardien du changement signifie la *réforme* de la société française et du modèle étatique, tandis qu'à partir de 1976, le changement y est désormais présenté comme une *évolution* inéluctable vers une libéralisation de l'économie et du système politique[3]. Il dit ainsi en décembre 1976 : *« Il est essentiel pour la France de s'adapter à son époque* […] *La France doit s'adapter »*[4]. En somme, comme l'écrit Jean Girardon : *« après l'échec électoral en 1974 de la « nouvelle société », le colbertisme gaullo-pompidolien est remplacé par le « moderne libéralisme » des équipes giscardiennes qui, à l'instar de ce qui se pratique en Occident, remettent en question le rôle et les fonctions de l'État dans la société »*[5]. Le septennat de Giscard-d'Estaing (1974-1981) marque bien l'entrée dans une période de réorganisation du système français d'aménagement du territoire, basée sur un nouveau type de rapport entre l'État, les collectivités et les acteurs économiques, qui préférera la contractualisation à la planification. Ce passage de la planification à la contractualisation s'opère au sein même de la DATAR. C'est en effet depuis la DATAR que sont lancées les premières expérimentations contractuelles de l'aménagement local[6] : la contractualisation a été expérimentée dès 1970 avec la création des Contrats de plan entre l'État et les communautés urbaines (créées en 1966), puis approfondie en 1973 avec les Contrats de ville moyenne, ou encore en 1977 avec les Contrats habitat et vie sociale. L'année 1975 constitue une année charnière. En effet, alors qu'au niveau européen est créé le Fonds européen de développement régional (FEDER), en France, la Commission nationale d'aménagement du territoire (CNAT) est supprimée : la planification n'apparaît clairement plus comme une priorité politique[7], tandis que le nouveau mot d'ordre est bien celui du « développement régional ». Bien que l'État ne perde évidemment pas la main, face à la Commission des Communautés européennes et aux institutions locales, dans la définition des orientations de la programmation, la période phare de l'État interventionniste en matière d'aménagement se referme néanmoins à la charnière des années 1970-1980 : les mots d'ordre de l'aménagement du territoire deviennent progressivement le « développement », la « négociation » et la « contractualisation ».

1 Cité dans Lehingue P., op. cit., 1980, p.81.
2 Cité dans Lehingue P., op. cit., 1980, p.82.
3 Lehingue P., op. cit., 1980, p.84.
4 Cité dans Lehingue P., op. cit., 1980, p.85.
5 Girardon J., *Politiques d'aménagement du territoire*, Paris, Ellipses, 2nd édition, 2010, p.35.
6 Gaudin J-P., *Gouverner par contrat*, Paris, Presses de Sciences Po, 2ème édition, 2007, p.26.
7 Mise de côté, la DATAR va alors investir l'expérimentation d'instruments nouveaux, en tentant de rompre avec la logique sectorielle et verticale de la planification, en imaginant des dispositifs de contractualisation multi-acteurs et des zonages transversaux. Voir Pasquier R., Guigner S., Cole A. (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2011, p.36.

1.2.2 Naissance de la collectivité régionale : un nouvel espace démocratique légitime

Les années 1950-1960, caractérisées par le développement de l'État Providence, ont vu se multiplier les politiques nationales et étatiques. En matière de gestion territoriale, l'État, à l'autorité réaffirmée depuis 1945, pouvait développer des politiques interventionnistes, dans le cadre d'une planification négociée par les notables locaux mais ordonnée et décidée par l'administration centrale. A partir des années 1970, ce modèle de gestion territoriale commence à s'essouffler, tout d'abord sous l'influence de phénomènes globaux comme la crise économique et les besoins de territorialisation de l'action publique qu'elle génère, ensuite sous l'influence de la construction européenne et du développement de ses programmes d'action, enfin sous l'influence de phénomènes locaux comme la montée en puissance des revendications régionalistes et localistes[1]. A ces changements globaux et locaux correspond une territorialisation progressive de l'action de l'État, combinée à une autonomisation progressive des institutions territoriales. La fin du septennat de Giscard-d'Estaing est marquée par les échecs de ses politiques économiques, qui ne parviennent pas à juguler l'inflation et la hausse du chômage. Le changement libéral est désormais moins synonyme de prospérité comme au milieu des années 1970, et l'idée d'un retour en force de l'État séduit les électeurs. C'est ainsi que la gauche arrive au pouvoir en 1981, avec la victoire de François Mitterrand et sa volonté de changement, dans le prolongement du programme de 1972[2] : sur le plan territorial, cette ambition passera par une décentralisation plus poussée et, sur le plan économique, par un interventionnisme retrouvé. C'est pourquoi est confié à Gaston Defferre la rédaction d'un projet de loi de décentralisation, présenté en Conseil des ministres dès juillet 1981 mais promulgué seulement en mars 1982.

La loi de décentralisation du 2 mars 1982 constitue un changement majeur dans l'organisation territoriale de la puissance publique, à plusieurs titres : tout d'abord, les régions deviennent des collectivités territoriales au même titre que les départements et les communes ; deuxièmement, si elle ne modifie pas la constitution de l'État – qui garde le monopole des

1 Pasquier R., *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2012, p.95-99.
2 Parti Socialiste, *Changer la vie. Programme de gouvernement du Parti Socialiste*, Paris, Flammarion, 1972.

compétences législatives et réglementaires – elle transfère cependant le pouvoir exécutif, jusque là détenu par les préfets, aux élus locaux (présidents de conseils généraux et régionaux, et maires). Les compétences des collectivités locales s'élargissent considérablement, et disposent désormais de ressources nouvelles, en dotation de l'État ou en fiscalité. Ainsi, en 1982, si les collectivités territoriales restent subordonnées à l'État central, ne rompant pas la nature unitaire de l'État français, les tutelles préfectorales sont supprimées : le département et la région obtiennent un exécutif élu. La première élection aura lieu en mars 1986, le même jour que les élections législatives (entre 1982 et 1986, les régions restent donc en réalité dans le cadre statutaire fixé par la loi de 1972[1]). Troisièmement, la loi de 1982 réaffirme les Comités économiques et sociaux régionaux (CESR) créés en 1972, qui doivent désormais être consultés pour émettre un avis sur le budget régional, les documents de planification, et peuvent être saisis par le président de région pour produire des études en matières économique, sociale et culturelle. Enfin, en juillet 1982, la loi « Portant réforme de la planification » généralise, au niveau régional, la contractualisation de l'aménagement inaugurée dans les années 1970, en introduisant les Contrats de Plan État-Régions (CPER), qui seront renforcés en 1988 par la loi Galland. Par le biais de leur rôle d'expertise, et par la généralisation de la procédure contractuelle, les institutions régionales vont ainsi obtenir une place de choix dans la discussion prospective et la procédure aménagiste.

2. La mutation du modèle canado-québécois sous une double pression souverainiste et décentralisatrice

La relation entre le Canada et le Québec est fort complexe entre les années 1970 et les années 1980. Après l'essor considérable du Québec dans les pas de la Révolution Tranquille, la question de la souveraineté au sein de la Fédération ou par le chemin de l'indépendance devient le cœur des relations intergouvernementales entre Québec et Ottawa. Le souverainisme s'inscrit dans un paradigme décentralisateur et régionaliste général au Canada, lequel a également des conséquences politiques à l'intérieur de la province québécoise. Ainsi, alors qu'on discute de la place du Québec comme État indépendant ou Province autonome au sein de la Fédération canadienne, les régions périphériques intérieures du Québec font elles aussi pression sur « leur

1 Frinault T., op. cit., 2012, p.72.

centre » provincial pour accroître la dynamique décentralisatrice et la régionalisation de la planification.

2.1 La question du statut du Québec : un fédéralisme sous tension souverainiste

Depuis l'élection de Jean Lesage en 1960, deux thèmes majeurs traversent les revendications politiques du Québec : la souveraineté provinciale et la décentralisation de la Fédération. Comme nous l'avons vu antérieurement, la Révolution Tranquille est caractérisée par le renouvellement du discours autonomiste québécois : l'unique focalisation sur la préservation de la culture canadienne-française a laissé la place à un discours portant autant sur la modernisation de l'État québécois que sur le statut de la Fédération du Canada – notamment sur le partage des compétences et des ressources fiscales entre le niveau fédéral et le niveau provincial. Les évolutions constitutionnelles et politiques du Québec sont systématiquement liées aux évolutions du même ordre au niveau fédéral. C'est pourquoi il nous faut maintenant comprendre l'évolution difficile de la situation intergouvernementale et constitutionnelle du Québec au sein de la Fédération du Canada après la Révolution Tranquille.

2.1.1 L'indépendance du Québec, « chemin de l'avenir »[1] ?

Avant 1982, le Canada n'est pas encore un pays pleinement souverain du point de vue juridique. Le Parlement de Westminster conserve en effet encore le droit d'amender la constitution canadienne. Tout au long des années 1960-1970, le « rapatriement » de la constitution au Canada est donc la priorité du pouvoir fédéral, bien plus que la question du partage des compétences entre les provinces et Ottawa. Mais, pour les Québécois, toute question sur la souveraineté du Canada renvoie à celle du Québec. De fait, lorsque le Ministre fédéral de la justice, Edmund Davie Fulton, propose le rapatriement de la constitution en 1961, Jean Lesage s'y oppose au titre que cette autonomie constitutionnelle du Canada renforcerait, selon lui, le poids d'Ottawa sur Québec. Une

1 L'expression est tirée du titre « Le chemin de l'avenir », chapitre de l'ouvrage *Option Québec* de René Lévesque. Voir Lévesque R., *Option Québec*, Montréal, Éditions de l'Homme, 1968.

nouvelle proposition de rapatriement de la constitution est émise en octobre 1964. Jean Lesage la repousse une nouvelle fois, arguant cette fois que la formule proposée pour amender la constitution ne donnait pas assez de garanties pour préserver les intérêts du Québec[1]. Par la suite, qu'il s'agisse du gouvernement conservateur de Daniel Johnson (juin 1966-septembre 1968), de celui de Jean-Jacques Bertrand (octobre 1968-avril 1970), de la même obédience, ou encore du libéral Robert Bourassa (mai 1970-novembre 1976), les gouvernements suivant la Révolution Tranquille vont toujours mettre en avant l'idée que l'équilibre politique du Canada ne dépend pas que de son autonomie constitutionnelle mais aussi d'un partage des compétences équilibré entre les gouvernements provinciaux et le Fédéral. Cette conviction partagée par les dirigeants québécois, qu'ils soient conservateurs ou libéraux, trouve sa source dans leur conception du Canada comme un fédéralisme « dual », c'est-à-dire considérant le Canada comme l'association de deux communautés linguistiques et culturelles historiques : *« deux peuples fondateurs, deux sociétés, deux nations »* selon l'expression de Daniel Johnson[2]. Dans cette perspective, les différents Premiers ministres qui se succèdent à la tête du Québec jusqu'en 1976 se font les partisans d'un fédéralisme différencié, basé sur un partage souple des compétences et des responsabilités, selon les besoins de chaque province. Mais, dans un contexte marqué par la montée en puissance du nationalisme québécois, tant sur le plan légaliste avec le Parti Québécois que sur le plan illégaliste avec le Front de Libération du Québec (FLQ) – caractérisé par ses actions violentes, culminant lors la Crise d'octobre[3] – les revendications insistantes du Québec auprès d'Ottawa restent lettres mortes. Alors que la province du Québec fait appel à l'armée fédérale pour résoudre la Crise d'octobre, la question de l'aménagement du fédéralisme au profit du Québec n'est pas la priorité du Fédéral[4].

---

1 Chevrier M., « Le fédéralisme canadien et l'autonomie du Québec : perspective historique », *Études*, Direction des communications, Ministère des relations internationales, Gouvernement du Québec, 1996, p.10-11.

2 Allocution d'ouverture de Daniel Johnson, Conférence fédérale-provinciale, Ottawa, 5-7 février 1968. Cité dans Gouvernement du Québec, *Positions du Québec dans les domaines constitutionnel et intergouvernemental de 1936 à 2001*, Québec, Bibliothèque nationale du Québec, 2001, p.31.

3 Tessier S., *État d'exception et crise de légitimité. Une analyse politique des événements d'octobre 1970*, Mémoire de maîtrise en science politique, Université du Québec à Montréal, 2007.

4 Ainsi, alors que Québec expose systématiquement sa position lors des sept conférences intergouvernementales qui se tinrent entre 1968 et 1971, celles-ci n'aboutirent à aucune entente : le Québec s'y retrouvait seul à défendre cette vision binationale du Canada et cette vision décentralisatrice de la fédération. En juin 1971, les Premiers ministres provinciaux s'accordèrent néanmoins sur un projet de réforme constitutionnelle, notamment après avoir trouvé un accord avec le Québec, mais quelques jours plus tard, Robert Bourassa revient sur sa position initiale et s'oppose finalement au projet de réforme constitutionnelle, lequel élargissait les compétences fédérales au détriment des compétences réservées aux provinces, et verrouillait tout aménagement ultérieur de la constitution, ce qui était contraire au souhait du leader libéral québécois (voir Chevrier M., art. cit., 1996, p.11-12), qui y voyait une menace pour la maîtrise de l'avenir provincial : *«* [Le Gouvernement du Québec] *estime que ce fédéralisme doit être décentralisé pour refléter la diversité des régions de notre pays. Ce fédéralisme doit ainsi garantir aux provinces la liberté d'action nécessaire pour qu'elles assument pleinement leurs responsabilités à l'égard de leurs citoyens. Ce fédéralisme doit aussi permettre au Gouvernement du Québec d'assurer l'avenir culturel de la majorité de sa population ».* Déclaration de M. Robert Bourassa, Premier ministre du Québec, concernant la Charte constitutionnelle de Victoria, Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats*, 23 juin 1971, p.2738-2739. Cité dans Gouvernement du Québec, op. cit., 2001, p.154.

Entre 1968 et 1971, le Québec se fait offensif lors des conférences fédéral-provincial, mais prend soin de ménager des points de négociation, car les Libéraux qui dirigent la province considèrent que *« l'avenir culturel »*[1] du Québec se situe moins dans l'indépendance que dans l'autonomie, ce qui passe par une réforme du régime fédéral. Mais ces échecs successifs des discussions sur la réforme du fédéralisme canadien font cheminer progressivement au sein de l'électorat québécois l'idée que le salut du Québec se trouve peut-être finalement davantage dans l'indépendance que dans l'autonomie. C'est ainsi qu'en novembre 1976, René Lévesque, souverainiste convaincu et candidat du Parti Québécois (PQ) – qui gagnait en notoriété depuis sa création en 1968 – est élu Premier ministre du Québec. A la différence de son prédécesseur Robert Bourassa, qui estime que *« le fédéralisme constitue pour les Québécois le meilleur moyen d'atteindre leurs objectifs économiques, sociaux et culturels »*[2], René Lévesque et le PQ ont pour objectif la souveraineté pleine et entière du Québec. Le PQ ne réclame en effet pas simplement une meilleure répartition des compétences entre le Fédéral et le Provincial : il s'est fait élire avec la promesse de tenir un référendum sur la souveraineté de la province. René Lévesque déclare ainsi en décembre 1979 :

> *« Le peuple québécois n'a jamais eu l'occasion de se prononcer démocratiquement sur son avenir.* […] *Au nom du gouvernement je soumets aujourd'hui à nos compatriotes le projet d'une question qui leur permettra, au printemps prochain, de franchir une étape décisive, une étape qui a la logique et la noblesse de toute accession à la maturité nationale.* […] *Donner au Québec le pouvoir exclusif de faire ses lois et d'employer ses impôts, ainsi que le droit de participer à la communauté des nations et, en même temps, maintenir avec le Canada les liens étroits et mutuellement avantageux d'une association économique et d'une union monétaire.* […] *L'objectif qui est proposé ainsi que la démarche pour y parvenir nous semblent plus étroitement que jamais accordés à nos chances les meilleures, sinon les seules, de bâtir nous-mêmes notre avenir au lieu de le subir.* […] *Quoi de plus normal ou de plus justifiable, puisque ce remplacement du système fédéral par une formule communautaire est précisément dans le sens d'une évolution qui se généralise chez les nations modernes ?* […] *En répondant oui à cette question, les citoyens du Québec auront l'occasion de faire un pas décisif vers la prise en charge de leur avenir. »*[3]

1 Déclaration de M. Robert Bourassa, ibid., 2001, p.154.
2 Déclaration de M. Robert Bourassa, ibid., 2001, p.154.

C'est ainsi qu'au nom de la maîtrise de l'avenir, le Gouvernement publie en 1979 un livre blanc présentant ce projet de *« nouvelle entente »* entre le Québec et le Canada[1] :

> *« En pensant à l'avenir, le Gouvernement du Québec préconise* […] *une formule constitutionnelle qui, en remplaçant le fédéralisme actuel, respectera les sentiments des Québécois à l'égard du Canada ; une formule qui, en d'autres mots, soustraira le Québec à la domination d'Ottawa* […] *qui assurera au Québec la plus grande autonomie. »*[2]

On le voit bien dans le vocabulaire utilisé par René Lévesque : le mot « avenir », et le thème de la maîtrise d'une « destinée nationale » sont des motifs clefs dans les discours péquistes sur la souveraineté. Soumis au référendum le 20 mai 1980, ce projet, basé sur le concept de *« souveraineté-association »* entre le Québec et le Canada, s'inspire directement des regroupements interétatiques de l'époque, et notamment de la Communauté économique européenne (CEE)[3].

La campagne pour le référendum voit s'affronter durement les Péquistes prônant le souverainisme et les Libéraux défendant le fédéralisme. Au niveau fédéral, Pierre-Elliott Trudeau, Premier ministre du Canada et membre du Parti libéral, est le chef de file de l'opposition au projet péquiste. Le 20 mai 1980, les Québécois répondent par la négative au projet de souveraineté-association du gouvernement péquiste. La défaite de René Lévesque renforce la légitimité du Fédéral et du Premier ministre du Canada, Pierre-Elliott Trudeau. Après une première tentative avortée en 1980[4], Trudeau convoque alors une conférence constitutionnelle en novembre 1981, lors de laquelle il réussit à isoler les péquistes et le Québec pour négocier avec les autres provinces canadiennes. Malgré la vive opposition de l'Assemblée nationale du Québec et de René Lévesque[5],

---

3 Déclaration de M. René Lévesque, Premier ministre du Québec, au sujet de la question référendaire, Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats*, 20 décembre 1979, p.4807-4808. Cité dans Gouvernement du Québec, op. cit., 2001, p.155-157.

1 Gouvernement du Québec, *La nouvelle entente Québec-Canada. Proposition du gouvernement du Québec pour une entente d'égal à égal : la souveraineté-association*, Québec, 1979.

2 Gouvernement du Québec, ibid., 1979, p.51.

3 Gouvernement du Québec, ibid., 1979, p.52-53 ; Chevrier M., art. cit., 1996, p.12. Dès son ouvrage *Option Québec*, publié en 1968, René Lévesque fait d'ailleurs régulièrement référence au Traité de Rome de 1957 pour théoriser le réaménagement constitutionnel de la relation entre le Québec et le Canada (voir Lévesque R., *Option Québec*, Montréal, Éditions de l'Homme, 1968).

4 En septembre 1980, le Gouvernement Trudeau convoque une conférence constitutionnelle et y annonce son intention de rapatrier la constitution canadienne, avec ou sans l'accord des provinces. Plusieurs provinces, dont le Québec, saisissent la Cour suprême du Canada, au titre que cette manière de faire n'est pas conforme à l'esprit du fédéralisme. La Cour suprême, bien que reconnaissant le caractère légal de la démarche de P.E. Trudeau estime que la procédure contrevient à la nature fédérale du régime, imposant l'appui des provinces pour tout amendement de la constitution. Voir Chevrier M., art. cit., 1996, p.15.

5 Voir la déclaration de M. René Lévesque, Premier ministre du Québec, lors de la Conférence fédérale-provinciale des Premiers ministres sur la Constitution à Ottawa, le 5 novembre 1981. Cité dans Gouvernement du Québec, op.

le Gouvernement fédéral présente son projet au Parlement de Westminster. Votée par Westminster et proclamée par la Reine Elizabeth II en mars 1982, la loi suprême est rapatriée au Canada, lequel accède ainsi à la pleine souveraineté. Après l'échec du référendum de 1980, le rapatriement de la constitution deux ans plus tard marque clairement un coup d'arrêt pour le souverainisme québécois, à plusieurs titres. Tout d'abord, en ce qui concerne les relations intergouvernementales, le Québec en ressort isolé politiquement au sein de la Fédération. Deuxièmement, concernant les institutions et les compétences, la Loi suprême de 1982 est imprégnée d'une vision centralisatrice du système fédéral, et s'oppose donc à la vision duale et décentralisatrice défendue par le Gouvernement québécois[1]. Troisièmement, en terme de légitimité politique, elle s'oppose à la conception québécoise d'un régime binational, en ne reconnaissant même pas au Québec le statut de communauté politique à part entière, au titre que seul le Canada constitue la nation de référence, dans une société non pas binationale, mais multiculturelle[2]. Enfin, en plus d'un affaiblissement du statut du Québec au sein de la Fédération, la réforme de 1982 réduit les compétences législatives de la province, notamment en matière linguistique[3]. C'est ici tout le récit politique souverainiste en tant que récit de la maîtrise de l'avenir qui est battu en brèche : les années glorieuses du souverainisme québécois s'achèvent en 1982 par un camouflet stratégique et une défaite monumentale sur le plan politique.

2.1.2 Après l'échec du souverainisme, un avenir à l'intérieur ou à l'extérieur du Canada ?

Au niveau fédéral, Brian Mulroney, leader du Parti progressiste-conservateur, est élu Premier ministre du Canada en septembre 1984, avec le projet de mettre fin à cette situation confuse entre le Québec et le Canada[4]. Entre 1984 et 1985, René Lévesque accepte de reprendre les

cit., 2001, p.162-165.

1 Laforest G., « L'esprit de 1982 », dans Balthazar L., Laforest G., Lemieux V., (dir.), *Le Québec et la restructuration du Canada, 1980-1992*, Sillery, Les éditions du Septentrion, 1991, p.149-163 ; Chevrier M., art. cit., 1996, p.17.

2 Wilson S., « The Tapestry Vision of Canadian Multiculturalism », *Revue canadienne de science politique*, 26/4, 1993, p.645-669. De fait, le Québec n'obtient pas de procédure privilégiée pour l'amendement de la constitution, et perd donc son poids politique au sein de la Fédération caractérisé par le droit historique de veto en matière constitutionnelle qui lui était conféré (Droit de veto que Jean Lesage et Robert Bourassa avaient utilisé en 1961, 1966 et 1971 pour s'opposer aux premières versions de la réforme constitutionnelle).

3 Chevrier M., art. cit., 1996, p.18.

4 En août 1984, en pleine campagne électorale, B. Mulroney déclare ainsi : *« Il y a au Québec – cela crève les yeux – des blessures à guérir, des inquiétudes à dissiper, des enthousiasmes à ressusciter et des liens de confiance à rétablir* […] *Il faudra donner des gages et poser des gestes pour atteindre l'objectif que je me suis assigné et que je réitère ici : convaincre l'Assemblée nationale du Québec de donner son assentiment à la nouvelle Constitution*

discussions[1]. Sa fin de mandat va être ponctuée de tentatives pour renégocier la Loi suprême, en cherchant à réintégrer les intérêts du Québec tant dans le processus de réforme constitutionnelle que dans le partage des compétences et dans la procédure de modification de la constitution, s'achevant par la proposition d'un *Projet d'accord constitutionnel* en 1985[2]. Les références au respect du passé du Québec et à la projection dans l'avenir de la confédération sont omniprésentes, presque à chaque page. L'introduction du projet est ainsi éloquente :

> *« Le Gouvernement du Québec* […] *a vu dans ces engagements un geste de bonne foi permettant la reprise du dialogue avec l'espoir à la fois de corriger le passé et d'ouvrir l'avenir.* […] *Ses propositions* […] *veulent répondre aux besoins concrets de nos concitoyennes et concitoyens d'aujourd'hui, sans pour autant négliger l'avenir.* […] *Ces propositions, on le remarquera, s'inscrivent dans le cadre fédératif de la Constitution actuelle. Elles visent à le bonifier de façon à ce que les Québécois puissent, tant qu'ils en décideront ainsi, y trouver les conditions les plus favorables possibles à leur développement.* […] *Elles n'altèrent en rien le droit inaliénable du peuple québécois de disposer lui-même démocratiquement de son avenir constitutionnel. »*[3]

Mais rien n'y fera[4]. Affaibli par les défaites référendaire et constitutionnelle, René Lévesque doit aussi faire face à une crise économique de plus en plus en handicapante, se traduisant par un chômage croissant et des finances publiques de plus en plus déficitaires, situation à laquelle il répond en menant une politique de rigueur, ce qui lui fait perdre le soutien des syndicats québécois. La fin de mandature est un calvaire pour René Lévesque qui, hospitalisé, finit par démissionner en 1985[5]. Très affaibli politiquement, avec une cote de popularité au plus bas, le PQ perd les élections de 1985, remportées par les Libéraux de Robert Bourassa qui entame alors son deuxième mandat, dans ce contexte difficile de fragilisation économique au sein du Québec et de fragilisation « diplomatique » au sein du Canada.

---

*canadienne avec honneur et enthousiasme ».*Notes pour l'allocution de l'Honorable Brian Mulroney, Sept-Îles, le 6 août 1984. Cité dans Gouvernement du Québec, op. cit., 2001, p.350.

1 Voir les copies de la correspondance entre MM. René Lévesquee et Brian Mulroney au sujet des positions québécoises, dans Gouvernement du Québec, op. cit., 2001, p.344-347.

2 Gouvernement du Québec, *Projet d'accord constitutionnel. Propositions du gouvernement du Québec*, Québec, Mai 1985.

3 Gouvernement du Québec, ibid., mai 1985, p.6.

4 A ce jour, le Gouvernement et l'Assemblée nationale du Québec n'ont toujours pas approuvé la Loi constitutionnelle de 1982 : chaque gouvernement québécois depuis 1982, qu'il soit souverainiste ou fédéraliste, a refusé d'approuver la Constitution canadienne dans sa mouture de 1982. A part que cela constitue une discussion régulière lors des échanges intergouvernementaux, cette position du Québec n'affecte toutefois pas le bon fonctionnement de la Fédération.

5 Godin P., *René Lévesque, l'homme brisé*, Montréal, Boréal, 2005.

Robert Bourassa va relancer le processus de négociation, ponctué par deux sommets cruciaux : la conférence du Lac Meech en 1987 et celle de Charlottetown en 1992. Tout d'abord, en mai 1986, par la voix de Gil Rémillard, nouveau Ministre des Affaires intergouvernementales, R. Bourassa réaffirme la position libérale, selon laquelle *« l'avenir du Québec est à l'intérieur du Canada »*[1]. Cette réaffirmation libérale du fédéralisme reste néanmoins inscrite dans une vision différenciée de celui-ci. Ainsi, lors de la même allocution, Gil Rémillard pose une condition sine qua non : *« la reconnaissance de la spécificité québécoise est une condition préalable à toute négociation susceptible d'amener le Québec à adhérer à la Loi constitutionnelle de 1982 »*[2]. La première étape de la tentative de normalisation constitutionnelle est ce qu'on appelle communément l'Accord du Lac Meech, entre le Québec et les dix autres provinces, lequel n'est finalement pas ratifié et se solde donc par un échec[3]. Si l'Accord de Meech met fin à l'isolement intergouvernemental du Québec, les Québecois ont néanmoins largement interprété cet échec comme un rejet de la part du Canada anglais et comme un échec du fédéralisme entraînant, par conséquent, une nouvelle poussée du souverainisme au Québec. En juin 1990 le Premier ministre Bourassa s'accorde avec le chef de l'opposition péquiste, Jacques Parizeau, pour mandater une commission parlementaire extraordinaire chargée de consulter la population québécoise et de définir les options *« pour l'avenir politique et constitutionnel du Québec »*[4]. Constituée aussitôt, la Commission sur l'Avenir du Québec rend son rapport l'année suivante, en mars 1991. Ce rapport aboutit à la Loi du 20 juin 1991, portant sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec, qui annonce l'amorçage d'un nouveau processus référendaire portant sur l'indépendance de la province[5]. C'est dans ce contexte précis, caractérisé par une déception très forte des Québecois à l'égard du fédéralisme canadien, et une montée en puissance du souverainisme québécois, que B. Mulroney sent l'urgence de relancer le processus de négociation de la Loi suprême. En septembre 1991, le Gouvernement Mulroney dépose un projet de réforme intitulé *« Bâtir ensemble le Canada »*[6]. Les négociations sont relancées durant l'hiver 1992 entre le

1 Allocution de Gil Rémillard, Ministre délégué aux Affaires intergouvernementales canadiennes, à l'occasion du colloque « Une collaboration renouvelée du Québec et de ses partenaires dans la Confédération », Mont-Gabriel, 9 mai 1986, p.8. Cité dans Gouvernement du Québec, op. cit., 2001, p.69.

2 Allocution de Gil Rémillard, ibid., 1986, p.15. Cité dans Gouvernement du Québec, op. cit., 2001, p.69.

3 Si cet accord obtient l'approbation de la Chambre des communes et de l'Assemblée nationale du Québec, pour entrer en vigueur, il doit être ratifié par les législatures des dix autres provinces canadiennes avant juin 1990. Or deux provinces refusent de ratifier l'accord : Terre-Neuve et Manitoba.

4 Loi instituant la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, Assemblée nationale du Québec, 4 septembre 1990. Voir Gouvernement du Québec, op. cit., 2001, p.404-411.

5 Loi sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec, Assemblée nationale du Québec, 20 juin 1991. Voir Gouvernement du Québec, op. cit., 2001, p.414-421.

6 « Bâtir ensemble l'avenir du Canada » : discours de M. Brian Mulroney, Premier ministre du Canada, à la Chambre des communes, le 24 septembre 1991.

Gouvernement fédéral et les provinces, et aboutissent à l'Accord de Charlottetown, en août 1992[1]. Alors que cet accord proposait une réforme générale de la Fédération (incluant une réforme du Sénat, de l'union économique, du partage des responsabilités etc.), le référendum fédéral comme le référendum québécois se soldent par un refus de la population tant canadienne que québécoise[2]. La rupture entre la population canadienne anglaise et la population québécoise française semble inéluctable : le processus est enclenché pour un nouveau référendum sur l'indépendance du Québec, lequel se tiendra trois ans plus tard, en octobre 1995...

2.2 La question du développement du Québec : les régions en quête d'avenir

Alors que durant ces décennies, au niveau intergouvernemental, se joue une intense lutte politique portant sur le statut du Québec dans le Canada, c'est-à-dire sur la question du *pouvoir provincial,* à l'intérieur de la province, la période post Révolution Tranquille est également le temps de mobilisations cruciales sur, cette fois, la question du *pouvoir régional*.

2.2.1 Du régionalisme économique à la régionalisation de la planification

Comme en France, le développement des institutions régionales (c'est-à-dire, ici, infra-provinciales) est intimement lié à l'évolution de l'aménagement de l'espace québécois. La question régionale s'est forgée tout au long de la colonisation du territoire, et particulièrement lors du fameux Plan Vautrin dans les années 1930. Mais les premières institutions régionales québécoises sont les Corporations de comté, dont l'origine remonte à la création des premières institutions municipales, instaurées par l'Acte des municipalités et chemins du Bas-Canada de 1855. Les Corporations de comté tenaient lieu d'arènes de concertation entre les acteurs municipaux du comté, pour discuter des enjeux pouvant être régulés à cette échelle plutôt qu'à la seule échelle municipale. Depuis la fin du XIXème siècle, c'est donc une longue tradition de concertation à l'échelle régionale qui s'inscrit, au Québec, dans l'héritage des Corporations de comté. En 1946, par exemple, les

1 Le Québec s'abstient pendant une longue partie du processus de discussion et ne rejoint la table des négociations qu'au dernier moment. Chevrier M., art. cit., 1996, p.22.
2 Chevrier M., art. cit., 1996, p.22.

édiles et les hommes d'affaires du Saguenay-Lac-Saint-Jean, se réunissent et créent un Conseil d'orientation économique régional (COER) dans le but *« d'unir toutes les forces économiques de la région »* pour *« orienter et favoriser le développement »*[1] de leur territoire. L'expérience fait des émules, et le Bas-Saint-Laurent s'en inspire en 1956, suivi de la Côté-Nord, de l'Abitibi-Témiscamingue en 1964 et de la Jamésie en 1965[2]. A l'origine de cette mobilisation régionaliste, la tension centre-périphérie n'est pas étrangère. Bénéficiant de conditions économiques difficiles, les régions périphériques à l'image du Saguenay-Lac-Saint-Jean, de la région Est ou encore de l'Abitibi-Témiscamingue, sont en effet sensibles depuis longtemps aux velléités régionalistes et aménagistes. Au Saguenay, par exemple, *L'Avenir Saguenéen*, journal imprimé à Chicoutimi de décembre 1949 à juillet 1952, prône dans ses publications la régionalisation et la planification du développement, et s'active auprès du COER du Saguenay pour formuler un plan de développement régional[3]. En Abitibi-Témiscamingue, les élites régionales se mobilisent également sous la houlette de leur Conseil économique (le CERNOQ) et de son directeur général J. Hervé Fortin, pour réclamer une enquête socio-économique pour le Nord-Ouest du Québec, à Jean-Baptiste Bergevin, Sous-ministre adjoint à l'Agriculture et à la Colonisation, responsable de l'aménagement rural et du développement agricole[4]. A la suite d'une rencontre avec J-B Bergevin, le CERNOQ fait parvenir un programme d'action en 56 points au Ministre de l'Agriculture et de la Colonisation Clément Vincent, réclamant notamment, pour ce qui est des principales recommandations, que le Nord-Ouest québécois soit reconnu comme région désignée par le Ministère du Commerce et de l'Industrie, qu'y soient mises en œuvre une politique industrielle et une politique agricole régionales, et enfin, que la politique gouvernementale d'aménagement régional soit davantage décentralisée au profit de la région[5].

Ces mobilisations régionalistes vont porter leurs fruits, car c'est à leur suite que commence l'institutionnalisation du fait régional infra-provincial. Ainsi, le COER du Saguenay-Lac-Saint-

1 Angers F-A., Brouillette B., Grenier P., *La région Saguenay-Lac St-Jean : perspectives économiques en relation avec son développement et celui du pays*, rapport du Conseil d'orientation économique Saguenay-Lac St-Jean, 1953, p.6.

2 Coalition Touche pas à mes régions, *Pour le développement et la vitalité des régions du Québec*, Mémoire présenté dans le cadre des audiences sur le projet de Loi n°28, février 2015, p.26.

3 Beaulieu A., Hamelin J., Boucher J., Laurence G., Saint-Pierre J., *La Presse Québécoise, des origines à nos jours, Tome 8, 1945-1954*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1987, p.144.

4 En l'occurrence, le Sous-ministre refuse l'enquête spécifique demandée par le CERNOQ au titre que le Conseil d'orientation économique provincial est précisément *« en train de préparer des dossiers régionaux et qu'on veut éviter une duplication dans le travail ».* Voir Vennat P., « Québec refuse de tenir une enquête socio-économique du Nord-Ouest québécois », journal *La Presse*, Montréal, 1er septembre 1967, p.10. Source : Bibliothèque et Archives nationales du Québec (BanQ).

5 Vennat P., ibid., 1967, p.10.

Jean se transforme en Conseil économique régional (CER) en 1963, puis en Conseil régional de développement (CRD) en 1970[1]. Il en est de même en Abitibi-Témiscamingue : les acteurs régionaux créent en 1964 le Conseil économique régional du Nord-Ouest Québécois (CERNOQ) – qui se transforme en CRD en 1972[2]. On retrouve le même processus d'institutionnalisation dans l'Est du Québec avec le CRD de l'Est du Québec (CRDEQ), né en 1967 de la fusion entre le Conseil d'orientation économique du Bas-Saint-Laurent (COEB) et du Conseil régional d'expansion économique de la Gaspésie et des Îles-de-la-Madeleine (CREEGIM), créés antérieurement[3]. Ce mouvement régionaliste québécois de développement économique, comme point de départ de l'institutionnalisation du fait régional, rappelle fortement ce que l'on voit en France, à la même époque, à travers le mouvement des comités d'expansion économique, et dont les effets sont assez similaires. Si l'échelle régionale est désormais vue comme l'arène pertinente pour mener à bien *« la planification économique »* et *« l'animation sociale »* – les deux piliers de *« l'idéologie de la participation »* qui se développe dans les années 1970[4] au Québec – c'est parce que se sont rencontrées les aspirations régionalistes des élites locales et les impératifs de territorialisation de l'administration provinciale.

1 Dugas C., *Les Régions Périphériques : Défi Au Développement du Québec*, Presses de l'Université du Québec, 1983, p.82.

2 Riopel M., *Le Témiscamingue: son histoire et ses habitants*, éditions Fides, 2002, p.323.

3 Notons d'ailleurs que les CRD sont les embryons des futures Conférences régionales des élus (CRÉ) instaurées dans les années 2000.

4 Jutras J., *Le conseil régional de l'Est du Québec. Une analyse de cet organisme de consultation issu de l'idéologie de la participation*, Université du Québec à Rimouski, GRIDEQ, n°8, 1981, p.1.

Les circulations du régionalisme économique

et de la planification régionale entre la France et le Québec

Tant sur le plan de la géographie appliquée que de l'économie régionale et de l'anticipation économique, les liens entre le Québec et la France sont étroits. Plusieurs géographes français de renom se rendent au Québec pour y enseigner ou donner des conférences, à l'image d'André Siegfried (qui publie d'ailleurs en 1937 *Canada*, ouvrage qui reçut aussitôt un écho important en Amérique du nord), de Raoul Blanchard (qui vient régulièrement donner des cours à Québec et à Montréal entre 1946 et 1958), ou encore Pierre Deffontaines (lequel vient aussi régulièrement donner des cours au Québec, entre 1948 et 1967)[5]. Notons également que Michel Phlipponneau, figure du CELIB breton, se rend en 1960 au Québec pour réaliser une étude sur les perspectives de développement de cantons de l'Est du Québec, dans laquelle il fait la promotion de la planification régionale[6]. Il en profite pour donner trois leçons à l'Université de Sherbrooke[7]. Et inversement, plusieurs intellectuels québécois de l'époque ont fait leurs études en France et rentrent au Québec imprégnés des conceptions aménagistes françaises. Ainsi, le géographe québécois Pierre Dagenais (qui préface l'ouvrage de M. Phlipponneau en 1960) réalise son doctorat à Grenoble entre 1936 et 1939[8], tout comme son mentor à HEC, Benoît Brouillette, qui a lui été formé à Paris dans les années 1930[9]. Mentionnons enfin, Louis-Edmond Hamelin, Professeur émérite de géographie de l'Université Laval de Québec, qui a également réalisé son doctorat de géographie à Grenoble[10]. En économie, François-Albert Angers (co-auteur avec B. Brouillette du rapport du Conseil d'orientation économique Saguenay-Lac St-Jean publié en 1953), a également achevé ses études en France à la fin des années 1930. En somme, le milieu du XXe siècle est caractérisé par d'intenses échanges intellectuels entre la France et le Québec.

Si la densité des échanges n'implique pas en soi un transfert de normes et de pratiques[11], ce processus d'import-export de la planification régionalisée entre le Québec et la France, est lié à la position de ces acteurs dans leurs champs nationaux (certains étant de fervent promoteurs du régionalisme) et au contexte politique et normatif du moment (tant au Québec qu'en France, la question de la planification est cruciale dans les années 1930 et la question de sa régionalisation l'est également après la Seconde guerre mondiale)[12]. Par exemple, le fonctionnement et la mission du COEQ n'est pas simplement le calque provincial des conseils régionaux, mais s'inspire aussi directement du Commissariat Général du Plan français[13]. Et si le COEQ est inspiré du CGP français ; le BAEQ est, lui, inspiré des expériences de la DATAR[14]. Là aussi, on retrouve l'influence des conceptions françaises au Québec, dans les années 1960-1970. Comme pour le régionalisme économique, on observe à cette période des circulations intellectuelles entre la France et le Québec. Par exemple, R. Parenteau, qui sera notamment directeur du Conseil d'Orientation Économique du Québec, a achèvé son doctorat à Paris, tandis que E. Minville (Professeur à HEC Montréal à compter de 1924 et directeur de l'École à compter de 1938) correspondait régulièrement avec F. Perroux, celui-là même qui a contribué aux prémices de la planification économique française dans les années 1940[15].

5 Hamelin L-E., « Un réseau France-Québec de géographie universitaire au milieu du XXe siècle », *Cahiers de géographie du Québec*, 2011, p.6 [en ligne] http://www.cgq.ulaval.ca/textes/Hamelin.pdf

6 Phlipponeau M., *L'avenir économique et social des cantons de l'Est, un problème-type de planification régionale de la Province de Québec*. Québec, Ministère de l'industrie et du commerce, 1960.

7 Hamelin L-E., art. cit., 2011, p.18.

8 Beauregard L., « Pierre Dagenais : une bibliographie », *Cahiers de géographie du Québec*, vol.27, n°71, septembre 1983, p.149.

9 Beaudet G., Meloche J-P., « L'aménagement du territoire au Québec, le parent pauvre des sciences régionales », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine,* 2012/4, p.695.

10 Hamelin L-E., art. cit., 2011, p.17-18.

11 Dumoulin L., Saurugger S., « Les Policy Transfer Studies : analyse critique et perspectives », *Critique internationale*, vol.3, n°48, 2010, p.12.

12 Pour un cadrage plus précis sur les conditions de circulation des normes, voir Dezalay Y., Garth B. G., (dir.), *Global Prescription : The Production, Exportation, and Importation of a New Legal Orthodoxy,* Ann Arbor, The University of Michigan Press, 2002.

13 Cholette G., *La coopération économique franco-québécoise de 1961 à 1997*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1998, p.198.

14 Jutras J., op. cit., 1981, p.9.

15 Beaudet G., Meloche J-P., art. cit., 2012, p.695.

En 1968, lors du Congrès annuel du CERNOQ, Guy d'Anjou, alors Vice-président du CRDEQ, dit ainsi : *« au Ministère des affaires municipales, on s'interroge sérieusement sur la nécessité d'un regroupement des municipalités ou de leurs services et sur la restructuration des conseils de comté en vue d'en faire de véritables gouvernements régionaux »*[1]. Et en effet, l'administration provinciale ne reste pas sans réaction face à ce mouvement de mobilisation régionaliste. Intéressée par la régionalisation, elle cherche à garder la main sur la décision tout en adaptant son mode de gouvernement à cette injonction participative régionale. Le Gouvernement provincial crée ainsi en 1961 un Conseil d'orientation économique à l'échelle de la province (le Conseil d'orientation économique du Québec – COEQ[2]) – inspiré par les Conseils d'orientation économique régionaux – dont le mandat est de planifier le développement à l'échelle de la province. En 1963, sous la pression du Conseil d'Orientation Économique du Bas Saint-Laurent (COEB)[3], le Gouvernement institue le Bureau d'aménagement de l'Est du Québec (BAEQ). Certes, la création du BAEQ est portée par la mobilisation des acteurs régionaux, mais l'administration provinciale garde le contrôle du BAEQ, notamment en matière d'expertise. Ensuite, en 1966, le Gouvernement provincial réorganise le territoire québécois en dix vastes régions, dotées d'une fonction purement administratives et dépourvues d'instances électives. Ces régions administratives servent à mettre en œuvre les politiques de développement territorial de l'administration centrale, qui y déconcentre aussitôt des bureaux régionaux, pour mener la planification[4]. Deux ans plus tard, en 1968, le COEQ chargé de la coordination de la planification, est remplacé par l'Office de planification et de développement du Québec (OPDQ) qui continuera cette activité de coordination et de planification du développement régional de la province. Autrement dit, c'est parce que les aspirations régionalistes des territoires périphériques viennent, à ce moment, correspondre avec les besoins de régionalisation de l'État provincial, qu'apparaissent les premières institutions régionales au Québec. La création des institutions régionales répond en effet à une politique de l'État provincial de rayonnement territorial. Ce qui fait dire à Jean-Jacques Simard que, avec la création de ces institutions, *« l'araignée étatique a littéralement tissé sa toile sur le Québec »*[5]. Mais si les CRD sont créés par l'État et respectent les balises posées par l'administration centrale, ils constituent

1 D'Anjou G., « Les conseils économiques régionaux », Conférence donnée lors du Congrès annuel du CERNOQ à Senneterres en 1968.
2 En réalité, le COEQ est créé une première fois en juin 1943, sous le régime libéral d'Adélard Godbout, mais lorsque Duplessis revient au pouvoir en 1944, il le supprime aussitôt, avant même qu'il ait pu produire quoique ce soit d'opérationnel.
3 Jutras J., op. cit., 1981, p.9.
4 Jutras J., op. cit., 1981, p.88.
5 Simard J-J., *La longue marche des technocrates*, Laval, éditions coopératives Albert Saint-Martin, 1979, p.35.

également des courroies de transmission des demandes et protestations régionales auprès de l'administration centrale[1]. Pour les élites régionales, ces instances de planifications régionales font effet de *« levier d'accès aux plateaux supérieurs de l'Etat »*[2].

L'administration fédérale ne reste pas spectatrice de cet important mouvement de régionalisation qui se joue au Québec, et met en place une politique de développement régional avec, tout d'abord, l'adoption de la Loi Aménagement régional et développement agricole (ARDA) en 1961, puis la création d'un Fonds de développement économique rural (FODER) en 1966[3]. Mais il manquait cruellement une vision d'ensemble partagée du développement régional entre les ministères fédéraux, mais également, de fait, entre l'administration fédérale et les administrations provinciales[4]. Le projet de créer un organisme central de coordination du développement régional fait alors son chemin à la fin des années 1960. En mars 1968, les gouvernements du Canada et du Québec signent une entente de coopération[5], dont découle, la même année, le Plan de Développement de l'Est-du-Québec, lequel est ainsi le résultat d'une première entente coordonnée entre l'administration provinciale et l'administration fédérale. La volonté de rationaliser les politiques de développement régional, en les coordonnant par un organisme fédéral centralisé, se concrétise au printemps 1969, avec la mise en place du Ministère de l'Expansion économique régionale (MEER). Le MEER a pour mission principale de contribuer au rééquilibrage du développement économique canadien, en aidant financièrement les régions les plus touchées par le chômage et les moins dotées en infrastructures, via une politique favorisant le développement de « pôles de croissance » régionaux. Ces programmes sont systématiquement mis en œuvre dans le cadre de partenariats fédéraux-provinciaux, mais l'échelon fédéral assume la majeure partie du financement de l'aide régionale. Le MEER éprouve rapidement le besoin de se doter d'administrations décentralisées et crée des bureaux régionaux dans quatre grandes zones « régionales » : l'Ouest, l'Ontario, le Québec et l'Atlantique. Au Québec, les bureaux du MEER sont installés à Québec et à Montréal. A partir de la fin des années 1970, alors que le souverainisme

1 Jutras J., op. cit., 1981, p.XI.
2 Simard J-J., op. cit., 1979, p.98.
3 Ces programmes fédéraux de développement n'ont eu qu'un impact limité en raison d'un manque de coordination entre les différents ministères chargés de les appliquer.
4 Beaumier G., « Le développement régional du Canada », *Bulletin d'Actualité*, Bibliothèque du Parlement, Ottawa, Publication n°88-13F, novembre 1988, révisée le 27 octobre 1998, p.9.
5 L'entente prévoit un investissement de 258 millions de dollars sur cinq ans, pour l'aménagement des comtés du sud du Saint-Laurent, dans la région Est-du-Québec. Le Comté de Kamouraska, qui n'était pas dans les régions concernées par le BAEQ devient secteur d'application du plan. Le CRD de l'Est-du-Québec est officiellement reconnu par l'accord fédéral-provincial comme l'interlocuteur privilégié pour l'aménagement du territoire. Voir Dugas C., « Le développement régional de l'Est-du-Québec de 1963 à 1972 », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 17, n°41, 1973, p.286.

québécois est à son comble, le Gouvernement fédéral territorialise davantage son administration et c'est ainsi qu'en 1978 des bureaux régionaux du MEER sont créés au Val-d'Or et à Alma, en 1980 à Sherbrooke, en 1981 à Trois-Rivières, puis à Drummondville en 1982[1]. La même année le MEER et le Ministère de l'Industrie et du Commerce fusionnent pour former un vaste Ministère de l'Expansion Industrielle Régionale (MEIR), dont le but est de contribuer au soutien de l'industrialisation tout en maintenant une politique de développement régional. Le MEIR est ainsi accompagné d'un Bureau fédéral de coordination du développement économique[2] et d'un Programme de développement industriel et régional (PDIR)[3]. Mais, malgré un nombre certain d'initiatives régionales, cette double mission s'avère difficile à coordonner et à mettre en œuvre. C'est pourquoi, en 1987, le Comité permanent de l'expansion industrielle régionale de la Chambre des communes du Canada estime que le MEIR doit être séparé de ses responsabilités en matière de développement. Le MEIR disparaît donc en 1987, et la responsabilité de la politique de développement régional est confiée à des organismes régionaux de développement[4].

Ce transfert de responsabilité traduit un nouveau pas vers davantage de décentralisation, en faveur de l'échelle régionale ; cette nouvelle approche ayant pour objectif d'améliorer les interactions entre les organismes fédéraux et les acteurs régionaux dans la mise en œuvre des programmes[5]. C'est ainsi que les responsabilités du développement régional sont transférées à deux nouveaux organismes en 1987-1988 : l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA), chargée de représenter les quatre provinces de l'Atlantique, et le Ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest (MDEO), dont la mission est de représenter les quatre provinces de l'Ouest[6]. Parallèlement, est créé le Ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie (MIST) pour gérer la politique industrielle. Alors que le Canada Atlantique et l'Ouest canadien sont dotés de leurs propres organismes de développement régional autonomes, le Québec et l'Ontario restent gérés par le MIST (ex-MEIR), au sein duquel est donc mis sur pied un Bureau de développement régional spécifique chargé de coordonner la politique de développement pour ces deux provinces[7]. Trois ans plus tard, en juin 1991, ce Bureau obtient le statut d'agence régionale : il

1 Le dernier bureau sera créé en 1987 à Sept-Îles.
2 Dupuis J., « Organismes fédéraux de développement économique régional », *Étude Générale*, Bibliothèque du Parlement, Ottawa, Publication n°2011-05-F , mars 2011, révisée le 25 septembre 2014, p.1.
3 Beaumier G., op. cit., 1998, p.11.
4 Beaumier G., op. cit., 1998, p.1.
5 Beaumier G., op. cit., 1998, p.12.
6 Dupuis J., op. cit., [2011] 2014, p.2.
7 Dupuis J., op. cit., [2011] 2014, p.2.

devient autonome et prend le nom de Bureau Fédéral de Développement Régional (BFDR)[1]. Sous l'égide du Bureau Fédéral de Développement Régional pour le Québec (BFDR-Q), le Fédéral va notamment mettre en place une politique de soutien à l'innovation, à la recherche et au développement destinée aux PME, ainsi qu'une stratégie de développement économique pour le Grand Montréal. A ce titre, bien qu'autonome, le BFDR-Q met en réalité en application la stratégie générale définie par le MIST en 1988[2].

Au regard de ce balayage rapide des décennies succédant à la Révolution Tranquille, il apparaît que la régionalisation des institutions, tant fédérales que provinciales, chargées du développement économique régional témoigne d'un mouvement de décentralisation, au Canada, opéré à l'échelle régionale. Cette dernière est désormais vue comme l'échelle pertinente du développement économique et de l'aménagement du territoire. On observe donc un mouvement semblable à celui qui s'opère, au même moment, en Europe. Cela met également clairement en lumière que le mouvement de décentralisation des administrations centrales, en France comme au Canada, se réalise aussi parce qu'il est porté par un mouvement de décentralisation du développement économique.

2.2.2 Aménager l'avenir : le choix des régions

C'est parce que les élites économiques régionales québécoises se mobilisent depuis les années 1950 que sont structurés les CRD puis les CER. Et c'est également parce que ce mouvement de régionalisation est très dynamique au niveau provincial que l'administration fédérale régionalise ses services chargés du développement territorial tout au long des années 1970[3]. Le début de la décennie 1980 prolonge la tendance des années 1970. Elle s'ouvre en effet avec la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU, dite aussi Loi 125) en 1979 et la création des Municipalités régionales de comtés (MRC) en 1980-1981.

1 Les services de l'Outaouais s'établissent à Hull en janvier 1993, tandis que les bureaux de l'Île-de-Montréal, Laval, Laurentides, Lanaudière et Montérégie, sont créés en 1994, à Montréal.
2 Dupuis J., op. cit., [2011] 2014, p.2.
3 Les années 1970 sont ainsi intenses : création du MEER fédéral, mise en place des CRD québécois en 1970, création des Conseils régionaux de la santé et des services sociaux en 1971, création des Conférences administratives régionales en 1974-1975, création des Conseils régionaux de la culture en 1977.

Tout d'abord, le Gouvernement québécois souhaite transformer son approche du développement car depuis 1975, le Québec est frappé par les répercussions économiques négatives de la crise globale des hydrocarbures. René Lévesque annonce lors de son discours du trône du 9 novembre 1981 qu'il souhaite mener une politique de rigueur budgétaire pour *« donner l'exemple et appliquer une rigueur nouvelle à la gestion des programmes* […] *Tout sera fait, en tout cas, pour rationaliser au maximum cette part des dépenses publiques »*[1]. Ainsi qu'en témoigne ce discours de René Lévesque, le Québec connaît la rupture paradigmatique commune aux pays occidentaux, frappés par la crise, qui amène une contraction de l'État et met fin à la domination de la doctrine keynésienne dans la politique économique[2]. La place et le rôle de l'État sont remis en question, amorçant la fin du modèle interventionniste des années 1960. Si tout le Québec est concerné par les difficultés économiques, les régions périphériques sont les plus touchées[3]. L'arrivée du chômage de masse, singulièrement fort dans les régions périphériques, vient mettre en lumière le caractère hiérarchique et centralisé du modèle planificateur et renforce le courant de contestation à l'encontre de la centralisation provinciale de la Révolution Tranquille[4]. En réponse à la hausse de la grogne régionale, René Lévesque annonce lors du même discours du trône que *« le développement régional, qui est, lui aussi, intimement lié à la question des ressources, deviendra en même temps une préoccupation centrale du gouvernement qui entend soutenir de plus en plus adéquatement les initiatives régionales »*[5]. Autrement dit, dans le contexte de difficulté du centre étatique à garantir la prospérité économique, en raison de la perte d'efficacité de l'approche *top-dow*n et des difficultés de coopération entre les différents niveaux de gouvernement, ces contestations portées par le mouvement régionaliste ont contribué à la revalorisation du local comme échelle pertinente pour mener les politiques de développement.

L'État québécois entre dans une dynamique de déconcentration, mais cela ne signifie pas forcément une perte de croyance dans la légitimité étatique provinciale. Au contraire, si au niveau local on assiste à une mobilisation croissante des acteurs régionaux depuis les années 1970 ; au

1 Lévesque R., Premier ministre du Québec, *Discours du trône du 9 novembre 1981*, Québec, Assemblée nationale du Québec.

2 Proulx M-U., « Introduction : Territoires de gestion et territoires d'émergence », dans Massicotte G. (dir.), *Sciences du territoire. Perspectives québécoises*, Presses de l'Université du Québec, 2008, p.1.

3 Au premier trimestre 1984, le taux de chômage s'élève à 20 % au Lac-Saint-Jean, à 16,7 % sur la Côte Nord, à 17 % en Estrié, à 20 % en Abitibi-Témiscamingue, et à près de 24 % dans la région du Bas Saint-Laurent-Gaspésie. Voir Bélanger Y., Hamel P., « Les régions face au réajustement des politiques gouvernementales », *Cahiers de recherche sociologique*, vol.3, n°1, 1985, p.107.

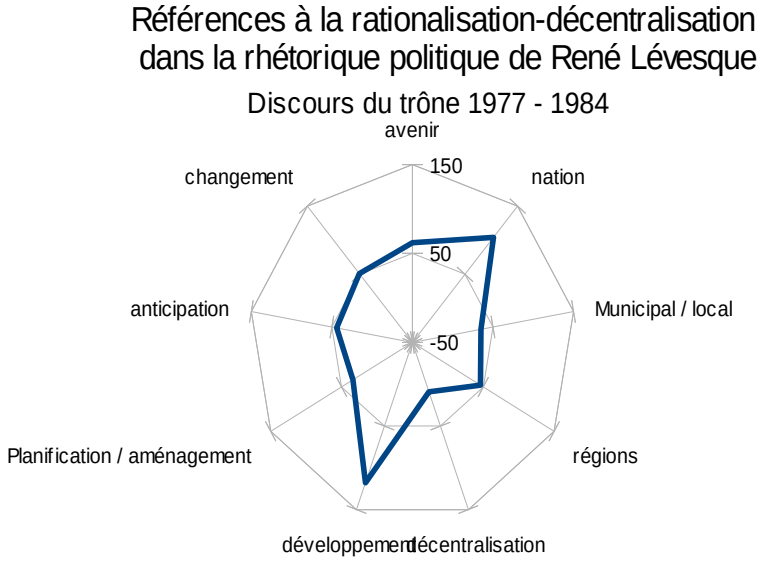
4 Lévesque J., *La planification (régionale?) du territoire : le cas des MRC québécoises*, Mémoire de maîtrise de géographie, Université du Québec à Montréal, 2012, p.33.

5 Lévesque R., Premier ministre du Québec, *Discours du trône du 9 novembre 1981*, Québec, Assemblée nationale du Québec.

niveau provincial, l'entrée dans la crise attise les velléités souverainistes de l'État, d'autant plus que le Parti Québécois est au pouvoir depuis 1976. Dès lors, la déconcentration et les prémices de décentralisation, accompagnés d'une rationalisation de l'aménagement du territoire, ne signifient pas la fin de la volonté de maîtrise territoriale de l'État, nécessaire à sa légitimité. Mieux, ce double agenda rationalisation-décentralisation s'inscrit en réalité dans une perspective *souverainiste* plus large, qui se développe tout au long des années 1970, dans un contexte de politisation croissante de la question du statut du Québec, débouchant sur le référendum de 1980. Ainsi, tant le Livre Blanc de 1977 sur la décentralisation[1] que la Loi de 1979 sur l'aménagement du territoire participent d'une mise en œuvre d'un agenda souverainiste :

> *« L'aménagement du territoire et la décentralisation au Québec ont été rattachés historiquement à la question de la souveraineté* […] *On a mis sur pied les Municipalités Régionales de Comtés qui avaient donc comme premier mandat de faire un schéma puis d'aménager leur territoire. Suite au Livre Blanc de 1977 sur la décentralisation, on voulait en fait à cette époque confier plein de responsabilités aux MRC. Et l'octroi de ces responsabilités s'inscrivait dans la volonté de faire du Québec une nation. »*[2]

Cet agenda souverainiste fait le lien entre la territorialisation du système planificateur, la décentralisation du pouvoir et l'avenir de la nation québécoise. L'analyse discursive de 7 discours du trône de René Lévesque entre 1977 et 1984 fait clairement ressortir ce lien :

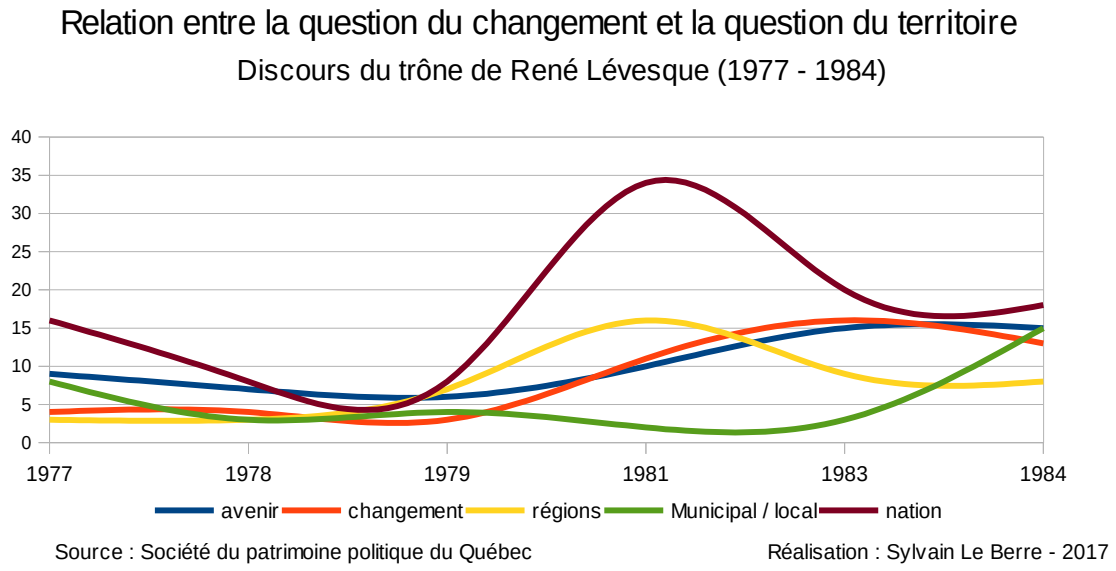


Source : Société du patrimoine politique du Québec

Réalisation : Sylvain Le Berre - 2017

1 Gouvernement du Québec, *Livre blanc sur la décentralisation*, Québec, 12 décembre 1977.
2 Entretien avec un conseiller au Ministère du Conseil Exécutif du Gouvernement du Québec, octobre 2013.

On voit ici que le Premier ministre René Lévesque fait correspondre les questions du développement et du changement à celle de la régionalisation, mais sans oublier de faire systématiquement référence à la question de la souveraineté de la nation. Plus précisément, la question nationale domine en occurrences dans ses discours, particulièrement autour du moment du référendum de 1980, avant que, dans la lignée de la politique de déconcentration et de décentralisation entamée depuis 1979-1981, la question du pouvoir local ne soit croissante. On peut également constater que le discours du trône de 1981 fait ressortir particulièrement les références à la nation, mais aussi aux régions, comme on peut le voir dans le diagramme ci-dessous :



Quatre-vingt quinze Municipalités Régionales de Comtés (MRC) sont instituées, en 1979, par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU), dans cette perspective de décentralisation souverainiste, avec comme principale mission la concertation entre les acteurs locaux et provinciaux de l'aménagement du territoire, dans une volonté plus globale de territorialiser l'administration provinciale. Les MRC viennent remplacer les anciennes Corporations de comté, lesquelles tenaient déjà le rôle d'arène de discussion régionale[1]. A la différence des Corporations de comtés de 1855, les MRC regroupent les municipalités régies par la Loi sur les cités et les villes et le Code municipal[2]. Mais les MRC n'ont pas que cette fonction d'animation territoriale, elles s'inscrivent aussi dans l'agenda de la rationalisation, en ayant pour fonction de contrôler la rationalisation des investissements publics régionaux. Dans cette même perspective de

1 Proulx M-U., « Les trois échelons territoriaux du Québec : les enjeux de la décentralisation », dans Côté S., Klein J-L., Proulx M-U., (dir.), *Le Québec des régions : vers quel développement ?*, Chicoutimi-Rimouski, GRIDEQ-GRIR, 1996, p.111.

2 Voir Gouvernement du Québec, *La municipalité régionale de comté, compétences et responsabilités, Guide explicatif*, Direction de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT), avril 2009, p.7.

rationalisation[1], les MRC ont aussi pour fonction de rassembler les différentes échelles de municipalités, petites et grandes, de milieu rural et de milieu urbain, pour participer à la planification de l'aménagement du territoire, en favorisant *« l'émergence d'un sentiment d'appartenance régionale »*[2]. La loi de 1979 acte la volonté du Gouvernement du Québec d'insérer ses interventions provinciales dans le cadre d'une planification territoriale rationalisée et concertée avec les acteurs locaux, dont la référence cognitive serait un nouveau document de planification : le Schéma d'aménagement des MRC[3] ; et comme l'explique René Lévesque lors de son Discours du trône du 21 février 1978, la LAU et la nouvelle architecture territoriale ont pour objectif de rationaliser l'aménagement du territoire[4]. Cette rationalisation ne participe pas uniquement du registre gestionnaire de l'amélioration de l'efficacité de l'action publique, mais participe aussi d'un registre démocratique de l'amélioration de la proximité avec le territoire. Le mot-clef de la décentralisation accompagne donc celui de la rationalisation dans les discours du Premier Ministre québécois :

> *« La décentralisation est quelque chose qui doit répondre, dans un grand territoire comme le nôtre, au fait qu'il y a des communautés humaines, communautés locales, régionales, communautés municipales et intermunicipales de plus en plus, qui ont une longue tradition* [...] *de problèmes étroitement partagés, mais qui sont devenus impossibles à résoudre à cause de leurs complexités croissantes – tout seul chacun dans son coin* […] *C'est fondamentalement à cela qu'on s'est attelé, en parlant de décentralisation, surtout, comme première étape à la Loi 125* […] *Parce que cette loi, et ce qu'elle implique, est une clé qui nous ouvre la première perspective concrète de véritable décentralisation à l'échelle du Québec et cela doit commencer par l'aménagement de l'habitat, du territoire et la façon rationnelle et civilisée, le plus possible, d'empêcher qu'on le gaspille, au contraire qu'on maximise la richesse qui peut nous offrir, nous procurer des chances de développement. »*[5]

1 Sokoloff B., « Le choix des régions : un nouvel enjeu pour le pouvoir local au Québec ? », *Revue Canadienne des Sciences Régionales*, VII/2, automne 1984, p.253.

2 Gouvernement du Québec, op. cit., 2009, p.7.

3 Saint-Amour J-P., « Les interventions gouvernementales et la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme », *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, vol.31, 2000, p.343.

4 *« Il est plus que temps de finir par concrétiser* [...] *après des années de tergiversations, une loi générale de l'urbanisme et de l'aménagement qui viendra encadrer enfin cette utilisation du territoire qui s'est faite jusqu'à présent d'une manière dangereusement incontrôlée et trop souvent irrationnelle ».* Lévesque R.. Premier ministre du Québec, *Discours du trône du 21 février 1978*, Québec, Assemblée nationale du Québec. Source : Société du patrimoine politique du Québec.

5 Lévesque R., Premier ministre du Québec, *Discours au banquet de clôture de l'Union des municipalités du Québec*, le mercredi 26 septembre 1979, au Centre municipal des congrès de Québec. Source : Société du patrimoine politique du Québec.

Avec la LAU et la création des MRC, on assiste donc à une double mise à l'agenda : rationalisation de la politique territoriale et décentralisation des institutions, synonymes de territorialisation de l'État et de l'action publique.

Deux documents provinciaux publiés en 1983 témoignent de cet esprit décentralisateur et rationalisateur. Le premier est *Aménager l'avenir*[1], publié par le Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation, dans lequel le Gouvernement affirme cette volonté de décentralisation et de rationalisation par une concertation accrue entre ministères et MRC. Le deuxième est *Le choix des régions*[2], publié par les services du Ministre délégué à l'aménagement et au développement régional, dans lequel le Gouvernement explique que la rationalisation passera par la régionalisation. Dans *Aménager l'avenir*, Québec explique ainsi vouloir *« déterminer les pouvoirs qui pourraient être décentralisés ainsi que leurs modalités de transfert »*[3]. Le projet est donc considérable : il remet en cause le partage des champs d'intervention entre l'État et les régions, ainsi que les modalités de gestion politique de l'aménagement[4]. *Aménager l'avenir* reste un document d'intention et ne donne guère d'indications précises concernant la mise en œuvre concrète de ces orientations au sein de chaque MRC. A partir de 1984, le Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation publie donc une vingtaine de brochures qui viennent préciser ces orientations générales pour chaque MRC[5]. Le document *Le choix des régions* est plus précis que son prédécesseur. Il s'agit d'un projet du Ministre délégué à l'aménagement, François Gendron, consistant à redécouper le territoire à partir des MRC nouvellement créées et des dix régions administratives. Concernant le développement et l'aménagement du territoire, F. Gendron propose de redécouper l'espace régional en deux institutions : l'une correspondrait à une *« région d'appartenance »* (la MRC), l'autre à une *« région de concertation »* (la région administrative). La première partie de ce document fait le bilan économique des régions et de leurs politiques de développement ; dans la deuxième partie, le Gouvernement expose sa volonté d'un *« développement des régions par les régions »*[6] ; tandis que la troisième partie expose les modalités concrètes de la régionalisation. Si les MRC sont présentées comme constituant, avec les municipalités locales, *« des lieux privilégiés pour la décentralisation*

1 Gouvernement du Québec, *Aménager l'avenir : les orientations du gouvernement en matière d'aménagement du territoire*, Conseil Exécutif, Québec, 1983.
2 Gouvernement du Québec, *Le choix des régions : document de consultation sur le développement des régions*, Cabinet du Ministre délégué à l'aménagement et au développement régional, Québec, 1983.
3 Gouvernement du Québec, *Aménager l'avenir*, op. cit., 1983, p.15.
4 Quesnel-Ouellet L., « Gouvernement du Québec (1983) Aménager l'avenir. Les orientations du Gouvernement en matière d'aménagement du territoire. Québec, Secrétariat à l'aménagement et à la décentalisation », Compte rendu bigliographique, *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 29, n°76, 1985, p.147.
5 Quesnel-Ouellet L. ibid., 1985, p.149.
6 Gouvernement du Québec, *Le choix des régions*, op. cit., 1983, « Préambule ».

de fonctions gouvernementales et pour la gestion de services et d'équipements collectifs »[1] ; elles sont comprises davantage comme un niveau « intermunicipal » que « régional », c'est-à-dire en tant qu'institutions de gestion au sein d'une région administrative chargée de la concertation[2] – le Gouvernement faisant le constat de la capacité de mobilisation des acteurs locaux à l'échelle régionale[3]. De fait, les MRC sont donc en réalité plutôt des institutions déconcentrées que réellement décentralisées[4]. Au-dessus des MRC est donc projeté la création d'un Conseil régional de concertation et d'intervention (CRCI), chargé de définir les orientations et le contenu des programmes développement par la concertation des différents acteurs régionaux. Le CRCI apparaît donc dans *Le choix des régions* comme *« la pièce maîtresse des nouvelles règles du jeu institutionnel »*[5] régional. Alors qu'il n'existe pas encore de niveau institutionnel chargé de faire le lien entre l'administration provinciale et les administrations régionales et locales, le CRCI servirait de pont entre le Provincial et le Régional, tout en étant davantage chargé du développement économique (contre l'aménagement du territoire pour les MRC)[6]. Mais le projet Gendron n'aboutit pas, en raison du tollé qu'il soulève chez les élus locaux[7]. Les Conseils régionaux de développement sont parmi les premiers à faire connaître leur mécontentement : ils estiment que, en l'état, ces CRCI seraient trop indexés à des intérêts politiques partisans et non pas guidés par l'intérêt général du territoire[8].

De fait, de 1983 au début des années 1990, le Gouvernement se contente d'organiser des « conférences socio-économiques » pour organiser la concertation avec les élus locaux, sous la houlette du Secrétariat québécois aux conférences socio-économiques[9]. Plutôt que de mettre en œuvre une planification descendante, la formule du sommet socio-économique repose sur un mode de planification basé sur la concertation, lors de forums régionaux ou locaux[10]. Ces sommets témoignent d'une prise de distance de l'État central en termes d'intervention directe, au bénéfice d'une posture davantage animatrice des « partenaires régionaux ». Bref, c'est le triomphe du

1 Gouvernement du Québec, *Le choix des régions*, op. cit., 1983, p.76.
2 Gouvernement du Québec, *Le choix des régions*, op. cit., 1983, p.94.
3 Gouvernement du Québec, *Le choix des régions*, op. cit., 1983, p.16 et p.21.
4 Sokoloff B., op. cit, 1984, p.255.
5 Sokoloff B., op. cit, 1984, p.257.
6 Sokoloff B., op. cit, 1984, p.259.
7 Germain A., Hamel P., « L'autonomie des collectivités locales : entre crise et changement », *International Review of Community Development*, n°13, printemps 1985, p.42.
8 Gagnon A., « Ascendance politique et dynamismes régionaux au Québec » *International Review of Community Development*, n°13, printemps 1985, p.91.
9 Proulx M-U., « 40 ans de planification territoriale au Québec », dans Gauthier M., Gariépy M., Trépanier M-O., (dir.), *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme. Planification territoriale, débat public et développement durable*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2008, p.41.
10 Proulx M-U., ibid. 2008, p.41.

« développement endogène » contre la planification globale[1]. L'entrée dans les années 1990 est consacrée par la Réforme Picotte, au printemps 1992, ayant pour objectif *« de prendre en considération les habitudes de concertation instituées à l'intérieur des régions* […]*, de répondre* […] *à la nécessité d'une prise en main accrue des principaux enjeux du développement des régions par les leaders régionaux »*[2]. La réforme Picotte entérine l'approfondissement de la régionalisation avec le projet de doter toutes les régions administratives d'un Conseil régional de développement, d'élargir leur rôle et leur autonomie. À l'échelle nationale, la réforme remplace l'Office de planification et de développement du Québec (OPDQ) par le Secrétariat aux affaires régionales (SAR), représenté dans chaque région par un Délégué aux affaires régionales. Dans la même lignée, le Gouvernement met finalement en place, en 1992, des Conseils régionaux de concertation et de développement (CRCD), inspirés des CRCI de 1983, mais reposant sur une composition davantage pluraliste et moins partisane, achevant là le mouvement de régionalisation des années 1970-1980.

3. La mutation du modèle britannique : recentralisation et privatisation

Également appelées *« The Black Times »*[3], les années 1970 sont, sur le plan économique, l'une des pires décennies qu'a connues la Grande-Bretagne, contrastant avec l'essor des *swinging sixties*[4]. Même si le Royaume-Uni a un temps pu tirer profit de l'hydrocarbure de la Mer du Nord pour endiguer la hausse du prix de l'énergie, son économie industrielle sera tout de même durement touchée par la récession et le chômage de masse. Marqué par la fragilisation de son économie au tournant des années 1970-1980, le Royaume-Uni n'échappe alors pas au double mouvement également observé au Canada et en France : un mouvement de réforme de l'État et de son organisation territoriale, accompagné d'un mouvement de réforme du système de planification.

Concernant l'organisation territoriale, malgré ce qui apparaît a posteriori comme un intermède travailliste (1974-1979), l'époque est à la rencentralisation du pouvoir au détriment des autorités locales et des régions, comme en témoigne la loi sur les collectivités locales de 1972 et la

1 Pourlx M-U, « Territoires de gestion et territoires d'émergence », op. cit., 2008, p.1.
2 Picotte Y., *Développer les régions du Québec*. Rapport du Secrétariat aux affaires régionales, Québec., 1992, p.17.
3 Johnes M., *Wales since 1939*, Manchester, Manchester University Press, 2012, p.245.
4 Sandbrook D., *State of emergency. The way we were : Britain, 1970-1974*, Penguin, 2011.

politique thatchérienne tout au long des années 1980. Paradoxalement, alors que l'État britannique cherche à se renforcer, les relations centre-périphérie se dégradent et on assiste à une forte pression dévolutionniste, notamment dans un Pays-de-Galles plus pacifié que son voisin nord-irlandais. Cette pression dévolutionniste abouti à un référendum sur la dévolution tenu en 1979 et qui se solde par une victoire pour les partisans du centralisme londonien.

Du mandat d'Edward Heath à celui de « la Dame de fer », les années 1970-1980 sont globalement dominées par les Conservateurs, de plus en plus séduits par les conceptions dérégulatrices de leur aile néo-libérale, incarnée par Margaret Thatcher. De fait, hormis lors du bref retour au pouvoir des Travaillistes dans la seconde moitié des années 1970, la planification, à laquelle s'étaient résignés les *Tories* dans les années 1960, est désormais combattue au nom de la dérégulation du développement censée apportée davantage de prospérité que la régulation étatique.

3.1 Une recentralisation de l'organisation territoriale de l'État

Alors qu'en France et au Canada, les années 1970-1980 sont caractérisées par un vaste mouvement de décentralisation et de régionalisation, le Royaume-Uni fait ici figure d'exception. Après l'aménagement régional de l'ère travailliste dans les années 1960, les diverses réformes territoriales des années 1970-1980 témoignent tout d'abord d'une recentralisation générale de l'action publique, notamment sous le gouvernement d'Edward Heath, avant d'entamer une privatisation générale de l'administration publique sous le gouvernement de Margaret Thatcher.

3.1.1 Reprise en main centralisatrice et rationnement néo-libéral

Jusqu'à l'arrivée au pouvoir du gouvernement conservateur d'Edward Heath, en 1970, le consensus entre le pouvoir central et les autorités locales est relativement harmonieux, même si, dans un contexte de régionalismes croissants, les orientations diffèrent et les marchandages politiques sont vifs. La victoire de E. Heath interrompt l'ère travailliste des années 1960 et la dynamique d'aménagement régional qui l'accompagnait. Le Parti Conservateur retrouve le pouvoir

porté par un programme de renforcement de la centralité de l'État. L'idée de Ted Heath est de promouvoir un État fort mais moins interventionniste, renforçant à la fois les prérogatives du centre tout en dénationalisant partiellement les entreprises publiques[1]. En 1972, Heath crée par exemple *the Independent Broadcasting Authority*, dans le but d'organiser la mise en concurrence du secteur public par le secteur privé. Edward Heath initie aussi une politique de relance budgétaire et fiscale, qui aura pour conséquence de relancer l'économie jusqu'à l'automne 1973, mais qui ne portera plus guère ses fruits dès 1974.

Concernant les autorités locales, le Parti Conservateur s'était engagé lors de la campagne électorale à réformer l'administration locale du Royaume, fonctionnant selon un système en vigueur depuis les lois de 1888 et 1894, finalement peu réaménagé par les réformes travaillistes. De 1972 à 1974, les Tories entament donc une réforme du gouvernement local. *The local Government Act* de 1972, porté par un discours rationaliste et centralisateur, diminue drastiquement le nombre de collectivités locales et renforce leur contrôle par le pouvoir central. Hormis Londres qui conserve son *Greater London Council* (créé en 1963), les autorités locales existantes sont fondues dans 448 districts (échelon local), eux-mêmes intégrés à 53 Comtés (échelon régional) en Angleterre et au Pays-de-Galles, et 9 régions en Écosse. Non seulement la Loi de 1972 sur les collectivités locales en réduit le nombre mais elle réaffirme aussi le principe général de leur subordination aux autorités nationales[2], tendant par là à un retour au centre de la dynamique du pouvoir territorial : *« la réduction drastique du nombre de collectivités facilitait leur contrôle au niveau central. La modernisation des modes de gestion – planification générale et politiques précises définies en fonction d'objectifs fixés à l'avance, à l'instar du secteur privé notamment – renforçaient l'importance des hauts fonctionnaires dans le système »*[3]. Cette réforme rencontre principalement deux sources d'opposition : les héritiers de Toulmin Smith, théoricien historique d'un pouvoir local décentralisé, pour lesquels plus l'échelon politique est proche de la population meilleur il est, et les syndicats sociaux-démocrates, portés par des leaders influents comme Jack Jones ou Hugh Scanlon[4], piliers du travaillisme des années 1960, lesquels, écartés par les conservateurs, entrent dans une opposition frontale aux politiques d'Edward Heath[5].

1 Mougel F-C., *La Grande-Bretagne contemporaine*, Paris, PUF, 2006, p.87.
2 Charlot M., *Le pouvoir politique en Grande-Bretagne*, Paris, PUF, 2e édition, 1998, p.281.
3 Charlot M., ibid., 1998, p.283.
4 Charlot M., ibid., 1998, p.284.
5 Charlot M., ibid., 1998, p.284.

Le gouvernement conservateur ne résiste pas longtemps aux soubresauts de la crise de 1970[1]. Espérant renforcer l'autorité de l'État face aux syndicats et réaffirmer la légitimité politique de son gouvernement, Heath convoque des élections anticipées en 1974. Mais les Tories n'obtiennent qu'une faible majorité et ne parviennent pas à gouverner avec les Libéraux, leurs seuls alliés possibles. C'est pourquoi Ted Heath est contraint de céder le pouvoir, en février 1974, à un cabinet travailliste minoritaire, avec Harold Wilson à sa tête. La crise de 1974 a pour conséquence le développement d'un consensus politique sur la nécessité de réviser à la baisse les ambitions sociales de l'État : Harold Wilson prolonge en effet la politique de contraction de l'État entamée par les Conservateurs, laquelle se traduit, en termes de politique territoriale, par une même continuité dans la volonté de réduire la voilure des autorités locales. Les Travaillistes mettent ainsi sur pied un Conseil consultatif sur le financement des autorités locales, visant à organiser le ralentissement des dépenses publiques et la rationalisation des autorités locales afin d'honorer les engagements pris auprès du Fonds Monétaire International, sous la tutelle duquel se trouve le Royaume-Uni depuis 1976[2]. Le départ du Conservateur Edward Heath en 1974, puis la démission du Travailliste Harold Wilson en 1976 (remplacé par un autre Travailliste, James Callaghan), s'inscrivent dans ce contexte social, économique et politique très difficile pour le Royaume-Uni. La politique de réduction des dépenses publiques se traduit par une forte contestation sociale, orchestrée par les syndicats britanniques. Alors que les Travaillistes avaient construit leurs succès politiques sur une bonne entente avec ces mêmes syndicats, la fin des années 1970 est marquée par de nombreuses grèves menées contre les politiques de sortie de crise. Contraint aux alliances et aux compromis, tandis que la crise économique semble insurmontable, le manque de clarté politique des Travaillistes et l'austérité économique aboutissent au renversement de Callaghan en 1979.

1 La conjoncture mondiale se dégrade rapidement, avec la dévaluation du dollar en 1971 et le premier choc pétrolier en 1973. La Livre Sterling perd en valeur à partir de 1972, malgré les interventions de l'État pour maintenir à flot l'économie britannique. La situation sociale se tend, en témoigne la longue grève des mineurs, singulièrement forte en novembre 1973. La situation ne cesse de s'aggraver : dès 1974, les taux d'inflation explosent, l'industrie britannique – notamment l'industrie automobile – directement touchée par l'augmentation du prix du pétrole, s'effondre brutalement. Si la politique économique des Conservateurs a un certain succès jusqu'en 1973, le style de gouvernement de Heath est mal vécu par la population, qui le perçoit comme technocratique et brutal. Voir Mougel F-C, op. cit., 2006, p.88.

2 Burk K., *Good-bye Great Britain: The 1976 IMF Crisis*,Yale University Press, 1992.

La mise sous tutelle par le FMI et *« The Winter of Discontent »*

La dissolution du Parlement d'octobre 1974, à l'initiative d'Edward Heath, est un échec politique, et le Royaume-Uni, englué dans la crise économique, entre dans une période de relative instabilité parlementaire. Car Harold Wilson ne retrouvera jamais la marge de manœuvre qui était la sienne durant l'âge d'or des Travaillistes au milieu des années 1960, et sera sans cesse obligé de passer des compromis avec les Libéraux. Son remplacement en 1976 par James Callaghan n'y changera rien. Sur le plan économique, la production industrielle britannique chute de 30%, et le pays entre dans la « stagflation » en 1976, obligeant Callaghan à emprunter auprès du Fond Monétaire International (FMI) et à en suivre les exigences économiques[1]. A la fin de l'année 1978, les syndicats se mobilisent contre les politiques d'austérité salariale imposées depuis 1974 et renforcées par la contrainte du FMI. L'hiver 1978-1979 est marqué par de nombreuses grèves, particulièrement fortes dans le secteur public et dans le secteur minier, au point qu'on le qualifie d' « hiver du mécontentement » (*the Winter of Discontent*)[2].

C'est ainsi que, alors que les Travaillistes ressortent discrédités pour de nombreuses années par cette mise sous tutelle du FMI et que l'aile conservatrice des Tories a échoué quelques temps plus tôt à maintenir l'Empire britannique à flot, Margaret Thatcher et l'aile néo-libérale des Tories prennent le pouvoir en 1979, et accélèrent l'entrée du Royaume-Uni dans une nouvelle ère, marquée par le slogan du *« moins d'État »*[3]. Les autorités locales sont directement touchées par l'approfondissement de la politique d'austérité. En 1979, avec l'arrivée au pouvoir de Margaret Thatcher, le pouvoir central est en effet de plus en plus hostile aux autorités locales jugées dépensières. « *L'efficacité et l'économie de l'action sociale semblent désormais être en contradiction avec la décentralisation et la participation à la base. Le moins d'État* [succède] *à l'État Providence, par voies d'économies et de privatisations »*[4]. Par exemple, le *Water Act* de 1983 qui crée 10 autorités régionales pour la gestion de l'eau, pourrait a priori être vu comme une régionalisation descendante de la gestion de l'eau. Mais en réalité, cette régionalisation n'est qu'une étape dans le démantèlement progressif des services publics étatiques : ces autorités régionales sont privatisées dès 1989 et remplacées telles quelles par dix compagnies privées en Angleterre et au Pays-de-Galles[5]. En plus de retirer des compétences aux collectivités locales tout en réduisant la place de l'État dans la société, Margaret Thatcher souhaite également aller plus loin que la mise en concurrence public-privé initiée par Edward Heath en allant jusqu'à introduire une logique de

1 Mougel F-C,op. cit., 2006, p.91.
2 Sheperd J., *Crisis? What Crisis? The Callaghan Government and the British « Winter of Discontent »*, Manchester, Manchester University Press, 2013.
3 Leruez J., *Le système politique britannique. De Winston Churchill à Tony Blair*, Paris, Armand-Colin, 2nd édition, 2001, p.159.
4 Charlot M. op cit. 1998 p.284.
5 Leruez J., op. cit., 2001, p.159.

marché dans la gestion des affaires publiques, forçant notamment les autorités locales à privatiser leurs services publics via *The Local Government Act* de 1988. Ainsi, sous Thatcher, *« les pouvoirs locaux ont été les principales victimes de l'évolution managériale de la politique publique* [...] *les fonctions des pouvoirs locaux ont été vidées de leur substance par la privatisation et la centralisation »*[1].

Après l'instabilité parlementaire et les louvoiements politiques des années 1970, la victoire des Conservateurs du 3 mai 1979 marque une rupture nette. Les Tories obtiennent la majorité au Parlement et, fait unique au XXème siècle dans l'histoire britannique, la conserveront lors des trois élections suivantes de 1983, 1987, et 1992. La nouvelle Première ministre, Margaret Thatcher, entend mettre à plat le programme de consensus et de régulation des travaillistes, que les Conservateurs jugent responsable du déclin du Royaume-Uni. A ce titre, le discours tenu par Margaret Thatcher à Brighton en 1980 ne saurait être plus clair :

> *« Les dépenses publiques élevées, loin de guérir le chômage, peuvent être la cause même du chômage et des faillites dans le secteur privé. [...] Les autorités locales doivent donc apprendre à réduire leurs dépenses de la même manière que les entreprises le font. [...] Si jamais une nation a dépensé, dépensé, dépensé et dépensé à nouveau, c'est bien la nôtre. Aujourd'hui, ce rêve est terminé. [...] Ce n'est pas l'État qui crée une société saine. »*[2]

Les effectifs de la fonction publique sont réduits d'un quart, le ministère de tutelle de la fonction publique est supprimé en 1982, et la gestion publique de plus en plus indexée aux principes de rentabilité privés. De 1979 à 1983, si Thatcher met déjà en œuvre une politique monétariste, cherche à réformer l'industrie selon un prisme néo-libéral, et légifère pour réduire le pouvoir des syndicats, elle reste encore néanmoins dans le cadre du compromis social d'après-guerre. Ce n'est véritablement qu'à partir de 1983 que « le thatchérisme » s'applique sans réserve : marche forcée vers l'économie de marché, privatisations massives, réductions drastiques des dépenses publiques, répression de la contestation syndicale[3]. La grève des mineurs de 1984-1985 reste ainsi dans les

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

2 *« Higher public spending, far from curing unemployment, can be the very vehicle that loses jobs and causes bankruptcies in trade and commerce. […] Councils must, therefore, learn to cut costs in the same way that companies have to. […] If ever a nation has spent, spent, spent and spent again, ours has. Today that dream is over. […] it is not the State that creates a healthy society ».* Thatcher M., Premier Ministre du Royaume-Uni, discours de Brighton, 10/10/1980. Source : *British Political Speeches*, archive en ligne.

3 Leruez J., *Le phénomène Thatcher*, Bruxelles, Complexe, 1991.

mémoires comme la plus longue grève de l'histoire du Royaume-Uni et comme l'expression de la fermeté politique de Margaret Thatcher. Si le début des années 1980 est caractérisé par la récession, et par d'importants conflits sociaux – comme les émeutes urbaines de 1981[1] ou la grève des mineurs de 1984-1985 – la croissance se redresse de 1983 à 1989, et le chômage baisse à partir de 1986, malgré la disparition de pans entiers de l'industrie britannique. La vision politique du thatchérisme marque la fin du prisme social-démocrate de compromis socio-politique, et du prisme keynésien de régulation économique, entraînant la fin du *Post-War Consensus* britannique et un changement rapide de la place de l'État dans les affaires sociales, culturelles, économiques et politiques.

3.1.2 La dynamique dévolutionniste enrayée

Les années 1970 sont marquées au Royaume-Uni par une forte pression des nations périphériques. Alors que le centre est fragilisé par l'instabilité politique, les périphéries se montrent plus velléitaires dans un contexte de crise économique grandissante. En 1969, le Gouvernement Wilson avait mis en place une Commission royale sur la constitution, présidée par Lord Kilbrandon, laquelle recommande, lors de la publication de son rapport en 1973 (sous la mandature, désormais, de Edward Heath), la mise en route d'un processus progressif de transfert de compétences de l'État vers les nations périphériques – processus appelé « dévolution » – et la création d'institutions élues en Écosse et au Pays-de-Galles, au moment où, paradoxalement, sont supprimées leurs équivalentes nord-irlandaises. En effet, en Ulster, la province a sombré dans le chaos, tristement illustré par *« The Bloody Sunday »* du 30 janvier 1972. Fidèle à sa conception hiérarchique et rigide du pouvoir, Edward Heath ne se montre guère conciliant à l'égard des revendications nord-irlandaises, et le Cabinet prend en charge directement le gouvernement de la province[2]. Mais en Écosse et au Pays-de-Galles, la situation plus pacifique permet que la dévolution s'impose progressivement comme sujet central du débat politique. Dans le contexte des violences nord-irlandaises, le rapport Kilbrandon estime que la dévolution est nécessaire en Écosse et au Pays-de-Galles, pour que ne s'effondre pas l'identité nationale de l'Union[3]. La dévolution telle qu'elle est initialement prévue ne concernait que l'exécutif, Westminster conservant la prérogative législative et financière. Mais le rapport Kilbrandon conclut finalement qu'une dévolution législative serait préférable à la dévolution

1 Johnes M. *Wales since 1939*, Manchester, Manchester University Press, 2012, p.259.
2 Mougel F-C., *La Grande-Bretagne contemporaine*, Paris, PUF, 2006, p.87.
3 Kilbrandon L., *Report of the Royal Commission on the Consitution*, London, HMSO, Cmnd., 5460., 1973, p.336. Cité dans Mitchell J., *Devolution in the UK*, Manchester, Manchester University Press, [2009] 2011, p.147.

exécutive, arguant que l'adoption de lois différentes pour l'Écosse, le Pays-de-Galles et le reste de l'Angleterre serait une contrainte trop pesante à long-terme pour Westminster[1]. En 1972 est adopté le *Local Government Act* qui réforme l'échelon local en Angleterre et au Pays-de-Galles, sur la base de comtés et de districts, inspiré du Livre Blanc de 1967 – lui-même basé, pour ce qui est du Pays-de-Galles, sur les recommandations de la *Local Government Commission for Wales* de 1962. En 1973 est adoptée une loi équivalente pour l'Écosse, complétée en 1975, qui régionalise le système des autorités locales en deux niveaux de régions et districts. On assiste donc durant les années 1970 à une situation paradoxale au Royaume-Uni, notamment via *the Local Government Act* : d'un côté l'État se recentralise et affaiblit les pouvoirs locaux, d'un autre côté, en ce qui concerne les nations périphériques, l'heure est au prolongement des accommodements pré-dévolutionnistes des années 1960.

Ce mouvement d'accommodement pré-dévolutionniste n'est pas qu'un mouvement descendant. Dans un Pays-de-Galles traditionnellement travailliste, la crise économique et l'échec politique de Wilson et de Callaghan après 1974 vont ouvrir la voie électorale au parti nationaliste *Plaid Cymru*. Au Pays-de-Galles, la crise économique est en effet vécue de manière particulièrement brutale. Dès la fin des années 1960, l'État n'a déjà plus guère de foi en l'avenir des industries lourdes des *valleys* industrielles galloises, même si en 1967, *the Welsh Office* publie un rapport plutôt optimiste sur les perspectives économiques du Pays-de-Galles[2]. Si l'emploi se maintient jusqu'alors tant bien que mal, l'explosion de l'inflation en 1975 fragilise l'économie régionale et, à la fin des années 1970, le Pays-de-Galles est devenu une des régions les plus pauvres du Royaume-Uni[3]. La classe ouvrière est terriblement touchée par l'effondrement des industries du charbon (laquelle s'était pourtant renforcée au début des années 1970 grâce à la montée du prix du pétrole) et de l'acier, tandis que la classe moyenne pâtit des bas salaires et d'un taux de chômage croissant[4]. Les grèves furent d'ailleurs particulièrement fortes au Pays-de-Galles : près de 330 000 ouvriers gallois ont fait grève lors de l'Hiver du mécontentement[5]. La peur du chômage traverse toute cette période au Pays-de-Galles, à tel point qu'au début des années 1980, l'ombre des années

1 Mitchell J., op. cit., [2009] 2011, p.151.
2 Johnes M., op. cit., 2012, p.249-250.
3 Johnes M., op. cit.,, 2012, p.252.
4 La contraction de la production d'acier est une des causes de la récession galloise à la charnière des années 1970-1980 : entre 1978 et 1982, 176 940 Gallois perdent leur emploi. En 1971, un tiers des Gallois travaillent dans des emplois manufacturiers ; en 1981 ils ne sont plus qu'un quart. Poumon du Pays-de-Galles industriel, Swansea est particulièrement touchée, notamment par la récession de 1981-1982, lors de laquelle la métallurgie britannique perd 43,6% de ses emplois. Voir Harris C.C., *Redundancy and Recession in South Wales*, Blackwell, 1987, p.67.
5 Johnes M., op. cit., 2012, p.254.

1930 plane sur le Sud industriel gallois[1]. C'est pourquoi les grèves de 1984 furent plus dures au Pays-de-Galles que dans le reste du Royaume-Uni : le sentiment général y est alors celui de l'inquiétude envers l'avenir, dans un présent marqué par le déclassement social[2]. D'autant que la métallurgie galloise ne survit pas longtemps après les grèves : si en 1979, on dénombre encore environ 27 000 mineurs au Pays-de-Galles ; en 1987 il n'en reste plus que 10 000 et, en 1990, seulement 3000 mineurs creusent encore le sol gallois[3]. La défaite des syndicats de mineurs face à « la Dame de fer » est généralement présentée comme un tournant dans l'histoire du Pays-de-Galles, mais la politique économique thatchérienne n'a en un certain sens qu'accéléré la fin d'un cycle[4].

Les épisodes de grèves de la fin des années 1970 et du début des années 1980 ne marquent pas seulement le crépuscule de l'influence des syndicats de la métallurgie, ils marquent aussi la fin de la confiance des Gallois envers le *Labour Party*. Si dès les élections partielles de Rhondda West (1967) et de Caerphilly (1968) la domination du Labour marquait le pas ; l'Hiver du mécontentement achèvera de faire vaciller la confiance des Gallois envers les Travaillistes : entre 1966 et 1983 le Labour gallois perd près de 260 000 électeurs, passant de 60,7% des voix aux élections générales de 1966, à 37,5% à celles de 1983[5]. La perte d'influence travailliste au Pays-de-Galles ouvre alors la voix au parti nationaliste *Plaid Cymru*. En 1976, le Labour n'obtient que 29% des voix aux élections des Conseils de district gallois. La même année, *Plaid Cymru* obtient la majorité au conseil de Merthyr Tydfil – première victoire hautement symbolique du parti nationaliste dans le berceau du Travaillisme gallois[6]. Le Parti travailliste avait construit sa base électorale sur la promotion du *Welfare State* et la régulation du marché ; mais, à la fin des années 1970, le Labour n'est plus en mesure de défendre parfaitement ni l'un ni l'autre. De plus, les politiques travaillistes ne soulèvent plus l'enthousiasme de la population galloise[7], et l'ancrage local du Labour s'effrite progressivement, notamment en raison de la perte du soutien des mines. Les

1 Miller J., *Situation Vacant : The Social Consequences of Unemployment in a Welsh Town*, Londres, Community Projects Foundation, 1982 ; Johnes M. op. cit., 2012, p.258.

2 Johnes M. op. cit., 2012, p.259, pp.261-263 ; Miller J., op. cit. 1982, p. 56-57.

3 Johnes M. op. cit., 2012, p.265.

4 *« Les mines avaient une haute valeur symbolique, mais leur importance économique pour l'ensemble du Pays-de-Galles était depuis longtemps déclinante [...] le Gouvernement de Thatcher a simplement porté le coup fatal à une industrie qui, de longue date, était en perte de vitesse [...] La grève fut néanmoins le dernier soubresaut de la classe ouvrière politisée. Jamais plus un syndicat n'essayera ou même n'envisagera de s'en prendre ainsi à l'État. Avec la fin des grèves est mort l'influence politique de la classe ouvrière britannique. » / « Mining had a symbolic importance but its economic importance to Wales as a whole had long since faded* […] *Thatcher's government simply applied the final fatal blow to an industry that had long been in terminal decline* […] *The strike was, however, the last gasp of an old kind of politicized working-class solidarity. Never again would a trade union try or even contemplate taking on the whole State. With the strike died any realizable dream of British working-class power »* in Johnes M. op. cit., 2012, p.267.

5 Johnes M. op. cit., 2012, p.268-269.

6 Johnes M. op. cit., 2012, p.270.

années 1970 sont caractérisées par la diminution de la classe ouvrière et l'arrivée d'une classe moyenne galloise – aussitôt touchée par la crise économique. Or, au Pays-de-Galles, c'est précisément dans la classe moyenne que les Tories récoltent des voix. La perte d'influence du Labour, combinée à l'étiolement de la classe ouvrière, ouvre donc également la voie au Parti Conservateur[1].

C'est dans ce contexte de crise économique, de perte d'influence du travaillisme puis, à partir de 1979, d'un agenda conservateur allant dans le sens du renforcement du poids de Londres, que le nationalisme gallois reprend de la vigueur. Alors que le Royaume-Uni vit les années 1970 comme une *« période noire »* sur les plans économique et politique[2], la décennie est plutôt marquée par l'optimisme des nationalistes gallois[3]. En 1974, *Plaid Cymru* réussit d'ailleurs à faire élire trois députés à Westminster[4] et, lors d'une conférence donnée en 1975, Gwynfor Evans, le leader de *Plaid Cymru*, faisant le constat d'un fossé grandissant entre l'Angleterre et le Pays-de-Galles, prophétise même l'entrée du Pays-de-Galles dans un âge d'or pour son indépendance[5]. Plus largement, la prise de conscience du *« déclin britannique »* va, au courant des années 1970, modifier la perception des relations Angleterre-Galles au sein de l'électorat gallois[6] : en 1979, les résultats d'un sondage, *The Welsh Election Study*, révèlent que 57% de l'électorat déclare se sentir avant tout Gallois, contre 34% Britanniques et seulement 8% Anglais[7]. Ce sentiment d'appartenance gallois est particulièrement enraciné dans les communautés locales du nord et de l'ouest, dans lesquelles *Plaid Cymru* dispose d'ailleurs du soutien le plus fort[8]. Mais la question galloise ne résume pas à une montée électorale des nationalistes, elle est intégrée au quotidien, notamment à travers la mise en avant de la langue galloise dans les institutions publiques et les médias[9]. C'est

7 Par exemple, à un sondage de 1974, la moitié des Gallois interviewés déclarent penser que les nationalisations n'ont servi à rien. Voir Crewe I., Day N., Fox A., *The British Electorate, 1963-1987 : a Compendium of Data from the British Election Studies*, Cambridge University Press,1991, p.355.

1 En 1983, leur réservoir de voix s'étend à 500 000 personnes au Pays-de-Galles. Voir Johnes M. op. cit., 2012, p.272

2 Johnes M. op. cit., 2012, p.244-279.

3 Henderson L.,*Writing Wales : Welsh Historians and the Search for Welsh Identity, 1970-1997*. Thèse de doctorat, Queensland University of Technology, 2007, p.22.

4 Morgan K.O., *Rebirth of a Nation : A History of Modern Wales*, Oxford University Press, 1981, pp.396-397.

5 Cité dans Johnes M. op. cit., 2012, p.285. Référence bibliographique non précisée par l'auteur.

6 « *While the debate on decline focused on the perceived failure in economic performance, especially growth, that failure led to critiques of British society that went much wider than strictly economic issues.* » in Tomlinson J., « The Decline of the Empire and the Economic 'Decline' of Britain », *Twentieth Century British History*, vol.14, n°3, 2003, p.201-221.

7 Osmond J., Balsom D., *The National Question Again, Welsh Political Identity in the 1980s*, Gomer Press, Llandysul, 1985, p.2.

8 Osmond J., Balsom D., ibid., 1985.

9 Ainsi, les nouvelles autorités locales créées par la réforme territoriale de 1972-1974 prennent soin d'offrir des services publics bilingues. Six écoles secondaires publiques de langue galloise sont ainsi ouvertes en 1976, l'enseignement du Gallois à l'école devenant de plus en plus prisé, notamment au sein des familles galloises

dans ce double contexte de crise économique et de nationalisme croissant que la différenciation institutionnelle régionale – *the devolution* – s'affirme comme le cœur des débats politiques gallois portant sur la réforme de l'action publique et, plus largement, de l'État britannique.

Chez les partisans du régionalisme, trois conceptions différentes des « régions » comme niveau de gouvernement s'opposent alors[1]. La première est celle de régions métropolitaines visant à renforcer les gouvernements locaux et leurs compétences. Cette première conception était au passage perçue comme permettant de renouveler les élites locales. La deuxième conçoit les régions à une échelle plus large, celle de la « province », perçue comme le niveau approprié pour un transfert de compétences de l'État central (*devolution*), tout en restant sous son contrôle politique. Une troisième conception est celle de régions au sens culturel du terme (*cultural region* ou *minority nation*) définies par leur sentiment d'appartenance et leur histoire. L'inflation du mouvement régionaliste se traduit par la mise à l'agenda de la dévolution dès le milieu des années 1970. L'agenda sur la dévolution ne s'arrête pas la réforme des collectivités locales de 1972-1974, puisqu'en 1977 est adopté le *Wales Act* – lequel propose la dévolution législative et la création d'une Assemblée galloise – à la Chambre des Communes, ratifié par la Couronne en 1978[2]. L'Assemblée proposée n'aurait eu qu'une autonomie financière marginale mais aurait en revanche gagné une légitimité démocratique certaine. Un référendum sur la dévolution est annoncé pour l'année suivante par le Parti Travailliste. Alors que les sondages des années 1960 suggéraient qu'une majorité de Gallois étaient favorables à la création d'une Assemblée pour le Pays-de-Galles[3], le référendum sur la dévolution de 1979 se solde par un échec : les Gallois répondent par un « non » très net[4]. L'échec d'une dévolution plus poussée au Pays-de-Galles n'invalide cependant pas l'idée

monolingues anglophones. En 1977, *The Welsh Rugby Union* publie les programmes du tournoi de rugby des Cinq Nations en Anglais et en Gallois ; *The Royal Welsh Agricultural Society* en fait de même par une publication bilingue des récompenses agricoles de 1978. Les médias s'emparent également du créneau régionaliste, en témoigne l'augmentation des émissions en langue galloise à la télévision, ou encore la création en 1978 de *Radio Wales* : en 1982, plus d'un quart des adultes gallois déclarent l'écouter au moins une fois par semaine. Une chaîne de télévision en gallois – *Sianel Cymru* – est même créée en mars 1982. Enfin, une galerie nationale et trois galeries régionales spécialisées en art gallois sont mises en projet en 1986. Voir Johnes M., op. cit., 2012, p.286-287.

1 Keating M., *The new regionalism in western Europe. Territorial restructuring and Political change,* Edward Elgar Publishing, [1998] 2003, p.55.

2 Mitchell J., op. cit., [2009] 2011, p.153-154.

3 Johnes M., op. cit., 2012, p.294.

4 Si cet échec peut s'expliquer en partie comme une opposition à la politique travailliste menée par un gouvernement considérablement affaibli, c'est surtout le coût de cette assemblée pour les contribuables gallois, la crainte de l'inefficacité d'un nouveau palier bureaucratique, et la crainte de l'indépendance qui motivent le « non » gallois. Voir Johnes M., op. cit., 2012, p.298 ; Griffiths D., « Second coming – The devolution revival » in Girard G., Graves M. (dir.), *Europe unie, le Royaume désuni ?*, Actes du colloque international de Brest, 4-5 janvier 2000, p.13-15.

selon laquelle le régime politique de l'Union a considérablement évolué dans les années 1970, passant d'un *Dual Polity* cloisonné à un régime territorialisé et différencié.

3.2 L'étrange mort de la planification britannique[1]

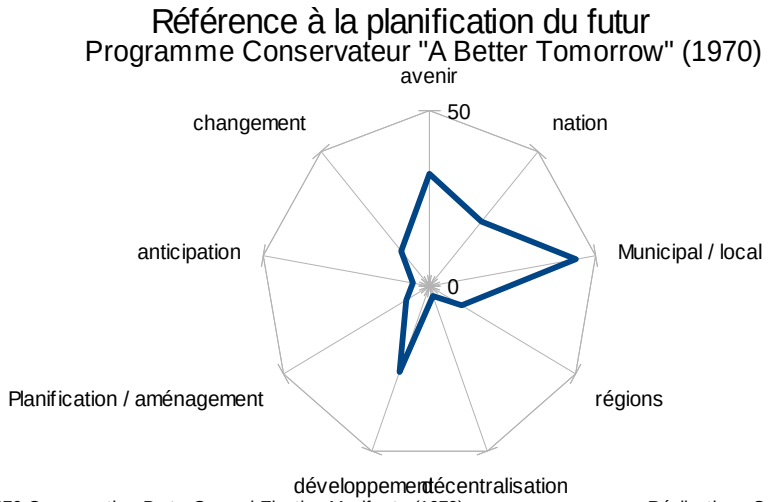
Les décennies 1970-1980 marquent un changement d'époque au Royaume-Uni. La domination des idées travaillistes laisse place aux conceptions dérégulatrices et centralisatrices des Conservateurs, amorcées tout d'abord par Edward Heath au début des années 1970 puis approfondies par Margaret Thatcher dans les années 1980. En termes de planification, la vision conservatrice de périphéries subordonnées au centre londonien, conjuguée à la vision néo-libérale de la dérégulation, marque la mise en sommeil de la planification sociale-démocrate et de sa régionalisation, au moins jusqu'à la toute fin des années 1980.

3.2.1 L'essoufflement de la régionalisation et la réduction des ambitions planificatrices dans les années 1970

Au début des années 1970, le système planificateur britannique est encore très centralisé au niveau national, même si les bases de sa régionalisation ont été posées durant les années 1960 suite à la réforme en 1968 du *Town and Country Planning Act* de 1947. Comme en France et au Québec, les années 1960 sont caractérisées par la domestication de la planification à la française par les autorités britanniques, via la production d'un plan national (*The National Plan*) et sa régionalisation à travers la création en 1964 des *Regional Economic Planning Councils* et des *Regional Economic Planning Boards*, inspirés des Circonscriptions d'action régionale françaises. Mais après la période planificatrice et ses aménagements régionaux des années 1960, les Conservateurs arrivent au pouvoir en 1970 avec le projet de réaffirmer l'autorité de l'État central, tout en revenant à une économie moins dirigée et moins planifiée. Dans un contexte économique dégradé, la planification nationale à la française, telle que l'avait structurée les Travaillistes durant la fin des années 1940 et

1 Nous empruntons l'expression à Michael Breheny et Peter Hall. Voir Breheny M., Hall P., « The strange death of strategic planning and the victory of the know-nothing school », *Built Environment,* vol.10, n°2, 1984, p.95-99.

la fin des années 1960, se trouve désormais sur le feu des critiques[1]. L'analyse discursive du Programme électoral des Conservateurs pour les élections de 1970, intitulé *« A Better Tomorrow »*, fait bien ressortir que si l'avenir est toujours l'un des maîtres mots du discours politique, ni l'anticipation, ni la planification ne sont aux cœurs des préoccupations politiques des *Tories*. Ce qu'ils annoncent est bien une réforme du pouvoir local, pour favoriser le développement économique (et non pas la planification).



Source : 1970 Conservative Party General Election Manifesto (1970) Réalisation : Sylvain Le Berre - 2017

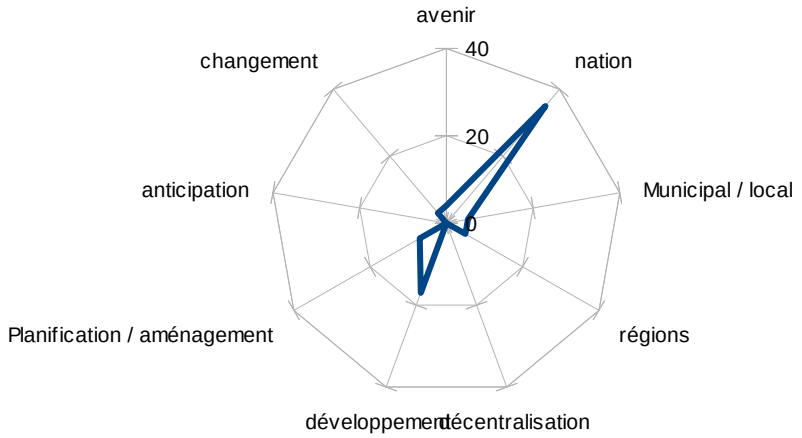
The Department of Economic Affairs, ministère chargé de l'élaboration du *National Plan* est supprimé dès octobre 1969. Dans la foulée, les *Regional Economic Planning Boards* sont dissous en 1971, tandis que les *Regional Economic Planning Councils* (REPC) voient leur rôle réduit : bien qu'ils continuent à produire quelques plans régionaux et des études infra-régionales en collaboration avec les autorités locales, ils sont désormais chapeautés par les bureaux déconcentrés de l'administration centrale, et plus précisément par le Ministère de l'Environnement à partir de 1970[2]. Mais les nouveaux Ministère du Commerce et de l'Industrie chargé du développement économique, et Ministère de l'Environnement responsable des REPC, se montrent peu enclins à produire une vision intégrée de la planification, réduisant l'ambition des plans de REPC à des compilations de données physiques, malgré leur ambition initiale de produire des analyses économiques spatialisées[3]. Alors que la fin des années 1960 est caractérisée par la publication de plusieurs réflexions sur l'organisation régionale du plan[4], *the Local Government Act* de 1972 traduit le désir

1 Haughton G., Allmendinger P., Counsell D., Vigar G., *The New Spatial Planning. Territorial management with soft spaces and fuzzy boundaries*, Routledge, 2010, p.3.
2 Balchin P., Sykora L., Bull G., *Regional Policy and Planning in Europe*, Routledge [1999] 2002, p.93.
3 Balchin P., Sykora L., Bull G., ibid., [1999] 2002, p.93.
4 Mackintosh J.P., *The Devolution of Power,* Harmondsworth, Penguin Books, 1968 ; The Redcliffe Maud Report, *Report of the Royal Commission on Local Government in England*, cmnd 4140, London, HMSO, 1969.

des Conservateurs de ne pas aller plus loin dans la construction d'une échelle régionale tant de planification que de gouvernement local[1]. Le Gouvernement d'Edward Heath ne tient d'ailleurs pas non plus compte des recommandations de la Commission Kilbrandon préconisant la structuration de Conseils régionaux comme interfaces entre le pouvoir central et le pouvoir local, à l'image de ce que la France structure au même moment avec les Établissements Publics Régionaux. Point de régionalisation, point de planification pour les Tories.

Lorsqu'ils reviennent au pouvoir en 1974, les Travaillistes sont armés d'un programme social-démocrate basé sur le *Labour's Programme for Britain* adopté lors des conférences annuelles du Parti Travailliste en 1972 et 1973, programme de gouvernement radicalement opposé à celui mené par Heath depuis 1970, et probablement l'un des plus interventionnistes depuis 1945[2]. Le *Labour's Programme for Britain* de 1972 et 1973 met particulièrement en avant les notions de planification économique et de nationalisation[3]. Pour les élections générales de 1974, les Travaillistes publient un manifeste plus synthétique, intitulé *Let us work together.* L'analyse discursive de ce programme fait ressortir l'accent mis sur la nation, et notamment sur les nationalisations prévues au nom du développement économique. Mais, étonnement, très peu de références à l'avenir, au changement et à l'anticipation, et relativement peu à la planification pourtant annoncées en 1972 et en 1973.

Références à la planification du futur
Programme Travailliste "Let Us Work Together" (1974)



Source : Labour Party General Election Manifesto (1974)

Réalisation : Sylvain Le Berre - 2017

1 Balchin P., Sykora L., Bull G., op. cit., [1999] 2002, p.94.
2 Wickham–Jones M., *Economic strategy and the Labour Party, politics and policy-making, 1970–83*, Palgrave-Macmillan, 1996, p.53.
3 Labour Party, *Labour's Programme for Britain*, Annual Conference, 1972, p.20-25 ; Labour Party, *Labour's Programme for Britain*, Annual Conference, 1973, p.30-31.

Alors que les régions et les autorités locales ne sont, aussi étonnement, guère mentionnées dans ce manifeste, les Travaillistes vont toutefois bien relancer les plans régionaux et infra-régionaux entre 1974 et 1979, et également bien remettre à l'ordre du jour une politique de régionalisation, aboutissant notamment à la création de quatorze *Regional Health Authorities* et de neuf *Regional Water Authorities* dès 1974[1]. En ce qui concerne le Pays-de-Galles, les Travaillistes mettent en application leur vision régionaliste de la planification tout en répondant positivement aux demandes des partisans de la dévolution par l'adoption du *Welsh Development Agency Act* en 1975. Cette loi aboutit à la création de deux institutions planificatrices spécifiques pour le Pays-de-Galles, *The Welsh Industrial Development Advisory Board* sous la responsabilité du Ministère du développement économique et des transports et *The Welsh Development Agency* (WDA), laquelle est placée sous la responsabilité du *Welsh Office*, et chargée plus spécifiquement de l'organisation régionale du développement économique gallois. En répondant au double agenda de la planification et de la régionalisation, la loi de 1975 se situe clairement à l'intersection entre l'aménagement du territoire et la dévolution des pouvoirs. Cependant, mis à part ces quelques initiatives, l'ambition planificatrice et régionalisatrice du *Labour* souffre d'un double handicap : premièrement, la situation économique se dégrade brutalement entre 1974 et 1980, et deuxièmement, ils ne disposent pas de la majorité parlementaire suffisante pour mener pleinement leur programme politique. De manière plus générale, mis à part ces institutions, la fin des années 1970 est davantage caractérisée par le *« revirement de la politique gouvernementale vers la politique urbaine au détriment de la politique régionale »*[2], à un moment où l'urgence est de maintenir à flot des grandes villes économiques du Royaume-Uni, plutôt qu'à planifier la péréquation et la planification régionale des richesses. Dès lors, malgré l'intermède travailliste, les années 1970 apparaissent comme une période proto-thatchérienne, annonçant en effet la voie suivie par le Royaume-Uni dans les années 1980 : moins de régulation publique, moins de pouvoir régional.

3.2.2 Le Thatchérisme paradoxal : mort et résurrection du regional planning

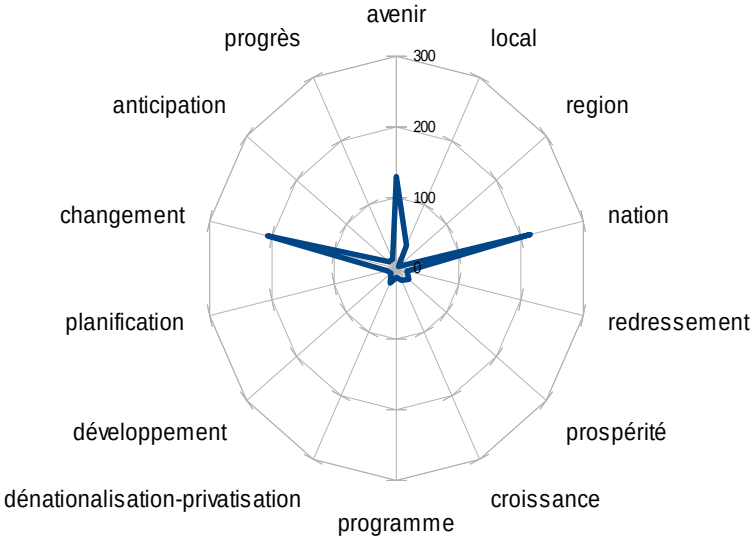
Si les années 1970 sont difficiles, le début des années 1980 le sont peut-être encore davantage. Les débuts du Gouvernement Thatcher se font sous l'ombre de la récession et d'un chômage deux fois plus élevé qu'à son plus au niveau lors de la décennie précédente, aiguisant la

1 Balchin P., Sykora L., Bull G., op. cit., [1999] 2002, p.95.
2 Sykes O., « La planification spatiale régionale en Angleterre : un pari gagné ou une ambition irréalisable ? », *L'Information géographique*, vol. 74, n° 4, 2010, p.93.

réaction sociale face aux politiques d'austérité des Conservateurs. Pour Margaret Thatcher, le mal se trouve dans le poids trop important de l'État et dans les régulations encombrantes mises sur pied par les sociaux-démocrates, comme elle le dit lors d'un discours tenu à Brighton en octobre 1980 : *« la prospérité ne naît pas des grandes réunions d'économistes, mais des innombrables initiatives d'individus entreprenant et ne comptant que sur eux-mêmes »*[1]. Le redressement national et la libéralisation du marché sont donc les caps fixés par les Tories. Margaret Thatcher entame alors une politique de dérégulation de l'économie impliquant la mise à mort de la planification.

L'analyse d'un échantillon de 16 discours prononcés par Margaret Thatcher entre 1979 et 1990 montre nettement que la mise au rebut de la planification ne signifie pas l'abandon d'une rhétorique politique investissant le futur comme horizon de l'action et de la légitimité. Bien au contraire, Margaret Thatcher fait constamment référence à la prospérité de l'avenir, à la nécessité du changement, du renouveau pour la Grande-Bretagne. En revanche, contrairement au discours social-démocrate, ce discours sur l'avenir n'est, premièrement, pas synonyme de discours sur la régulation et la maîtrise publique de l'économie. Deuxièmement, l'espace régional – progressivement devenu l'espace clef de la régulation sociale-démocrate – est complètement délaissé au profit de l'espace national, en tant que référence spatiale de l'investissement politique du futur, comme on peut le voir dans le diagramme ci-joint :

Références à l'investissement du futur - Discours de Margaret Thatcher (1979-1990)



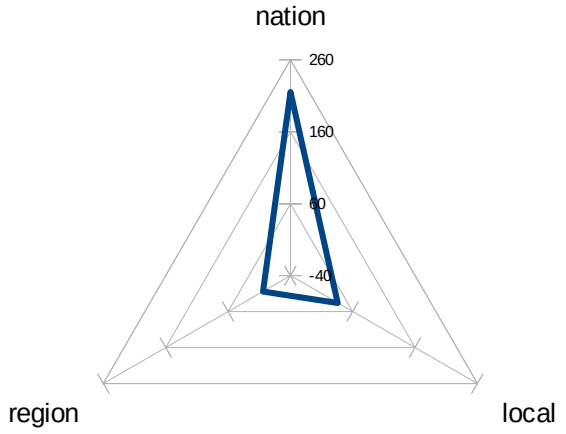
Source : British Political Speech

Réalisation : Sylvain Le Berre - 2017

1 *« Prosperity comes not from grand conferences of economists but by countless acts of personal self-confidence and self-reliance »,* Thatcher M., Premier Ministre du Royaume-Uni, Discours de Brighton du 10/10/1980. Source : *British Political Speech*, archive en ligne.

Si M.Thatcher use bien d'une rhétorique politique du futur, on voit clairement, à travers les occurrences, que l'investissement politique de l'avenir se fait presque uniquement à destination et au nom de la nation, comme on peut le constater plus précisément encore dans le diagramme ci-dessous, comparant les références à la nation, aux régions, et aux *local authorities* :

Comparaison des références territoriales - Discours de Margaret Thatcher (1979-1990)

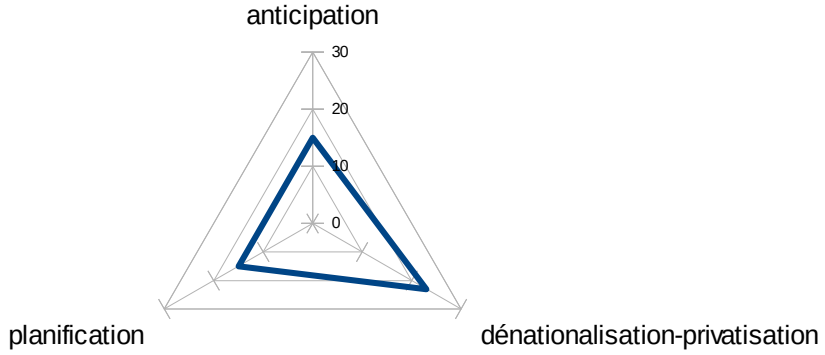


Source : British Political Speech

Réalisation : Sylvain Le Berre - 2017

Si on affine l'analyse de ces discours tenus entre 1979 et 1990, on peut également se rendre compte que l'investissement politique de l'avenir réalisé par Margaret Thatcher repose sur un nouveau rapport à l'anticipation de l'avenir, non plus perçu et présenté comme permettant une meilleure régulation publique de l'économie et de la société ainsi que le souhaitaient les sociaux-démocrates, mais au contraire, afin de mieux dénationaliser et privatiser la gestion des affaires publiques :

Comparaison de l'investissement politique du futur
Discours de Margaret Thatcher (1979-1990)



Source : British Political Speech

Réalisation : Sylvain Le Berre - 2017

Enfin, Margaret Thatcher ne réserve pas ce programme dérégulateur à l'Angleterre, et l'étend à tous les membres du Royaume-Uni, au nom de l'avenir, comme elle le dit lors d'un discours à Cardiff en 1985 :

> *« En Angleterre, en Écosse, comme au Pays-de-Galles, le Parti Conservateur est le parti de l'avenir. C'est nous qui apportons de nouvelles industries aux vallées galloises. C'est nous qui apportons de nouvelles opportunités aux familles galloises* […] *Et nous apportons à la nation une chance nouvelle de réaliser son destin – être un peuple libre, un peuple grand, fier de son passé, prêt à s'adapter à l'avenir. »*[1]

Au nom de l'adaptation à l'avenir, le *regional planning* et le *national planning*, peu appréciés en raison de leur dimension régulatrice d'inspiration sociale-démocrate, sont donc soit supprimés (pour l'échelon régional) soit mis en sommeil ou, au mieux, maintenus mais réduits dans leurs compétences (pour l'échelon national). Le coup porté aux pouvoirs locaux, perçus comme dépensiers et peu utiles, n'est guère étonnant. Ce qui l'est davantage, c'est que Margaret Thatcher ne supprime pas aussitôt l'instrument principal de la planification nationale, à savoir *The National Economic Development Plan* – créé il est vrai non pas par les sociaux-démocrates mais par son propre parti en 1962. Mais elle prend toutefois soin d'en réduire l'importance et de marginaliser son action, avant qu'il ne soit finalement supprimé en 1992, deux ans après le départ de M. Thatcher. Concernant l'échelon régional de planification, elle fait en revanche supprimer aussitôt le dernier vestige travailliste du *regional planning,* les REPC, et met fin à la production des plans régionaux[2]. Elle s'attaque d'ailleurs plus globalement à la politique régionale, en réduisant fortement les aides régionales dès le début des années 1980[3]. En 1989, est publié un Livre Blanc, intitulé *The Future of Development Plans*[4], qui annonce le projet de remplacement des *structure plans* (Schémas directeurs) par des *Statements of County Planning Policies* à la portée beaucoup plus limitée, car ne disposant plus du statut de *Development Plan*[5]. Enfin, au niveau local, suite au Livre Blanc de 1983,

1 *« As in England and Scotland, so in Wales, the Conservatives are the Party of the future. It is we who bring the new industries to the Valleys. It is we who bring new opportunities to families to do the best for themselves and for their country. And we bring a new chance to the nation to fulfil its destiny – a free people, a great people, proud of their past, ready to adapt to the future ».* Margaret Thatcher, Speech at Cardiff, 23 May 1985. Document 105332. Repéré à www.margaretthatcher.org. Cité dans Johnes M., op. cit., 2012, p.311.

2 Balchin P., Sykora L., Bull G., ibid., [1999] 2002, p.95.

3 Sykes O., art. cit., 2010, p.94.

4 Gouvernement du Royaume-Uni, *The Future of Development Plans*, Department of the Environment, White Paper, Cmnd 569, London, HMSO, 1989.

5 Shaw J.M., « Planning », dans Association of County Councils, *New Directions in Public Services: The County Council Experience,* Policy Studies Institute, 1990, p.24.

Streamlining the Cities[1], Thatcher dissout trois ans plus tard, les Comtés métropolitains anciennement responsables des *structure plans* pour les grandes aires urbaines, dont dépendaient la coordination de l'action publique territoriale. La principale raison avancée par les Conservateurs est que ces Comtés étaient trop dépensiers et mal gérés. En réalité, il s'agissait également d'affaiblir au passage l'ancrage territorial du *Labour Party*, car les Comtés métropolitains sont vus à l'époque par les Conservateurs comme des fiefs travaillistes, chargés d'une régulation de l'action publique locale qu'ils perçoivent comme un résidu socialiste, laquelle se trouve donc supprimée par la même occasion, tant au niveau régional qu'au niveau métropolitain[2]. La même année, en 1986, est publié le Livre Vert *Paying for Local Government*[3], portant en grande partie sur les finances locales et qui annonce une reprise en main par l'administration centrale du pouvoir local à travers une réforme de la fiscalité et des dotations aux collectivités, renforçant la dépendance des administrations locales au bon vouloir de l'administration centrale[4].

Le projet politique thatchérien consiste à réduire la place et le rôle des institutions publiques dans la régulation de la société, ce qui se traduit, concrètement, par le désir de diminuer les dépenses publiques d'un côté, et de l'autre de favoriser le développement du secteur privé à la place des services publics. Dans cette perspective, la vision du changement et la « rationalisation » thatchérienne consistent bien davantage à supprimer tout bonnement des institutions publiques ou, pour le moins, à en réduire la portée, plutôt qu'à en envisager une meilleure coordination. C'est pourquoi l'affaiblissement de la planification, notamment régionale, est une priorité des Conservateurs pour, premièrement, la reprise en main par le centre du pouvoir local et pour, deuxièmement, l'affaiblissement de la maîtrise publique de l'économie au profit de la « main invisible » du marché. Après une première tentative, au début des années 1970, sous le mandat d'Edward Heath, Thatcher réussit à réduire la planification à une simple organisation de l'usage des sols, désormais dépourvue de l'ambition de permettre une plus large coordination de toutes les politiques touchant à la dynamique des territoires. En somme, sous Thatcher, avec la suppression des instances de planification régionales et de coordination locales, le *planning* se concentre au niveau local tout en perdant sa capacité de vision globale, et sa capacité de coordination des acteurs

1 Gouvernement du Royaume-Uni, *Streamlining the Cities*, UK Government, Department of the Environment, White Paper, Cmnd 0062, London, HMSO, 1983.
2 Sykes O., art. cit., 2010, p.94.
3 Gouvernement du Royaume-Uni, *Paying for Local Government*, Department of the Environment, Green Paper, Cmnd 9714, London, HMSO, 1986.
4 Smith S.R., Squire D.L., « The Local Government Green Paper », *Fiscal Studies*, Vol. 7, n°2, 1986, p.71.

économiques en raison de la dévalorisation du statut des documents de planification locaux[1]. C'est pourquoi on peut parler de mort du *planning* britannique. Mais, comme l'écrivent Breheny et Hall, cette mort est assez paradoxale[2], dans le sens où, premièrement, au niveau national, le principal instrument de planification mettra plus de dix ans à être supprimé, et deuxièmement, parce qu'au niveau régional, le champ est laissé à des institutions européennes croissantes, lesquelles vont investir la politique régionale à travers le développement des fonds structurels. Enfin, paradoxalement, alors que Thatcher s'échine à éradiquer la planification, la fin des années 1980 est étonnement caractérisée par un retour du *strategic planning* au niveau local et régional[3]. Au niveau local tout d'abord, les villes touchées par la crise économique et les difficultés afférentes liées à la croissance urbaine ressentent un impérieux besoin de vision d'ensemble pour leur développement et se mettent à organiser des sommets économiques locaux, sur le mode de la concertation locale observée également au même moment au Canada. Ces conférences s'institutionnalisent à la fin des années 1980, et deviennent assez régulières. Au niveau régional, la fin des années 1980 est aussi marquée par un regain d'intérêt pour la réflexion stratégique régionale, en raison des déséquilibres de développements inter et intra régionaux, de l'intégration européenne croissante, notamment après 1992, qui impose une nouvelle réflexion sur l'espace régional, et d'enjeux environnementaux critiques nécessitant une réponse régionalisée[4]. Pour répondre à ce besoin régional, le Gouvernement britannique publie en 1989-1990 un document intitulé *Planning Policy Guidance*[5], qui vise à redéfinir le format et l'échelle du *planning*, au niveau régional, mais sous une forme plus entrepreneuriale[6], ordonnant là un retour en grâce (mais sous une nouvelle forme) de la planification, laquelle était pourtant paradoxalement au bord de l'agonie.

1 Roberts P., Thomas K., Williams G., (dir.), *Metropolitan Planning in Britain : A Comparative Study,* Londres, Routledge, 2000.
2 Breheny M., Hall P., art. cit., 1984.
3 Hall P. « Evolution of strategic planning and regional development », dans Dimitriou, H. et Thompson, R. (dir.), *Strategic Planning for Regional Development in the UK. A Review of Principles and Practices*, Londres, Routledge, 2007, p.10-25.
4 Alden J., Offord C., « Regional Planning Guidance », dans Tewdwr-Jones M. (dir.), *British Planning Policy in transition. Planning in the 1990s*, London, University College London Press, 1996, p.31.
5 Department of the Environment, *Planning Policy Guidance : Regional Planning Guidance. Structure Plans and the Content of Development Plans*, PPG15, London, HMSO, May 1990.
6 Shaw J.M., art. cit., 1990, p.26.

*

* *

Les années 1970-1980 marquent un moment de bascule pour les systèmes planificateurs structurés depuis la Seconde guerre mondiale, et décrits dans les deux premières parties de cette thèse. La comparaison fait ressortir deux principales raisons à ce changement. La première est la fin du cycle économique positif insufflant la dynamique de ce qu'on appelle en France les Trente Glorieuses. La deuxième est que la fin de ce cycle économique entraîne la fragilisation de l'idéologie sociale-démocrate qui l'accompagnait. En France, au Royaume-Uni et au Canada, les conceptions politiques moins régulatrices, moins planificatrices, moins étatistes deviennent majeurs dans le débat public. Cette période charnière est en effet caractérisée par la perte d'influence des conceptions sociales-démocrates de la régulation économique, du changement et du rôle de l'État dans la gestion du changement, au profit de conceptions politiques plus dérégulatrices, plus libérales voire néo-libérales en ce qui concerne le Royaume-Uni. La comparaison permet d'identifier deux conséquences principales à ce changement d'ordre politique et idéologique. Premièrement, les ordres territoriaux structurés dans les trois pays étudiés se reconfigurent. Deuxièmement, les systèmes d'aménagement de ces territoires se reconfigurent également, montrant là une intimité entre l'aménagement du pouvoir et l'aménagement du territoire. Ces deux conséquences, caractérisant une réorganisation des ordres politiques territoriaux dans les trois espaces étudiés, ont en commun d'y être opérées et justifiées systématiquement au nom de l'avenir. Un avenir qui, s'il est toujours investi de l'aura symbolique du « progrès », est désormais moins justifié par une injonction à la régulation publique de l'économie que par une injonction à l'adaptation des ordres territoriaux aux changements du capitalisme.

En France, au Canada et au Royaume-Uni, sur le plan des ordres politiques territoriaux, cela se traduit par un vaste mouvement de décentralisation, à la lettre, de la gestion de l'action publique territoriale. Au Canada comme en France, les années 1970-1980 partagent ainsi de manière assez remarquable une même dynamique de territorialisation de l'État et de régionalisation et décentralisation tant des institutions que des politiques économiques et aménagistes. Ici, le Royaume-Uni se distingue avec la domination de courants idéologiques conservateurs et néo-libéraux, qui favorisent un retour en force paradoxal du pouvoir central, particulièrement dans les

années 1980, caractérisé par une centralisation accrue de la gestion publique en même temps qu'une privatisation de celle-ci.

En ce qui concerne les systèmes planificateurs, la dynamique est similaire. En France et au Canada, on assiste à une régionalisation de la gestion du développement territorial, accompagné par la création de nouvelles institutions territoriales. Dans des États Providences fragilisés par l'effondrement des conceptions keynésiennes et l'affaiblissement des conceptions beveridgiennes, les espaces régionaux, portés par des mobilisations territoriales croissantes, apparaissent comme des espaces pertinents pour la gestion du changement et de l'aménagement en même temps qu'ils sont de plus en plus perçus comme des espaces démocratiques légitimes. En revanche, au Royaume-Uni, Margaret Thatcher cherche à supprimer la planification qu'elle perçoit comme un vestige socialiste de l'ère travailliste et à réduire les marges de manœuvre des pouvoirs locaux dans son souci de raffermir le pouvoir d'un centre londonien fragilisé par la crise des années 1970. Pourtant, et il y a peut-être là quelque chose qui a trait à « l'air du temps », Thatcher doit néanmoins, à la fin de son mandat, accepter de maintenir une forme de planification territoriale pour permettre la coordination des acteurs économiques territoriaux dans un Royaume-Uni affaibli par la désindustrialisation.

Chapitre VI : La décentralisation du futur

Introduction

Les années 1970-1980 se caractérisent au Canada, au Royaume-Uni et en France par un mouvement commun de reconfiguration du pouvoir territorial, entre territorialisation accrue de l'État et montée en puissance des régions périphériques. Cette période se caractérise également par une remise en question des conceptions du changement et des systèmes de planification du développement territorial structurés lors des décennies précédentes. Dans un contexte de crise du système économique keynésien, l'interventionnisme étatique perd en légitimité et les administrations centrales perdent en capacité de planification. L'approche hiérarchique et exogène de l'aménagement du territoire est progressivement délaissée au profit de l'animation d'un développement perçu désormais comme devant être davantage endogène et territorialisé. Nous allons maintenant montrer que cette période coïncide aussi avec une reconfiguration des conceptions et des manière de faire concernant l'anticipation territoriale, telles quelles s'étaient stabilisées dans les années 1950-1960.

L'invocation de la crise de 1973 est généralement le point de référence des divers commentateurs de la prospective pour s'accorder sur l'idée d'une « crise » de l'anticipation suite au choc prétrolier. Alors que plusieurs auteurs estiment que l'anticipation entre en crise dans les années 1970-1980[1] – Gonod et Gurtler parlant même de *« fiasco global de la prospective durant cette période »*[2] – il apparaît en réalité qu'il s'agit moins d'une crise du futur, que d'un déplacement de l'investissement politique du futur, délaissant progressivement les grandes énonciations nationales et long-termistes au profit d'analyses régionalisées et localisées sur des temporalités moins étendues[3], et d'une transformation des méthodes d'anticipation, progressivement moins portées sur la prévision que sur la gestion de l'incertitude[4]. Les années 1970-1980 entraînent ainsi moins une crise du futur qu'un changement dans la manière dont l'autorité publique peut investir le

1 Godet M., *Crise de la prévision, essor de la prospective*, Paris, PUF, 1977 ; Gonod P.F, Gurtler J.L, *Évolution de la prospective*, *Revue OCL*, vol. 9, n° 5, 2002 ; De Noblet J., « Le futur n'est plus ce qu'il était » dans Corn J.J. (dir.) *Rêves de futur*, revue *Culture technique*, n°28, 1993, p.12 ; Bell D., « Prévision contre prophétie », dans Moïsi D. (dir.), *L'Historien entre l'ethnologue et le futurologue*, Actes du séminaire international de Venise, avril 1971, Paris-La Haye, 1972, p.87.

2 Gonod P.F, Gurtler J.L, art. cit., 2002, p.2.

3 Guiader V., *Socio-histoire de la prospective : la transformation d'une entreprise réformatrice en expertise d'Etat*, Thèse de doctorat en science politique, Université de Paris IX, 2008, p.408.

4 En témoigne le rapport de Lesourne J. (dir.), *Face aux futurs : pour une maîtrise du vraisemblable et une gestion de l'imprévisible*, Paris, OCDE, 1978-1979, et la multiplication des ouvrages de futurologie de prospectivistes nord-américains comme Alvin Toffler, Daniel Bell ou encore Herman Kahn. Voir Minois G., *Histoire de l'avenir, des Prophètes à la prospective*, Paris, Fayard, 1996, p.594-595.

futur comme élément de légitimation politique, d'autant plus que les administrations publiques n'ont pour la plupart pas su anticiper la crise globale de la fin des années 1970[1]. Cette « crise du futur » correspond toutefois bien à une difficulté croissante des pouvoirs publics à énoncer l'avenir de manière providentielle, c'est-à-dire à l'anticiper et à le mettre en récit au profit de la légitimité du centre politique. Nous brosserons donc un bref tableau des causes de cette dite « crise », et examinerons comment ceci a entraîné à la fois une multiplication et une territorialisation des énonciateurs potentiels de l'avenir, et a transformé en même temps la manière de faire de l'anticipation territoriale, participant à la structuration de trois modèles différenciés de décentralisation de la capacité prédictive.

1. Territorialisation et diversification du système français d'anticipation

Comme le rappelle Nicolas Rio, les années 1970-1980 sont généralement présentées en France comme une période de crise de la prospective[2]. Pourtant, davantage qu'une crise, ces décennies semblent plutôt marquées, au niveau national, par le prolongement du foisonnement prospectif des années 1960 et, surtout, par sa diversification, tandis qu'au niveau régional, avec la création des Établissements Publics Régionaux puis des Conseils Régionaux, l'activité d'anticipation entame une dynamique de régionalisation institutionnelle.

1.1 Externalisation et contractualisation de l'expertise prospective nationale

Le cœur du système français d'anticipation à dimension planificatrice, basé jusqu'alors sur le couple du Commissariat général du plan et de la DATAR, est confronté à une période de remise en cause de la planification descendante et globale, ce qui l'oblige à transformer ses pratiques. Deux dynamiques principales concomitantes vont alors se développer. La première est une forme

1 Fraisse R., « Le partage de l'avenir », dans Ihl O., *Les « sciences » de l'action publique*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2006, p.91.

2 Rio N., *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, 2015, p.157.

d'externalisation de la capacité prédictive. Cette externalisation repose sur une deuxième dynamique, à savoir la contractualisation de l'anticipation planificatrice. Cette double dynamique permet au couple CGP-DATAR de conserver un rôle central dans le champ prospectif français, au moins tout au long des années 1970, dans un contexte de concurrence croissante entre énonciateurs du futur.

1.1.1 Le rôle moteur du couple CGP-DATAR dans le champ prospectif des années 1970

Malgré la perte de croyance progressive en l'efficacité de la planification, les institutions clefs du système planificateur, à savoir le Commissariat général du plan (CGP) et la DATAR, continuent de jouer un rôle pivot, tout au long des années 1970, dans le champ prospectif français. Ainsi, créé en 1966 sous l'autorité du CGP, le Comité d'Organisation des Recherches Appliquées sur le Développement Économique et Social (CORDES) va, jusqu'en 1979, mener des réflexions sur la situation et l'avenir de la recherche scientifique, comprise dans un sens assez large. Plus précisément, entre 1970 et 1976, le CORDES développe cinq programmes de recherche sur les déterminants sociaux du changement (programme n°1), les changements économiques, sociaux et institutionnels (programme n°2), la gestion des organisations productives et administratives (programme n°3), le travail, la formation et l'emploi (programme n°4), les conditions de vie, les demandes sociales et les revendications nouvelles (programme n°5). Puis entre 1977 et 1980, le CORDES travaille sur quatre nouveaux programmes portant sur la modification des rapports internationaux (programme n°1), sur les restructurations du système productif (programme n°2), sur les conditions de vie et les inégalités sociales (programme n°3), et enfin sur les transformations des conditions d'efficacité du système économique, de la régulation sociale et de la planification (programme n°4)[1]. Au regard de l'amplitude thématique de ces programmes, il apparaît bien que, chapeauté par le CGP, le CORDES est un nouveau producteur de prospective, sans forcément en revendiquer la labellisation précise, car il n'est conçu ni comme une cellule de réflexion théorique ni comme un producteur d'études spécialisées, mais est plutôt pensé comme un chaînon entre « la recherche » et « l'expertise », afin de *« mieux éclairer les décisions à prendre »*[2].

1 Bezès P, de Montricher N., « Le moment CORDES (1966-1979) », dans Bezès P., Chauvrière M., Chevallier J., de Montricher N., Ocqueteau F., (dir.), *L'État à l'épreuve des sciences sociales*, Paris, La Découverte, 2005, p.61.

2 Note du Commissariat Général du Plan publiée au Journal Officiel le 12 juillet 1967. Cité dans Bezès P, de Montricher N., ibid., 2005, p.40.

Durant la même période, la DATAR n'est pas en reste. Comme mentionné au chapitre II, la DATAR crée en 1969 le Système d'Études du Schéma général d'Aménagement (SESAME) accompagné d'une revue intitulée *Travaux et Recherches de Prospective*. Cette revue est loin d'être inactive dans les années 1970 puisqu'elle publie pas moins de cinquante-sept brochures de réflexions prospectives et un peu moins de vingt numéros consacrés à l'aménagement du territoire. C'est dans cette revue qu'est publié, en 1971, le travail prospectif le plus renommé de la DATAR : *« Une image de la France en l'an 2000 »*, plus connu par son sous-titre : *« Le Scénario de l'inacceptable »*[1]. Mais ce n'est pas la DATAR qui réalise directement ces études. En réalité, elle les commande et les coordonne, mais externalise et contractualise leur production auprès de bureaux d'études, d'instituts privés ou de laboratoires universitaires œuvrant dans les domaines concernés par les études thématiques du SESAME. Ainsi, la DATAR sollicite des laboratoires universitaires[2] comme l'Institut de Recherche et d'Études de la Planification (IREP) de Yves Barel qui va notamment produire la brochure « *Prospective et analyse de systèmes* » de la revue *Travaux et Recherches de Prospective* en 1971[3], ou encore le Centre d'Études et de Recherche sur l'Administration Économique et l'Aménagement du Territoire (CERAT) dirigé par Lucien Nizard[4]. Le CERAT produit en 1967, sous commande de la DATAR, un « Annuaire de l'aménagement du territoire » qui va servir de base au n°17 de la revue *Travaux et Recherches de Prospective*, faisant du CERAT un véritable centre de documentation pour la DATAR[5]. Fort de son lien avec la DATAR, le CERAT obtient ensuite des contrats de recherches avec le Ministère des affaires culturelles, le Ministère de l'équipement, ou encore le Ministère de l'agriculture, faisant de ce laboratoire de recherche un véritable *« contractuel de la puissance*

Une image de la France en l'an 2000, DATAR, 1971

1 Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, *Une image de la France en l'an 2000 : scénario de l'inacceptable*, revue *Travaux et Recherches de Prospective*, n°20, Paris, La documentation française, 1971.

2 Cependant, mis à part les quelques unités de recherche mentionnées, ce type d'activité n'a en réalité guère de succès au sein des universités françaises. Voir Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, *Les centres de prospective et d'aménagement du territoire en Europe*, revue *Travaux et Recherches de Prospective*, n°17, Paris, La documentation française, 1971, p.140.

3 Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, *Prospective et analyse de systèmes*, revue *Travaux et Recherches de Prospective*, n°14, Paris, La Documentation française, 1971.

4 Guiader V., op. cit., 2008, p.426-427.

5 Deschaux-Beaume D., « Questionnements socio-historiques sur une ingénierie de gouvernement » dans *Histoire organisationnelle et scientifique d'un laboratoire de recherche : le CERAT (1963-2003)*, Sciences Po Grenoble, 2005, p.5.

publique »[1], imprégné d'un *« militantisme scientifique d'État impulsé par les pratiques bureaucratiques d'un « aménagement territorial » promu nouveau graal de l'État modernisateur »* selon l'expression de Delphine Deschaux-Beaume[2]. La DATAR n'est pas le seul commanditaire du CERAT : en 1968, ce laboratoire obtient un gros contrat avec le Commissariat Général du Plan pour produire une étude comparative sur les organisations décentralisées de la planification urbaine. On retrouve une nouvelle fois le CERAT, cette fois en 1971, dans un contrat de recherche commandé par le CGP sur le changement social, porté via les programmes du CORDES, et dans lequel on retrouve Yves Barel de l'IREP, afin de construire une modélisation théorique des indicateurs sociaux et du changement social[3]. Ces contrats montrent bien à quel point le réseau prospectif français des années 1960-1970 est structuré autour de la DATAR et du CGP.

La DATAR commande également des études à des instituts et des cabinets privés comme Futuribles ou encore l'Institut de Prospective et de Politique Scientifique (IPPS), créé en 1972 par Yves Barel, et qui va également œuvrer en partenariat avec la DATAR et Futuribles en matière de *« prospective sociale »*[4], tout en répondant à des commandes du CGP ou du Ministère de l'équipement[5]. On trouve une nouvelle fois l'intervention de la DATAR dans la création du Laboratoire de Prospective Appliquée (LPA), structuré au sein de Futuribles entre 1971 et 1974, et dirigé par André-Clément Decouflé. La mission du LPA est de « marchandiser » la prospective en réalisant des études sous contrats[6]. Créé en accord avec la DATAR, le LPA est clairement le fruit d'une volonté d'externaliser la production prospective datarienne : les premiers contrats du LPA sont d'ailleurs directement commandés par la DATAR elle-même, ou encore par le Ministère de l'environnement[7]. Dans la même dynamique d'externalisation et de contractualisation, on peut également mentionner le bureau d'études Prospective et Aménagement qui réalise aussi des études prospectives pour le compte de la DATAR au milieu des années 1970[8]. Et il y en a tant d'autres encore[9].

1 Deschaux-Beaume D., ibid., 2005, p.5.
2 Deschaux-Beaume D., ibid., 2005, p.4.
3 Deschaux-Beaume D., ibid., 2005, p.7.
4 Guiader V., op. cit., 2008, p.430.
5 Guiader V., op. cit., 2008, p.437.
6 Interview de Hugues De Jouvenel, dans « L'invité », Revue *Urbanisme*, 2012, n°386, p.72-73.
7 Guiader V., op. cit., 2008, p.429.
8 Guiader V., op. cit., 2008, p.432.
9 Voir l'imposant inventaire réalisé par la DATAR en 1971, dans Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, op. cit., n°17, 1971, p.139-323.

1.1.2 Multiplication, internationalisation et concurrence des énonciateurs du futur

Le champ de l'anticipation est aussi marqué par l'arrivée d'un concurrent à la prospective planificatrice avec le développement, en France, de la version anglo-saxonne de l'anticipation : la prospective stratégique. Formé à la Société d'Économie et de Mathématiques appliquées (SEMA), Michel Godet rejoint le Conservatoire National des Arts et des Métiers (CNAM) en 1973 au moment où la SEMA se restructure. C'est à partir du CNAM que Godet va développer l'approche stratégique en France, mêlant l'approche prospective développée jusqu'alors en France à l'approche nord-américaine développée notamment par Daniel Bell, Herman Kahn ou Eric Jantsch[1]. Michel Godet estime que la prospective telle que théorisée par Gaston Berger se focalise sur la question « que peut-il advenir ? ». Pour lui, il est nécessaire d'insister ensuite davantage sur les questions « que puis-je faire ? », « comment faire ? » et « que vais-je faire ? ». C'est pourquoi, en termes de méthode, il distingue une première phase exploratoire de réflexion collective, une phase de définition des choix possibles et de préparation de la décision et une phase d'action, avec la mise en œuvre du plan d'action[2]. Au départ plutôt destinée aux entreprises et au monde industriel, cette approche va avoir un certain succès auprès des institutions publiques, et notamment des institutions publiques régionales à partir des années 1980, dans la structuration de leur processus d'anticipation lié aux CPER : concertation, décision, action.

Ce foisonnement, dans le secteur public comme dans le privé, témoigne bien moins d'une crise de l'anticipation que d'une diversification et d'une professionnalisation du champ de l'anticipation dans les années 1970. On constate donc premièrement une multiplication des énonciateurs de prospective. Deuxièmement, on peut également constater un changement d'échelle : jusqu'alors plutôt liés aux administrations nationales, les prospectivistes travaillent désormais à internationaliser le marché de l'anticipation. Tant Michel Godet que Futuribles vont chercher à s'exporter, pour inscrire « le modèle français » de prospective dans une dynamique d'internationalisation. Il faut dire qu'au niveau international, la mode est moins à la prospective

1 Bell D., *Vers la société post-industrielle*, Robert Laffont, [1973] 1976 ; Kahn H, Wiener A.J. (dir.), *The Year 2000*, MacMillan, 1961 ; Jantsch E., *La prévision technologique : cadre, techniques et organisations*, OCDE, 1967.

2 Polère C., « Prospective stratégique » dans *La Prospective. Fondements théoriques*, Lyon, Direction de la Prospective et du Dialogue Public du Grand Lyon, janvier 2012, p.170-171.

utopiste à la française qu'au prévisionnisme économétrique (*economic forecasting*) anglo-saxon, particulièrement depuis le Rapport Interfuturs de l'OCDE (1976-1979) et la mise en œuvre du programme FAST (*Forecasting and Assessment in the Field of Science and Technology*) de prévision technologique, par la Commission des Communautés Européennes (1979-1982), qui se focalise moins sur une prospective sociale et politique, à la Gaston Berger ou la Bertrand de Jouvenel, que sur une prospective industrielle et stratégique chargée de gérer l'incertitude économique et technologique, importée de la *Rand Corporation* nord-américaine, et dont Michel Godet se fera le porte-parole en France. A partir de 1968-1969, la DATAR finance Futuribles, frappé par l'arrêt des subsides de la Fondation Ford. Dans ce cadre, la DATAR met sur pied, en 1970, La Maison Internationale des Futuribles, bureau au sein duquel se réunissent les experts datariens et ceux de Futuribles, et au sein duquel sont organisées des rencontres avec des organisations étrangères afin de favoriser la circulation internationale des théories et des pratiques prospectives[1]. Futuribles est une association qui développe en effet un réseau international notamment via la publication de revues, comme en Italie avec *Futuribili*, au Danemark avec *Futuriblerne*, en Argentine avec *Prospectiva*, et en Inde avec *Perspectives*[2], toutes membres de l'Association Internationale Futuribles. Toujours dans cette recherche d'internationalisation, après une série de conférences sur les *« Futures Studies »* à Oslo (1967), Kyoto (1970) ou Bucarest (1972), une nouvelle conférence internationale est organisée à Paris en 1973, sous la responsabilité de Futuribles, à la suite de laquelle est créée *The World Futures Studies Federation* (WFSF), dont Bertrand de Jouvenel obtient le titre de « Président fondateur » en 1974[3]. Le premier objectif de cette fédération est de favoriser le développement des *Futures Studies* en général, notamment en travaillant au développement de l'anticipation prospective (*futures-oriented thinking*) dans l'expertise, et en favorisant la circulation internationale et la mise en réseau des idées et des acteurs de l'anticipation[4]. Depuis 1987, WFSF travaille même en collaboration avec l'Organisation des Nations Unies (ONU), auprès du Département de l'économie et des affaires sociales et de l'unité chargée des programmes de développement[5]. Concernant les organisations françaises qui développent des activités internationales, la DATAR mentionne également dans son recensement des centres de prospective comme la Société Internationale des Conseillers de Synthèse, l'Institut International de Planification de l'Éducation, l'Institut du Transport Aérien, ou encore l'Union

1 Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, op. cit., n°17, 1971, p.7.
2 Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, op. cit., n°17, 1971, p.8.
3 *« The World Futures Studies Federation History »*, disponible en ligne. https://www.wfsf.org/about-us/history
4 Charte de *The World Futures Studies Federation*, 1995, actualisée en 1999, 2008 et 2009. Disponible en ligne. https://www.wfsf.org/membership/1999-wfsf-constitution/file
5 Voir le site du WFSF : https://www.wfsf.org/about-us/wfsf-un-partnership

Internationale des Chemins de Fer[1]. Au niveau européen, *The European Technological Forecasting Association* développe des activités dans plusieurs pays d'Europe, notamment en France, en Italie ou encore au Royaume-Uni[2].

Ainsi, plusieurs constats peuvent être faits à partir de l'observation du champ de l'anticipation tel qu'il se structure dans les années 1970. Tout d'abord, les foyers de prospective française s'activent pour s'internationaliser avec l'aide de l'État, notamment par le biais du financement de Futuribles. Deuxièmement, on constate une externalisation du système d'études, à travers la systématisation de la contractualisation pour les expertises prospectives et planificatrices, par le biais de commandes depuis les ministères, la DATAR et le CGP. Ici, clairement, le SESAME – et donc la DATAR – apparaît comme le pivot du système. La prolifération a priori rhizomatique des producteurs d'anticipation de la fin des années 1960 au milieu des années 1970, dans le champ des politiques de développement et d'aménagement du territoire, constitue bien en réalité un réseau nodal, dont le nœud central est l'administration étatique, via la DATAR et le CGP. Jacques Durand confirme dans le numéro 14 de *Travaux et Recherche Prospective* que c'est bien ainsi qu'était conçu le SESAME, c'est-à-dire pour organiser de manière nodale un réseau prospectif français et international :

> *« La prolifération actuelle des études et des recherches sur le futur répond d'évidence à un besoin, qu'il soit d'origine idéologique, politique ou scientifique. L'aménagement du territoire par son caractère global et les questions qu'il pose sur l'avenir offre un domaine privilégié à ce type d'investigations. Le schéma d'aménagement général de la France est une tentative pour répondre à ces questions* […] *L'élaboration de ce schéma a fait appel a de nombreux travaux* […] *Il devient nécessaire non seulement de disposer d'un ensemble organisé d'instruments théoriques* […] *mais encore d'organiser ces instruments de manière nouvelle. Le SESAME tend de manière globale à répondre à cette double exigence en coordonnant les recherches sectorielles et en facilitant l'utilisation des instruments scientifiques les plus appropriés, ou leur création »*[3].

1 Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, op. cit., n°17, 1971, p.3.
2 Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, op. cit., n°17, 1971, p.3-4.
3 Jacques Durand, « Avant-propos », dans Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, op. cit., n°14, 1971, p.5. Cité dans Guiader V., op. cit., 2008, p.440.

Pourquoi la DATAR ne produit-elle pas directement ces travaux ? Pourquoi cette tendance à l'externalisation et à la contractualisation ? Vincent Guiader considère qu'il s'agit ici d'une crise du système datarien[1]. Selon V. Guiader, à partir de 1972-1973, la DATAR perd de son influence, d'abord parce que la planification peine à répondre aux nouveaux problèmes posés par la crise des hydrocarbures et le début de la désindustrialisation, ce qui se traduit par une perte de confiance dans les activités d'expertise prospective et planificatrice, et par conséquent par une baisse des crédits alloués à ce type d'expertise à partir du milieu des années 1970[2]. Deuxièmement, la DATAR pâtit de son identification au colbertisme gaulliste, lequel n'est plus guère défendu par les élites politiques nationales, après le départ de Jacques Chaban-Delmas du gouvernement, en 1972 ; et est même combattu par le nouveau Président Giscard-d'Estaing à partir de 1974. Enfin, l'arrivée de Giscard-d'Estaing et le réexamen des orientations de l'aménagement qu'il réclame, entraîne le départ d'acteurs clefs de la DATAR, comme Jérôme Monod ou Serge Antoine, ce qui fait progressivement perdre à la DATAR son lien privilégié avec le pouvoir, et restreint progressivement son influence dans la formulation des programmes d'aménagement du territoire[3]. Gilles Massardier a d'ailleurs montré cette perte d'influence datarienne dans l'expertise d'État à travers l'étude des ressources humaines de la DATAR : en effet, les recrutements de la DATAR en collaborateurs pour les fonctions d'étude sont concentrés sur la période 1963-1970, et ne cessent ensuite de décliner jusqu'en 1988[4]. Mais si le système interventionniste datarien semble bien être remis en cause, particulièrement avec l'arrivée de Giscard-d'Estaing, s'agit-il d'une crise du système général d'anticipation ? Par vraiment. Car, en réalité, la DATAR soutient financièrement, et directement, les acteurs du champ prospectif français, à l'image de Futuribles, sauvé de la faillite par la DATAR lorsque celle-ci remplace le mécénat disparu de la Fondation Ford. D'ailleurs, lorsque Futuribles est à nouveau en difficulté financière en 1973, c'est précisément parce que la DATAR lui alloue moins de contrats : ce qui montre bien à quel point les acteurs prospectifs français ne pouvaient se passer de la commande datarienne. Peut-être plus qu'une crise, il s'agit plutôt d'une reconfiguration du modèle de production de connaissance : les bureaux d'études à l'économie fragile ont besoin des commandes publiques ; tandis que la DATAR, en perte de vitesse au plus haut niveau de l'État, a besoin des bureaux d'études pour rester un acteur de premier plan dans la prospective.

1 Guiader V., op. cit., 2008, p.407.
2 Guiader V., op. cit., 2008, p.407.
3 Guiader V., op. cit., 2008, p.417, p.421.
4 Massardier G., *Expertise et aménagement du territoire. L'État savant*, Paris, L'Harmattan, 1996, p.155.

On peut ainsi dire qu'il ne s'agit donc pas strictement d'une *« dislocation »*[1] ou d'une privatisation de la prospective étatique, mais plutôt d'une transformation du modèle centralisé de planification et d'anticipation, selon une dynamique paradigmatique : sur le plan institutionnel, l'État se territorialise et se décentralise ; sur le plan opérationnel, l'État passe d'une planification hiérarchique à une planification contractualisée ; sur le plan de l'anticipation, l'État délaisse de plus en plus la prospective au profit de la conjoncture économique, et passe d'une anticipation centralisée à une anticipation contractualisée et décentralisée.

1.2 Vers une régionalisation de la capacité prédictive : l'exemple breton

Les années 1970-1980 sont donc marquées par une transformation du champ de la prospective planificatrice, concurrencée au niveau international puis au niveau national par la conjoncture économique et la prospective stratégique, notamment portées en France par la pensée giscardienne et des experts comme Michel Godet. Mais les années 1970-1980 ne sont pas uniquement caractérisées par ces débats nationaux ou internationaux sur la forme la plus efficace de l'anticipation. Au niveau infranational, et plus particulièrement au niveau régional, apparaissent les débuts de ce qu'on appelle aujourd'hui « la prospective territoriale », dans le sillon de la décentralisation, et plus particulièrement des Établissements Publics régionaux à partir de 1972.

1.2.1 L'Établissement Public Régional de Bretagne dans les pas du CELIB

Focalisés sur les CODER de 1964 puis les Conseils régionaux après 1982, peu de travaux ont été consacrés aux activités des Établissements Publics régionaux dans les années 1970, comme le remarque Thibault Tellier[2]. Et, plus particulièrement, en Bretagne, la plupart des travaux se focalisent sur le CELIB tandis qu'il n'existe que peu de réflexions sur l'Établissement public régional breton, mis à part le rapport de Paul Houée et Geneviève Cloerec, ou encore la thèse de Jean-Luc Monot[3]. Or la loi de 1972 a joué un rôle dans l'évolution de la capacité d'expertise et de

1 Guiader V., op. cit., 2008, p.415.
2 Tellier T., « Les établissements publics régionaux et la question régionale », dans Comité d'Histoire, Hors-série *Les établissements publics régionaux*, Revue *Pour Mémoire*, décembre 2012, p.11.
3 Houée P., Cloerec G., (dir.), *Régionalisation à l'essai. Politiques de l'Établissement Public Régional de Bretagne (1974-1983)*. Rennes , INRA, 1984 ; Monot J-L., *L'Établissement Public Régional de Bretagne,* thèse de doctorat de droit public, Université de Paris 1, 1979.

prospective régionale, notamment en Bretagne dans la lignée du CELIB, mais aussi en Île-de-France[1] ou, encore, dans le Nord-Pas-de-Calais[2]. En effet, en Bretagne, au niveau régional, c'est dans le sillon de la création de l'EPR breton que les élites politiques formées par l'expérience du CELIB ont continué à investir l'anticipation comme mode de légitimation régionaliste. Dans les années 1970, alors que l'administration centrale garde la main mise sur les dispositifs de développement malgré les prémices de la décentralisation en 1972, et que les nouveaux EPR ne sont guère dotés en ressources humaines et en capacité financière[3], ceux-ci vont néanmoins développer de *« véritables stratégies de développement au regard d'un État qui s'interroge sur ses propres capacités d'intervention »*[4], d'autant plus qu'en réalité, l'État a besoin des EPR pour réaliser ses propres objectifs, notamment en termes de projection et d'accompagnement du Plan national[5].

En Bretagne, la création de l'EPR marque la mort progressive du CELIB, délaissé par les élites politiques bretonnes à partir de 1972-1973[6]. Mais, plus que de mort du CELIB, il convient mieux de parler d'un transfert de l'expertise du CELIB vers les nouvelles institutions régionales. Les acteurs du CELIB vont, en effet, très vite investir ces nouvelles institutions : René Pleven, président phare du CELIB devient ainsi le président de l'EPR de Bretagne en 1974, emmenant dans son cabinet plusieurs experts du comité breton, à l'image de Louis Ergan, tandis que Claude Champaud, autre figure de premier plan du CELIB, devient président du Conseil économique et social de Bretagne[7]. De fait, comme le souligne Yann Fournis, alors que les premiers Conseils économiques et sociaux régionaux français peinent à trouver leur place dans la nouvelle armature institutionnelle, ce n'est pas le cas en Bretagne, ou les premiers avis du jeune Conseil Économique et Social Régional s'inscrivent, dans les premières années, dans l'héritage discursif militant du CELIB[8], se constituant en un véritable *« forum »* pour les mobilisations régionalistes de l'époque[9].

1 Vadelorge L., « Du District de la région parisienne au Conseil régional d'Île-de-France » dans Comité d'Histoire, op. cit., 2012, p.46.
2 Tellier T., « Genèses régionales : à la création de l'EPR du Nord-Pas-de-Calais », dans Comité d'Histoire, op. cit., 2012, p.63-68 ; Dormard S., « Le Nord-Pas-de-Calais au début des années 1970 : de la conversion industrielle à la reconversion régionale », dans Comité d'Histoire, op. cit., 2012, p.69-103.
3 En 1975, l'EPR de Bretagne comptait environ 25 personnes (contre plus de 3000 aujourd'hui), et ne représentait un budget qu'entre 1 et 2 millions de Francs. Témoignage de Gilles Ricono dans Comité d'Histoire, op. cit., 2012, p.57.
4 Tellier T., art. cit., 2012, p.12.
5 Houée P., Cloerec G., (dir.), op. cit., 1984, p.251.
6 Pasquier R., *La capacité politique des régions. Une comparaison France-Espagne*, Thèse de doctorat en science politique, Université de Rennes 1, 2000, p.71.
7 Pasquier R., ibid., 2000, p.71.
8 Fournis Y., *Les régionalismes en Bretagne : la région et l'État (1955-2000),* Peter Lang, 2006, p.132.
9 Fournis Y., Kernalegenn T., « Les idéologies du territoire en Bretagne (1972-1984) : Les mouvements culturels et écologiques face aux institutions régionales » dans Le Bart C., Pasquier R., Arnaud L., (dir.), *Idéologies et action publique territoriale : La politique change-t-elle encore les politiques ?,* Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2007, p.177-196.

Le CELIB était un producteur important en connaissances régionales, notamment en matière de prospective planificatrice à la fin des années 1960[1], et avait joué un rôle important pour la régionalisation du VIe Plan en Bretagne[2]. Pourtant doté d'une capacité d'expertise a priori plus faible, l'EPR va tout de même s'inscrire dans cette dynamique de production de connaissances territoriales pour influencer les politiques nationales. Par exemple, au début des années 1970, l'institution régionale bretonne, s'appuyant sur les comités de pays bretons inventés dès 1965, élabore une véritable politique de développement par découpages micro-régionaux, qui vont influencer la pratique des premiers Contrats de pays nationaux[3]. En matière d'expertise territoriale planificatrice, l'EPR dispose d'une marge d'action plus modeste que celle dont disposait le CELIB, mais participe tout de même aux réflexions aménagistes, en étant ensuite mis à contribution pour la phase d'orientation préliminaire du VIIe Plan en 1975, et du VIIIe Plan en 1980, afin de définir, en concertation avec le Préfet, les Programmes d'action prioritaire (PAP) nationaux et les Programmes d'action prioritaire d'initiative régionale (PAPIR)[4] (comme ont d'ailleurs été mis à contribution tous les EPR français[5]). Ainsi, en Bretagne, dans le cadre de la phase d'orientation du VIIIe Plan, le Préfet a proposé 13 PAPIR, l'EPR en a retenu 9, concernant notamment les hôpitaux, les îles du Ponant, l'énergie (le gaz), la modernisation de la pêche ou encore l'électrification en milieu rural[6]. Également, dans la perspective de l'aménagement des milieux ruraux, l'État a institué, en 1979, un Fonds Interministériel de Développement et d'Aménagement Rural (FIDAR)[7]. L'EPR de Bretagne décide de solliciter le FIDAR, et obtient 17,5 millions de Francs pour l'année 1981, 23 millions de Francs en 1982 et 32 millions de Francs en 1983, pour la réalisation de plusieurs opérations d'aménagement regroupées en trois catégories : le désenclavement routier de la Bretagne centrale, une aide complémentaire pour les équipements collectifs, et un *« programme d'actions nouvelles »*[8]. Le choix des territoires bénéficiant de ces financements est le résultat d'une concertation entre les Conseils Généraux, l'EPR, et le Comité interministériel du FIDAR. Les financements sont attribués par cantons. La désignation des cantons concernés est le résultat d'une négociation ardue, en raison des considérations politiques du dosage entre départements, entre l'institution régionale et le

1 « Notes et études publiées par le CELIB de 1967 à 1970 – Annexe 3 » dans CELIB, *Bretagne : une ambition nouvelle*, Presses Universitaires de Bretagne, 1970, p.167-169.
2 Houée P., Cloerec G., (dir.), op. cit., 1984, p.65.
3 Houée P., *Les politiques de développement rural, des années de croissance au temps d'incertitude*, Paris, INRA, Economica, 1989, p.198.
4 Houée P., Cloerec G., (dir.), op. cit., 1984, pp.77, 103, 105.
5 Commission des Communautés européennes, *Programmes de développement régional en France (1975-1980)*, Série Politique Régionale, 1978, p.5.
6 Houée P., Cloerec G., (dir.), op. cit., 1984, p.77.
7 Houée P., op. cit., 1989, p.179.
8 Houée P., Cloerec G., (dir.), op. cit., 1984, p.206.

FIDAR comme en témoigne le bras de fer entre le jeune Conseil régional de Bretagne et le FIDAR en 1982[1].

Mais, si les EPR sont sollicités pour définir les orientations de la programmation, il leur est surtout confié la coordination institutionnelle du développement économique régional. Par conséquent, si les années 1970 participent à l'officialisation du rôle prospectif et animateur des institutions régionales ; le gros du travail d'anticipation des impacts régionaux de la planification reste encore aux mains des différents ministères de l'administration centrale[2]. Enfin, si les travaux d'expertise de la jeune institution bretonne sont bien moins connus que ceux de son ancêtre, le CELIB, c'est aussi, parce que la situation a changé sur au moins trois ordres. Tout d'abord, le régionalisme institutionnel est moins porteur, et est progressivement supplanté par des mobilisations sociales et culturelles régionalistes, hors du cadre de l'EPR ou du CESR, comme l'ont montré Tudi Kernalegenn et Yann Fournis[3]. Deuxièmement, à partir de 1976-1977, l'EPR breton cherche à s'autonomiser institutionnellement et ne tient plus compte du travail expert du CESR[4] ; donc, d'une part, le CESR, sans capacité d'action[5], est marginalisé du jeu politique régional, d'autre part l'EPR n'est pas encore assez puissant pour développer une prospective globale régionalisée. Enfin, et surtout, comme on a pu le voir plus haut, l'aménagement du territoire a changé de nature : on est moins dans de la planification à long-terme que dans de la réflexion économique conjoncturelle et de la programmation des équipements à court-terme. Les études des institutions régionales sont donc désormais davantage entrées dans une phase court-termiste et d'opérationnalisation localisée.

1.2.2 Les prémices d'une prospective planificatrice au Conseil régional de Bretagne

En somme, si l'anticipation a continué à se développer au niveau régional dans les années 1970, ni la jeune institution régionale dotée de peu de moyens, ni les autres acteurs bretons du développement régional, n'ont guère encore pu développer une prospective territoriale régionale

1 Houée P., Cloerec G., (dir.), op. cit., 1984, p.204.
2 Commission des Communautés européennes, ibid. 1978, p.6-7.
3 Fournis Y., Kernalegenn T., art. cit., 2007, p.177-196.
4 Fournis Y., op. cit., 2006, p.132.
5 Avant 1982, les CESR n'ont pas de droit d'auto-saisine, et sont donc cantonnés aux commandes de l'EPR et du Préfet de région. Voir Brun R., « Les Comités économiques et sociaux régionaux face à la décentralisation », *Annuaire des collectivités locales*, tome 7, 1987, p.17.

globale, digne de ce nom, jusqu'à la fin de la décennie[1]. Il faut attendre les élections régionales de 1986 pour que la prospective régionale connaisse un nouvel essor. Comme l'a montré Nicolas Rio, cette relance de la prospective se fait sous l'impulsion de l'État, et notamment du Commissariat Général du Plan, et dans une moindre mesure de la DATAR, en lien avec l'élaboration des Contrats de Plan État-Région (CPER)[2]. Pour les deux premiers CPER, en 1983 et 1988, les institutions régionales n'ont pas encore de services assez développés et ne disposent encore que des marges de manœuvres antérieures des EPR. Les institutions régionales ne développent donc guère à cette époque de projets de prospectives territoriales. Pourtant le Xe Plan (1988-1993) avait bien développé une dimension prospective, au niveau national, avec le groupe « Horizon 2000 » et son rapport *« Entrer dans le XXIe siècle »*[3]. Si l'arrivée d'une *prospective territoriale régionale* peut être constatée dès la fin des années 1980, cette apparition ne se fait que dans quelques régions : dès 1987, les Conseils régionaux du Limousin (*« Limousin 2007 »*), et de Rhône-Alpes (*« Rhône-Alpes, une prospective »*) se lancent dans l'anticipation territoriale, suivis quelques temps après du Nord-Pas-de-Calais en 1990 (*« Nord-Pas-de-Calais 2010 »*). Mais la majeure partie des Conseils régionaux n'entameront des exercices prospectifs qu'à partir des années 1990, à partir du moment où la DATAR s'investit dans la diffusion d'une méthodologie prospective applicable par les régions, en commandant un rapport en la matière à Pierre F. Gonod et Guy Loinger[4]. L'horizon choisi se situe généralement entre dix et vingt ans, un horizon suffisamment proche pour pouvoir discuter d'une orientation politique de l'avenir tout en étant suffisamment lointain pour désamorcer les conflits d'acteurs, comme l'a montré Nicolas Rio à propos de l'expérience limousine[5]. Si ces expériences prospectives sont en général pilotées directement depuis la Direction générale des services, les régions ont souvent recours à des bureaux d'études extérieurs, à l'image de la Basse-Normandie qui a passé commande au Bureau d'Information et de Prévision Économique (BIPE) pour élaborer des projections régionales à l'horizon 2010 et au cabinet Coopers & Lybrand pour une étude portant sur *« L'évolution récente et les perspectives de l'économie régionale »*[6]. La Région Bretagne n'a entamé ses travaux prospectifs qu'au début des années 1990, en vue de la préparation du troisième CPER (1994-1998). Le Conseil régional breton a ainsi commandé en mars 1992, au cabinet Quaternaire, une étude intitulée « *Questions préalables à l'élaboration d'un*

1 Houée P., Cloerec G., (dir.), op. cit., 1984, p.165.
2 Rio N., op. cit., 2015, p.276.
3 Avis adopté par le Conseil économique et social, au cours de sa séance du 8 juillet 1998, p.II-16.
4 Gonod P.F., Loinger G., *Méthodologie de la prospective régionale, Rapport final, Prospective et aménagement du territoire*, Groupe d'étude internationale sur les stratégies territoriales et l'économie locale (GEISTEL), Université Européenne de la Recherche, juin 1994, p.ii.
5 Rio N., op. cit., 2015, p.281.
6 Rapport d'information du Sénat fait au nom de la délégation du Sénat pour la planification sur les troisièmes contrats de plan Etat-Régions (1994-1999), rapporteur P. André, n°446, 28 juin 2000, p.33.

contrat de plan Etat-Region Bretagne sur l'éducation et la formation », puis en mai 1992, une étude sur *« Les enjeux du développement breton »* confiée au BIPE. De son côté, le Conseil économique et social régional a produit deux rapports d'auto-saisine, l'un intitulé *« L'agriculture bretonne, les industries agro-alimentaires, l'aménagement rural. Quelles perspectives à l'horizon 2000 ? »*, à la suite d'une série d'études animées par la Chambre régionale d'agriculture ; l'autre portant sur *« L'industrie du bâtiment en Bretagne »*, tous les deux publiés en avril 1992. Le CESR Bretagne a également publié en novembre 1994 une étude davantage focalisée sur les enjeux de territoires, intitulée *« Territoire de Bretagne : nouvelle approche ? »*.

Menés dans le cadre de la préparation du CPER, ces programmes prospectifs ont permis aux institutions régionales de développer leur double fonction d'*animateur du territoire* et de *producteur de prospective*, embryonnaire depuis l'instauration des EPR, notamment par une mobilisation conséquente des acteurs du développement économique breton. En revanche, si la prospective se régionalise officiellement, on ne peut pas parler de régionalisme prospectif. Premièrement, le calendrier et le cadre de ces démarches restent entièrement imposés par l'État. Les modalités d'élaboration des troisièmes CPER ont ainsi été déterminées par l'État, par voie de circulaires, sans concertation préalable avec les services régionaux, imposant sa propre stratégie générale aux stratégies élaborées par les régions elles-mêmes[1]. La circulaire du Premier ministre du 31 mars 1992 est ainsi très explicite : elle fixe la manière de faire, le calendrier et l'échéancier, les priorités globales, et enfin maintient le Préfet de région dans une position clef, en étant chargé de faire le lien entre l'État et les régions[2]. Deuxièmement, et c'est lié à ce premier constat, les acteurs de l'exécutif régional n'ont pas une parfaite autonomie dans la réalisation de ces rapports prospectifs, lesquels mobilisent les personnels des Conseils régionaux, des CESR, et des services d'études déconcentrés de l'État au sein du Secrétariat général aux affaires régionales (SGAR)[3], lequel est placé sous l'autorité du Préfet de région – c'est-à-dire sous l'emprise de l'administration d'État : *« les relations avec les préfectures et les SGAR sont particulièrement actives pour bien cadrer l'exercice, pour apporter* […] *un soutien sur le fond ou sur la forme aux projets présentés »*[4]. Intervenant de manière très importante tout au long des phases de l'élaboration du CPER, le SGAR détient donc un rôle pivot entre l'État et la Région : à la fois représentant de l'État

1 Rapport d'information du Sénat, ibid., 2000, p.16.
2 Circulaire du Premier ministre du 31 Mars 1992, relative à la préparation du XIe Plan. Citée dans le Rapport d'information du Sénat, ibid., 2000, p.390-400.
3 Rio N., op. cit., 2015, p.277.
4 Rapport d'information du Sénat, op. cit., 2000, p.408.

dans le territoire, à la fois conciliateur des intérêts régionaux auprès des préfectures départementales[1]. En somme, dans l'esprit de l'administration centrale, la Région reste une administration de programmation plus que de gestion[2].

2. La mutation du système canadien entre développement et territorialisation

Le Canada connaît la même triple dynamique que la France : décentralisation, évolution de la planification, évolution de l'anticipation territoriale. Comme nous l'avons observé au chapitre précédent, le système institutionnel canadien, et plus encore le système québécois, connaissent dans les années 1970-1980 une dynamique de reconfiguration, portée par un mouvement de décentralisation. Conjointement à la décentralisation des institutions et des politiques territoriales, le système planificateur évolue également pour s'adapter à la nouvelle donne du développement régional. Enfin, le système d'anticipation territoriale va aussi connaître une évolution notable tout au long de cette période, se développant et se régionalisant, tant au Canada qu'au Québec.

2.1 Institutionnalisation et déclin des *Futures studies* canadiennes

Les années 1970-1980 sont une période intense pour l'anticipation fédérale canadienne. Largement dominé par le courant états-unien des *Futures studies*, le champ de l'anticipation canadien est intimement lié au développement de la futurologie aux États-Unis. Mais les domaines économiques et démographiques ne sont pas en reste : ces décennies sont pour eux également une période faste en terme de développement de groupes de réflexions et de théorisations prospectives. Toutefois, à partir du début des années 1990, la prospective canadienne s'essouffle avec la disparition d'institutions clefs du champ prospectif, en attendant le renouveau des années 2000.

1 Rapport d'information du Sénat, op. cit., 2000, p.36, p.175, p.214.
2 Rapport d'information du Sénat, op. cit., 2000, p.120.

2.1.1 La domestication des Futures studies par l'administration fédérale

Le Gouvernement fédéral s'intéresse de plus près à la prospective et aux *futures studies* dès le tout début des années 1970. L'aventure commence par une initiative interne de quelques hauts fonctionnaires de l'administration fédérale. Après avoir participé à l'assemblée générale de la *World Future Society* (WFS) en 1971, aux États-Unis, Robert Boase, membre du *Bureau of Management Consulting* du Gouvernement fédéral, et David Haggarty, du Ministère de l'expansion économique régionale (MEER) recensent les Canadiens ayant participé à cette assemblée et les convient à une rencontre à Ottawa. A la suite de cette rencontre, ils décident de créer un organisme spécifiquement canadien, qui prend le nom de *The Ottawa Futures Society* (OFS)[1]. Boase et Haggarty souhaitent faire du *Ottawa Futures Society* un groupe d'information et d'expertise destiné aux hauts fonctionnaires du Gouvernement fédéral. L'OFS n'a ni budget ni bureaux propres et n'a donc pas de publications à son actif ; il s'agit simplement d'un groupe de réflexion et d'échange entre experts et hauts fonctionnaires, visant à faire circuler les idées et les pratiques prospectives[2].

The Science Council of Canada (créé en 1966) développe aussi un intérêt pour les *futures studies* au début des années 1970. On lui doit plusieurs brochures d'anticipation, dont nombre d'entre elles portent sur l'éducation et la science, *Towards a national science policy for Canada* (1968), *Prospects for scientists and engineers in Canada* (1971), *Knowledge, power and public policy* (1974) *Science for every student : educating Canadians for tomorrow's world* (1984) etc. Omar Solandt, Président du *Science Council*, voulait que soit structuré un organisme fédéral spécialisé dans les *futures studies*, comme il l'exprime en 1971 :

> *« Je propose que le Gouvernement fédéral commence dès maintenant à travailler à la création d'un institut canadien, du nom de* Futures Canada*, chargé de mener des études sur les politiques à long-terme. »*[3]

Si les vœux de O. Solandt n'ont pas un écho immédiat dans l'administration fédérale, le Sénat canadien met sur pied quelques temps plus tard un comité appelé *The Special Committee on*

1 Thompson F.G., *Looking back on the future. The futures movement through the eyes of a Canadian futurist from the late 1960s through the early 1990s*, Ottawa, Futurescan International Inc., 1992, p.2.
2 Thompson F.G., ibid. 1992, p.2.
3 *« I would therefore propose that the federal government immediately begin to plan for the establishment of a Canadian institute to conduct studies of long-range policies… and call it* Futures Canada *»*, dans Science Council of Canada, *Annual Report*, Ottawa, 1971. Cité dans Thompson F.G., op. cit., 1992, p.9.

Science Policy, dirigé par le sénateur Maurice Lamontagne. Dans son rapport annuel, en 1972, le Comité estime que :

> *« Le Canada a assurément besoin* [...] *d'une institution de veille globale, chargée d'examiner les questions économiques et sociales, ainsi que les enjeux soulevés par la science et les technologies ; en bref, un centre chargé d'étudier tout le panorama des activités humaines, telles qu'elles pourraient se développer sur un horizon de moyen ou long-terme au Canada »*[1]

Et, en conclusion, le rapport préconise la création d'un tel organisme au sein du *Economic Council of Canada*[2]. Mais, n'ayant guère l'approbation du Premier ministre du Canada, Pierre-Eliott Trudeau, il faudra attendre presque deux ans pour que, en 1973-1974, soit structurée une telle unité de prospective au sein du *Economic Council*, appelée « *Long-Term Future Group »*[3]. Il ne s'agit toutefois que d'une petite unité d'expertise, et non pas de l'institut indépendant rêvé par Omar Solandt. Cette unité du *Economic Council* va principalement s'activer à structurer un réseau prospectif au sein de l'administration fédérale et à diffuser de l'information sur les *futures studies*[4].

L'idée d'un organisme indépendant continue néanmoins de faire son chemin puisque, en 1976, le Bureau du Conseil privé (*Privy Council Office*) – secrétariat d'appui pour le Conseil privé de la Reine au Canada et pour le Cabinet du Premier ministre du Canada – charge *The Institute for Research on Public Policy* (IRPP), lequel est créé en 1972 par le Premier ministre Trudeau, de travailler à la structuration d'un tel organisme. Finalement, après une série de consultations, le Bureau du Conseil privé va opter pour la mise en œuvre d'un vaste programme de prospective globale, au sein du IRPP lui-même. Un nombre conséquent d'études prospectives seront produites jusqu'au début des années 1980, par le biais de cette collaboration, portant sur des sujets aussi variés que la montée en puissance de l'économie japonaise, le potentiel des forages sous-marins, ou encore le progrès de l'informatique. Entre ces programmes prospectifs, l'IRPP travaille à la diffusion des conceptions et méthodes de *futures studies* à travers une brochure régulière : *« Newsletter on Futures »*. Depuis 1980 l'IRPP publie également la revue *Policy Options* (« *Options Politiques »*, pour la version en langue française) traitant d'un large panel de

1 *« Canada certainly needs* [...] *a look out institution that is broadly based and that can examine economic and social matters and questions raised by science and technology; in short, a centre that can survey the whole panorama of human activity as it may develop in the medium and long-term future in Canada »*, dans Senate Special Committee on Science Policy, *Targets and strategies for the seventies*, Annual Report, Ottawa, vol.2, 1972, p.407.

2 Thompson F.G., op. cit., 1992, p.10.

3 Thompson F.G., op. cit., 1992, p.11.

4 Thompson F.G., op. cit., 1992, p.70.

thématiques dans le champ de l'analyse politique pour l'aide à la décision : de l'économie à l'éducation, en passant par les affaires étrangères, la santé, le droit, les sciences et les technologies etc.[1].

> L'IRPP est encore aujourd'hui en activité, tout comme sa revue *Policy Options* (qui propose aujourd'hui des podcasts et des vidéos synthétiques et plus accessibles, en plus des habituels dossiers d'expertise), ainsi que sa collection *Policy Horizons*. Si l'IRPP ne se revendique pas aujourd'hui explicitement des *futures studies* ou de la prospective stratégique, en revanche, la liste des thèmes traités, et l'orientation des expertises laissent peu de place au doute : il s'agit bien, toujours, d'un *think tank* de prospective stratégique visant à scruter l'*« horizon politique »* afin d'anticiper les évolutions futures et de proposer des *« options politiques »* possibles pour les décideurs[2].

Parallèlement à l'IRPP, le Ministère d'État pour la Science et la Technologie (*Ministry of State for Science & Technology* – MOSST), créé en 1971, développe aussi des activités prospectives, à travers la mise en place en novembre 1973 d'un comité spécialisé dans la prospective technologique (*The Ad Hoc Interdepartmental Committee on Technological Forecasting*), et la publication d'une brochure (*« Technology Forecasting News »*) l'année suivante, dont la première publication porte sur la futurologie dans le monde francophone[3]. En 1976, le MOSST se dote d'un *Secretariat for Futures Studies* chargé de mettre en réseau les acteurs des différentes directions ministérielles et de recenser toutes les expertises d'anticipation de l'administration fédérale. Ce Secrétariat a notamment participé à l'organisation de la première conférence, en 1977, à Kingston, de *The Canadian Association for Futures Studies* (CAFS), association sur laquelle nous reviendrons ultérieurement.

En 1973, le Ministère de l'environnement s'est aussi doté de son unité de prospective : *The Advanced Concepts Centre* (ACC). Au départ plutôt confidentielle, cette unité de prospective va devenir un acteur majeur de la prospective fédérale, via la production de nombreuses études d'anticipation et la réalisation de leurs réflexions. On doit en effet au ACC une expérimentation pionnière en matière de changement climatique : la conception et construction de la première maison passive en énergie et écologique, inaugurée par le Premier ministre Trudeau en personne, en

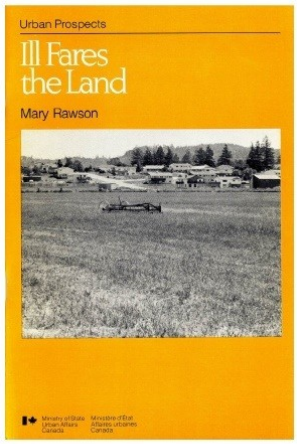
1 Voir la liste des *« Hot Topics »* sur le site internet de la revue : http://policyoptions.irpp.org

2 En témoignent des rapports récents comme Leonard J., Ragan C., St-Hilaire F., *A Canadian Priorities Agenda. Policy Choices to Improve Economic and Social Well-Being*, IRPP, 14 October 2007 ou encore Courchene T.J., *Rethinking the American Dream. A Northern Perspective*, IRPP, Policy Horizons Essay, 2011.

3 Thompson F.G., op. cit., 1992, p.14.

septembre 1976[1]. L'ACC s'est aussi fait remarquer par sa dimension participative. En 1974 et 1975, Catherine Starrs, experte à l'ACC, a sillonné le pays pour collecter des témoignages de Canadiens sur leur perception de l'avenir, regrettant dans son rapport final une faible conscience nationale canadienne en comparaison de l'attachement fort des Québécois à leur identité (même si elle ne mentionne pas littéralement le Québec, elle y fait clairement référence)[2]. On voit ici une nouvelle fois combien l'anticipation comporte une dimension politique liée à la légitimation de l'autorité souveraine. En 1976, Bob Durie, le directeur de l'ACC part pour d'autres horizons professionnels, et le centre décline aussitôt, ne résistant pas à son départ, et cesse toute activité dès 1977[3].

Il faudrait également mentionner les travaux du Ministère de la ville qui développe quelques réflexions anticipées sur l'urbanité et l'urbanisme, à travers la publication d'une dizaine de brochures intitulées *Urban Prospects*, en 1975 et en 1976 (suivant de près une série précédente intitulée *Urban Profiles*, publiée entre 1974 et 1975[4]). Clairement inspirées par le développement de la prospective urbaine, ces brochures abordent des sujets portant à plusieurs reprises sur le *planning*, l'environnement et, bien-sûr, sur la ville de demain[5].



Revue Urban Prospects, Ministry of Urban Affairs, Canada, 1976

Enfin, plus tardivement, dans les années 1980, le Ministère de la Défense s'intéresse aussi à la prévision, et met sur pied *The Interdepartmental Committee for Futures Studies* (ICFF) en décembre 1984, sous la direction du Sous-secrétaire d'État aux affaires étrangères, Marcel Massé, ancien prospectiviste du *Privy Council Office.* L'ICFF organise régulièrement des séminaires sur les *futures studies*, et dès 1985 s'intéresse à la notion de *« foresight »*, c'est-à-dire d'une anticipation moins sectorielle que le *forecasting* et davantage participative. L'ICFF se veut un lieu d'échanges entre prospectivistes du monde entier : le Français Michel Godet, l'américain Gérald Barney, Alexander King du Club de Rome, ou encore Willis Harman du *Stanford Research Institute* y sont intervenus[6].

1 Thompson F.G., op. cit., 1992, p.17.
2 Starrs C., *Canadians in Conversation About the Future*, Ottawa, Environment Canada, 1976.
3 Thompson F.G., op. cit., 1992, p.20.
4 Artibise A.F.J., « Études urbaines », *Encyclopédie Canadienne*, en ligne, [02/07/06] 12/16/13.
5 Pour une liste complète des numéros publiés dans cette série, voir Artibise A.F.J., *The Usable Urban Past : Planning and Politics in the Modern Canadian City*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 2008, p.352.
6 Thompson F.G., op. cit., 1992, p.16.

Le Bureau Fédéral de la Statistique – institution statistique fédérale chargée notamment de l'anticipation démographique – devenu en 1971 « Statistique Canada », est également active durant cette période, notamment sur le plan théorique. Comme en Europe où l'on reproche aux prospectivistes de n'avoir pas su anticiper la crise des hydrocarbures et ses conséquences économiques, le champ de l'anticipation démographique n'échappe pas, au Canada, au même type de critiques sur la capacité prédictive. Si les anticipations économiques se concentrent traditionnellement sur le moyen-terme, la démographie s'intéresse plus volontiers au long-terme. Pour le démographe Réjean Lachapelle, cette préférence systématique pour le long terme est responsable du manque de *« prospicacité »* des prévisions démographiques de Statistique Canada concernant des changements plus rapides, à moyen ou court-terme[1]. En effet, dans la perspective des études de Statistique Canada, la démographie canadienne (comme la démographie québécoise d'ailleurs) s'intéresse encore davantage aux *« grands intervalles de temps »* qu'aux ruptures inattendues[2]. Par exemple, en 1973, en plein choc pétrolier, le démographe Anatole Romaniuc publie une projection démographique de la population canadienne sur un siècle, de 1971 à 2071[3]. L'année suivante, en 1974, Statistique Canada établit une série de projections démographiques sur trente ans, dans la perspective de ses précédentes projections long-termistes[4], mais réduit aussitôt ses différentes *projections conditionnelles* de long-terme en *une prévision* plus restreinte, à destination des planificateurs économiques[5]. Au niveau canadien, mais aussi au niveau québécois, le champ de l'anticipation reste dominé par le prisme de la projection et de la planification économique long-termiste, tandis que *la prospective* démographique est encore délaissée au profit des projections prévisionnelles classiques, jusqu'au milieu des années 1970[6]. D'ailleurs, en démographie, le terme « prospective » n'est encore que très peu utilisé à l'époque. Les démographes préfèrent davantage l'usage des méthodes projectives ou prévisionnelles que prospectives[7]. Par conséquent, la prospective démographique canadienne est jusqu'alors assez peu théorisée et structurée en tant que discipline scientifique : *« les démographes n'ont accordé qu'une importance réduite à la typologie des travaux projectifs. On se contente le plus souvent d'énumérer rapidement les travaux effectués sans tenter de préciser les critères qui fondent les distinctions présentées »*[8]. Les années 1970 apparaissent donc comme une période de recomposition théorique et

1 Lachappelle R., « Démographie et prospective », *Cahiers québécois de démographie*, vol.5, n°3, 1976, p.349.
2 Henry L., « Passé, présent et avenir en démographie », *Population*, vol.27, n°3, 1972, p.389.
3 Romaniuc A., « Potentials for population growth in Canada : a long term projection », in *A Population Policy for Canada ?*, Toronto, Conservation Council of Ontario and Family Planning Federation of Canada, 1973.
4 Statistique Canada, *Projections démographiques pour le Canada et les provinces. 1972-2001*, Ottawa, Information Canada, 1974.
5 Statistique Canada, *Manuel statistique pour des études de marché*, Ottawa, Information Canada, 1976.
6 Pressart R., « Perspective et prospective », *Cahiers québécois de démographie*, vol.5, n°1, 1976, p.87-93.
7 Lachappelle R., op. cit., p.350-369.
8 Lachappelle R., op. cit., p.353-354.

méthodologique pour l'anticipation démographique québécoise, intégrant davantage la prospective par scénarios afin de mieux anticiper les aléas du court-terme, imprévisibles par les grandes prévisions long-termistes.

2.1.2 Influence américaine et multiplication des énonciateurs du futur hors de l'administration fédérale

Dans la foulée de l'activisme prospectif de l'administration fédérale, les prospectivistes canadiens cherchent également à institutionnaliser leurs activités au sein d'une fédération prospective. A nouveau, la *World Futures Society* (WFS) va jouer un rôle précurseur pour l'institutionnalisation du champ prospectif canadien. En effet, c'est après avoir participé à l'assemblée générale de la WFS à Washington, en 1975, que des universitaires et conseillers stratégiques canadiens présents dans le même hôtel décident de se regrouper au sein d'une institution proprement canadienne : *« Why do we have to come to Washington to start a Canadian futures organization? »* se serait ainsi exclamée Janice Tait, conseillère politique à Ottawa[1]. Janice Tait (*Federal-Provincial Relations Office*), Catherine Starrs (*Public Policy Concern*), Saul Silverman (consultant en politiques publiques), Peter Kemball (consultant en commerce), Fred Thompson (*Canada Post*) et Abdul Demirdache (*Ministry of State for Science & Technology*) réfléchissent alors à la formation d'un groupe canadien de prospective, qui prendra le nom de *The Committee of Six*[2]. Comme pour la création de l'OFS au début des années 1970, le comité commence par envoyer un questionnaire aux 140 Canadiens ayant assisté à l'assemblée générale de la WFS en 1975, et à 140 autres, inscrits dans le carnet d'adresses de l'OFS. Sur les 280 professionnels contactés, 55 répondirent : en majeure partie des haut-fonctionnaires et des consultants en politiques publiques, accompagnés de quelques universitaires et professionnels du commerce, reflétant d'ailleurs là la distribution professionnelle de l'intérêt pour la prospective au Canada[3]. Le questionnaire demandait quelles revues prospectives les interviewés avaient coutume de consulter : les réponses furent principalement états-uniennes (comme *The Futurist* et la revue *Technological Forecasting & Social Change*), britanniques (comme *Futures*) ou françaises (comme *Futuribles*)[4], montrant bien quels sont, à l'époque, les trois grands pôles de réflexion théorique sur

1 Thompson F.G., op. cit., 1992, p.124.
2 De manière occasionnelle, d'autres membres participent aux réunions, comme le consultant Ruben Nelson, l'universitaire Hugh Stevenson, ou la haut-fonctionnaire Gail Stewart.
3 Thompson F.G., op. cit., 1992, p.125.
4 Thompson F.G., op. cit., 1992, p.125.

l'anticipation stratégique et, de fait, montrant leur influence sur les prospectivistes canadiens[1]. Après une première assemblée de lancement à Montréal, *The Committee of Six* s'est ensuite régulièrement réuni de 1976 à 1977. Pour rester visible dans un champ prospectif en pleine ébullition au Canada, le comité projette en 1976 d'organiser une grande conférence de prospective devant réunir prospectivistes canadiens et étrangers : cette conférence est organisée début février 1976 et réunit près de 175 personnes. A l'issue de cette conférence, il est décidé de créer une organisation plus conséquente que le comité existant jusqu'alors. C'est ainsi qu'est fondé, entre février et mars 1976, *The Canadian Association for Futures Studies* (CAFS). La mission attribuée à cette nouvelle organisation est principalement de rassembler les prospectivistes canadiens, afin de faire circuler les idées et les pratiques prospectives au sein du Canada, mais aussi d'organiser des échanges avec des prospectivistes internationaux[2]. La CAFS tient également un rôle d'échange et d'information par la publication de sa propre brochure, intitulée *Futures Canada*, publiée à partir de 1976[3]. La charte de la CAFS résume bien l'ambition de ses fondateurs :

> « *Encourager et permettre aux Canadiens, sur le plan institutionnel comme sur le plan individuel, de reconnaître et d'accepter leur devoir et responsabilité de façonner l'avenir du Canada.* » [4]

Dès janvier 1977 la CAFS comptent près de 500 membres, et est à son apogée en 1980, lorsque, en collaboration avec *The World Futures Studies*, elle réussit à réunir près de 6000 personnes à Toronto pour son colloque annuel[5]. *The Canadian Association for Futures Studies* devient donc en quelques années un acteur majeur de la prospective canadienne des années 1970-1980.

Le champ de l'anticipation canadien est intimement connecté au champ états-unien, particulièrement sur le plan des idées. Outre le rôle clef des experts de la WFS, d'autres futurologues nord-américains ont en effet une grande influence conceptuelle sur le champ prospectif canadien, à l'image de A. Toffler, D. Bell, J. Forrester ou encore Z. Brzezinski[6]. Alvin Toffler est particulièrement connu pour ses livres, *Le Choc du futur* (1970) et *Troisième Vague* (1980), dont

1 Thompson F.G., op. cit., 1992, p.125.
2 Thompson F.G., op. cit., 1992, p.126.
3 Thompson F.G., op. cit., 1992, p.131, et p.182-187.
4 *« To encourage and enable Canadians, individually and institutionally, to recognize and accept their responsibility for shaping Canada's future »*. Cité dans Thompson F.G., op. cit., 1992, p.131.
5 Foresight Canada, « Foresight in Canada – a brief sketch », en ligne : http://foresightcanada.com, consulté le 26/06/2017.
6 Lavallée A., « La démarche prospective en France et au Québec : quelques points de repères », dans Lafontaine D. (dir.) *Choix publics et prospective territoriale. Horizon 2025. La Gaspésie : futurs anticipés*, Rimouski, UQAR-GRIDEQ, 2001, p.296.

l'écho fut considérable au Canada. *Le Choc du futur* est publié simultanément aux États-Unis et au Canada, tandis que son deuxième ouvrage, publié aux États-Unis, travaille presque à chaque chapitre sur la situation canadienne. Daniel Bell, qui collabore régulièrement avec Zbigniew Brzezinski, est quant à lui principalement connu pour son concept de « société post-industrielle », qu'il évoque dans un ouvrage du même nom, lequel traite notamment du Canada, et va donc, lui aussi, avoir un écho certain auprès des prospectivistes canadiens des années 1970, mais aussi au Québec, avec les travaux du prospectiviste québécois Pierre-André Julien. Le champ canadien est aussi largement influencé par le courant des *Futures Studies* initié par Herman Kahn et le *Hudson Institute* dès les années 1960, lequel, après avoir travaillé avec la France, a ensuite développé au Canada des bureaux de prospective[1]. Par exemple, le *Hudson Institute* lance en 1970 une vaste étude prospective sur trois ans, portant, entre autres choses, sur l'énergie et l'environnement, incluant plusieurs pays dont les États-Unis et le Canada. Cette étude sera reprise par le Gouvernement fédéral canadien pour justifier ses décisions dans ces domaines. En 1978, le bureau canadien du *Hudson Institute* publie *Canada HAS a future*[2], ouvrage prospectif basé sur la méthode des scénarios, dont certaines réflexions seront reprises par *The Institute for Research on Public Policy* du Gouvernement fédéral[3].

L'influence états-unienne se retrouve également sur le plan institutionnel. Tout d'abord, nombreux sont les intervenants de *The Ottawa Futures Society* (OFS) à venir des États-Unis, comme Ted Gordon, président d'une société de conseil du Connecticut appelée *The Futures Group,* qui intervient à l'OFS en décembre 1972, ou bien Murray Turoff, du *Newark College of Engineering*, venu présenter ses prévisions technologiques à l'OFS en mars 1974, ou encore Howar Perlmutter, enseignant en commerce international à l'Université de Pennsylvanie, qui intervient trois mois plus tard. Toutefois, si les visiteurs états-uniens sont nombreux, on y voit aussi des intervenants européens, comme le britannique Edward Goldsmith, de la revue *The Ecologist*, venu présenter ses réflexions en novembre 1975[4]. Deuxièmement, suite au choc pétrolier de 1973, le *Hudson Institute* de Herman Kahn ouvre un bureau à Montréal (en 1974), baptisé « GAMMA ». Dirigé par le futurologue Kimon Valaskis, de l'Université de Montréal, GAMMA apparaît donc comme un nouveau *think tank* spécialisé dans l'anticipation, basé au Canada et plus particulièrement au Québec, dirigé par des prospectivistes canadiens mais dont la matrice

1 Comme nous l'avons vu dans la première partie de cette thèse, Herman Kahn tient un rôle pivot entre la tradition nord-américaine et la tradition française d'anticipation.
2 Drouin M-J , *Canada HAS a future*, Hudson Institute of Canada, éditions McClelland and Stewart, 1978.
3 Thompson F.G., op. cit., 1992, p.87.
4 Thompson F.G., op. cit., 1992, p.5.

intellectuelle et organisationnelle se situe clairement de l'autre côté de la région des Grands Lacs. Ce nouveau *think tank* travaille particulièrement à partir des travaux de Herman Kahn évidemment, mais aussi à partir du modèle d'anticipation de Forrester et ses réflexions sur les limites de la croissance économique indéfinie. GAMMA publie d'ailleurs en 1977 *The Selective Conserver Society*, traduit en Français l'année suivante sous le titre de *La société de conservation*[1]. Ce rapport est basé sur la méthode des scénarios, et présente un scénario de développement « souhaitable » et « durable » pour le Canada, et plus particulièrement le Québec. Inspiré directement par la futurologie états-unienne, GAMMA contribue à en diffuser les idées au sein de l'administration fédérale : leur rapport sur la société de conservation est en effet le résultat d'un travail prospectif mené en concertation avec un groupe de 16 hauts fonctionnaires de différents ministères fédéraux, coordonné dans un premier temps par Arthur Cordell, du *Science Council* fédéral[2], puis par Fred Thompson, ancien secrétaire de la CAFS et pionnier de la prospective au sein de l'administration fédérale[3]. Pour Alain Lavallée, GAMMA contribue à renouveler la visée et la pratique de la prospective canadienne en proposant *« un nouveau* modus vivendi *visant à conjuguer la croissance économique et énergétique avec l'existence de territoires aux ressources limitées »*[4]. GAMMA contribue également au rayonnement de la prospective canadienne en collaborant avec la CAFS et l'Organisation des Nations Unies pour la tenue en 1985 d'une conférence à Montréal intitulée *« Prospects for peace »*, dont le rapport sera publié l'année suivante par l'Institut GAMMA lui-même[5]. Cet institut de prospective collabore par ailleurs avec la revue *Futures Canada*, dont il dirige plusieurs numéros, en 1984 et 1985. Cofondateur de l'Institut GAMMA, Kimon Valaskis est une figure clef de la prospective canadienne, puisque après avec dirigé le *think tank* montréalais, il confonde en 1990 un nouveau *think tank* appelé *Isogroup*, spécialisé dans la planification stratégique pour les entreprises, avant de rejoindre l'administration fédérale en 1995, à un moment où la prospective stratégique devient un marché moins porteur[6].

Au Canada, comme dans la plupart des pays occidentaux, on assiste depuis la Seconde guerre mondiale, à une reconfiguration, une multiplication et une complexification des arènes et des instruments d'anticipation. Les années 1970-1980 sont particulièrement intenses, caractérisées par un foisonnement de groupes, de réseaux et de revues prospectives, tant au sein de l'administration

1 Valaskakis, K., Sindell, P., and Smith, G., *The Selective Conserver Society*, Montreal, GAMMA Institute, 1977.
2 Thompson F.G., op. cit., 1992, p.6.
3 Thompson F.G., op. cit., 1992, p.6 et p.130.
4 Lavallée A., op. cit., 2001, p.297.
5 Arnopoulos P. (dir.), *Prospects for peace*, Montreal, GAMMA Institute, 1986.
6 Voir le témoignage de Kimon Valaskis au chapitre 5 de Durance P. (dir.), *La prospective stratégique en action*, Paris, Odile Jacob, 2014.

fédérale que dans le secteur privé, largement inspirés et revendiqués de l'école des *Futures Studies* états-uniennes. Cependant, mis à part *The Transformation Research Network*, créé en 1982, et les activités prospectives de GAMMA et de la revue *Futures Canada* jusqu'à la fin des années 1980, cette intensité prospective s'essouffle progressivement tout au long de la décennie et la dynamique s'estompe au début des années 1990 : *The Economic Council* et *The Canadian Association for Futures Studies*, lieux phares des *futures studies* canadiennes, s'éteignent ainsi au début des années 1990, mettant fin à la publication de la revue *Futures Canada*, et actant, de fait, la mise en retrait du mouvement prospectif canadien.

2.2 Le développement de l'anticipation québécoise, entre *futures studies* et planification prospective

Les années 1970-1980 sont également foisonnantes concernant l'anticipation à l'échelle provinciale, notamment en Ontario[1], en Colombie-Britannique[2] ou au Québec. Au Québec, ces années décennies sont doublement intéressantes. Tout d'abord, on assiste à la structuration et à la diversification du champ prospectif, inspiré du modèle prospectif français, mais aussi de la futurologie nord-américaine[3]. Deuxièmement, conjointement au mouvement de régionalisation du développement et de l'aménagement du territoire, on assiste à la régionalisation progressive des arènes et instruments d'anticipation. Pour terminer, si l'expérience fédérale en matière d'anticipation est intimement liée à l'approche nord-américaine des *futures studies*, l'expérience québécoise en matière prospective s'inspire des initiatives menées en Europe et plus particulièrement en France, même si l'influence états-unienne n'est pas à négliger.

2.2.1 L'institutionnalisation de la prospective québécoise entre influence américaine et influence française

Au Québec, les décennies 1970-1980 sont aussi une période cruciale pour le développement des formes d'anticipation rationnelle, autant sur le plan institutionnel que conceptuel. Nous

1 Thompson F.G., op. cit., 1992, p.48-50 et p.157-159.
2 Thompson F.G., op. cit., 1992, p.167-171.
3 Lavallée A., op. cit., 2001, p.296.

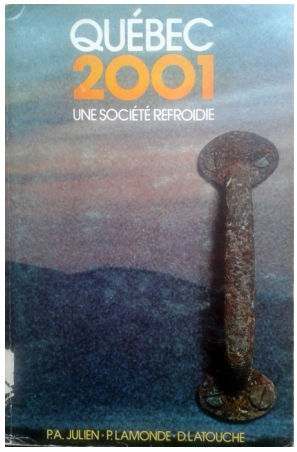
distinguerons dans cette sous-partie les réflexions et travaux menés dans un contexte spécifiquement québécois, hors de l'administration publique provinciale : c'est pourquoi nous ferons références aux activités de l'administration québécoise dans la sous-partie suivante, de même que nous avons fait référence aux activités de GAMMA, pourtant basé à Montréal, dans la sous-partie précédente. Nous nous concentrons ici essentiellement sur les travaux menés dans le cadre de l'Institut National de la Recherche Scientifique (INRS) du Québec, et dans une moindre mesure sur les réflexions prospectives dans le champ de la démographie.

Au Québec, l'Institut National de la Recherche Scientifique (INRS), et plus particulièrement le centre « Urbanisation » de l'INRS, vont servir de plateformes institutionnelles pour la mise en réseau d'experts et pour la production d'études prospectives québécoises à visée économique et planificatrice, avec comme figures centrales de jeunes chercheurs à l'image de Pierre-André Julien, Daniel Latouche ou encore Pierre Lamonde. Après avoir effectué son doctorat en Belgique, à l'Université de Louvain, sur la planification régionalisée, Pierre-André Julien revient au Québec au début des années 1970, invité par Alphonse Riverin, alors Président de l'Université du Québec. Riverin invite P-A Julien à revenir au Québec dans l'idée de fonder un « Groupe de recherche sur le futur » avec l'espoir d'en faire un institut de prospective québécois producteur d'études et fédérateur d'experts, inspiré du modèle de la DATAR française. En 1973, sous la direction de Pierre Lamonde, Claude Geoffrion, Daniel Latouche et Pierre-André Julien rédigent un rapport structurant les grandes lignes du programme de ce Groupe de recherche sur le futur, aux presses de l'Université du Québec[1].

Le Groupe de recherche sur le futur se situe à l'intersection des pratiques nord-américaines et des pratiques européennes. Ainsi, en compagnie de Pierre Lamonde et Daniel Latouche, Pierre-André Julien travaille avec des équipes européennes – notamment Riccardo Petrella, futur directeur du programme européen *Forecasting and Assessment in Science and Technology* (FAST) de 1978 à 1994 – avec lesquelles il travaille à l'importation des méthodes prospectives européennes au Canada. Lamonde, Latouche et Julien ne se contentent pas d'être des importateurs des méthodes européennes, ils travaillent également à exporter les méthodes nord-américaines en Europe, et en France plus particulièrement. Ainsi, en 1974-1975, ils collaborent avec la DATAR et publient une

1 Lamonde P., Geoffrion C., Julien P-A., Latouche D., *Mémoire de programme pour le Groupe de recherches sur le futur, de l'Université du Québec : document de travail,* Comité exécutif et au Conseil des études de l'Université du Québec, 1973.

synthèse des principales méthodes et techniques des *Futures studies* états-uniennes dans un exemplaire de *Travaux et recherches de prospective*, la fameuse revue de SESAME[1] – synthèse publiée un an plus tôt au Québec sous le même titre, en collaboration avec le Ministère d'État aux sciences et à la technologie du Canada[2]. Au moment de cette collaboration, le Groupe de recherche sur le futur et l'INRS-Urbanisation déploient toute une activité de publication, sous la forme d'une prospective globale pour le premier, et d'une prospective planificatrice pour le second. Dans le cadre de l'INRS-Urbanisation, Pierre Lamonde dirige ainsi une première étude prospective, en 1973, sur le développement économique et l'aménagement de la région sud de Montréal[3], puis en dirige une seconde, en 1977, sur la question du transport dans la région montréalaise[4]. En 1975, Lamonde, Latouche et Julien investissent les arènes scientifiques en publiant une synthèse de leur étude sur les scénarios dans la revue *L'actualité économique*[5].



Julien, Lamonde et Latouche à la charnière entre le monde universitaire et le monde de l'expertise (en étant tous membres du Groupe de recherche sur le futur et respectivement membres de l'INRS, de l'Université McGill de Montréal, et de l'Université du Québec à Trois-Rivières) sont encore alors rattachés au centre « Urbanisation » de l'Institut National de la Recherche Scientifique (INRS) du Québec, mais Alphonse Riverin rêve de créer une section spécifiquement prospective au sein de l'INRS, autonome de la section Urbanisation. Pour cela, il faut qu'une étude d'envergure légitime leur posture prospective. A partir de 1975, le trio Lamonde-Latouche-Julien est chargé de mener une vaste étude sur l'avenir du Québec à l'horizon de l'an 2000. Le projet prend le nom de *« Québec 2001 »* et débouche sur la publication de trois ouvrages, le premier en octobre 1975 sur les professions juridiques, le second sur l'avenir des métiers de l'art, en janvier 1976[6]. Ces deux études servirent à alimenter un troisième ouvrage,

1 Julien P-A, Lamonde P., Latouche D., *La méthode des scénarios - une réflexion sur la méthodologie et la théorie de la prospective*, Paris, La documentation française, Schéma général d'aménagement de la France, col. Travaux et recherches de prospective, juin 1975.

2 Julien P-A, Lamonde P., Latouche D., *La méthode des scénarios - une réflexion sur la méthodologie et la théorie de la prospective*, Montréal, Groupe de recherches sur le futur, Université du Québec, 1974.

3 Lamonde P. (dir.), *Région Sud de Montréal : perspectives 1986 : problèmes de croissance et d'aménagement*, Montréal, Institut national de la recherche scientifique, Presses de l'Université du Québec, col. Les cahiers du CRUR, n°4, 1973.

4 Lamonde P., *Prévision d'emploi dans la région montréalaise - horizon 1985*, Montréal, Comité des transports de la région de Montréal, INRS-Urbanisation, juillet 1977.

5 Julien P-A, Lamonde P., Latouche D., « La méthode des scénarios en prospective », *L'Actualité économique*, n°512, 1975.

6 Julien P-A, Lamonde P., Latouche D., *Les professions juridiques dans un Québec post-industriel*, Montréal, INRS, 1975 ; Julien P-A, Lamonde P., Latouche D., *L'avenir des métiers d'art au Québec*, Montréal, INRS, 1976.

tiré à 6000 exemplaires en 1976, sous le nom de *Québec 2001, une société refroidie*[1]. Se revendiquant d'une *« démarche scientifique »* permettant d'*« étudier l'avenir »*[2], ils usent dans ce rapport d'une rhétorique anxiogène digne du Scénario de l'inacceptable de la DATAR pour forcer les pouvoirs publics à la réaction :

> *« Il s'agit pour nous de dessiner une réalité possible, parmi d'autres, celle qui nous apparaît peut-être la plus plausible si les choses continuent d'évoluer comme elles le font depuis vingt ans. Il ne s'agit pas d'un scénario de l'impossible, encore moins d'un scénario du souhaitable. Il faudrait plutôt le considérer comme un scénario de l'inacceptable. »*[3]

Québec 2001 est la parfaite illustration de la double influence américaine et française chez les prospectivistes québécois des années 1970 : cet ouvrage est la mise en pratique de ces réflexions croisées sur la méthode des scénarios, provenant tant du *Hudson Institute* que de la commande de la DATAR, dans une optique de *« planification prospective »*, qu'ils définissent comme la réflexion sur *« les fins et les objectifs lointains »*, afin de *« déterminer les moyens et les stratégies à mettre en œuvre, à court terme, pour les atteindre »*[4]. Les trois jeunes chercheurs s'inspirent du programme SESAME mené par la DATAR pour ce qui est du fonctionnement et des publications mais s'inspirent aussi, pour ce qui concerne la théorie, des réflexions du prospectiviste français Gaston Berger sur l'*« attitude prospective »* servant à *« aider une société à se construire un avenir désiré »*[5]. L'influence française est donc double, et clairement revendiquée. Mais les trois auteurs font aussi dans *Québec 2001* la jonction avec les méthodes et théories prospectives états-uniennes : on retrouve aussi dans *Québec 2001* des notions clefs de la futurologie américaine, comme celle de *« société post-industrielle »* chère à Daniel Bell. Lamonde, Latouche et Julien ne se contentent donc pas d'être les *« courtiers »*[6] des méthodes états-uniennes et françaises au Québec, ils se positionnent également comme des *« passeurs »*[7] pour la circulation des conceptions des uns et des autres tant aux USA qu'en France. Pierre-André Julien et Pierre Lamonde vont ensuite publier un grand nombre d'études prospectives sur le Québec, traitant de domaines variés comme la planification[8],

1 Julien P-A, Lamonde P., Latouche D., *Québec 2001 - une société refroidie*, Montréal, Éditions du Boréal Express, 1976.
2 Julien P-A, Lamonde P., Latouche D., ibid., 1976, p.13.
3 Julien P-A, Lamonde P., Latouche D., ibid., 1976, p.10.
4 Julien P-A, Lamonde P., Latouche D., ibid., 1976, p.14.
5 Julien P-A, Lamonde P., Latouche D., ibid., 1976, p.14.
6 Nay O., Smith A., (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris Economica, 2002.
7 Rouzeau M., « Les experts et la politique de la ville. Circulation des idées, mobilisation des connaissances et animation transctionnelle » dans Jacob S., Genard J-L., (dir.), *Expertise et action publique*, Bruxelles, éditions de l'Université de Bruxelles, coll. « Sociologique politique », 2004, p.65-80.

les projections économiques régionales[1] ou nationales[2], l'énergie[3], ou encore la prospective globale dans le cadre d'une collaboration avec l'Office de Planification et de Développement du Québec (OPDQ)[4], contribuant ainsi à la notoriété et à la vitalité prospective du Groupe de recherche sur le futur et de l'INRS-Urbanisation jusqu'aux années 1990.

On trouve enfin l'influence française dans le champ de la prospective démographique, notamment dans un texte de Réjean Lachapelle. Estimant que la prospective démographique québécoise est trop faiblement théorisée, Lachapelle publie un texte dans lequel il essaie de proposer un cadre théorique et analytique, distinguant notamment la prospective de la projection et de la prévision en matière démographique, affinant au passage des types de prospective démographique (scientifique, technocratique et politique). Les réflexions d'un Réjean Lachapelle nous semblent caractéristiques du contexte québécois des années 1970 de montée en puissance de la prospective comme technique d'anticipation à des fins politiques. Lachapelle fait lui aussi référence à Gaston Berger et à son concept d'attitude prospective : *« l'attitude prospective voit plutôt en l'avenir un pur projet social qu'établira, pour prendre l'expression d'A. Touraine, la « production politique » de la société »*[5]. Le texte de Lachapelle est intéressant par l'européanité majoritaire de ses références conceptuelles en matière de prospective, s'inscrivant en outre dans la perspective réformiste chère aux sociaux-démocrates ou aux socialistes européens de l'époque. Et, plus précisément, lorsqu'il travaille à définir la prospective et le rapport qu'elle induit entre science, société et politique, il ne cite presque exclusivement que des auteurs Français.

2.2.2 La domestication de la prospective par l'administration provinciale

Le modèle politique de la Révolution Tranquille, et la politique de développement régional qui en découle, sont remis en question avec la crise des années 1970 sous le gouvernement libéral

8 Julien P-A., *Planification et domination au Québec*, Louvain, Université catholique de Louvain ; Trois-Rivières, Imprimerie Saint-Patrice, 1977 ; Lamonde P., Bussière Y., Brice S., Morin M., *Développement urbain et stratégie de transport pour Montréal, horizon 2001*, Montréal, INRS, 1989.

1 Lamonde P., Ledent J., Polèse M., (dir.), *Perspectives d'emplois et de population pour la région métropolitaine de Montréal, par zone d'analyse - horizon 1996*, Montréal, INRS, 1984.

2 Lamonde P., Bélanger J-P., *L'utopie du plein emploi : croissance économique et aspirations au travail, Québec 1971-2001*, Montréal, Boréal, 1986.

3 Lamonde P., Grenier M., *Intensité énergétique dans le secteur industriel, 1962-1995*, Montréal, Université du Québec – INRS, 1985.

4 Le Groupe québécois de prospective, *Le Futur du Québec au conditionnel*, Chicoutimi, éditions G. Morin, 1982.

5 Lachapelle R., art. cit., 1976, p.379.

de Robert Bourassa. La question du développement territorial, au cœur du programme aménagiste des années 1960, dans lequel s'inscrit la première vague de prospective québécoise, s'estompe (comme en Europe) au profit d'une réflexion nouvelle sur le libre échange et l'ouverture des marchés : on considère alors en effet que *« l'ouverture des marchés et l'investissement dans les nouvelles technologies deviennent de plus en plus incontournables pour penser l'avenir »*[1]. Mais cela ne signifie pas un retrait de l'État provincial des enjeux de développement économique territorial. Au contraire, avec la prise de pouvoir du Parti Québécois souverainiste, en 1976, l'État réaffirme son rôle dans le développement économique. Comme l'affirme le Gouvernement péquiste avec *Bâtir le Québec* publié en 1979 et *Le virage technologique* en 1982[2], la solution pour l'avenir du Québec est vue dans l'investissement public de la science et des technologies pour relancer l'économie québécoise. De fait, l'anticipation planificatrice n'est pas laissée aux mains du secteur privé ou de la recherche universitaire. Cherchant à réformer ses modes d'anticipation et d'intervention, l'administration provinciale s'intéresse bien, particulièrement à la fin des années 1970, à la question de la maîtrise du futur, dans un contexte de crise économique et de souverainisme grandissant.

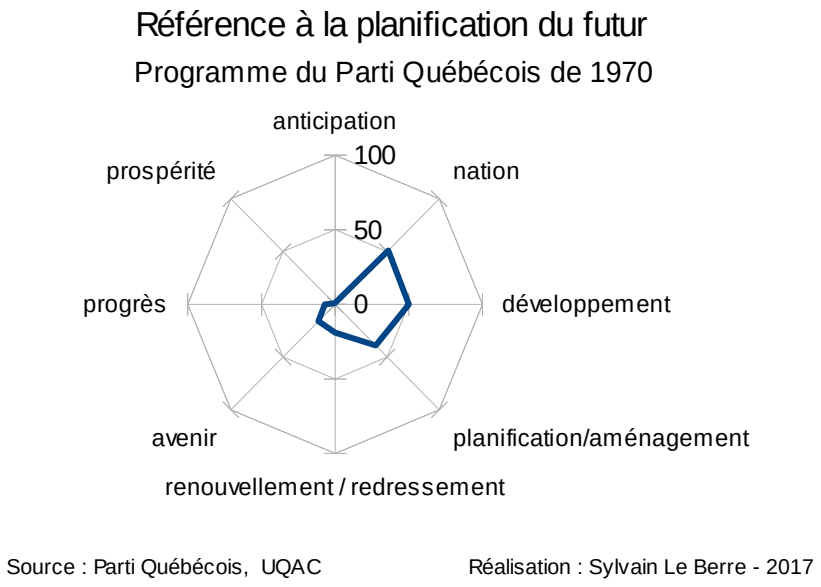
Dès la publication en 1970 du programme électoral du Parti Québécois, sont articulés les enjeux de la maîtrise de l'avenir national, du développement économique territorial et de la souveraineté politique. Dans leur programme, l'idée de l'indépendance est en effet systématiquement présentée comme *« la solution »* pour la maîtrise de l'avenir de la nation québécoise[3]. Mais cette solution n'est présentée comme viable qu'à condition *« de préparer un plan de développement global pour la société québécoise »*[4]. René Lévesque et Jacques Parizeau, faisant d'ailleurs directement référence au planificateur français Pierre Massé[5], estiment nécessaire de mettre en place un « Office du Plan », sur le modèle du Commissariat Général du Plan français, dont la mission serait :

> *« préparer un plan complet d'aménagement, d'équipement et de développement régional : plans d'urbanisme à tous les niveaux, regroupement municipal et établissement d'administrations régionales modernes et vigoureuses, déconcentration*

1 Lévesque B., « Le modèle québécois et le développement régional et local : vers le néolibéralisme et la fin du modèle québécois ? », Montréal, *Les Cahiers du CRISES*, col. Working Papers, n°0405, 2004, p.5.
2 Gouvernement du Québec, *Bâtir le Québec, Énoncé de politique économique*, Québec, Comité ministériel permanent du développement économique, 1979 ; Gouvernement du Québec, *Le virage technologique. Programme d'action économique 1982-1986*, Québec, Comité ministériel permanent du développement économique, 1982.
3 Lévesque R., Parizeau J., *La solution. Le programme du Parti québécois*, Montréal, Les éditions du Jour, 1970.
4 Lévesque R., Parizeau J., ibid., 1970, p.25.
5 Lévesque R., Parizeau J., ibid., 1970, p.17.

maximum des services gouvernementaux sur ces bases régionales, équipement prioritaire de « métropoles » régionales (en commençant bien entendu par la capitale nationale), développement vraiment planifié de la grande voirie, de même que des transports ferroviaires et aériens et des installations portuaires. »[1]

L'analyse discursive du Programme électoral du Parti Québecois de 1970 fait ressortir une rhétorique conjuguant références à la nation, références au développement et à l'aménagement du territoire, comme on peut le voir dans le diagramme ci-dessous :



Obtenant le pouvoir en 1976, les Péquistes vont alors mettre en œuvre leur programme politique énoncé dès 1970, dans *La Solution*. Pour Chartrand, Duchesne et Gingras, le nouveau gouvernement péquiste va alors associer systématiquement *« la science et la technologie au projet de société qu'il propose aux Québécois ; au moins par le pouvoir du discours politique, le développement scientifique se trouve étroitement intégré au développement social et culturel du Québec »*[2]. Dans ce nouveau cadre politique, la prospective va connaître un nouvel âge d'or au Québec car, en effet, pour mener à bien ce programme de développement, il faut pour le Parti Québécois définir en amont les priorités sectorielles du développement pour l'avenir de la nation. L'anticipation va alors se retrouver à nouveau au cœur de la planification économique, témoignant une nouvelle fois du caractère éminemment politique de la capacité prédictive.

1 Lévesque R., Parizeau J., ibid., 1970, p.26-27.
2 Chartrand L., Duchesne R., Gingras Y., *Histoire des sciences au Québec*, Montréal, Boréal, 1987, p.303. Cité dans Trépanier M., « Politique de la science au Québec et autonomie du champ scientifique », revue *Politique*, n°22, automne 1992, p.112.

Créé en 1969 pour *« prévenir l'imprévoyance »*[1], l'Office de Planification et de Développement du Québec (OPDQ) est l'organisme désigné par René Lévesque pour développer cette capacité prédictive nationale afin d'identifier les priorités du développement du Québec. L'OPDQ va aussitôt jouer un rôle important dans la mise en place d'un processus continu d'observation des dynamiques territoriales et de construction d'une connaissance anticipée à des fins de développement économique. Si les groupes de recherches de GAMMA ou de l'INRS-Urbanisation publient tout au long des années 1970-1980 de travaux à l'audience indéniable, la prospective québécoise s'institutionnalise dès le milieu des années 1970 au sein de l'Office de Planification et de Développement du Québec (OPDQ). Les années 1970 sont en effet marqués par la profusion de publications planificatrices et prospectives sous la houlette de l'OPDQ[2]. Hormis l'INRS-Urbanisation, c'est d'ailleurs peut-être l'OPDQ qui a réalisé la production diagnostique et prospective la plus marquante des années 1970 au Québec. Principalement concerné par les enjeux d'aménagement du territoire, l'OPDQ investit tout particulièrement les champs du développement urbain[3], de la démographie[4], ainsi que de de l'usage des sols[5]. Conjuguant toujours expertise diagnostique et prospective, l'OPDQ produit également des études sur la situation de l'économie[6], des transports[7], des infrastructures québécoises[8], ou encore sur les perspectives de développement régional[9]. Au printemps 1976 (on est alors encore sous la mandature libérale de Bourassa), l'OPDQ met en place un « Groupe inter-universitaire de prospective québécoise » (GIPQ), chargé de regrouper et coordonner un panel d'experts pour réaliser spécifiquement des études prospectives. S'inspirant du modèle français de SESAME de la DATAR et du CGP, l'OPDQ mobilise les universités et des instituts d'expertise québécois (une quarantaine de chercheurs au total) pour participer à un vaste programme d'expertise prospective sur le Québec, avec comme horizon temporel l'année 1995. Le gouvernement comptait sur ce programme d'études pour obtenir un état des lieux du passé et une esquisse du devenir de la province afin de définir sa stratégie politique de

1 Guay P-Y., *Introduction à l'urbanisme : approches théoriques, instruments et critères*, Mont-Royal, Mudulo, 1987, p.29.

2 Proulx M-U., « 40 ans de planification territoriale au Québec », dans Gauthier M., Gariépy M., Trépanier M-O., (dir.), *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme. Planification territoriale, débat public et développement durbale*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2008, p.38.

3 Guertin P.S., *Le dynamisme urbain québécois*, Québec, Office de planification et de développement du Québec (ODPQ), 1974.

4 Saicans A., *Prévisions démographiques des régions administratives et des principales agglomérations urbaines*, Québec, ODPQ, 1975 ; Gauthier H., *Evolution démographique du Québec*, Québec, OPDQ, 1977.

5 Ottmann L., Raveneau J. (dir.), *Utilisation du sol des principales agglomérations du Québec*, Québec, OPDQ, 1973-1975.

6 Carré R., *Analyse structurelle à moyen terme de l'économie du Québec*, Québec, OPDQ, 1977.

7 Bordeleau B., Des Rosiers F., Trudeau A., *Cadrage général pour le dossier du couloir fluvial*, Québec, OPDQ, 1974.

8 Riendeau B., *Concurrence et complémentarité des ports du Québec par rapport à d'autres ports au Canada et aux Etats-Unis*, Québec, OPDQ, 1974.

9 Jauron Y., *Filières de production et développement régional,* Québec, OPDQ, 1977.

développement économique. Le GIPQ regroupe alors les principaux centres de prospective du Québec : on y retrouve GAMMA (au sein duquel travaillent des membres de l'Université de Montréal et de l'Univesité McGill), l'INRS-Urbanisation, le Groupe de prospective technologique de l'École Polytechnique de Montréal[1], des chercheurs de l'École des hautes études commerciales et de l'Université du Québec à Montréal (UQAM)[2]. La première étape de ce projet à consisté en la réalisation d'une dizaine d'études environ, publiées entre 1976 et 1977, sur des thématiques diversifiées comme la santé[3], l'énergie[4], l'industrie[5], l'agro-alimentaire[6], la science et le progrès technologique[7]. A l'issue de cette première étape est publié un volume de synthèse sur la situation et le devenir socio-économique général de la province sur les vingt prochaines années[8]. Achevé au printemps 1977, regroupant pas moins de 27 volumes, cet ambitieux programme d'études constitue la première véritable expertise globale provinciale, combinant analyse rétrospective et analyse prospective, sur la situation générale de la province, visant à identifier les *« tendances lourdes »* et les *« faits porteurs d'avenir »* pour l'avenir du Québec[9]. Cette large démarche prospective du Gouvernement du Québec était pensée comme devant constituer une première étape, à la fois méthodologique et épistémologique, en vue de favoriser l'élaboration future de scénarios prospectifs par l'administration provinciale, dans l'optique de permettre à l'administration centrale de se doter d'une capacité prospective autonome en matière de développement territorial. En 1982, une synthèse de ces 27 rapports de *Prospective socio-économique du Québec* est effectuée par une dizaine de chercheurs qui avaient alors été mobilisés, désormais regroupés dans un nouveau collectif appelé « Le Groupe québécois de prospective » (au sein duquel on retrouve Pierre-André Julien de l'INRS, Kimon Valaskis de GAMMA et des universitaires québécois reconnus comme

1 On doit notamment à ce groupe de prospective les études sur les technologies et l'énergie. Voir Groupe de prospective technologie de l'École Polytechnique de Montréal, *Prospective socio-économique du Québec, 1ère étape, Sous-système technologique (5.1), Rapport de synthèse*, Québec, OPDQ, 1977 et Amyot L. *L'énergie au Québec, éléments de prospective*, Montréal, Groupe de prospective technologique, École polytechnique de Montréal, 1977.

2 Trépanier M., art. cit., 1992, p.109.

3 Roberge F.A., *Le secteur-témoin des soins à la santé*, Québec, Groupe inter-universitaire de prospective québécoise, OPDQ, 1976.

4 Blais R., *Le secteur-témoin des mines*, Québec, Groupe inter-universitaire de prospective québécoise, OPDQ, 1976 ; Amyot L., *L'énergie au Québec, perception du présent et coup d'œil sur l'avenir*, Québec, Groupe inter-universitaire de prospective québécoise, OPDQ, 1976.

5 Rigaud M., *Le secteur-témoin des matériaux*, Québec, Groupe inter-universitaire de prospective québécoise, OPDQ, 1976 ; Schreiber H.P., *L'industrie des pâtes et papiers au Québec*, Québec, Groupe inter-universitaire de prospective québécoise, OPDQ, 1976.

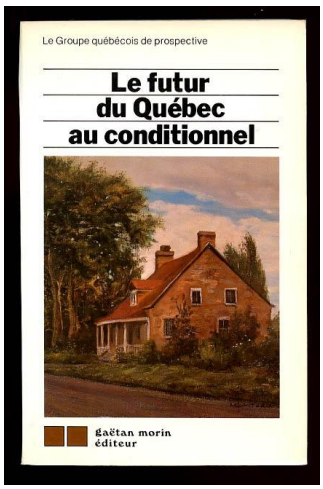
6 Villeneuve L. (dir.), *L'agroalimentaire au Québec, perception du présent et coup d'œil sur l'avenir,* Québec, Groupe inter-universitaire de prospective québécoise, OPDQ, 1976.

7 Groupe inter-universitaire de prospective québécoise, *Rapport de synthèse sur le sous-système de la science et de la technologie*, Québec, OPDQ, 1976 ; Leblanc D., *Un modèle d'évaluation technologique*, Québec, Groupe inter-universitaire de prospective québécoise, OPDQ, 1976.

8 Groupe inter-universitaire de prospective québécoise, *Prospective du système socio-économique québécois : projet de recherche visant l'identification d'avenirs alternatifs du Québec à l'horizon 1995*, Québec, OPDQ, 1976.

9 Groupe inter-universitaire de prospective québécoise, *Prospective socio-économique du Québec*, Québec, Office de planification et de développement du Québec, 1977-1978.

Roger Blais, Pierre Dansereau…). Intitulée *Le Futur du Québec au conditionnel*, cette synthèse est publiée en 1982[1]. La première partie de l'ouvrage consiste en une forme de diagnostic général du Québec, portant sur l'économie, l'écologie ou encore le progrès technologique. La deuxième partie est plus précisément prospective, prolongeant les tendances décrites dans la première partie en les catégorisant par le biais de la méthode des scénarios. Trois scénarios de développement sont ainsi proposés : un scénario tendanciel, un scénario maximal et un scénario dit « de pointe ».



Mais en raison du manque de concertation avec les acteurs des domaines concernés, ces nombreux rapports et priorisations du développement n'ont eu en réalité qu'un impact limité, ne faisant pas le consensus auprès des acteurs du développement. En outre, aucun mécanisme concret de mise en œuvre de ces recommandations n'avait été prévu par le Gouvernement : selon Michel Trépanier, les prospectivistes manquèrent d'emprise sur les haut-fonctionnaires et les acteurs économiques, et, somme toute, manquèrent d'appui politique de la part du Gouvernement pour la réalisation de ces objectifs[2]. Toutefois, on ne peut pas dire que ce vaste travail prospectif soit resté lettre morte, car le Gouvernement du Québec publie, suite à ces travaux, un Livre Blanc sur la politique culturelle en 1978[3], un Livre Vert sur la politique scientifique en 1979[4], et surtout, *Bâtir le Québec*, en 1979[5] suivi quelque temps plus tard du *Virage technologique*, en 1982[6]. Dans *Bâtir le Québec*, Bernard Landry, Ministre du développement économique, précise les grandes lignes de la stratégie gouvernementale de développement économique :

> *« Les moyens de production sont, au Québec, en quasi-totalité entre les mains des agents privés de l'économie et la responsabilité d'assurer un développement économique suffisant incombe d'abord au secteur privé.* [...] *Le développement social n'est cependant plus dissociable des objectifs de justice sociale, de qualité de vie et de respect de la personne et de l'environnement. L'État demeure l'arbitre des choix*

1 Le Groupe québécois de prospective, op. cit., 1982.
2 Trépanier M., art. cit., 1992, p.110-111.
3 Gouvernement du Québec, *La politique québécoise du développement culturel*. Vol.1 et 2, Québec, éditeur officiel, 1978.
4 Gouvernement du Québec, *Pour une politique québécoise de la recherche scientifique*, Québec, éditeur officiel, 1979.
5 Gouvernement du Québec, *Bâtir le Québec*, op. cit., 1979.
6 Gouvernement du Québec, *Le virage technologique*, op. cit., 1982.

collectifs et se doit de corriger les abus ou l'inefficacité du système de l'économie de marché. »[1]

Bernard Landry explique bien ici la volonté du Parti Québec de redonner à l'État la capacité de maîtrise du développement économique de la province. En revanche, plutôt qu'une planification descendante, le choix est fait de favoriser la concertation entre les acteurs du développement. Tenant compte des critiques de sa *Prospective socio-économique*, le Gouvernement réaffirme cette nouvelle orientation « concertationnelle » dans un Livre Blanc publié en 1980 dans lequel le Gouvernement expose sa nouvelle stratégie de *« projet collectif »*[2]. Deux ans plus tard, dans *Le Virage technologique*, le Gouvernement réitère son adhésion au principe de la concertation pour mener à bien ses programmes de développement de la connaissance, de développement économique et d'aménagement du territoire. Suite à cette orientation, plusieurs programmes prospectifs sont mis en œuvre par l'administration québécoise, mais à des intervalles de plus en plus distants : en 1984, le Ministère des Transports publie un scénario prospectif sur l'évolution des transports au Québec[3] ; la même année, le Bureau de la Statistique du Québec produit une prospective démographique infra-régionale à l'horizon du XXIème siècle[4], laquelle est réactualisée en 1990 avec un prolongement des tendances à l'horizon 2046[5], après avoir réalisé en 1988 une prospective provinciale à l'horizon 2011[6] ; en 1987-1998, le Ministère de la santé et des services sociaux commande une vaste étude prospective sur l'impact du vieillissement de la population québécoise à l'horizon 2001 (à laquelle participe Pierre-André Julien)[7] ; ou encore en 1993, le Ministère des Pêches publie un rapport sur l'évolution de la pêche au Québec[8]. Mais les administrations provinciales investissent désormais davantage les projections et prévisions statistiques que les scénarios prospectifs, qui tombent progressivement en désuétude[9]. Les années 1980 marquent le

1 Landry B., Ministre d'État au Développement économique du Québec, dans Gouvernement du Québec, *Bâtir le Québec,* op. cit., 1979, cité dans Bélanger Y., *Québec inc. : l'entreprise québécoise à la croisée des chemins*, Montréal, HMH, 1998, p.149-150.

2 Gouvernement du Québec, *Un projet collectif. Énoncé d'orientations et plan d'action pour la mise en œuvre d'une politique québécoise de la recherche scientifique*, Québec, éditeur officiel, 1980, p.19.

3 Leclerc R., *L'évolution des transports au Québec et leurs perspectives d'avenir*, Québec, Ministère des Transports du Québec, 1984.

4 Dionne C. (dir.), *Perspectives démographiques infra-régionales (1981-2001)*, Québec, Bureau de la Statistique du Québec, 1984.

5 Normand T., *Perspectives démographiques du Québec et de ses régions (1986-2046),* Québec, Bureau de la Statistique du Québec, 1990.

6 Normand T. (dir.), *Perspectives provisoires de la population et des ménages (1986-2011)*, Québec, Bureau de la Statistique du Québec, 1988.

7 Julien P-A., Vermot-Desroches B., Chouinard J-Y., *La santé, les services sociaux et les personnes âgées en 2001 au Québec*, Rapport de synthèse présenté au Ministre de la santé et des services sociaux du Québec, Université du Québec à Trois-Rivières, 1987.

8 Gouvernement du Québec, *Analyse prospective de l'industrie des pêches du Québec : 1993-2000*, Québec, Ministère des Pêches et des océans, 1993.

9 Hors du monde administratif, l'Université du Québec à Montréal (UQAM) développe plusieurs études prospectives en matière urbaines, au début des années 1990, au sein de son Département d'études urbaines et touristiques. Voir

chant du cygne de cette deuxième vague prospective provinciale, à partir de la fin de la décennie la prospective quitte le devant de la scène : *« les espoirs de maîtrise du futur qui animaient la première vague d'études prospectives sont apparus peu réalistes, les résultats obtenus maigres ou décevants. Démarches d'expertise et collecte patiente des informations sont soudainement apparues comme longues ou peu productives »*[1].

2.2.3 Vers une régionalisation de la prospective territoriale québécoise

La seconde vague prospective publique québécoise décline progressivement au niveau provincial de la fin des années 1980 jusqu'au début des années 1990. Ce moment de déclin correspond en fait à l'arrivée timide de cette pratique au niveau infra-provincial, c'est-à-dire « régional » selon le prisme québécois. L'embryon de régionalisation de l'anticipation territoriale qui se développe à partir des années 1980 correspond à la fois à un choix de l'État québécois qui opte pour une régionalisation stratégique de l'aménagement du territoire et à une montée en puissance des mobilisations des régions québécoises, notamment des régions dites « périphériques ».

Jusqu'au début des années 1990, la planification « régionale » est en réalité assurée par les 95 Municipalités Régionales de Comtés (MRC) québécoises, qui ont la charge d'un Schéma d'Aménagement et de Développement (SAD) depuis la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme de 1979. En conférant aux MRC cette capacité d'expertise territoriale, l'État provincial pose les bases de la régionalisation de l'anticipation. A part les Régions administratives, qui n'ont guère de compétences en la matière, et encore en l'absence d'une institution proprement régionale chargée du développement, ces schémas réalisés par les MRC sont alors perçus comme étant le cœur du processus de planification régionale[2]. C'est pourquoi, alors qu'elles ne sont pas à l'origine pensées comme des institutions de représentation politique des intérêts régionaux, avec le succès des concertations locales en amont des SAD[3], les MRC tiennent dans les faits ce rôle de concertation

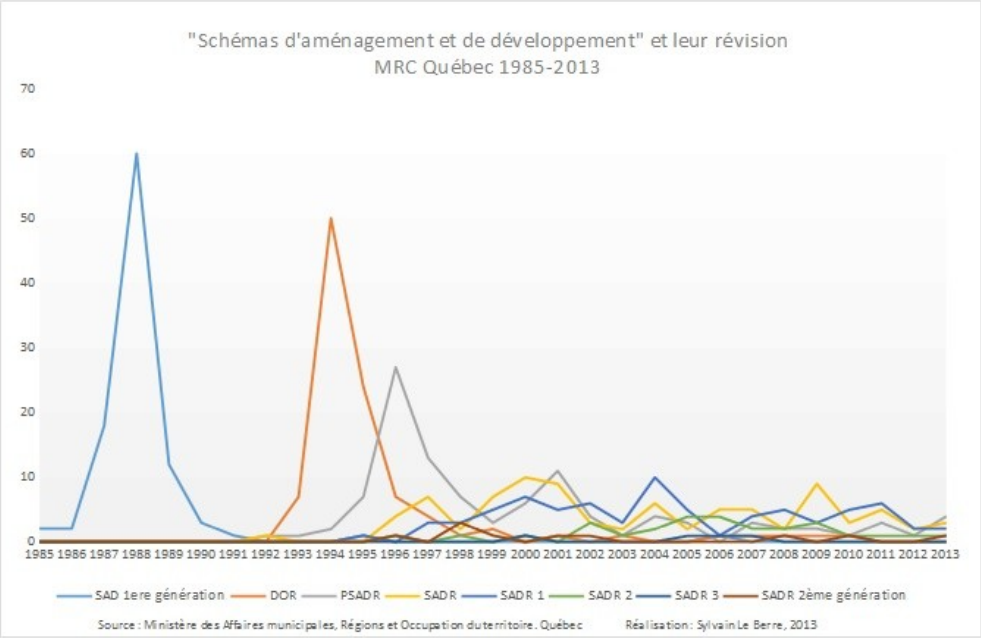
notamment Stafford J., *Tendances et développement de l'industrie touristique au Québec : 1970-1993*, Montréal, UQAM, Département des études urbaines et touristiques, 1990 ; Tellier L.N., *Où va le système nord-américain ? Une analyse prospective topodynamique,* Montréal, UQAM, Département des études urbaines et touristiques, 1993

1 Lavallée A., art. cit., 2001, p.297.

2 Saint-Amour J-P., « Les interventions gouvernementales et la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme », *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, vol.31, 2000, p.343.

3 Proulx M-U, art. cit., 2008, p.40.

inter-municipale tout au long des années 1980, ce qui, conjugué à leur fonction d'expertise infra-régionale, leur assure une légitimité politique croissante. En principe, en effet, les SAD n'ont qu'une fonction instrumentale, visant à fournir les connaissances nécessaires au cadrage des politiques de développement supra-municipales, mais en raison de cette fonction d'arène de concertation, renforcée par le fait que les Conseils des MRC réunissent les maires de municipalités, les processus de formulation des SAD vont s'imposer comme un moment « politique » pour les territoires régionaux. La majeure partie des premiers Schémas d'Aménagement et de Développement sont publiés entre 1986 et 1990. L'année 1988 constitue le pic de publication des SAD : 60 MRC publient en effet cette année là leur premier Schéma, comme on peut le constater avec le diagramme ci-dessous :



Cependant, malgré un format généralement constitué d'une formulation des objectifs, d'un diagnostic territorial et de pronostics[1], la première génération de SAD n'est pas encore véritablement prospective : les premiers schémas se résument essentiellement à un diagnostic des tendances économiques et démographiques du territoire, combiné à un inventaire des équipements et infrastructures existantes, mais, à part quelques projections ci et là, très peu proposent une prospective stratégique sur l'avenir du territoire. En réalité, les plans d'urbanisme et les plans sectoriels des ministères ont bien plus d'influence en matière d'anticipation territoriale[2]. Au niveau local puis régional, les SAD subissent ensuite de plein fouet la concurrence de la formule des sommets socio-économiques, laquelle se développe particulièrement au tournant des années 1980-

1 Proulx M-U., art. cit., 2008, p.40.
2 Proulx M-U., art. cit., 2008, p.40.

1990[1], favorisée par la coordination d'un Secrétariat aux conférences économiques. Si ces conférences locales favorisent la concertation territoriale et discutent d'enjeux concernant l'avenir des territoires, elles se focalisent davantage sur les priorités à court-terme que sur des projections et priorisations à long-terme, leur raison-d'être n'étant en effet pas de construire de la connaissance territoriale prédictive, mais bien plutôt de connecter les décideurs et les force-vives régionales[2]. De fait, malgré les SAD, les premiers jalons d'une conception régionale (ou supra-municipale) du développement territorial portent davantage sur la concertation locale et la planification des équipements que sur une prospective territoriale à proprement parler.

Après *Aménager l'avenir* et *Le choix des régions*, publiés en 1983, l'État provincial publie en 1988 un Plan d'action en matière de développement régional : *Le Québec à l'heure de l'entreprise régionale*[3] puis, en 1992, publie le rapport Picotte prônant l'approfondissement de la régionalisation pour favoriser le développement économique des territoires[4]. A la régionalisation (dont nous avons déjà parlé au chapitre précédent), ces rapports associent pour la première fois la notion de *« planification stratégique »*, officialisée comme le nouveau mode de planification par Yvon Picotte en 1992. Alors que les Schémas des MRC sont encore peu « stratèges », la réforme territoriale de 1992, dite « réforme Picotte », donne ce mandat stratégique aux Conseils régionaux de développement, transformés en Conseils régionaux de concertation et de développement (CRCD). Il leur est en effet donné pour mission de définir un plan stratégique quinquennal de développement régional visant *« à définir les forces, les faiblesses, les enjeux, les priorités et les axes de développement dans chacune des régions du Québec »*[5]. Les CRCD se voient également dotés de fonds de développement régional, dont ils obtiennent la gestion, pour la mise en œuvre de ces plans quinquennaux. Les CRCD sont également chargés d'une mission consultative : l'État leur donne la mission d'émettre des avis et des recommandations sur les questions de développement régional, et sur les diverses programmations régionales[6]. Les CRCD sont chapeautés au niveau provincial par un Secrétariat au Affairs Régionales, qui remplace depuis décembre 1992 l'OPDQ. La dissolution de l'OPDQ et cette nouvelle politique de développement régional reflètent une évolution dans le rôle du gouvernement québécois, comme l'écrit Yvon Picotte dans son rapport :

1 Les régions de Lanaudière, Mauricie-Bois-Franc, Saguenay-Lac-Saint-Jean et l'Estrie adoptent cette formule respectivement en 1982, 1983, 1984 et 1985. Voir Proulx M-U., art. cit., 2008, p.41.
2 Proulx M-U., art. cit., 2008, p.41.
3 Côté M-Y., *Le Québec à l'heure de l'entreprise régionale*, Québec, Office de planification et de développement du Québec, 1988.
4 Picotte Y., *Développer les régions du Québec*, Québec, Rapport du Secrétariat aux affaires régionales, 1992.
5 Gouvernement du Québec, *Bulletin d'information*, Secrétariat aux affaires régionales, décembre 1992, p. 3.
6 Jutras J., *Le conseil régional de l'Est du Québec. Une analyse de cet organisme de consultation issu de l'idéologie de la participation*, Université du Québec à Rimouski, GRIDEQ, n°8, 1981, p.2.

« À une certaine période, le rôle de l'État l'amenait à une certaine prise en charge des besoins de la population. Ceci passait par une définition centralisée et normalisatrice des besoins et des niveaux de service que l'État se devait d'assurer à l'ensemble des citoyens. Plus récemment, l'évolution s'est caractérisée par le passage de l'État-providence à l'État-partenaire. […] *Dans ce modèle, le rôle de l'État devient celui d'un partenaire technique et financier. »*[1]

Pour accompagner les Conseils régionaux, le Gouvernement publie en 1992 un « guide » de la planification régionale[2]. Aussitôt les CRCD se saisissent de cette mission de planification stratégique, c'est-à-dire d'anticipation stratégique du développement. Dès 1993, les CRCD de la région de Québec, de l'Abitibi-Témiscamingue, de la Gaspésie et des Îles-de-la-Madeleine, de l'Outaouais, de l'Estrie et du Bas-Saint-Laurent publient leur Plan stratégique régional[3]. Ces plans sont suivis dès l'année suivante, en 1994, d'ententes-cadres entre les CRCD et le Gouvernement provincial pour l'élaboration de leur vision stratégique. En 1994-1995, une deuxième vague de plans stratégiques régionaux est publiée, par les Conseils régionaux de l'Île de Montréal, de la Côte-Nord, de la Région administrative de Trois-Rivières[4]. En avril 1992, un Groupe de travail sur Montréal et sa région est constitué à l'initiative de Claude Ryan, Ministre des Affaires municipales, et placé sous la direction de Claude Pichette, pour mener une consultation publique visant à définir une vision pour l'avenir du territoire montréalais. Les premiers documents de ce groupe de travail regrettent *« l'absence d'une vision commune »* sur *« les tendances actuelles du développement du territoire de Montréal »*[5]. Ce groupe de travail a consacré tout l'automne 1992 au processus consultatif et à l'audition des mémoires des différents groupes d'intérêts métropolitains. Son rapport

1 Picotte Y., op. cit., 1992, p.18 et p.29.

2 Gouvernement du Québec, *Guide de la planification stratégique régionale*, rédigé par le cabinet Samson, Bélair, Deloitte & Touche, Québec, Ministère du Conseil exécutif, Secrétariat aux affaires régionales, 1992.

3 Conseil régional de concertation et de développement de la région de Québec, *Planification stratégique de développement de la région de Québec (1993-1998)*, Québec, août 1993 ; Conseil régional de développement de l'Abitibi-Témiscamingue, *Plan stratégique de développement de l'Abitibi-Témiscamingue*, Rouyn-Noranda, Avril 1993 ; Conseil régional de concertation et de développement de la Gaspésie et des Îles-de-la-Madeleine, *Plan stratégique de développement de la région Gaspésie Îles-de-la-Madeleine (1993-1998)*, C.R.C.D. de la Gaspésie et des Îles-de-la-Madeleine, Décembre 1993 ; Conseil régional de développement de l'Outaouais, *Planification stratégique régionale de l'Outaouais : la démarche de planification stratégique, présentation synthèse de la planification stratégique, bilan stratégique synthèse, forces et faiblesses, planification stratégique régionale de l'Outaouais*, Hull, novembre 1993 ; Conseil régional de développement de l'Estrie, *Plan de développement de l'Estrie 1993-1998 : planification stratégique régionale*, Sherbrooke, 1993 ; Conseil régional de concertation et de développement du Bas-Saint-Laurent, *Plan stratégique régional du Bas-Saint-Laurent issu du Plan de développement (1994-1998)*, décembre 1993.

4 Conseil régional de développement de l'Île de Montréal, *Plan stratégique région Île* de *Montréal 1995-2000* , Montréal, 1994 ; Conseil régional de développement de la Côte-Nord, *Plan de développement stratégique de la Côte-Nord 1994-1999*, Baie-Comeau, 1994 ; Conseil régional de développement de la région administrative de Trois-Rivières, *Plan de développement stratégique régional : rapport de synthèse*, Trois-Rivières, 1994.

5 Andrew C., « La vie municipale et régionale », *L'année politique au Québec*, 1991-1992. En ligne. URL :http://www.pum.umontreal.ca/apqc/91_92/andrew/andrew.htm

intermédiaire, publié en janvier 1993[1], est pensé comme devant permettre de *« dégager une vision d'avenir et des voies d'action à la mesure des défis des années 2000, quant au développement de Montréal et de sa région »*[2].

La multiplication des mémoires, études et plans stratégiques de la fin des années 1980 au début des années 1990, par ces organismes ou institutions régionales et infra-régionales, témoigne de la décentralisation et de la régionalisation de l'avenir comme enjeu stratégique et politique, à travers la constitution d'une expertise et d'une capacité d'anticipation régionales.

3. La naissance d'un courant prospectif britannique

Comme au Canada et en France, les décennies 1970-1980 constituent un moment crucial. Jusqu'au années 1970, l'anticipation publique s'est principalement cantonnée aux prévisions et projections économiques et démographiques, et aux projections urbaines, avec des apparitions relatives dans le champ de l'aménagement et du développement territorial à plus grande échelle. Mais il n'existe pas de courant prospectif britannique à proprement parler. Si Ian Miles parle d'une *« scène prospective »* britannique c'est pour la qualifier de très faible en comparaison du courant français[3]. Mais, comme au Québec et au Canada, c'est dans ces décennies charnières post Trente Glorieuses, qu'un courant prospectif britannique va véritablement émerger.

3.1 L'institutionnalisation fragile d'une capacité prédictive publique

En comparaison de la deuxième vague prospective observée au Canada et en France dans les années 1970, la situation britannique est moins dynamique. Toutefois, plusieurs organismes nationaux développent un intérêt pour la prospective sociale, la prospective démographique ou encore la prospective technologique. Si l'investissement public est moindre en matière

1 Pichette C., *Rapport d'étape*, Québec, Groupe de travail sur Montréal et sa région, Janvier 1993.
2 Groupe de travail sur Montréal et sa région, *Document d'information et guide d'intervention*, Québec, 1992, p.1.
3 Miles I., « From Futures to Foresight », dans Georghiou L., Harper C., Keenan M., Miles I., Popper R., *The handbook of thecnology foresight. Concepts and practice*, Edward Elgar Publishing, 2008, p.30.

d'anticipation qu'au Canada et en France, en revanche, la connexion avec le monde privé et les universités y semble plus développée au Royaume-Uni, dans la droite ligne du régime de connaissance se structurant déjà depuis le début du XXème siècle en matière de stratégie et d'anticipation.

3.1.1 La capacité prédictive au niveau ministériel : bref intérêt pour l'anticipation planificatrice et développement de l'anticipation technologique

Le Ministère du Logement et de l'Administration Locale *(Ministry of Housing and Local Government*) a mis en place dès les années 1960 un groupe pluridisciplinaire d'économistes, de statisticiens, d'administrateurs et de planificateurs appelé « Cellule centrale pour la planification de l'environnement ». Cette cellule a développé quelques approches anticipées. Mais surtout, le Ministère du Logement et de l'Administration Locale est responsable depuis 1964 de 8 Conseils de planification économique dont le territoire couvre l'Angleterre (des conseils spécifiques existent pour l'Écosse et le Pays-de-Galles). Ces conseils produisent des études sur les problèmes économiques régionaux devant servir à l'amélioration du développement et de la croissance économique concernant leur périmètre : plusieurs de ces rapports ont investi la pratique de la prévision long-termiste[1]. Par exemple, sous la direction de Wilfred Burns, Chef du Département Planification, au sein du Ministère, une étude prospective à vocation planificatrice (cofinancée par le Conseil de Planification Économique du Sud-Est et la Conférence permanente à Londres sur la planification régionale du Sud-Est) est menée en 1968 et 1970 pour aboutir à l'élaboration du *Strategic Plan for the South East*[2]. Ce plan stratégique doit fournir la vision régionale au niveau gouvernemental pour encadrer les décisions des autorités locales, chargées de la planification, concernant le développement futur de leur région. Le programme d'expertise se décompose en plusieurs phases portant sur un diagnostic de la situation présente puis sur l'élaboration de trois projections de tendances (*« Alternative A », « Alternative B », « Alternative B2 »*) à l'horizon 1991 aboutissant à la formulation stratégique. Malgré l'utilisation de la notion « d'alternative », il n'y a pas ici d'usage de la technique des scénarios prospectifs. On voit ici le lien entre l'anticipation et la

1 Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, *Les centres de prospective et d'aménagement du territoire en Europe*, revue *Travaux et Recherches de Prospective*, n°17, Paris, La documentation française, 1971, p.69.

2 Gouvernement du Royaume-Uni, *Strategic Plan for the South East,* Report by the South East Joint Planning Team, Ministry of Housing and Local Government, London, Published by Her Majesty's Stationery Office (HMSO), 1970

planification tout d'abord mais aussi, d'autre part, entre l'anticipation et le cadrage stratégique des pouvoirs locaux.

Un deuxième ministère se montre particulièrement actif en matière d'anticipation environnementale et technologique : *the Ministry of Technology*. Sur le plan environnemental, ce ministère a notamment commandé au *Warren Spring Laboratory* une étude prospective sur la pollution de l'air[1]. Sur le plan technologique, le Royaume-Uni considère que la maîtrise du progrès technologique (plus que la planification du développement territorial) est la clef de la croissance économique et finance depuis les années 1960 des études portant sur l'anticipation du progrès technologique. Dans les années 1970, ce champ d'anticipation continue donc de se développer dans le giron du *Ministry of Technology.* Dans la foulée de *The Science and Technology Act* de 1965, est ainsi créée en 1967 *The Programmes Analysis Unit* (PAU) – regroupant 25 chercheurs de sciences sociales et de sciences expérimentales – pour réfléchir aux enjeux technologiques de demain, et travailler avec les hauts-fonctionnaires du *Ministry of Technology* (qui sera fusionné en 1970 avec le *Department of Industry and Trade*) et de *The Atomic Energy Establishment* pour améliorer le cadrage des politiques scientifiques et technologiques[2]. Si les rapports de la PAU sont confidentiels, cette unité est créée avec l'objectif affiché d'être une ressource institutionnelle pour favoriser l'innovation dans le secteur industriel britannique, mais aussi pour contribuer à la diffusion de l'innovation au sein de l'appareil administratif. Le premier directeur de la PAU, le docteur R.L. Nicholson écrit ainsi en 1971 : *« Les activités de la PAU* […] *ont servi de catalyseurs pour ces changements socio-économiques et politiques et ont contribué à les diffuser et populariser au sein de toutes les échelles de gouvernement concernées par la science »*[3]. Ayant réalisé près de 200 études et ayant travaillé au plus près de l'administration centrale, cette unité d'expertise s'est imposée rapidement comme une unité d'anticipation à long-terme (utilisant presque systématiquement des horizons de 25 ans pour ses études[4]), et d'aide à la décision en matière technologique et scientifique pour le Gouvernement[5]. En revanche, à partir du moment où le Gouvernement d'E. Heath fait adopter le « Principe Rothschild » – imposant le principe de la commande et de la contractualisation pour les activités de R&D, même pour les organisations gouvernementales – les activités de la PAU reculent considérablement jusqu'à la fermeture de

1 Council of Europe Staff, *European Yearbook 1970*, Vol. XVIII, Martinus Nijhoff éditions, 1972, p.375.
2 Smith M.Y., « The experience of the UK Programmes Analysis Unit », *Impact Assessment*, Vol. 1, n°3, 1982, p.41.
3 *« Programmes Analysis Unit activities* […] *have helped to catalyse these changes (i.e. socio-economic and political changes) and disseminate them in a pratical fashion through all levels of governmental science ».* Cité dans Smith M.Y., ibid., 1982, p.44.
4 Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, op. cit., 1971, p.71.
5 Smith M.Y., ibid., 1982, p.43-48.

l'unité en 1977[1]. Nous pouvons mentionner également qu'au sein du *Department of Industry* (1974-1979) puis du *Department of Trade and Industry* (1983-2007) deux unités sont créées pour produire des anticipations de long terme en matière économique et technologique : *the Long Term Studies Unit* et *the Longer Term Steering Group*. On doit par exemple au *Longer Term Studies Unit* un rapport sur les forces et les faiblesses du Royaume-Uni concernant le potentiel technologique[2]. Toutefois, la labellisation long-termiste est quelque peu abusive puisque, en réalité, les travaux de ces deux services d'études ne vont guère au-delà d'un horizon de cinq années[3].

Créé en 1970 par la réorganisation ministérielle de Ted Heath, le Ministère de l'environnement (*Department of the Environment*, DOE) va aussi développer une expertise en matière de projections au titre de sa compétence en *« environmental planning »*. Le ministère est divisé, à sa création, en quatorze directions, pouvant s'occuper de la planification urbaine, rurale et des transports, de l'occupation des sols, de la planification des activités minières, mais aussi accompagnant la formulation des plans stratégiques nationaux et régionaux. Au début des années 1970, le DOE obtient la responsabilité de plusieurs programmes de recherches dont *the Planning and Transport Research Advisory Council*, et *the Construction and Housing Research Advisory Council*, lesquels réalisent quelques projections dans les domaines d'expertise les concernant. Fonctionnant selon un principe d'interface interministérielle et comme ressource en expertise, ces programmes de recherches sont actifs jusqu'en 1978. Au début des années 1990, le DOE initie plusieurs projections de la composition des ménages britanniques à long-terme (jusqu'aux années 2010)[4]. Toutefois, on ne note pas dans ce ministère une activité proprement « prospective », au sens français du terme : on est bien plus sur de la modélisation prévisionnelle[5] . C'est d'ailleurs au DOE qu'on doit le modèle prévisionnel économétrique appelé communément SARUM (*System Analysis*

1 Smith M.Y., ibid., 1982, p.43.

2 Narin F., Olivastro D., *Identifying areas of strength and excellence in U.K. technology,* Great Britain. Department of Trade and Industry. Longer Term Studies Group, 1987.

3 Petit Jean M., *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, 2016, p.123.

4 Gouvernement du Royaume-Uni, *Household Projections: England 1989–2011*, Department of the Environment, London, HMSO, 1991 ; Department of the Environment, *Projections of Households in England in 2016*, London, HMSO, 1995.

5 Au Royaume-Uni, les exercices de modélisation prévisionnelle à partir de l'économétrie commencent dans les années 1960. Voir Klein L.R., Ball R.J., Hazlewood A., Vandome P., *An econometric model of the United Kingdom*, Basil Blackwell, 1961 ; Klein L.R., « The Social Science Research Council econometric model of the United States » in *Econometric analysis for economic planning*, Colston Papers 16, Butterworths, 1964 ; MacMahon C.W., « The United Kingdom : short-term economic forecasting », dans MacMahon C.W., *Techniques of Economic Forecasting*, op. cit. 1965, p.127-145.

Research Unit Model)[1]. Enfin, dans le domaine environnemental, des projections à long terme sont réalisées par *The Nature Conservancy* du Département de l'Éducation et de la Science, autour de deux sujets principaux : l'avenir des territoires forestiers jusqu'en 1980 et les conséquences à long terme sur les écosystèmes de la pollution chimique et de l'activité agricole[2].

Rappelons pour terminer que les institutions nationales chargées de l'anticipation pour la planification économique ou l'aménagement du territoire, sont soit supprimées comme *The Department of Economic Affairs* (en 1969), soit marginalisées comme *The National Economic Development Council*. En somme, malgré ce foisonnement relatif d'expériences d'anticipation, les systèmes d'anticipation britanniques restent assez faibles au niveau ministériel dans les années 1970-1980, comparativement à l'activité française ou même canadienne.

3.1.2 La difficile intégration de l'anticipation stratégique au sommet de la pyramide politico-administrative

Si les systèmes prospectifs restent relativement peu développés dans l'appareil administratif ministériel, durant ces décennies, qu'en est-il au plus haut niveau du système politico-administratif ? Suite au Livre Blanc d'octobre 1970 proposant une réforme du Gouvernement, Edward Heath initie une réorganisation de l'administration centrale, fusionnant plusieurs ministères et instaurant la création d'agences gouvernementales hors de l'administration centrale. Dans ce contexte mettant en avant l'idée de rationalisation de l'action publique, est créé un service stratégique inter-ministériel appelé *The Central Policy Review Staff* (CPRS), rattaché au *Cabinet Office* du Premier Ministre et dirigé par Victor Rothschild. Cette équipe stratégique est chargée de produire des rapports sur des secteurs sortant du champ d'étude classique des services ministériels et de proposer de nouvelles options politiques, sous l'autorité du Premier Ministre[3]. Le *Central Policy Review Staff* produit ainsi plusieurs rapports : sur la politique de recherche et développement, l'industrie informatique, le futur de Londres comme place financière ou encore sur la politique

1 Modèle de prévision économétrique qui sera ensuite utilisé pour les travaux de prévision menés en 1975 par l'OCDE sous le label *Interfuturs* dans le but d'imaginer les transformations de l'économie mondiale dans les vingt-cinq prochaines années, et pour étudier *« l'évolution future des sociétés industrielles avancées en harmonie avec celle des pays en développement ».* Hérault B., « Interfuturs : une prospective de la mondialisation », *Horizons stratégiques*, 1, n°7, 2008, p.151.

2 Council of Europe Staff, op. cit., 1972, p.375.

3 Petit Jean M., op. cit., 2016, p.120.

énergétique. Ces études ont toutes en commun d'être basées sur l'identification d'enjeux transversaux et sur un horizon long-termiste[1]. Le CPRS est donc conçu pour être un service d'étude interministériel mais est aussi pensé pour pouvoir réagir rapidement : c'est dans cette idée qu'est mis en place un *« early warnings system »* (EWS) pour anticiper les conséquences à court et moyen terme de crises imprévues et pour que les différents ministères concernés fassent remonter leurs problèmes stratégiques à traiter en urgence. Par exemple, lors de la grève des mineurs de 1971, c'est par le biais du *« early warnings system »* qu'est diffusée une note de Rothschild posant la nécessité de réorienter la politique énergétique au détriment du charbon. C'est aussi par le biais du EWS que sont débattues (avec difficulté et, en réalité, avec un manque d'anticipation certain) les questions stratégiques pour l'avenir énergétique de la Grande-Bretagne et l'équilibre du Moyen-Orient suite à la crise de 1973. De fait le système de réaction stratégique à court-terme de l'EWS court-circuite, littéralement, les activités de *horizon scanning* de long-terme du CPRS. Peter Hennessy parle même d'un *« sacré coup de poignard »*[2] pour l'anticipation à long-terme au sein même d'une structure chargée, en principe, du long-terme. Mais l'EWS ne fonctionnait pas toujours très bien en raison de la rétention d'informations sensibles de la part du Premier Ministre lui-même, mais aussi du Ministère des Finances, qui ne voulaient pas toujours que certaines informations circulent dans tout Whitehall sans contrôle[3]. Par conséquent, malgré la vocation du CPRS d'être une courroie de transmission inter-ministérielle de la connaissance stratégique et de la capacité d'anticipation, l'EWS pâtit de sa nature même : faire circuler des informations stratégiques. Ce type de savoir n'étant guère enclin à sortir de la sphère haute de la pyramide politico-administrative. En 1974, avec le changement de Gouvernement provoqué par la victoire des Travaillistes, le Conservateur V. Rothschild doit quitter la direction du CPRS. Pris dans la tourmente d'une crise qui n'en finit pas, le CPRS délaisse complètement les projections à long-terme, et est, en outre, de plus en plus perçu par l'administration comme un organisme partisan au service, désormais, des Travaillistes, ce qui délégitime sa fonction auprès de l'administration[4]. En outre, en 1974, Harold Wilson crée un autre service, appelé *Policy Unit,* au sein du *Prime Minister Office*, parasitant le CPRS du *Cabinet Office*[5] et endossant la fonction stratégique de moyen-terme (en contribuant notamment à la définition de la stratégie économique entre 1974 et 1979[6]). Margaret Thatcher supprimera finalement le CPRS en 1983 : tout d'abord Thatcher est sûre de sa ligne idéologique et stratégique et n'estime pas avoir

1 Petit Jean M., op. cit., 2016, p.120.
2 Hennessy P., « The Horizon Scanner's Craft », *Chatham House Transcript*, 23 June 2011, p.8.
3 Hennessy P., ibid., 2011, p.8.
4 Petit Jean M., op. cit., 2016, p.120.
5 Fleischer J., « Power Resources of Parliamentary Executives: Policy Advice in the UK and Germany », *West European Politics*, Vol.32, n°1, 2009, p.196-214.
6 Petit Jean M., op. cit., 2016, p.121.

besoin des inflexions suggérées par le CPRS, ni de ses remarques critiques sur son programme de gouvernement ; deuxièmement, Thatcher souhaite réduire la puissance publique et le CPRS est alors perçu comme doublement encombrant, à un moment où des *think tank*s néo-libéraux comme le *Centre for Policy Studies* ou l'*Adam Smith Institute* obtiennent davantage la confiance de Thatcher[1].

En 1976, sous le Gouvernement Travailliste est créé *the Advisory Council for Applied Research and Development* (ACARD), organisme consultatif rattaché au *Cabinet Office*, pour émettre des rapports et des recommandations concernant la politique scientifique du Royaume-Uni. A partir de 1977, l'ACARD récupère les compétences du PAU[2] et met en place un groupe d'étude *« pour étudier les progrès scientifiques actuels et conseiller le Conseil sur le travail montrant un potentiel économique et commercial à moyen et long terme »*[3]. Sous le Gouvernement Thatcher, plusieurs études à la fois diagnostiques et prospectives sont à mettre à son compte[4], sur des sujets variés mais dont le point commun est l'intérêt systématique pour l'innovation technologique et scientifique : l'informatique[5], les biotechnologies[6], la concurrence internationale[7], le lien entre la recherche universitaire et l'innovation industrielle[8], les technologies médicales[9] ou encore les évolutions scientifiques[10]. Ce qui motive les études de l'ACARD, c'est de faire le point sur la situation britannique dans les domaines concernés, d'en établir la capacité de progression, et de réfléchir à la marchandisation de la science c'est-à-dire aux potentialités marchandes de chaque domaine étudié sur le marché international, et les marges de progression. En somme, l'ACARD témoigne du changement opéré sous l'ère thatchérienne dans l'investissement politique du futur : il ne s'agit pas comme sous l'ère sociale-démocrate d'investir l'avenir – au sens providentiel du terme

1 Petit Jean M., op. cit., 2016, p.122.
2 Petit Jean M., op. cit., 2016, p.118.
3 *« To survey current scientific developments and advise the Council on work which showed commercial and economic promise for the medium and long term »* dans Advisory Council for Applied Research and Development, *Exploitable Areas of Science*, London, HMSO, 1986, p.7.
4 Essentiellement entre 1980 et 1986, puisqu'en 1987 l'ACARD est remplacé par l'ACOST (*the Advisory Council on Science and Technology*) lequel durera jusqu'en 1993.
5 Advisory Council for Applied Research and Development, *Computer Aided Design and Manufacture*, Cabinet Office, ACARD, Her Majesty's Stationary Office (HMSO), 1980 ; Advisory Council for Applied Research and Development, *Software : a vital key to UK competitiveness*, HMSO, 1986.
6 Advisory Council for Applied Research and Development, *Biotechnology : Report of the Joint Working Party of ACARD and Board for the Research Councils and Royal Society* (The Spinks Report), London, HMSO, 1980
7 Advisory Council for Applied Research and Development, *Facing international competition: The impact on product design of standards, regulation, certification and approvals*, London, HMSO, 1982.
8 Advisory Council for Applied Research and Development, *Improving research links between higher education and industry,* London, HMSO, 1983.
9 Advisory Council for Applied Research and Development, *Medical equipment*: A *Cabinet Office Publication,* ACARD, London, HMSO, 1986.
10 Advisory Council for Applied Research and Development, Advisory Board of the Research Council, *First Joint Report by the Chairmen of ACARD and ABRC*, London, HMSO, 1983 ; Advisory Council for Applied Research and Development, *Exploitable Areas of Science*, London, HMSO, 1986.

– au nom du progrès social, mais d'investir l'avenir – au sens marchand du terme désormais – au nom de la libre concurrence économique. *The Advisory Council on Science and Technology* (ACOST), qui prendra la suite de l'ACARD en 1987, continuera cette activité à cheval entre la prospective politico-scientifique et la prospection commerciale[1], mais aussi avec l'objectif de rationaliser et rendre la politique scientifique du Gouvernement britannique plus stratège, plus orientée vers le futur[2].

3.2 Agencification, externalisation et décentralisation du champ prospectif britannique

Si nous pouvons bien mentionner quelques tentatives de stabilisation d'une anticipation stratégique au plus haut de l'appareil d'État, ainsi que des expériences « prospectives » (au sens large) dans les années 1970, la dynamique reste faible et relativement marginale. Dès lors, c'est en dehors de l'administration ministérielle étatique qu'il faut chercher les traces de la prospective britannique durant cette période. En effet, ce qui caractérise le système britannique, c'est bien sa dynamique majoritairement externe à l'administration publique, par le biais d'une agencification des unités d'anticipation et d'un recours aux unités de recherche universitaires.

3.2.1 L'agencification de la capacité publique d'anticipation

Dans le domaine environnemental, des études long-termistes sont menées par le Centre d'Études sur l'Environnement (*Centre for Environmental Studies*), financé par le Gouvernement central et la Fondation Ford. Ce centre coordonne notamment, à partir de la fin des années 1960, *The Joint Unit For Planning Research*, un groupe pluridisciplinaire et inter-universitaire, chargé de mener des réflexions anticipées et transversales sur les questions urbaines et environnementales, au sens large[3]. D'abord publiées dans la revue périodique *Études Urbaines*, les analyses exploratoires de ce groupe de recherche sont ensuite regroupées dans un seul rapport intitulé *Schémas du*

1 Voir par exemple Advisory Council on Science and Technology, *Science and Technology Issues*, London, HMSO, 1991.

2 *New Scientist* Journal, « ACOST, New advisory body names its members », vol.115, n°1573, 13 August 1987, p.22 Repéré à : https://books.google.fr/books?id=bTGTqBGICCkC&printsec=frontcover&hl=fr#v=onepage&q&f=false

3 Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, op. cit., 1971, p.75.

développement de l'urbanisation, dans lequel, à partir des prévisions exploratoires antérieures, est proposé une série de recommandations politiques pour le Gouvernement britannique concernant l'évolution de l'urbanisation dans les trente prochaines années.

Dans le domaine économique, *The National Institute of Economic and Social Research* (NIESR), subventionné par le Ministère des finances, mène des activités de recherche l'amenant à s'intéresser à la prévision économique. Le NIESR est réputé pour son modèle de prévision économétrique. Avant les années 1970, cet institut utilise le modèle économétrique développé par la *London Business School*[1], mais il développera ensuite son propre modèle économétrique[2], basé sur des prévisions réalisées dans le cadre de *the National Institute Economic Review.* Baptisé NIGEM (*National Institute's Global Econometric Model*), la prévision économétrique du NIESR est construite à partir de prévisions trimestrielles et de scénarios prédéfinis, basés sur une modélisation macroéconomique combinant à l'époque entre 80 et 200 variables issues de critères comme la fiscalité, les taux de change, les prix, le marché du travail, la consommation, les salaires, ou encore le marché de l'immobilier. Reconnu pour la fiabilité de ses prévisions, le NIESR collabore de près avec le Ministère des Finances dans les années 1960 mais aussi la Banque d'Angleterre (puis l'OCDE) mais, d'influence keynésienne, le NIESR sera mis de côté par le Gouvernement de Ted Heath. Si la prévision économique constitue l'activité principale du NIESR, on lui doit aussi quelques études liées à la planification urbaine, à l'image d'une étude prospective en matière de développement urbain intitulée « Études d'économie urbaine » publiée en 1969[3].

Dans le domaine démographique, hormis les projections du Bureau Central des Statistiques (*Central Statistical Office,* CSO) et de son Bureau des Recensements et des Enquêtes Démographiques (*Office for Population Censuses and Surveys*) qui réalisent des projections démographiques pour le compte du Gouvernement, *The Government Actuary's Department* (GAD), une agence non-ministérielle mais dotée de financements gouvernementaux créée en 1919, produit également des études anticipées en matière démographique dans la deuxième moitié du XXème siècle. Le GAD obtient la responsabilité de projections démographiques nationales en 1954, et il

1 *The Centre for economic forescasting* de la *London Business School* a proposé une des premières modélisations économétriques britanniques. Voir Pepper G., *Inside Thatcher's Monetarist Revolution*, London, Plagrave-MacMillan, 1998, p.47-48.

2 Osborne D., R., « National Institute Gross Output Forecasts : A Comparison with the US Performance », *National Institute Economic Review*, Vol.88, n°1, May 1979, p.40.

3 Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, op. cit., 1971, p.77.

publiera ensuite chaque année, pour le compte du Gouvernement central, des projections démographiques jusque dans les années 2000[1]. Les projections réalisées ne concernent pas uniquement l'Angleterre mais toutes les nations du Royaume-Uni.

Concernant les questions sociales, créé en 1965 pour anticiper les changements politiques et sociaux en Grande-Bretagne, et promouvoir les connaissances en sciences sociales, *The Social Science Research Council* (SSRC) est dans les années 1970 une des institutions britanniques les plus actives en matière d'anticipation. Bénéficiant de financements publics, et ayant très vite su construire une relation de travail avec Whitehall[2] – il ne nous semble pas anodin de notifier que le premier directeur du SSRC n'est autre que Michael Young, anciennement Secrétaire du *Labour Research Department*, membre de la *Fabian Society*, et rédacteur du programme travailliste *Let us face the future* en 1945 – le SSRC profite de l'intérêt du Gouvernement travailliste pour développer ses activités à la fin des années 1960, avant d'être rattrapé par la crise économique au milieu des années 1970. Robin Matthews, Président du SSRC entre 1971 et 1975 dira d'ailleurs que sa direction a marqué *« la fin de la lune de miel pour le SSRC »*[3]. Avant de voir son budget drastiquement réduit en 1979 par le Gouvernement Thatcher[4], le SSRC a développé plusieurs activités d'anticipation, mettant sur pied dès 1965 un groupe de chercheurs, sous le nom de *The Committee on the Next Twenty Five Years* – rebaptisé ensuite *The Social Forecasting Committee*[5] – spécialisé dans la prospective sociale[6]. A la fin des années 1960 – début des années 1970, le SSRC mène de nombreuses études en matière de modélisation urbaine et sociale[7]. Par exemple, entre 1971 et 1975, le SSRC a mené un programme intitulé *« Quality of life »* sous la direction de M. Abrams et J.F. Hall, cherchant à établir des critères d'évaluation de la qualité de vie à travers l'élaboration d'un question comparant notamment les perceptions du passé du présent et de l'avenir en matière de logement, de santé, d'éducation, de niveau de vie, de territoire, de loisirs mais aussi dans le domaine du travail et la participation politique[8]. A partir d'une enquête par entretiens menée en

1 Shaw C., « Fifty years of United Kingdom national population projections: how accurate have they been? », Office for National Statistics, *Population Trends*, n°128, 2007, p.10.
2 Fox S., Gaber A., Gaber I., « SSRC/ESRC – The First Forty Years », Economic and Social Research Council, 2005, p.11.
3 Fox S., Gaber A., Gaber I., ibid., 2005, p.13.
4 Fox S., Gaber A., Gaber I., ibid., 2005, p.15.
5 Freeman C., Jahoda M., Miles I., *Progress and problems in social forecasting: disciplinary contributions to an interdisciplinary task,* Social Science Research Council, January 1976, p.5.
6 Miles I., ibid., 2008, p.31.
7 Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, op. cit., 1971, p.82.
8 Abrams M., Hall J.F., *Quality of Life 1971-1975*, *Pïlot 2,* Social Science Research Council. Survey Unit, October/November 1971. UK Data Service. SN: 248, http://doi.org/10.5255/UKDA-SN-248-1 ; Abrams M., Hall J.F. *Quality of Life: Urban Britain, 1973*. Social Science Research Council. Survey Unit, January 1975, UK Data Service. SN: 249, http://doi.org/10.5255/UKDA-SN-249-1 ; Abrams M., Hall J.F., *Quality of Life. Urban Britain*

juillet 1970 auprès des jeunes, adultes et « élites » britanniques, le SSRC publie en 1974 une étude intitulée *Future in Britain*[1]. Les questions posées aux interviewés portent sur leur vision des changements passés depuis 1955, sur leur perception (positive ou négative) du futur, sur les libertés politiques, les mœurs ou encore l'économie. *The Social Forecasting Committee* est aussi connu pour avoir organisé des séminaires consacrés à la « prévision sociale » (*social forecasting*)[2]. A partir de leurs séminaires de prévision sociale, *The Committee* publie en 1976 un document intitulé *Progress and problems in social forecasting*, dans lequel il explique que les *Futures studies* doivent servir de cadre structurant pour les réflexions futures et les débats publics sur les questions sociales[3], traduisant la circulation des conceptions nord-américaines au Royaume-Uni. Ce document préconise également l'usage et l'amélioration de la modélisation pour renforcer la rigueur des anticipations[4]. Mentionnons enfin une étude du SSRC, menée par entretiens individuels, entre octobre 1973 et février 1974, portant spécifiquement sur la perception politique du changement. Intitulée *Protest, Dissatisfaction and Change*[5], et rendue publique en 2014 seulement, cette étude essaie d'identifier des trajectoires politiques de perception du passé, du présent et du futur. Devenu *The Economic and Social Research Council* en 1983, pour correspondre à la vision économique de Margaret Thatcher, cet organisme continue encore aujourd'hui de développer des études portant sur la projection dans l'avenir à travers, entre autres, *the Global Environmental Change Programme*.

Comme on peut le constater avec ce bref tour d'horizon, si quelques ministères et départements de l'État central mènent par eux-mêmes des projections et des études d'anticipation, l'État délègue de plus en plus cette compétence à des organismes fonctionnant comme des agences publiques.

1975, Social Science Research Council. Survey Unit, January 1977, UK Data Service. SN: 915, http://doi.org/10.5255/UKDA-SN-915-1

1 Social Science Research Council. Survey Unit. *Future in Britain Survey, 1970*. SSRC, Survey Unit, January 1974, UK Data Service. SN: 60, http://doi.org/10.5255/UKDA-SN-60-1

2 Miles I., art. cit., 2008, p.31.

3 Freeman C., Jahoda M., Miles I., op. cit., 1976, p.9.

4 Freeman C., Jahoda M., Miles I., op. cit., 1976, p.8.

5 Marsh A.J., *Protest, Dissatisfaction and Change, 1973-1974*, Social Science Research Council. Survey Unit, 2014, UK Data Service. SN: 672, http://doi.org/10.5255/UKDA-SN-672-1

3.2.2 Externalisation de la capacité d'anticipation et développement d'un style prospectif britannique entre technological forecasting et foresight

En dehors de l'administration centrale et des agences publiques, plusieurs organisations britanniques investissent l'anticipation durant ces décennies. Parmi les organisations qui investissent de manière conséquente ce champ d'étude, les universités anglaises sont en grand nombre, dans la parfaite tradition britannique déjà observée au début du XXème siècle.

Au niveau universitaire, dans la recherche en matière de planification, *The Regional Studies Association*, adossée à l'Université du Sussex, organise des séminaires et des groupes d'études, se positionnant comme un forum pour l'échange des idées et des pratiques concernant la planification régionale et les domaines connexes. L'association organise par exemple en avril 1969 une conférence intitulée « Prévision et planification régionale » à l'Université du Sussex et diffuse ses réflexions via *the Journal of the Regional Studies Association*. Au *Department of Land Economy* de l'Université de Cambridge, est également mis en place un programme de recherche à destination des régions, visant à l'établissement de *« modèles de projection »*[1] portant sur l'usage des sols, l'économie agricole, les transports, les ressources naturelles et plus généralement le développement urbain[2]. En 1970, un ouvrage de synthèse sur ces questions, intitulé *Projections en ce qui concerne l'agriculture et les produits alimentaires en Europe,* est publié avec la collaboration de l'Association Scientifique Européenne pour la Prévision Économique à moyen et long terme. L'Université de Londres n'est pas en reste. Via son Collège d'économie rurale, elle met en place un programme de recherche comparatif sur l'usage des sols à travers un cadrage socio-économique, visant à anticiper les changements dans le monde agricole, ce qui aboutit notamment à la publication d'un rapport prospectif intitulé « Besoins futurs en sol agricole au Royaume-Uni jusqu'à l'an 2000 ».

Mais c'est dans le domaine des projections en matière technologique, que le Royaume-Uni va se singulariser, et dessiner ce qui semble aujourd'hui caractériser « l'école britannique » en

1 Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, op. cit., 1971, p.86.
2 Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, op. cit., 1971, p.85.

matière d'anticipation. Deux universités se distinguent tout d'abord. Il s'agit du *Centre for Scientific and Technological Affairs* de l'Université de Bath, qui travaille particulièrement sur le rapport entre science et société et *The Centre for Industrial Innovation* de l'Université de Strathclyde, qui œuvre, comme son nom l'indique, sur des projections en matière d'innovation dans le domaine industriel. Concernant le secteur des télécommunications, hors du secteur universitaire, la prospection de long terme est laissée à *The Post Office*, où cette compétence est partagée entre le Bureau des statistiques et de la recherche de la Direction centrale des Postes, le Département marketing, et la Division « Études à long terme » de la Direction des télécommunications[1]. Les études long-termistes qui sont menées par *The Post Office* portent sur les facteurs technologiques et l'évolution de l'environnement de la demande concernant les secteurs des postes et des télécommunications. Les méthodes principalement utilisées sont la technique de la prévision (en démographie, sur les revenus par habitants, sur la demande, et autres) et l'usage de modèles économétriques pour l'identification des séries temporelles[2]. Deux principales études ont été ainsi menées à la fin des années 1960-début des années 1970, intitulées « Le réseau de base du Royaume-Uni » et « Services des données »[3].

Mais la plus connue et la plus importante des institutions qui contribuent, durant ces décennies, au développement de l'intérêt pour la notion de *science and technological forecasting,* est *the Science Policy Research Unit* (SPRU), créée en 1966 par l'Université de Sussex, à l'initiative de Christopher Freeman, économiste reconnu du *National Institute for Economic and Social Research* (NIESR)[4]. SPRU s'intéresse aux facteurs du changement sur le long-terme, en mettant particulièrement l'accent sur le rapport entre la science et l'innovation à travers un vaste programme d'étude, initié dans les années 1970 et intitulé *The Social and Technological Alternatives For the Future* (STAFF)[5]. Publiant une revue intitulée *Research Policy* dans laquelle sont développées des réflexions sur le progrès technologique et le changement, SPRU se fait également connaître par son intérêt pour l'élaboration de scénarios, sous le nom de *Images of the Future*. A travers ces publications, SPRU apparaît comme un des principaux centres de recherches

1 Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, op. cit., 1971, p.73.
2 Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, op. cit., 1971, p.73.
3 Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, op. cit., 1971, p.74.
4 Cet entrelacement permanent des acteurs universitaires, administratifs et consultants témoigne qu'il s'agit bien d'un champ prospectif structuré en réseau, contredisant là l'idée communément répandue d'un « vide » prospectif au Royaume-Uni, à cette époque. Mieux, il s'agit d'une circulation internationale des idées, puisqu'une autre figure de premier plan de l'anticipation britannique, Andrew Shonfield, est à la fois Président du SSRC et Vice-président de l'Association Internationale Futuribles, montrant les liens étroits entre les réseaux britanniques et français.
5 Miles I., art. cit., 2008, p.32.

interdisciplinaires dans le domaine de la politique scientifique et technologique et qui va jouer un rôle crucial dans le développement de la prospective, notamment dans les années 1970-1980[1]. SPRU innove en combinant la modélisation informatique aux sciences sociales pour élaborer ses scénarios prospectifs[2]. Témoignant de l'intense activité de théorisation et d'application de ces nouvelles approches pour le Royaume-Uni, SPRU publie de nombreuses études des années 1970 aux années 1980 : *The Art of Anticipation* (1975)[3], ouvrage dans lequel les chercheurs et experts de SPRU proposent un cadre théorique pour l'anticipation ou encore *World Futures : The Great Debate* (1978)[4], qui constitue une mise en application des réflexions du précédent ouvrage du SPRU, en proposant quatre scénarios prospectifs pour l'avenir du développement à l'échelle globale. Ces quatre scénarios sont basés sur une double opposition recoupant quatre *« profils de futurs »* : « forte inégalité » / « faible inégalité » et « forte croissance » / « faible croissance »[5]. Bénéficiant de la notoriété acquise par SPRU grâce à ces deux ouvrages, la méthode par scénario du SPRU est retenue par *The United Nations Institute for Training and Research* (UNITAR) pour réaliser une anticipation à l'échelle mondiale, publiée en 1978 sous le nom de *Project on the Future*[6].

Alors que l'arrivée des néo-conservateurs et néo-libéraux au pouvoir en 1979 marque le démembrement progressif des institutions prospectives nationales et la diminution du « marché » de l'anticipation, basé sur la notion de régulation du futur, au profit de la « main invisible » chère à Margaret Thatcher, SPRU reçoit cependant commande, en 1983, d'une étude sur les domaines scientifiques prometteurs de la part de l'ACARD[7]. Cette étude va prendre le nom de *« Project Foresight »*. C'est probablement la première occurrence au Royaume-Uni de la notion de *foresight*, utilisée par SPRU pour distinguer ce nouveau projet des anticipations menées précédemment sous la labellisation de *technological forecasting*, focalisée sur la modélisation savante et prédictive, alors que, dans ce nouveau projet, il s'agit davantage d'être dans une posture qualitative de compréhension de signaux indiquant une potentialité de développement[8]. De fait, ce projet se

1 Martin B.R., « The origins of the concept of « foresight » in science and technology : an insider's perspective », *Technological Forecasting & Social Change,* n°77, Elsevier, 2010, p.1440.
2 Miles I., « Scenario Analysis : identifying ideologies and issues », dans Unesco, *Methods for development planning : scenarios, models and micro-studies*, Paris, The Unesco Press, 1981, p.35.
3 Encel S. (dir.), *The Art of Anticipation. Values and Methods in Forecasting*, SPRU, Wiley-Blackwell, 1975.
4 Freeman C. Jahoda M., *World Futures : The Great Debate,* SPRU, Martin Robertson Edition, 1978.
5 Miles I., art. cit., 1981, p.36.
6 UNITAR, *Project on the Future. Technology, domestic distribution and North-South relations, Progress Report*, New York, 1978 ; Chichilnisky G., Cole S., « A model of technology, domestic distribution and North-South relations ». *Technological Forcasting and Social Changes*, Vol.13, n° 4, May 1979, p.297-320.
7 Martin B., art. cit., 2010, p.1439.
8 Martin B., art. cit., 2010, p.1440.

rapproche sur le plan épistémologique de la notion de « prospective » chère au courant français depuis Gaston Berger et De Jouvenel. La notion de *foresight*, qui ne sera véritablement clarifiée et théorisée par les experts du SPRU qu'à la toute fin des années 1980, se situe donc entre l'idée typiquement anglo-saxonne du *technological foresight* (notamment depuis les travaux de la RAND Corporation) et l'idée typiquement française de la prospective. Toutefois, le rapport final de SPRU, dirigé par Ben Martin et John Irvine et intitulé *Foresight in Science : Picking the Winners*[1] suggère une régulation publique de l'innovation qui n'est guère du goût de M. Thathcher et, de fait, le rapport n'aura qu'une influence limitée sur le *Cabinet Office* (même si l'ACARD puisera allégrement dans *Picking the Winners* pour rédiger son propre rapport *Exploitable Areas of Science* en 1986)[2]. Pour terminer, cet ouvrage de SPRU contribue tout de même à son internationalisation, en attirant l'intérêt du Gouvernement néerlandais qui commande alors une étude sur les mêmes enjeux à SPRU et, enfin, si l'écho de cette étude est limitée auprès de l'appareil thatchérien, SPRU sera sollicité, dans les années 1990, pour la relance d'un programme prospective britannique, à l'aune des compétences montrées lors du rapport de 1983-1984[3].

3.2.3 Une fragile régionalisation de la capacité prédictive au Pays-de-Galles

Pour les régions, le contexte des années 1970-1980 est plutôt complexe au Royaume-Uni. Si la fin des années 1960 s'achève sur les prémices d'une prise en compte, par le centre londonien, des spécificités du développement régional, notamment en ce qui concerne les nations périphériques comme l'Écosse ou le Pays-de-Galles, la reprise en main centralisatrice de Edward Heath au début des années 1970 marque un coup d'arrêt à ce mouvement de décentralisation. Le retour des Travaillistes à la fin des années 1970 marque un (court) regain d'intérêt pour la régionalisation, notamment au Pays-de-Galles – regain d'intérêt caractérisé par la création de *The Welsh Development Agency* et de *The Development Board for Rural Wales*, en 1976 – dans un contexte de nationalismes croissants dans les périphéries. Après l'échec du référendum sur l'indépendance du Pays-de-Galles de 1979, arrive le long règne de Margaret Thatcher, caractérisé par une centralisation continue du pouvoir conjuguée à un étouffement des pouvoirs locaux et une privatisation des compétences publiques. En termes d'investissement politique de l'avenir, et de développement d'un système régional d'anticipation, ces évolutions politiques ne vont évidemment pas être sans conséquences sur la dynamique galloise. Ainsi, alors que la province galloise connaît à

1 Irvine J., Martin B., *Foresight in Science : Picking the Winners*, London, Frances Pinter, 1984.
2 Petit Jean M., op. cit., 2016, p.123.
3 Martin B., art. cit., 2010, p.1443.

cette époque d'intenses mutations sociales et économiques[1], la reconnaissance institutionnelle galloise semble bien présente mais fragile, positionnant la tendance britannique à l'encontre de la dynamique de régionalisation observée de manière presque continue en France et au Canada des années 1970 aux années 1990. Pourtant, les occurrences d'initiatives prospectives régionales ou régionalistes, de la part des institutions galloises, sont relativement fréquentes, particulièrement dans le domaine économique et les enjeux du développement territorial. Quelques institutions publiques régionales se distinguent ainsi par leurs activités en matière d'anticipation territoriale, mais ces pratiques prévisionnelles restent peu systématisées – reflétant une capacité politique institutionnelle encore trop peu affirmée pour pouvoir structurer une capacité prédictive intégrée.

L'organisation galloise la plus active en la matière, durant ces décennies, est probablement *the Welsh Development Agency* (WDA), rattachée au Secrétariat d'État aux Affaires Galloises. Créée en 1976, à la suite du *Welsh Development Agency Act* (1975), cet organisme a pour objectif de *« contribuer au développement économique du Pays-de-Galles »*, *« de favoriser la productivité et la compétitivité internationale des industries galloises »*, et de *« contribuer à l'amélioration de l'environnement gallois »*[2]. Dans le cadre de ces objectifs généraux, *the Welsh Development Agency* va développer toute une activité d'expertise à dimension rétrospective mais aussi à dimension prospective. Après avoir établi un diagnostic territorial de la situation galloise dès 1976 (rapport mettant notamment l'accent sur les enjeux environnementaux et énergétiques des évolutions du secteur minier)[3], elle publie deux ans plus tard sa stratégie de développement pour l'avenir du Pays-de-Galles[4]. A partir de 1977, WDA publie régulièrement une brochure, intitulée *Wales Ahead*, dans laquelle elle communique sur ses activités et les enjeux de développement gallois. En 1984, est publié un plan stratégique sur un horizon de six ans, dans lequel l'agence galloise émet un certain nombre de recommandations en matière de politique régionale, toujours avec en ligne de mire l'amélioration des conditions de développement économique pour l'avenir de la province[5]. En 1987, WDA rédige d'ailleurs un rapport de synthèse sur l'identification des conditions de la modernisation économique du Pays-de-Galles[6], puis en 1989, WDA publie une réflexion prospective sur l'avenir des territoires ruraux de la province galloise[7]. Enfin, après s'être intéressée

1 Johnes M., op. cit., 2012, p.342-411.
2 Welsh Development Agency, *Accounts 1992-1993*, « Foreword », London, HMSO, 16 July 1993, p.1.
3 Welsh Development Agency, *The Changing Face of Wales,* Cardiff-Pontypridd, WDA, Wales Tourist Board, 1976.
4 Welsh Development Agency, *The strategy of the Welsh Development Agency for the provision of finance and advice to industry in Wales*, Pontypridd, WDA, 1978.
5 Welsh Development Agency, *Corporate plan 1984-1990*, Cardiff, Pearl House, WDA, 1984.
6 Welsh Development Agency, *Wales : the modernising of an economy*, Cardiff, WDA, 1987.
7 Welsh Development Agency, written by Asby J., *Prospects for rural prosperity*, Carmarthen, Dyfed County Council, Pontypridd, 1989.

au lien entre planification urbaine et planification énergétique en 1990[1], l'agence de développement du Pays-de-Galles publie trois rapports consécutifs en 1992, portant l'un sur les conditions du déclin et de la régénérescence des industries galloises, l'autre sur le potentiel et le rôle des innovations scientifiques et technologiques sur le plan économique, et le dernier sur les enjeux énergétiques et environnementaux du Pays-de-Galles[2]. Mentionnons pour terminer le bilan de cette période la publication, en 1993, d'un rapport rédigé par Janet Smith sur le potentiel du secteur de la formation dans le développement futur des régions européennes[3].

Créé au même moment que *the Welsh Development Agency*, *the Development Board for Rural Development* (DBRD) mène à partir des années 1980 quelques études utilisant la projection et l'anticipation pour le développement économique des territoires ruraux de la province galloise. Le centre de la province étant éloigné des axes de communications, les premiers rapports du DBRD s'intéressent aux enjeux des transports : un rapport publié en 1981 sur les besoins en transports ferroviaires et aériens pour le *« Mid-Wales »*[4], puis un document énonçant des recommandations en matière de politique de transport rédigé en 1986[5]. Concernant l'économie de ce territoire en recomposition, on doit au DBRD toute une série d'études sur les secteurs productifs du *« Mid-Wales »* rural, en 1984, sous le titre général de *Welsh Country Products*. Ces différents rapports, portant sur les technologies, le textile, la bureautique, les machines ou encore l'alimentaire, aboutissent à la publication de documents plus généraux avec *Mid Wales, a new Wales* en 1986[6] et *Mid Wales Development* en 1987[7]. Au début des années 1990, le DBRD utilise le nouveau terme à la mode dans l'expertise économique en publiant une « stratégie » pour le Centre-Galles en 1991, déclinée en 1994 au secteur ferroviaire[8].

1 Welsh Development Agency, *Town plans – energy plans : a report to the Welsh Development Agency on the rational use of energy in urban regenration*, Cardiff, WDA, 1990.
2 Welsh Development Agency, *Industrial decline and recovery : the Welsh perspective*, Research and Economics Department, WDA, 1992 ; Welsh Development Agency, *Advances Wales*, Cardiff, WDA, 1992 ; Welsh Development Agency, *The Welsh energy project : the energy market and the environment in Wales*, Cardiff, WDA, 1992.
3 Welsh Development Agency, written by Smith J., *Training for regional development,* Pontypridd, WDA, 1993.
4 Development Board for Rural Wales, Steer Davies Gleave, *Mid Wales rail and air transport study*, London, Steer, Davies & Gleave Ltd, 1981.
5 Development Board for Rural Wales, *Mid Wales development : Roads policy statement*, Newtown, 1986.
6 Development Board for Rural Development, *Mid Wales : a new Wales*, Powys, Datblygu'r Canolbarth, 1986.
7 Development Board for Rural Development, *Mid Wales Development*, Powys, Bwrdd Datblygu Cymru Wledig, 1987.
8 Development Board for Rural Wales, *Strategy for the 1990's : rural Wales*, Newtown, 1991 ; Development Board for Rural Wales, *A strategy for mid Wales railways after privatisation : final report*, executive summary September 1994, Steer Davies Gleave Ltd, 1994.

Durant ces décennies charnières, le *Welsh Office* participe aussi à l'effort d'anticipation pour la province. On lui doit en 1978 deux rapports comportant une dimension projective et stratégique. Le premier consiste en une revue des tendances démographiques et une projection de ces tendances[1], dans la droite ligne de la pratique du *« population forecasting »* développée depuis longtemps par les institutions statistiques britanniques. Le second, rédigé avec *the Department of Health and Social Security* du Gouvernement central et *the Scottish Home and Health Department*, porte sur l'anticipation des besoins et des enjeux concernant les effectifs du secteur médical pour le Pays-de-Galles, à l'horizon des vingt prochaines années[2]. Outre la présentation des perspectives d'avenir pour le secteur médical (*future prospects*), et l'usage du *forecasting* pour la qualification des besoins en personnel médical, ce rapport identifie plusieurs domaines dans lesquels l'investissement en recherche doit être favorisé et accentué. En 1988, le *Welsh Office* et le *Department of Education and Science* de Londres rédigent conjointement un « programme national » pour l'innovation technologique[3]. On doit enfin au *Welsh Office*, en 1989, l'affinement infra-régional de projections démographiques (*population forecasting*), en collaboration avec le service statistique du Gouvernement central[4].

Pour achever ce tour d'horizon gallois, la DATAR estime dans son recensement des organisations prospectives, en 1971, que le Bureau Gallois des Services de Planification (*Welsh Planning Office Services*) mène des activités d'expertise ayant recours aux projections – mais les rapports que nous avons pu retrouver semblent davantage se situer dans une expertise de type rétrospective et diagnostique que prospective et stratégique. Selon la DATAR également, quelques unités de recherche de l'Université du Pays-de-Galles (*Wales University*) sont mises à contribution à cette époque, notamment au *Department of Economics* de Cardiff et au *Department of sociology and social anthropology* de Swansea, qui ont tous les deux développé des études s'intéressant à des évolutions socio-économiques futures. Mais cela faisait davantage partie de programmes de recherche universitaires que d'un programme systématisé et structuré d'anticipation à des fins d'aide à la décision pour le Gouvernement. On trouve également *the Higher Education Funding Council for Wales*, qui, au début des années 1990, investit la question de la prospective

1 Welsh Office, *1976 based home population projections for the counties of Wales,* Cardiff, Wales, 1978.
2 Department of Health and Social Security, Scottish Home and Health Department, Welsh Office, *Medical manpower - the next twenty years : a discussion paper*, London, HMSO, 1978.
3 Department of Education and Science, Welsh Office, *National Curriculum - Design and Technology Working Group*, Interim Report, London, 1988.
4 Welsh Office, UK Government Statistical Service, *Based population projections for the counties of Wales*, Cardiff, Welsh Office, Economic and Statistical Services, 1989.

technologique[1] : cet organisme semble d'ailleurs à l'origine d'une des premières occurrences de la notion de *« technology foresight »* au Pays-de-Galles. Mentionnons pour terminer les rapports du Secrétariat d'État aux Affaires Galloises. Tout d'abord, *The Warnock Report*, co-rédigé en 1978 par le Secrétariat d'État aux Affaires Galloises[2], est basé sur toute une série de projections, tant en termes du public ciblé que des besoins en équipements. Deuxièmement, *Wales, the Way Ahead*[3], un autre document du Secrétariat d'État aux Affaires Galloises rédigé en 1967 (document dont nous avons déjà parlé plus en détail au chapitre IV), fait office de document planificateur et prospectif pour toute la décennie 1970. Le fait qu'un document rédigé à la fin des années 1960 et réimprimé en 1971 fasse office de document général de planification nous semble révélateur de la fragile institutionnalisation d'une capacité prédictive provinciale au Pays-de-Galles.

Ce tour d'horizon des institutions réalisant des anticipations territoriales au Pays-de-Galles des années 1970 au début des années 1990 montre bien deux choses : premièrement, l'anticipation territoriale est utilisée à chaque fois dans une perspective d'aide à la décision ou de défense d'intérêts territoriaux ; deuxièmement, somme toute, quelques organisations seulement développent de manière systématisée des programmes d'anticipation, et le terme *« foresight »*, caractéristique de l'influence de la notion de « prospective », n'arrive qu'au début des années 1990 au Pays-de-Galles.

*

* *

Après avoir vu au chapitre V que la réorganisation des ordres territoriaux, caractéristique des années 1970-1980, se fait partout au nom du changement et de l'adaptation à l'avenir, ce chapitre VI permet d'observer que cette réorganisation territoriale s'accompagne d'une reconfiguration des systèmes et des modes d'anticipation utilisés dans les domaines du développement économique et de l'aménagement du territoire. Deux principales conclusions ressortent de ce chapitre. Tout d'abord, les décennies 1970-1980, jusqu'au début des années 1990, sont marquées dans les trois territoires étudiés par un mouvement général, partagé, de

1 Higher Education Funding Council for Wales, *Technology Foresight initiative,* Cardiff, 1995 ; Welsh Funding Councils, *Technology Foresight Initiative*, Cardiff, 1996.

2 Secretary of State for Education and Science, Secretary of State for Scotland, Secretary of State for Wales, *The Warnock Report, Special Educational Needs*, *Report of the Committee of Enquiry into the Education of Handicapped Children and Young People*, London, HMSO, 1978.

3 Secretary of State for Wales, *Wales : the Way Ahead*, July 1967, London, HMSO, Cmnd.3334, 1971.

décentralisation de la capacité prédictive, sur le plan symbolique et sur le plan instrumental : à la fois le centre politique perd son monopole de légitimité à prédire et garantir l'avenir, à la fois le centre politique territorialise et décentralise cette capacité prédictive au sein d'institutions régionales portées par des mobilisations territoriales croissantes. Deuxièmement, l'analyse plus détaillée de cette décentralisation générale de la capacité de planification et d'anticipation de l'avenir montre que, durant ces décennies, trois modèles différenciés émergent dans les trois territoires étudiés. Ces modèles ont en commun de partager certaines valeurs et pratiques mais, en raison de contextes politiques, historiques et géographiques différents, ces modèles se différencient dans leur évolution et leur application, notamment sur la fin de la période étudiée.

Un courant commun de décentralisation de la capacité prédictive

Du début des années 1970 au début des années 1990, on observe au Canada, en France et en Grande-Bretagne, que les systèmes prédictifs centralisés structurés durant les vingt précédentes années entrent dans une phase de décentralisation, caractérisée tout d'abord par l'émergence d'institutions régionales capables, petit à petit, de prendre en main une expertise de l'avenir, deuxièmement, par une externalisation croissante de la capacité prédictive au sein de *think tanks* ou d'agences publiques non-ministérielles, et troisièmement par une généralisation de la pratique de la contractualisation tant du plan que des études prospectives et stratégiques. Ainsi, il ressort de manière frappante que l*'externalisation* de la capacité prédictive correspond à un moment où les États centraux sont mis en difficulté (en termes de capacité et de légitimité) par la crise de long-terme des années 1970. Il ressort également de manière frappante que la *décentralisation* de la capacité prédictive et, plus précisément, sa régionalisation au Québec, en Bretagne et au Pays-de-Galles, accompagne la *régionalisation* générale des enjeux territoriaux et des administrations publiques dans les trois territoires étudiés. Ceci mettant une nouvelle fois en lumière la dimension politique de la capacité prédictive : toute évolution institutionnelle repose sur l'investissement politique de l'avenir des mobilisations territoriales.

Trois modèles différenciés de décentralisation de la capacité prédictive

Ce mouvement général est commun aux trois territoires étudiés, mais l'analyse détaillée permet de saisir des nuances voire des contradictions dans la dynamique politique observée, et permet de dégager trois modèles de décentralisation de la capacité prédictive.

Le modèle français : contractualisation et prémices de régionalisation de la capacité prédictive pour l'aménagement du territoire

En France, la capacité prédictive s'est énormément développée dans les années 1960 au service de la planification nationale, puis régionale. Sur le plan institutionnel, la régionalisation française est le résultat des jeux d'influence entre les pouvoirs périphériques et l'administration étatique, mais il apparaît, au regard des chapitres précédents, que la régionalisation reste avant tout *« un mode de contrôle de l'espace territorial »*[1] par l'État. Il apparaît aussi néanmoins que cette dynamique quasi-continue de régionalisation s'accompagne des prémices, modérés, d'une capacité régionale de prédiction stratégique et planificatrice. En Bretagne, l'Établissement Public régional puis le Conseil régional travaillent à s'inscrire comme héritiers du CELIB et cherchent à se positionner en animateurs du territoire malgré des moyens et des effectifs restreints, empêchant de déployer une réelle capacité prédictive régionale.

Le modèle britannique : régionalisation fragile, recentralisation et externalisation d'une capacité prédictive technologique et stratégique

Au Royaume-Uni, les années 1970-1980 sont marquées par la domination politique des *Tories*, préférant la « main invisible » du marché à la régulation publique de l'économie. Hormis l'intermède travailliste de la fin des années 1970, le modèle britannique qui se dessine à l'époque se situe aux antipodes du modèle français : moins de planification et une anticipation davantage tournée vers l'innovation technologique que vers l'aménagement général des territoires. Heath puis Thatcher n'auront de cesse de réduire la portée des institutions planificatrices et de délester les institutions publiques de leur capacité de contrôle de l'avenir par l'anticipation et la planification. Pourtant, dans un contexte de nationalisme croissant à la fin des années 1970, le Pays-de-Galles obtient de nouvelles institutions régionales, et maintient, même sous Thatcher, une activité de prospection stratégique relativement fréquente, mais faiblement intégrée.

Le modèle canadien : provincialisation et prémices d'une régionalisation de la capacité prédictive pour le développement économique

La situation canadienne, et plus encore la situation québécoise, apparaissent comme constituant un modèle intermédiaire entre celui de la France et celui du Royaume-Uni. Au Canada, dans un contexte inter-gouvernemental sous tension entre Québec et Ottawa, l'administration provinciale se saisit des *futures studies* comme instrument d'anticipation au profit du développement économique.

1 Calvi G., « Régionalisation et participation : l'exemple de l'application de la réforme régionale du 5 juillet 1972 en Lorraine et en Champagne-Ardenne », dans CURAPP, *Variations autour de l'intérêt général*, Paris, PUF, vol.1, 1978, p.116.

Porté par un souverainisme influent à la fin des années 1970, Québec s'en saisit également au nom du développement économique et technologique, dans la lignée anglo-saxonne, mais aussi au nom de l'aménagement du territoire, dans la lignée française. Les régions périphériques québécoises, portées par des mobilisations territoriales ascendantes, obtiennent de Québec certaines fonctions stratégiques destinées à favoriser le développement économique régional. Cela s'accompagne par la structuration d'un champ prospectif québécois, doté d'institutions et de réseaux relativement bien développés.

Conclusion de la troisième partie

Le modèle majeur d'anticipation stratégique qui se développe des années 1940 aux années 1960 est basé sur une centralité du pouvoir politique, en particulier de l'État, dans le jeu territorial et dans la structuration d'institutions chargées de l'anticipation. La crise des hydrocarbures fragilise le modèle interventionniste keynésien. Avec la fragilisation de ce modèle d'État et d'action publique, le champ institutionnel de la production d'énoncés anticipés se transforme. En France et au Canada, et notamment au Québec, tandis que les politiques planificatrices descendantes ne rencontrent plus le succès qui était le leur, l'appareil étatique central cherche à se déconcentrer, et se déleste de son monopole de la prédiction.

D'une manière générale, en Europe comme au Canada, à l'exception du Royaume-Uni, cette période est également caractérisée par la montée en puissance des mobilisations périphériques et par l'obtention de nouvelles compétences pour les pouvoirs régionaux. Ceux-ci vont investir progressivement, avec des moyens limités, le champ de l'anticipation – lequel leur avait déjà permis de s'affirmer dans le jeu politique territorial durant les décennies précédentes. En raison de moyens limités, en ressources humaines, en compétences et en budget, ces pouvoirs régionaux nouvellement créés vont développer un style d'anticipation essentiellement basé sur la mobilisation des « forces vives » du territoire et par l'animation des processus stratégiques de développement économique régionaux.

Effets de convergence :

1. Les années 1970-1980 sont caractérisées par une remise en question du modèle d'État Providence keynésien, ce qui entraîne une évolution des modes d'action publique au profit de la *contractualisation, de la décentralisation voire de la privatisation*.

2. Cette évolution du modèle d'action publique se caractérise aussi par une perte du monopole étatique de l'anticipation, entraînant *une diversification et une multiplication des énonciateurs légitimes du futur.*

3. Enfin, on assiste à une montée en puissance des mobilisations périphériques, provoquant *une territorialisation et une régionalisation progressive de l'anticipation stratégique*.

Contractualisation, décentralisation, privatisation :

En France, en Grande-Bretagne comme au Canada, les mutations socio-économiques des années 1970 entraînent une transformation des systèmes de planification du développement économique territorial. Jusqu'alors basés sur la centralité de l'administration publique, conformément au prisme social-démocrate globalement dominant durant les décennies précédentes, les modèles rigides et hiérarchiques de planification sont progressivement remis en cause, et délaissés au profit d'actions planificatrices plus ponctuelles, et, surtout, au profit d'une contractualisation de l'aménagement avec des institutions régionales nouvellement renforcées. De fait, d'une manière générale, les années 1970-1980 sont caractérisées par une institutionnalisation des pouvoirs régionaux, obtenant une légitimité nouvelle par la contractualisation de l'aménagement, et par l'animation régionale du développement économique.

Multiplication des énonciateurs légitimes du futur :

Les années 1970-1980 sont donc marquées par une transformation du champ de l'anticipation planificatrice centralisée, concurrencée au niveau international par l'apparition d'organismes internationaux et au niveau national par une conjoncture économique et politique défavorisant les approches étatistes. Généralement présentée par les commentateurs de la prospective comme une période de « crise du futur », il nous apparaît désormais que, bien plus qu'une crise, il s'agit plutôt d'une recomposition du champ de l'énonciation de l'avenir, caractérisée par un phénomène de diversification et de multiplication des acteurs de l'anticipation.

Régionalisation progressive de l'anticipation stratégique :

Au Royaume-Uni, au Canada et en France, ces décennies sont, enfin, caractérisées par une reconfiguration générale des architectures institutionnelles, entre territorialisation accrue de l'État et montée en puissance des régions périphériques. Cette période se caractérise donc aussi par une contestation d'une vision du changement uniquement insufflé par le centre étatique. L'approche hiérarchique et exogène du développement territorial étant désormais délaissée, les pouvoirs locaux et régionaux vont se saisir de leurs nouvelles compétences de production de connaissance territoriale et d'animation locale du développement pour investir, de manière relative aux capacités

politiques obtenues, le champ de l'anticipation stratégique, en développant des styles politiques qui s'affirmeront durant les décennies suivantes.

Effets de divergence :

S'en tenir à ce constat général d'une convergence tendancielle à la décentralisation et la régionalisation du futur, reviendrait à masquer les différences importantes, voire les oppositions, observées dans les trois cas étudiés.

1. Sur le plan institutionnel, on note *une différenciation de la territorialisation du pouvoir*. La situation évolue en effet de manière très différente que l'on soit en Bretagne, au Québec ou au Pays-de-Galles : ces espaces politiques périphériques n'obtenant absolument pas des compétences de même niveau.

2. Sur le plan territorial, on constate *une opposition entre les modèles de gouvernement du territoire* : quand la France fait le choix de la décentralisation, le Royaume-Uni fait le choix de la recentralisation, et le Canada bloque l'évolution souverainiste du Québec.

3. Sur le plan de l'anticipation, enfin, conformément aux deux points précédents, on observe *une différenciation des styles régionaux d'anticipation*.

Une différenciation de la territorialisation du pouvoir et des modèles de gouvernement du territoire :

La France fait le choix progressif de la décentralisation institutionnelle, en faveur d'un statu-quo entre municipalités, départements et régions. Cependant, les espaces régionaux n'ayant aucune consistance institutionnelle avant le régionalisme fonctionnel des années 1950-1960, cette évolution constitue néanmoins un pas important vers une régionalisation du développement territorial et du débat démocratique – les institutions se transformant, à la fin de la période étudiées, en Conseil régionaux légitimés par le suffrage universel. Bénéficiant de cette évolution, l'instance régionale bretonne construit petit à petit, durant cette période, un style politique qui la caractérise encore dans les années 2010, basé sur la mobilisation des acteurs régionaux au profit d'un style politique délibératif.

Au Royaume-Uni, ces décennies sont marquées par un règne presque sans partage des Conservateurs, qui n'ont jamais vu d'un bon œil la politique dévolutionniste et décentralisatrice des

Travaillistes. Dès que Margaret Thatcher accède au poste de Premier Ministre, s'engage ainsi une politique de recentralisation, au nom de la restauration de la grandeur de l'État, conjointement à une politique de dérégulation, conformément à l'idéologie néo-libérale triomphant alors à Westminster. Au Pays-de-Galles cependant, en raison du désintérêt de la Dame de fer pour la gestion des pouvoirs périphériques, les Secrétaires d'État du Welsh Office vont, contre toute attente, user d'une politique d'investissement public et de régulation de l'économie régionale, posant les bases nécessaires à la différenciation politique de la province, qui interviendra à la fin des années 1990.

Au Canada, enfin, le système fédéral a permis à la province québécoise de se transformer en État Providence national, de développer ses propres programmes de politiques publiques, en vertu d'un pouvoir législatif conséquent détenu par l'Assemblée Nationale du Québec et d'une capacité budgétaire sans comparaison avec la Bretagne et le Pays-de-Galles. Cependant, la situation institutionnelle et inter-gouvernementale s'enlise dans les négociations complexes et conflictuelles de l'évolution constitutionnelle de la fédération canadienne, bloquant toute évolution souverainiste de la province.

Une différenciation des styles régionaux d'anticipation :

Bien qu'ayant adopté certaines conceptions dérégulatrices depuis la mandature giscardienne, le modèle politique français reste encore dominé par un paradigme régulateur, accordant une place importante à l'État central, en raison du prisme républicain. De fait, le style d'anticipation stratégique qui se développe durant ces décennies continue de s'inscrire dans le sillon de la prospective datarienne, tout en s'ouvrant aux conceptions nord-américaine et anglo-saxonne, moins étatistes.

Au Royaume-Uni, l'anticipation stratégique publique est délaissée par une administration centrale réticente au dirigisme politique et préférant la régulation de la main invisible du marché. Dès lors, le style d'anticipation qui s'y développe correspond davantage à une prospective technologique et scientifique visant à favoriser l'entrepreneuriat et le développement des marchés, avec le moins possible d'idée régulatrice publique.

Au Canada, et au Québec, le style d'anticipation qui s'y développe est un style hybride empruntant autant au modèle nord-américain focalisé sur les questions technlogiques qu'au modèle français, notamment au Québec, intéressé par la régulation territoriale du développement. Cette double influence caractérise encore aujourd'hui les démarches menées au Québec.

Partie IV : Vers des modèles différenciés de gouvernance du futur

Introduction de la quatrième partie

La fin des années 1990 est un moment pivot dans notre étude. A partir de cette période, l'organisation du pouvoir territorial et ses modes de gouvernement, ainsi que l'organisation de la capacité d'anticipation des administrations publiques, vont profondément évoluer en Bretagne, au Pays-de-Galles et au Québec. Plusieurs facteurs apparaissent comme des variables déterminantes dans cette évolution. Tout d'abord, le contexte politique évolue à travers une nouvelle vague de territorialisation, caractérisée par une régionalisation accrue des architectures territoriales. Deuxièmement, le contexte cognitif évolue également, via des conceptions nouvelles du bon gouvernement, entre injonction à l'innovation, injonction participative et discours sur le développement durable. Troisièmement, et pour ainsi dire, conséquemment, la place de l'anticipation stratégique évolue aussi, bénéficiant d'un intérêt renouvelé pour la projection dans l'avenir à des fins d'aménagement des territoires, particulièrement au sein des régions nouvellement renforcées par diverses lois à la fin des années 1990.

Premièrement, sur les plans politique et administratif, la réorganisation territoriale des ordres politiques lors des deux décennies précédentes aboutit, dans les trois espaces étudiés, à une importante vague de territorialisation[1], traduite en France par les lois de 1995 et 1999 renforçant le poids des régions dans l'aménagement du territoire et le développement économique, au Québec par le référendum de 1995 sur l'indépendance et la réorganisation de l'État comme des pouvoirs locaux qui lui succède à la charnière des années 2000, et au Pays-de-Galles par le référendum sur la dévolution des pouvoirs en 1998 et l'intense changement du système politico-administratif qui découle de la victoire du oui[2]. Ces changements politico-administratifs s'inscrivent dans un contexte de montée en puissance de la gouvernance multi-niveaux[3] comme mode de gouvernement et de

1 Mévellec A., Gauthier M., Chiasson G., « La territorialisation à l'épreuve des grands espaces : quel usage de la territorialisation de l'action publique au Québec et au Canada ? », Communication dans le cadre du Congrès de l'Association Française de Science Politique, 2009 ; Cole A., « La territorialisation de l'action publique au Royaume-Uni », *Revue française d'administration publique*, vol.121-122, n°1, 2007, p.131-144 ; Faure A., Douillet A-C., (dir.), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2005 ; Brenner, N., *New States Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

2 Nous empruntons la notion de « système politico-administratif » à Pierre Grémion. Voir Grémion, P., *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Seuil, Paris, 1976.

3 Bache I., Flinders M., (dir.), *Multi-level Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2004 ; Hooghe L., Marks G., « Unraveling the Central State, but how ? Types of Multi-level Governance », *American Political Science Review*, vol.97, n°2, 2003, p.233-243 ; Hooghe L., Marks G. (dir.), *Multi-level Governance and European integration*, Rowman and Littlefield, Boulder, 2001.

relation inter-gouvernementale[1], à une période où se combinent une dynamique de territorialisation, une dynamique de reconfiguration du pouvoir national, et une dynamique d'internationalisation des modes de gouvernement. Ces trois dynamiques provoquant conjointement une standardisation de l'action publique, et une différenciation de ces modes standardisés d'action publique selon les espaces politiques[2].

Deuxièmement, sur le plan cognitif, de nouveaux discours sur le bon gouvernement s'affirment dans les années 1990, influençant à la fois les modes d'organisation territoriale du pouvoir, les modes de gouvernement, et les conceptions et pratiques de l'anticipation. Tout d'abord, à partir du milieu des années 1990, se développe un discours sur la nécessité de passer à une « économie de la connaissance »[3], mettant en avant la notion d'innovation tout en ouvrant la définition de son champ d'application, notamment à travers la notion « d'innovation sociale »[4]. A une conception technologique de l'innovation succède ainsi une conception prenant en compte plus largement les enjeux sociétaux et environnementaux. Ce discours, né d'une volonté de dépassement du modèle keynésien[5], présente l'innovation et la circulation de l'information comme *« un nouveau mode de production des connaissances, où la recherche s'inscrit non seulement dans une logique économique – qui renvoie aux besoins du marché – mais également dans une logique sociale, qui s'articule autour des préoccupations de la société »*[6]. L'affirmation de la notion de développement durable n'est pas non plus étrangère à cette évolution[7]. En effet, la notion de développement durable met en avant, d'une part, l'ouverture de l'action publique à la société civile à travers la promotion de la notion de démocratie participative[8], d'autre part, pour ce qui est du rapport au territoire, le développement durable remet au centre du jeu les notions de local, d'identité et de solidarité territoriale[9], enfin, pour ce qui est du rapport au temps, l'idée de développement durable s'appuie

1 Peters B.G., Pierre J., « Developments in intergovernemental relations : towards multi-level governance », *Policy & Politics*, vol.29, n°2, 2001, p.131-135.

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

3 Andersson J., *The Library and the Workshop. Social Democracy and Capitalism in the Knowledge Age*, Stanford, Stanford University Press, 2010 ; Sahlin-Andersson K., Engwall L., (dir.), *The Expansion of Management Knowledge. Carriers, Flows and Sources*, Stanford, Stanford University Press, 2002.

4 Dandurand L., « Réflexion autour du concept d'innovation sociale, approche historique et comparative », *Revue française d'administration publique*, 2005/3, n°115, p.377-382.

5 Andersson J., op. cit., 2010, p.29-30.

6 Dandurand L., op. cit., 2005, p.378.

7 Scarwell H-J., Roussel I., « Le développement durable, un référentiel pour l'action publique entre attractivité et tensions », *Territoire en mouvement Revue de géographie et aménagement* [En ligne], 1/2006, mis en ligne le 01 septembre 2010, consulté le 22 août 2017.

8 Gauthier M., Gariépy M., Trépanier M-O, (dir.) *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme. Planification territoriale, débat public et développement durable*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2008.

9 Keating M., *The New Regionalism in Western Europe. Territorial restructuring and Political change*, Edward Elgar publishing, 1998, p.74 et p.78.

sur le concept de durabilité, c'est-à-dire inscrit l'action publique dans la perspective du temps long, et valorise l'anticipation au profit des générations futures. Car la notion de développement durable impose un mode de pensée projectif basé sur une éthique de la responsabilité et de la précaution[1], considérant qu'il existe une alternative au développement productif et extensif typique des Trente Glorieuses ; autrement dit qu'il existe non plus un futur mais des futurs possibles. Enfin, concernant l'action publique, la montée en puissance de la notion de gouvernance s'accompagne de la diffusion d'un discours sur le décloisonnement et la transversalité comme bonnes pratiques du gouvernement, produisant à la fois une transformation de l'expertise et de la production de connaissance, à la fois une réorganisation des administrations verticales au nom du décloisonnement transversal[2].

Hypothèses de comparaison :

Nous faisons premièrement l'hypothèse que ce contexte va contribuer à légitimer à nouveau le registre de l'anticipation sous la forme de « la prospective stratégique »[3] et de la « prospective territoriale »[4]. L'anticipation stratégique revient en effet au goût du jour, et se territorialise tout au long des années 2000, tant au plus haut niveau des appareils étatiques qu'au sein des administrations régionales étudiées, participant de la réorganisation managériale des administrations – notamment des administrations régionales – et de la réorientation stratégique de l'action publique[5]. Le retour en grâce de l'anticipation stratégique opère dans un contexte aux dynamiques multiples, notamment au sein des espaces politiques intermédiaires. En pleine expansion depuis la fin des années 1990, ceux-ci ont tout d'abord un besoin d'expertise croissant, notamment en matière de prévision afin de formuler leurs stratégies de développement territorial. Deuxièmement, dans un contexte de reconfiguration voire de fragilisation des États centraux, un espace de légitimité et de

1 Jonas H., *Le Principe de responsabilité. Une éthique pour la civilisation technologique*, [1979], traduction de J. Greisch, Paris, Flammarion, 1990 ; Beck U., *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, [1986] Paris, Flammarion, 2008 ; Kourilsky P., Viney G., *Le Principe de précaution : rapport au Premier ministre*, Paris, Odile Jacob-La Documentation française, 2000.

2 Pasquier R., Simoulin V., Weisbein J., (dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, LGDJ, 2007, p.172 ; Kooiman J., *Governing as Governance*, Londres, Sage, 2003.

3 Durance P., (dir.), *La prospective stratégique en action*, Paris, Odile Jacob, 2014 ; Habegger B., « Strategic foresight in public policy: Reviewing the experiences of the UK, Singapore, and the Netherlands », *Futures,* 42, 2010, p .49-58 ; Colson A., « Quebec confronting its future: some tools for public decision making », *Foresight*, vol.9, n°1, 2007, p.67-72 ; Leigh A., « Thinking Ahead : Strategic Foresight and Government », *Australian Journal of Public Administration*, vol.62, n°2, 2003, p.3-10.

4 Founry M-C., Denizot D., « La prospective territoriale, révélateur et outil d'une action publique territorialisée », dans Dodier R., Rouyer A., Séchet R., *Territoires en action et dans l'action*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2007, p. 29-44 ; Lardon S., Noucher M., (dir.), dossier « Prospective territoriale participative », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 60, n°170, Septembre 2016.

5 Côté L., Lévesque B., Morneau G., (dir.), *État Stratège et Participation Citoyenne*, Québec, Presses de l'Université de Québec, 2009.

leadership est à conquérir pour ces nouvelles administrations régionales en pleine croissance. La prospective, dans sa dimension participative, va apparaître comme un instrument de légitimation adéquat pour à la fois donner consistance au territoire à gouverner, rassembler la population et les acteurs économiques autour d'un « nous » territorial, et mettre en récit la légitimité de ces institutions à gouverner leur territoire. Mais, si des facteurs communs portent ce retour en vogue de la prospective, celui-ci ne se fait ni dans un contexte parfaitement similaire, ni selon une manière strictement homogène, faisant apparaître des modes différenciés de gouvernance des territoires par la prospective.

Deuxièmement, nous faisons l'hypothèse que les gouvernements régionaux étudiés ne restent pas passifs, et s'intègrent à cette nouvelle donne de l'anticipation et de l'aménagement territorial du pouvoir. La Bretagne, le Pays-de-Galles et le Québec vont en effet une nouvelle fois investir le futur, lors de ce que nous pouvons qualifier de troisième vague prospective, afin de légitimer leur position d'une part, et d'autre part afin d'affirmer leur leadership et de mettre en œuvre leurs politiques publiques, dans un contexte d'action publique territoriale en pleine recomposition[1]. Ce sont ces évolutions que nous tâcherons de retracer dans ce dernier chapitre, en nous focalisant désormais spécifiquement sur les démarches d'anticipation réalisées en Bretagne, au Pays-de-Galles et au Québec.

1 Smith A., Sorbets C., (dir.), *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*. Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2003.

Chapitre VII : Le futur pour le Conseil régional de Bretagne, un registre de légitimation et de communication territoriale

Introduction

Alors que dans les années 1990 les travaux se multiplient pour parler de la contestation[1] voire du déclin de l'État-nation[2], ou tout du moins de sa restructuration[3], l'espace régional devient (avec les espaces métropolitains[4]) le cœur des réflexions sur les nouveaux modes de pilotage de l'action publique[5]. Mise en avant en France comme acteur pertinent pour le pilotage des politiques d'aménagement du territoire et de développement économique, l'institution régionale entre dans une phase d'expansion à partir de la fin des années 1990. Le Conseil régional de Bretagne en pleine croissance va alors, tout au long des années 2000, multiplier les initiatives en matière d'aménagement du territoire et de mobilisation des acteurs régionaux, en usant notamment de l'anticipation comme outil d'aide à la décision mais aussi comme instrument de mobilisation régionale.

Nous verrons tout d'abord comment, dans ce contexte, l'espace régional et, par conséquent, l'institution régionale, deviennent des acteurs légitimes de la gestion territoriale, notamment en ce qui concerne l'aménagement du territoire et le développement économique. Nous verrons ensuite comment, par la domestication de l'exercice du Schéma régional d'aménagement du territoire (SRADT), le Conseil régional va développer un intérêt pour l'anticipation territoriale, et institutionnaliser au fil du processus d'élaboration de son SRADT un style politique, basé sur la concertation et la production de consensus territorial, que nous qualifions, dans la perspective des travaux de Frank Fischer, de « style délibératif »[6]. Ce style délibératif participe de la construction d'un sens partagé de l'action publique, d'un système de croyances partagées[7] et, en ce sens, participe d'un processus de réification discursive du territoire, et de légitimation du Conseil régional

1 Balme R., (dir.), *Les politiques du néo-régionalisme*, Paris, Economica, 1996 ; Keating M., *The new regionalism in western Europe. Territorial restructuring and Political change,* Edward Elgar Publishing, [1998], 2003.

2 Badie B., *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Paris, Fayard, 1995 ; Ohmae K., *The End of the Nation-State : the Rise of Regional Economies*, New York, Simon and Schuster Inc., 1995 ; Guéhenno J-M, *La fin de la démocratie*, Paris, Flammarion, 1993.

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

4 Le Galès P., *Le retour des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2e édition, 2011.

5 Pasquier R., *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France,* Paris, Presses de Sciences-Po, 2012, p.23.

6 Fischer F., *Reframing Public Policy. Discursive politics and deliberative practices*, Oxford, Oxford University Press, [2003], 2012.

7 Sabatier P., Schlager E., « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », *Revue française de science politique*, vol.50, n°2, 2000, p.227.

en tant qu'animateur du processus délibératif. Ce style délibératif travaille également à l'homogénéisation des stratégies et des discours des acteurs régionaux, et, par là, travaille à la structuration d'une communauté d'intérêts au niveau régional, que nous pouvons qualifier de « coalition territoriale », dont les intérêts internes peuvent diverger, mais qui se tient autour de la définition d'une vision partagée du développement[1]. Cette dynamique va, sur le plan politique, contribuer à la légitimation du Conseil régional, comme animateur de cette coalition, auprès des acteurs institutionnels du territoire. Avec l'affirmation de ce mode opératoire tout au long des années 2000, la prospective territoriale du Conseil régional de Bretagne va progressivement s'affirmer comme un instrument de mobilisation régionale, un instrument de production et de circulation des idées, notamment en faveur de l'horizontalisation, de la territorialisation et de la mise en gouvernance de l'action publique, et enfin comme un instrument de communication territoriale. La conjonction de ces rationalités instrumentales de l'anticipation stratégique territoriale fait apparaître une nouvelle conception du leadership territorial et de la légitimité politique : la capacité à porter et partager un projet de territoire, via la production et la mise en récit d'une vision prospective de l'avenir de la région.

1. Relance de la prospective et institutionnalisation régionale

La question de l'aménagement du territoire et la question de l'anticipation stratégique reviennent à l'agenda gouvernemental et législatif dès le début des années 1990. La multiplication des rapports prônant un renouvellement de la dynamique aménagiste et une relance de la dynamique prospective n'y est pas étrangère. Les années 1990 sont en effet marquées par une profusion de rapports et de débats sur ces questions, aboutissant à l'adoption de la Loi Pasqua dans un premier temps, puis à l'adoption de la Loi Voynet dans un second temps, lesquelles, nourries par ces idées

1 L'intention des concertations délibératives est de viser à structurer, au niveau régional, une *« coalition de cause »* au sens de Paul Sabatier, partageant un ensemble de croyances communes tant sur les modes d'action que, in fine, sur les priorités de l'action (voir Sabatier P., Jenkins-Smith H., « The advocacy coalition framework : an assessment », dans Sabatier P. (dir.), *Theories of the policy process*, Boulder, Westview Press, 1999, p.117-166). Toutefois, prendre telle quelle cette notion de coalition de cause, reviendrait ici à ignorer les disputes et les jeux de concurrences au sein de ces arènes de concertation, particulièrement sur la définition du sens de l'action régionale, et reviendrait donc à surévaluer l'homogénéité discursive et stratégique des acteurs au sein de ces arènes institutionnelles. Dès lors, dans la perspective de Franck Fischer, il s'agirait davantage d'une *« coalition discursive »* (ou délibérative), certes rassemblée autour d'éléments communs, mais composée de discours et de justifications qui peuvent entrer en concurrence voire s'opposer (voir Fischer F., op. cit., [2003] 2012, p.100-109) : les discours et les stratégies peuvent ainsi différer, voire être concurrentes, notamment entre le Conseil régional et le CESER, comme nous le verrons ultérieurement.

prospectives et planificatrices, contribuent à la relance du processus planificateur et des exercices prospectifs.

Le retour en grâce de l'aménagement et de la prospective est également conjugué à une reconnaissance législative du niveau régional comme échelle pertinente de l'aménagement du territoire et de l'exercice prospectif. Ce changement est dû au contexte politique et économique de cette décennie. En effet, depuis les années 1980, la gestion publique territoriale est en pleine transformation[1]. L'espace national et la gestion territoriale sont intégrés dans deux nouvelles dimensions : l'intégration dans l'espace européen et l'affirmation de l'espace régional à travers la décentralisation. Tandis que les lois Defferre parachèvent l'institutionnalisation des régions françaises, l'Acte Unique (1987) puis le Traité de Maastricht (1992) témoignent d'une globalisation croissante de l'économie et d'une européanisation de l'action politique. A l'européanisation de l'action publique due à une intégration européenne accrue[2] correspond donc une territorialisation de l'action de l'État combinée à une autonomisation progressive des institutions territoriales. Dans cette perspective, les Conseils régionaux vont désormais être considérés comme les espaces clefs de l'aménagement du territoire et du développement économique.

1.1 Le retour à l'agenda de la planification et de l'anticipation

Alors que la planification du Commissariat général au plan et que la prospective datarienne étaient tombées en désuétude dans les années 1980, les années 1990 vont remettre au goût du jour les idées de planification du développement territorial et de régulation régionale par l'aménagement et l'anticipation stratégique. Tout au long des années 1990, une série de rapports et de débats, notamment au sein des arènes institutionnelles parlementaires et sénatoriales, vont mener un travail de redéfinition du processus aménagiste et de redéfinition de la prospective participant à un nouveau codage de celle-ci.

1 Duran P., Thoenig J-C., « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue Française de Science Politique*, 46(4), 1996, p.580-623.

2 Radaelli C., « The Europeanization of Public Policy », dans Featherstone K., Radaelli C., (dir.), *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p.27-53.

1.1.1 Le renouveau de la question territoriale du début des années 1990

Plusieurs dimensions de changement[1] se croisent au début des années 1990. Tout d'abord, s'opère un changement d'ordre cognitif concernant l'aménagement du territoire et le développement économique. Au printemps 1990, le Comité interministériel d'aménagement du territoire annonce l'ouverture de sept grands chantiers territoriaux, sous l'angle de la relance de la politique de la ville, de la reconversion des bassins industriels, et de la revitalisation rurale. Dans ce cadre, Jacques Chérèque et Jean-Louis Guigou proposent un débat sur l'aménagement du territoire à l'Assemblée nationale. Cette initiative est suivie par une série de travaux prospectifs mis en œuvre par la DATAR, en 1992 et 1993, qui appellent au renouvellement de l'approche territoriale[2]. En 1992 le Sénat se saisit de la question et met en place une mission d'information sur l'aménagement du territoire, présidée par Jean François-Poncet. Dans son rapport publié en 1994[3], cette mission conclue aussi à la nécessité de renouveler les cadres de l'action aménagiste et de l'architecture territoriale qui y est associée. Alors que la prospective s'éteignait progressivement dans les années 1980 et que la Datar n'osait plus de grandes planifications globales, ces rapports préconisent de renouer avec l'élaboration d'une vision globale du territoire pour sortir du marasme économique du début des années 1990.

S'ensuit un changement d'ordre institutionnel : dans la foulée de ces préconisations, est en effet votée la Loi relative à l'administration territoriale de la République, visant à redéfinir et à rationaliser l'organisation territoriale de l'État. Cette loi pose trois nouveaux principes : elle instaure le principe de la participation des citoyens (les lois Defferre ne comportent aucun élément sur la question), le renforcement de la coopération entre collectivités locales et introduit le principe de subsidiarité dans la réforme de l'État[4]. Enfin, la Loi relative à l'administration territoriale de la

1 Nous renvoyons ici aux quatre dimensions du changement définies par Patrick Hassenteufel : les instruments, les acteurs, le cadre d'interaction et l'orientation de la politique publique. Voir Hassenteufel P., *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2008, p.229.

2 Les deux travaux les plus marquants sont un rapport rédigé en 1992 par Jean-Pierre Duport sur le bassin parisien et un rapport rédigé en 1993 par Jean-Louis Guigou sur le rééquilibrage du territoire national. Voir Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale, *Le Livre blanc du Bassin parisien*, Paris, La Documentation Française, 1992 ; Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale, *France 2015. Recomposition du territoire national*, Paris, éditions de l'Aube, 1993.

3 François-Poncet J., Larcher G., Huchon J., Du Luart R., Perrein L., *Étude des problèmes de l'aménagement du territoire et définition des éléments d'une politique de reconquête de l'espace rural et urbain*, Sénat, Rapport d'information fait au nom de la mission d'information n° 343 (1993-1994) - 13 avril 1994.

4 Ce principe vise à assurer une meilleure répartition des missions entre les administrations centrales et les services déconcentrés de l'État et renforce le niveau régional de l'administration.

République renforce la région en la confirmant comme échelle pertinente pour mener la mise en œuvre des politiques d'aménagement du territoire. Les Préfets de département doivent désormais se subordonner aux orientations du Préfet de région, et c'est d'ailleurs ce dernier, assisté du Secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR), qui signe au nom de l'État les Contrats de Plan État-Région (CPER) institués par la Loi Galland de 1988[1]. Depuis la loi de 1982, le Préfet de région est en effet assisté par une administration spécifique pour les questions d'aménagement, intermédiaire entre une administration de gestion et une administration de mission : le Secrétariat général pour les affaires régionales, avec à sa tête un sous-préfet, le Secrétaire général aux affaires régionales (le SGAR) – lequel tient donc un rôle stratégique de médiation entre les intérêts étatiques et les intérêts régionaux dans la négociation des priorités de l'aménagement du territoire.

1.1.2 Une rhétorique prospective au cœur du retour à l'agenda de l'aménagement

En 1993 débute une nouvelle période avec la cohabitation et le retour de la droite au pouvoir. Alors que la France est frappée par la crise économique et par les disparités de développement entre ses régions, le Gouvernement Balladur annonce sa volonté de faire de l'aménagement du territoire une priorité politique. Il souhaite initier un débat national, affirmant la nécessité d'un nouveau *« projet de société »*[2] orienté vers la maîtrise de l'avenir. Lors des discussions à l'Assemblée nationale, il est en effet mis en avant à plusieurs reprises que le nouveau projet de loi sur l'aménagement du territoire concerne la maîtrise de l'avenir de la nation. Patrick Ollier, rapporteur de la Commission spéciale, dit ainsi lors de la deuxième séance de discussion en deuxième lecture du projet de loi, à l'Assemblée nationale, le 28 novembre 1994 : *« il s'agit bien, en effet, de l'avenir de notre territoire pour les vingt prochaines années »*[3]. Ce à quoi, le Ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, Charles Pasqua, répond : *« le rapporteur a dit que c'était une loi d'orientation, mais c'est aussi, en partie, une loi de programmation, et, dans une certaine mesure, un cahier des charges, car ce texte indique nos priorités pour l'avenir »*[4]. Enfin, le

1 La contractualisation de la stratégie d'aménagement et de développement du territoire entre l'État et les régions, par les Contrats de Plan État-Région, traduit l'évolution vers une territorialisation des politiques d'aménagement.

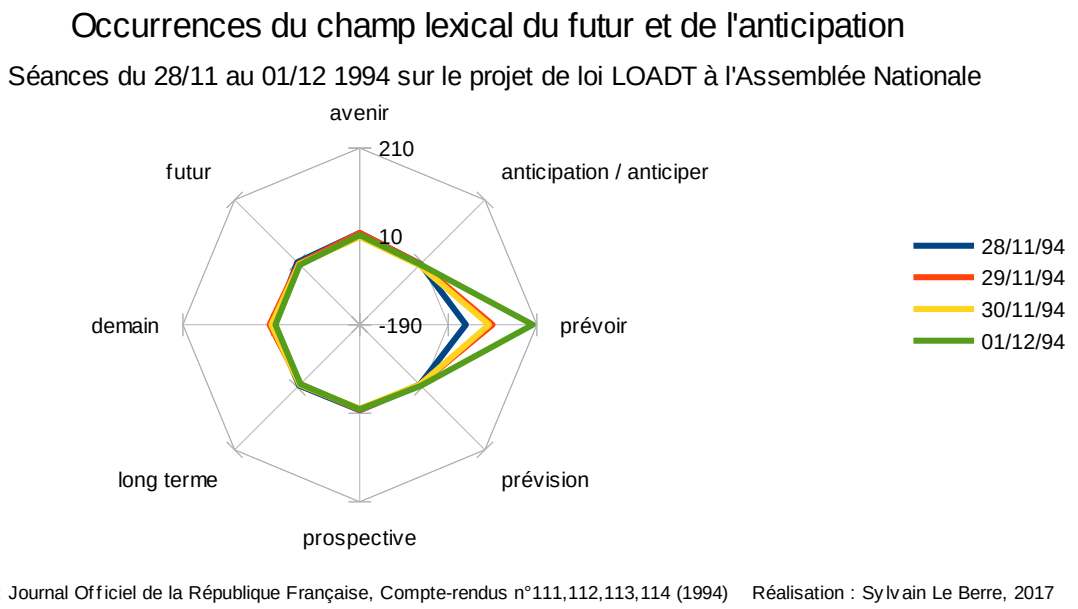
2 Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale, *Débat national pour l'aménagement du territoire, Document introductif*, La Documentation française, 1993, p.7.

3 Intervention de Patrick Ollier, rapporteur de la Commission spéciale, à l'Assemblée nationale, 2e séance du lundi 28 novembre 1994, *Journal Officiel de la République Française*, compte-rendu intégral, n°111, 1994, p.7719.

4 Intervention de Charles Pasqua, Ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, à l'Assemblée nationale, 2e séance du lundi 28 novembre 1994, *Journal Officiel de la République Française*, compte-rendu intégral, n°111,

député UDI Raymond Couderc affirme plus loin que ce projet est la *« base d'une politique à long terme. Il est une amorce qui fixe quelques grands principes et quelques réformes prospectives de l'aménagement et du développement du territoire en France »*[1].

Plus largement, lors des débats tenus durant la deuxième lecture du projet de loi à l'Assemblée Nationale, du 28 novembre au 1er décembre 1994, les champs lexicaux du futur et de l'anticipation sont mobilisés de manière conséquente par les différents intervenants. Ainsi, comme on peut le constater à travers le diagramme ci-joint, le champ lexical du futur (références « avenir », « futur », « demain ») est mobilisé à 110 reprises lors des séances de la deuxième lecture, tandis que le champ lexical de l'anticipation (« anticiper », « anticipation », « prévoir », « prévision », « prospective », « long terme ») est mobilisé à 498 reprises à l'issue de ces quatre journées de discussion – l'accent étant mis particulièrement sur l'action de « prévoir »[2].



1994, p.7723.

1 Intervention de Raymond Couderc, député UDI, à l'Assemblée nationale, 2e séance du lundi 28 novembre 1994, *Journal Officiel de la République Française*, compte-rendu intégral, n°111, 1994, p.7742.

2 Le nombre important d'occurrences lexicales de l'action « prévoir » (463 au total) est cependant à nuancer, car toutes ne font pas précisément référence à « la prévision ». Les références strictes à « la prévision » (11), à « l'anticipation » (11), à « la prospective » (6) et au « long terme » (6) sont en effet beaucoup plus faibles.

1.1.3 Vers une nouvelle architecture territoriale confirmant le rôle d'expertise et d'animation du Conseil régional

Ce débat aboutit à l'adoption, le 4 février 1995, d'une loi d'orientation intitulée « Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire » (LOADT, dite aussi « Loi Pasqua ») laquelle, tout en réaffirmant le rôle central de l'État et la primauté du territoire national, va également poser les jalons d'une territorialisation renforcée de l'aménagement, par l'institution de l'échelle des « pays » pour le développement rural et l'affirmation de l'échelon régional comme support privilégié de l'aménagement au niveau local[1]. La LOADT réaffirme aussi l'importance de la concertation en matière d'aménagement, avec la création d'un Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire (CNADT)[2], décliné au niveau régional en Conférences régionales de l'aménagement et du développement du territoire (CRADT)[3]. Enfin, concernant le financement de l'aménagement, est constitué un Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) rassemblant et rationalisant les anciennes enveloppes budgétaires allouées aux différents secteurs de l'aménagement[4]. En somme, la LOADT maintient un principe de hiérarchie entre le niveau national et le niveau régional, mais posent les bases normatives d'une articulation de ces deux niveaux pour la formulation des objectifs de manière concertée et la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire.

Sur le plan de l'expertise territoriale, là aussi, la Loi Pasqua réaffirme la supériorité de l'échelon national par la création du Schéma national d'aménagement du territoire (SNADT), mais impose la déclinaison de celui-ci en schémas régionaux (SRADT)[5]. Les Schémas régionaux sont tous construits de la même manière et répondent au même cahier des charges : d'abord une partie diagnostique, ensuite une partie prospective, et enfin une partie préconisations. Concernant l'anticipation, la Loi Pasqua institue donc l'obligation de mener un diagnostic territorial et une

1 Girardon J., *Politiques d'aménagement du territoire*, Paris, Ellipses, 2nd édition, 2010, p.90.
2 Le CNADT est présidé par le Premier Ministre, et est composé pour moitié d'élus parlementaires et locaux, et pour moitié de représentants économiques, sociaux etc. Le Délégué à l'aménagement du territoire en assure le secrétariat général. Ce Conseil participe à l'élaboration du Schéma national et des Schémas sectoriels.
3 Chaque CRADT réunit des représentants de l'État et des exécutifs régionaux, départementaux, communaux et intercommunaux. Coprésidée par le Préfet de région et le Président du Conseil régional, la CRADT accompagne l'élaboration du SRADT.
4 La nouveauté de ce Fonds réside dans sa globalisation et la gestion des crédits, en partie centralisée sous l'autorité du Premier Ministre, en partie déconcentrée sous l'autorité du Préfet de Région. Ce nouveau mode financement apporte de la clarté dans les multiples dispositifs et affirme la déconcentration tant demandée par les élus locaux.
5 Girardon J., op. cit., 2010, p.90.

projection prospective avant toute formulation des schémas de planification[1] : le Schéma national d'aménagement du territoire (SNADT) est censé devoir dessiner les contours de la France à l'horizon 2015, et les SRADT sont pensés comme devant permettre d'anticiper les tendances régionales à l'horizon 2015. En Bretagne sera ainsi élaboré un SRADT intitulé « Bretagne 2015 » entre 1998 et 2002[2]. En somme, si la LOADT réaffirme la légitimité du centre, sur le plan stratégique et normatif, elle reconnaît et renforce la capacité d'expertise et de prospective des institutions régionales. Par conséquent, la LOADT consacre la reconnaissance de l'intégration de la prospective à la planification régionale et, nous le verrons, c'est par la prospective que, premièrement, l'aménagement du territoire va se renouveler, de manière embryonnaire de 2005 à 2010, et de façon plus forte de 2010 à 2015, et deuxièmement, c'est également par la prospective que les institutions régionales vont travailler à se positionner et se renforcer comme un acteur politique légitime, à l'intersection entre l'espace local, l'espace national et l'espace européen.

1 Certaines régions les utiliseront dès la négociation des CPER 2000-2006.
2 Nous y reviendrons ultérieurement.

Le rôle de l'Europe dans la régionalisation de l'aménagement

La dimension européenne occupe aujourd'hui une place essentielle dans les politiques d'aménagement du territoire. Pourtant, l'aménagement du territoire reste une prérogative régalienne, et n'entre pas dans les compétences directes de l'Union Européenne. Mais l'Europe peut intervenir dans le champ de l'aménagement par l'intermédiaire de sa politique de cohésion économique et sociale régionale, considérée comme un instrument au service du renforcement de la cohésion économique et sociale de l'Union Européenne. La « politique régionale et de cohésion » de la Commission Européenne repose sur les fonds structurels[1], qui visent à modifier la structure des territoires et des économies régionales. Chaque pays intègre ces enveloppes financières dans ses politiques nationales, qui peuvent être « régionales » ou d' « aménagement du territoire » selon l'expression française. Ces Fonds structurels favorisent la circulation des conceptions européennes du bon gouvernement et du développement économique, qui vont s'infuser dans les territoires et qu'on retrouve aujourd'hui « naturalisés » dans les modes de gestion et de gouvernement des politiques territoriales : comme la programmation pluriannuelle, le principe du partenariat, ou encore l'évaluation des politiques publiques. Elle même construite à partir de critères macro-économiques spatialisés au niveau régional (les échelles « régionales » NUTS II) on doit enfin à la politique de cohésion européenne l'accent mis sur la « spatialisation » des enjeux et des programmes d'aménagements[2], laquelle est aujourd'hui présente dans tous les documents de planification des diverses institutions territoriales[3].

La construction de l'Union Européenne s'accompagne dans tous les pays membres d'une valorisation de la région, ou à défaut, du premier niveau infra-étatique existant. La politique régionale se concrétise en 1975 avec la création du Fonds Européen de Développement Régional (FEDER), lequel est à vocation exclusivement régionale, et sert principalement à financer les investissements productifs et la création d'infrastructures dans une visée de développement régional conforme aux objectifs européens. Les FEDER jouent une grande part dans l'accroissement de la capacité financière des régions en matière d'aménagement et de développement territorial. Ainsi, appuyés par la politique régionale européenne, les budgets régionaux bénéficient aujourd'hui en grande partie de ces financements[4].

Enfin, grâce à son programme « Europe 2000 », créé en 1991, et devenu ensuite « Europe 2000+ », la Commission a produit plusieurs études diagnostiques sur les territoires régionaux européens, amenant l'identification de profils régionaux. C'est à partir de ces découpages que les régions vont développer un certain nombre de coopérations inter-régionales, permettant de s'affranchir des découpages nationaux, comme « L'Arc atlantique », « L'Arc méditerranéen », la « Conférence des régions de la diagonale continentale », ou encore la « Conférence des régions périphériques et maritimes » dans laquelle la Bretagne joue un rôle important.

1 Le volet social de la politique régionale est financé par le Fonds Social Européen (1957). La politique agricole commune est financée par le Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole (1962), devenu en 2007 le Fonds Européen pour le Développement Rural. Les régions bénéficient depuis 1975 du Fonds Européens de Développement Régional (FEDER). Enfin, depuis 1993, l'Instrument Financier d'Orientation de la Pêche financement la pêche.

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

3 Motte A., *La notion de planification stratégique spatialisée (Strategic Spatial Planning) en Europe (1995-2005)*, Lyon, collection Recherches du PUCA, n°159, 2006.

4 Dans une tribune intitulée « L'argent de l'Europe et les régions », parue dans le journal *Le Monde*, le 16 décembre 1997, Jean-Pierre Raffarin estime que *« pour une région française de taille moyenne comme Poitou-Charentes, l'apport de Bruxelles représente tous les cinq ans l'équivalent d'un sixième du budget régional. »*.

1.2 La Loi Voynet, ou la reconnaissance de la région comme producteur de prospective

Avec le retour de la gauche au pouvoir suite aux législatives de 1997, Dominique Voynet prend en charge le portefeuille de « l'aménagement du territoire et l'environnement » et souhaite refondre la Loi Pasqua. Depuis 1995, le paysage politique a beaucoup changé : l'Union Européenne s'est affirmée dans les politiques d'aménagement du territoire, en adoptant notamment, en mai 1999, un Schéma directeur (Schéma de Développement de l'Espace Communautaire – SDEC). Dans ce contexte d'européanisation des représentations du développement territorial, l'espace régional va être confirmé comme échelle pertinente de gestion du développement économique, et comme énonciateur légitime de prospective territoriale.

1.2.1 La région, au cœur de la nouvelle organisation territoriale du développement

Le gouvernement lance un nouveau programme de réforme de l'aménagement lors du Comité interministériel de 1997. Toute une batterie de rapports est commandée par le gouvernement, afin de modifier et de compléter la Loi Pasqua. Le rapport de Yves Morvan (alors Président du CESR de Bretagne, et par ailleurs fervent promoteur de la prospective) est l'un d'eux[1]. Yves Morvan préconise tout d'abord l'approfondissement de la régionalisation et la refonte du système des schémas d'aménagement au profit des régions, présentées comme l'échelle d'avenir de l'aménagement dans un contexte d'intégration européenne croissante :

> *« il faut confirmer et élargir le pouvoir des Régions.* […] *C'est une question de* réalisme *à l'heure de la construction d'une Europe intégrée où* […] *régionalisation et décentralisation vont de pair. C'est aussi une question d'*efficacité*, parce qu'avec les changements d'échelle auxquels nous assistons, les Régions apparaissent de plus en plus clairement capables de développer un certain « pouvoir de gouvernance » et d'organiser* […] *les conditions de la croissance. C'est encore une question de* bonne

1 Morvan Y., *Éléments en vue d'un éventuel changement de statut des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) : rapport à Madame la Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement*, France, Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, décembre 1998.

organisation fonctionnelle*, tant les Régions peuvent à la fois servir de relais aux politiques communautaires et nationale et être des lieux stratégiques d'articulation et de coordination.* […] *C'est enfin une question de renforcement de la* démocratie*, dans la mesure où les Régions se révèlent de plus en plus nettement comme des lieux de concertation et de négociation. »*[1]

Yves Morvan estime que ces nouvelles pratiques et procédures d'aménagement doivent être orientées par une *« volonté d'organiser les espaces, dans la perspective d'un développement durable »*[2]. Le développement durable n'est pas précisément défini par Y. Morvan, si ce n'est que cet impératif doit s'inscrire, pour lui, dans une perspective de décentralisation et d'ouverture du processus décisionnel *« aux divers acteurs territoriaux »*[3]. Durant les discussions à l'Assemblée Nationale, le rapport de la Commission de la production et des échanges, dirigée par Philippe Duron, en précise la définition, en reliant effectivement cette notion *« au dialogue et à la participation des citoyens »*[4], dans le but d'élaborer une *« stratégie de développement* […] *combinant préservation de l'environnement, efficacité économique et équité sociale »*[5].

C'est en suivant ces recommandations qu'est adoptée, le 25 juin 1999, la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT), dite Loi Voynet. La LOADDT ajoute la notion de développement durable à celles d'aménagement et de développement. La Loi Voynet introduit un nouveau type de territoire : des territoires de projets, avec les agglomérations et les pays. De fait, cette loi introduit une nouvelle architecture territoriale, et confirme une notion qui monte en puissance des années 1990 aux années 2000 : la logique de projet[6] – logique constituant le sillon dans lequel vont ensuite s'inscrire les projets de prospective régionale[7], notamment en Bretagne où la prospective territoriale sera réalisée à partir des contributions des Conseils de développement des pays[8]. Si « les pays Voynet » ne vont pas

1 Morvan Y., ibid., 1998, p.9.
2 Morvan Y., ibid., 1998, p.61.
3 Morvan Y., ibid., 1998, p.73.
4 Rapport n° 1288, de Duron P., sur le projet de loi n°1071 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, tome I, fait au nom de la commission de la production, déposé le 22 décembre 1998, p.39 Disponible en ligne. URL : http://www.assemblee-nationale.fr/11/rapports/r1288-02.asp#TopOfPage
5 Rapport n° 1288, ibid., 1998, p.39.
6 Pasquier R., « Les régions et les territoires locaux », dans *La capacité politique des régions : Une comparaison France/Espagne,* Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2004, p.161-204.
7 Fourny M-C., Denizot D., « La prospective territoriale, révélateur et outil d'une action publique territorialisée », dans Dodier R., Rouyer A., Séchet R. (dir.) Territoires en action et dans l'action, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2007, p. 29-44.
8 Il s'agit d'ailleurs du cadre légal. Sont en effet créés les « Conseils de développement, » mis en place par les communes et les intercommunalités à l'initiative d'un « projet de territoire ». Le Conseil de développement est associé à l'élaboration de la « Charte de pays ». Une charte de pays reproduit en quelque sorte l'architecture d'un

rencontrer le succès escompté au niveau national[1], ce n'est pas le cas en Bretagne où le Conseil régional va en effet construire sa politique territoriale sur la base de ces pays – notamment sa vision prospective. Ainsi, le Conseil régional de Bretagne appuie sa politique territoriale sur des « Contrats région-pays », qui servent à distribuer, sur le mode des Fonds structurels, des enveloppes financières en fonction des objectifs et des orientations fixés dans le SRADT, ou le document équivalent de nos jours. Au tournant des années 1990-2000, d'autres lois importantes viennent structurer le champ de l'aménagement du territoire et préciser le rôle de la région (Loi Chevènement et Loi d'orientation agricole en 1999, Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) en 2000, Loi relative au développement des territoires ruraux en 2005). Au même moment, le processus de décentralisation franchit d'autres étapes : Loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République (2003), Loi relative aux libertés et responsabilités locales (2004). Ces aménagements normatifs font bénéficier les Régions de nouvelles compétences, notamment suite aux lois décentralisatrices de 2004, et les budgets régionaux augmentent considérablement : le budget du Conseil régional de Bretagne passe de l'équivalent de 358 000 euros en 1993 à 1 155 000 euros en 2010, et ses effectifs passent de 300 agents environ en 1997 à 3500 agents en 2010[2], témoignant du poids croissant de l'institution régionale dans les années 2000.

1.2.2 La justification d'une prospective régionalisée : anticipation, gouvernance et renouvellement démocratique

En juillet 1998, le Conseil économique et social rend un avis sur le projet de réforme, tiré d'un rapport de Jean-Paul Bailly, dans lequel il fait la promotion de la prospective pour anticiper les tendances du changement, et *« faire face au contexte »* de crise sociale et économique, dans une perspective globale de mondialisation[3]. Jean-Paul Bailly justifie la relance de la prospective en ces termes :

SRADT : une partie diagnostique qui met en lumière les grandes tendances, une partie prospective, avec les orientations du pays sur un horizon de 10 ans, et enfin les documents cartographiques. En l'absence de SCOT (Schéma de cohérence territoriale), la Charte de pays peut s'imposer aux documents d'urbanisme communaux.

1 Taulelle F., « Vers la fin des Pays ? », *L'Information géographique*, 2010/4, vol.74, p.17-28.

2 Pasquier R., op. cit., 2012, p.189 et p.192.

3 Bailly J-P., *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, juillet 1998, p.5 et p.11.

« Le monde de demain est […] *un monde où le futur est moins déterminé que jamais et qui, paradoxalement, en gagnant en incertitude, laisse davantage de marges de jeu aux acteurs. Dans ce contexte, l'action publique relève désormais plus d'un processus d'innovation, de dialogue et de pilotage - et moins de la décision instantanée. Dans cette perspective, s'agissant de construire de bonnes décisions, opportunes, comprises et acceptées, la démarche prospective est plus utile que jamais à condition qu'elle parvienne à se renouveler pour accompagner l'ensemble du processus de décision et contribuer à forger les concepts et les pratiques de nouvelles formes de « gouvernance ». »*[1]

Pour le Conseil économique et social, s'il faut relancer l'activité prospective française, il ne s'agit pas de relancer une seule expertise technique, c'est-à-dire de prévision de l'avenir, mais d'instaurer *« de nouvelles relations entre prospective et décision publique »*[2]. La prospective y est présentée comme un instrument, devant permettre la réalisation d'une *« bonne gouvernance »*[3], c'est-à-dire le renouvellement du processus décisionnel par l'adoption d'une double rationalité : prospective et démocratique. La rationalité démocratique étant entendue comme une rationalité participative, étayée par des dispositifs de concertations. La concertation prospective y est en effet présentée comme l'instrument idéal permettant de rapprocher décideurs, experts, et citoyens[4].

Le rapport d'Yves Morvan va également jouer un rôle de la relance de la prospective en la redéfinissant, notamment en termes de périmètre territorial, sous la labellisation de « prospective territoriale ». Il y défend en effet *« l'intérêt d'une vision prospective de développement »*[5] qu'il définit en deux temps : en premier lieu *« une réflexion prospective, celle du temps long »* et en deuxième lieu *« un exercice de planification stratégique, celle du temps plus court »*[6]. L'association de la prospective et de la stratégie devant permettre de formuler *« une définition précise des ambitions territoriales, [une] recherche des stratégies adaptées et [une] bonne perception des relations à assurer entre les acteurs »*[7]. Dans son rapport, Yves Morvan ne se contente pas de faire la promotion de la prospective territoriale : pour lui, c'est au niveau régional qu'elle doit se jouer[8].

1 Bailly J-P, ibid., juillet 1998, p.I-14.
2 Bailly J-P, ibid., juillet 1998, p.I-14.
3 Bailly J-P, ibid., juillet 1998, p.I-39.
4 Bailly J-P, ibid., juillet 1998, p.I-15.
5 Morvan Y., op. cit., 1998, p.21.
6 Morvan Y., op. cit., 1998, p.36.
7 Morvan Y., op. cit., 1998, p.21.
8 Pasquier R., « Modèles régionaux d'action collective et négociation de l'action publique en France : une comparaison Bretagne/Centre », dans, Trom D., Laborier P., (dir.), *Historicités de l'action publique*, CURAPP,

Plus précisément, c'est lors de l'élaboration du Schéma régional d'aménagement et de développement qu'Yves Morvan considère que la réflexion prospective est la plus à même d'être réalisée en vue de la planification :

> *« l'élaboration d'un schéma régional est indispensable : elle devrait susciter une vision prospective des principales* [tendances] *affectant l'essor de la Région ; en facilitant les travaux de planification stratégique, elle devrait procurer un cadre de référence aux politiques de développement du territoire et d'aménagement des espaces »*[1].

Enfin, concernant la justification de la prospective, l'analyse des trois rapports déposés à l'Assemblée Nationale par la Commission de la production et des échanges[2], du rapport de la Commission mixte[3] et des deux rapports de la Commission spéciale du Sénat[4] montre que les champs lexicaux du futur et de l'anticipation tiennent une place non négligeable dans les réflexions sur le projet de loi. Ainsi, 757 occurrences du champ lexical de l'anticipation et du futur peuvent y être recensées, dont 716 occurrences uniquement pour le champ lexical de l'anticipation[5]. Le rapport n°1288 dirigé par Philippe Duron, en première lecture du projet de loi à l'Assemblée nationale, est à lui seul éloquent. On y trouve 20 références au futur et 241 références à l'anticipation[6].

Presses Universitaires de France, 2003, p.150.

1 Morvan Y., op. cit., 1998, p.54.

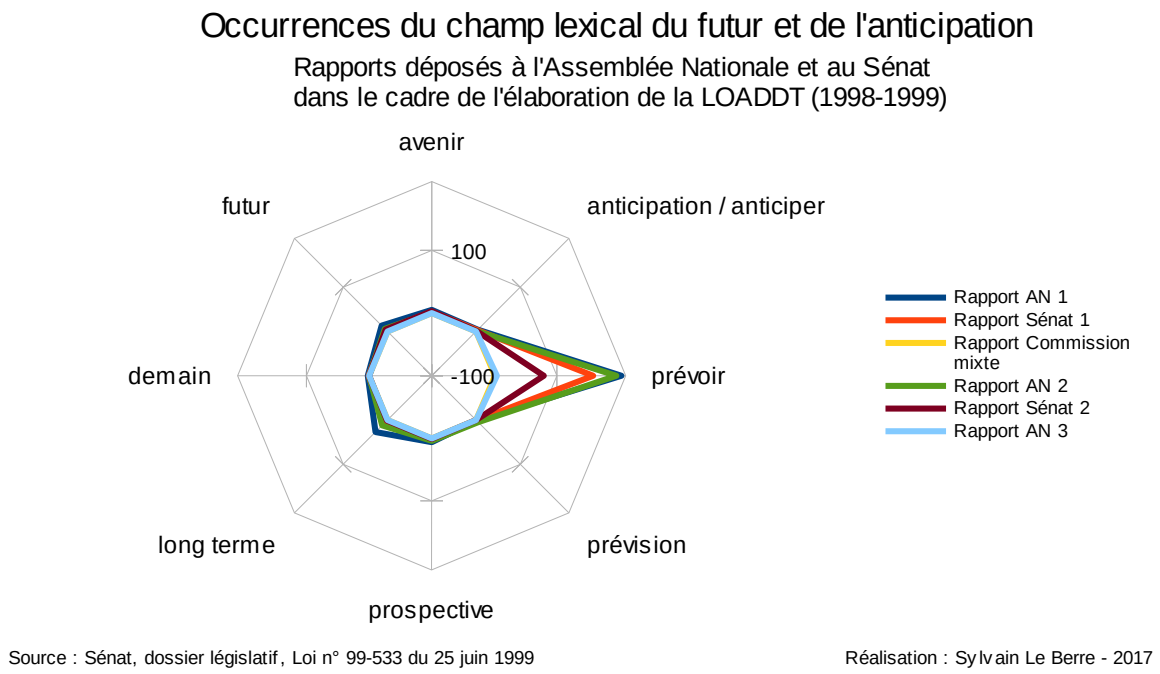
2 Rapport n° 1288., ibid., 1998 ; Rapport n° 1562, de Duron P., en nouvelle lecture sur le projet de loi n°1071, d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, fait au nom de la commission de la production, déposé le 28 avril 1999 ; Rapport n° 1648, de Duron P., en vue de la lecture définitive du projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, fait au nom de la commission de la production, déposé le 1er juin 1999. Disponibles en ligne. URL : https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl98-203.html

3 Rapport n° 298 (1998-1999), de Larcher G., *Aménagement et développement durable du territoire*, fait au nom de la commission mixte paritaire, déposé le 7 avril 1999. Disponible en ligne. URL : https://www.senat.fr/rap/l98-298/l98-298.html

4 Rapport n° 272 (1998-1999), de Larcher G., Belot C., Revet C., sur le Projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, fait au nom de la commission spéciale, déposé le 18 mars 1999 ; Rapport n° 373 (1998-1999), de Larcher G., Belot C., Revet C., sur le Projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, fait au nom de la commission spéciale, déposé le 20 mai 1999. Disponibles en ligne. URL : https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl98-203.html

5 Le nombre important d'occurrences lexicales de l'anticipation y est cependant à nuancer, là aussi, car la majeure partie d'entre elles renvoie au verbe prévoir, lequel ne correspond pas, la plupart du temps, à l'anticipation au sens strict (prospective, prévision etc.).

6 Concernant le champ lexical de l'anticipation : même remarque que précédemment.



Pour ce qui est du rôle de l'expertise et des régions, à la suite des préconisations du rapport Morvan et des discussions à l'Assemblée nationale, la Loi Voynet confirme le rôle d'expertise et de prospective des Conseils régionaux par l'intermédiaire du SRADT. Au niveau national, Dominique Voynet supprime d'ailleurs le SNADT, qu'elle remplace par neufs schémas de « services collectifs », à vocation plus transversale[1]. Ces schémas de service renforcent la dimension prospective au sens où ils doivent élaborer une vision stratégique à vingt ans, dans la parfaite lignée de l'Europe et de sa stratégie de Lisbonne[2], reformulée en 2010 sous le nom d'« Europe 2020 »[3]. En raison de la suppression du SNADT, les SRADT deviennent les seuls documents généraux en matière d'aménagement du territoire, renforçant encore le rôle d'expertise territoriale des Conseils régionaux, lesquels vont progressivement pouvoir s'affirmer comme capables d'élaborer une vision stratégique de long-terme pour le développement de leur territoire.

1 Il ne s'agit donc pas d'un retour à la planification sectorielle, car seuls certains schémas correspondent aux domaines classiques de la planification (la santé, l'enseignement supérieur, la culture, les transports, l'énergie, et les nouvelles technologies). De nouveaux domaines apparaissent comme les espaces naturels, le sport, ou des domaines énoncés par la loi Pasqua sont confirmés, comme les espaces ruraux.

2 Stratégie de Lisbonne, Conseil Européen, 23 et 24 mars 2000. Archive disponible en ligne. URL : http://www.consilium.europa.eu/fr/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/00100-r1.f0.htm

3 Commission Européenne, *Europe 2020. Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive*, Office des publications de l'Union européenne, Bruxelles, 3 mars 2010.

2. La prospective territoriale, un registre de légitimation et un style politique délibératif

Le Conseil régional de Bretagne va d'abord mettre un peu de temps à domestiquer l'exercice planificateur et prospectif du SRADT. Mais, à mesure que cette pratique d'expertise et de réflexion territoriale s'intègre à la stratégie régionale du Conseil régional, va se développer et s'affirmer un rapport à la prospective spécifique, usant du futur comme d'un registre de légitimation institutionnelle et comme d'un instrument de concertation et de production de consensus territorial, piloté et animé par le Conseil régional.

2.1 « Bretagne 2015 » : la légitimation par la concertation

Désormais chargé de réaliser un schéma régional d'aménagement du territoire, le Conseil régional de Bretagne va expérimenter un nouvel instrument de régulation territoriale. L'étude de l'élaboration du SRADT Bretagne montre que la domestication de l'exercice du schéma et la fabrication de l'expertise qui lui est nécessaire relèvent davantage en Bretagne de la structuration d'un dispositif de concertation, que d'un dispositif de planification ou même de prospective. Pierre Lascoumes et Louis Simard identifient les dispositifs de concertation comme une des formes instrumentales les plus souvent évoquées[1]. Par instrumentation de l'action publique, Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès entendent *« l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale »*[2]. Les instruments et les techniques ne sont donc pas neutres. Ils agissent comme des modèles de réalité, portant en eux-mêmes une grille de lecture du monde, des ordonnancements territoriaux, un quadrillage de l'espace, fruits, ici, du travail de fabrication de consensus entre les différents acteurs participant à la formulation des enjeux et des priorités du SRADT.

1 Lascoumes P., Simard L., « L'action publique au prisme de ses instruments », *Revue Française de Science Politique*, vol.61, n°1, février 2011, p.7.
2 Lascoumes P., Le Galès P., *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Science Po, 2004, p.12.

2.1.1 De la difficile domestication du SRADT à la mise en route d'un processus de concertation régionale

En Bretagne, l'expérience mobilisatrice du CELIB sert systématiquement de référence pour toute démarche prospective ou pour mener des concertations à l'échelle régionale. Comme nous l'avons vu antérieurement, les activités de l'EPR de Bretagne se faisaient déjà, dans les années 1970, en référence aux heures glorieuses du CELIB. Dans les années 1980, également, lorsque le patronat régional se regroupe au sein du « Club des Trente », l'ombre du CELIB n'est pas loin[1]. Ou encore, lorsqu'en 1996, Yves Morvan, alors Président du Conseil économique et social (CESR), et Jacques Kergoat, alors Directeur de la planification et de la prospective, décident de lancer une démarche prospective commune, afin de préparer la négociation du Contrat de plan 2000-2006 et d'anticiper la réforme des fonds structurels, l'inspiration de l'expérience du CELIB est latente[2]. La tradition de mobilisation collective et de planification concertée semblent bien implantées en Bretagne à l'aube des années 2000[3]. Pourtant, alors que la réalisation d'un SRADT par les services du Conseil régional devient obligatoire suite aux lois Pasqua et Voynet, Josselin de Rohan, Président du Conseil régional, rechigne à donner le feu vert d'une démarche diagnostique et prospective devant aboutir à un SRADT.

> *« Entre 1998 et 2001, il y a eu trois années pendant lesquelles se sont succédé des communications, des propositions, des notes, des annonces, des pas-annonces… En fait, à l'époque, Josselin de Rohan était franchement anti SRADT. Il trouvait que c'était une connerie de chrétien-démocrate, que ça ne servait à rien. Et son DG trouvait aussi que c'était une connerie, et était aussi très réservé* […] *ça a patiné dans la choucroute pendant trois ans… Et quand je suis arrivé en 2001, on venait à peine de franchir une nouvelle étape qui consiste à dire « on va faire un diagnostic »* […] *On a porté le truc quasiment clandestinement. »*[4]

Alors que les premières réflexions commencent dès 1998, ce n'est qu'en 2001 que Josselin de Rohan permet l'officialisation du processus d'élaboration du SRADT, lequel prendra ensuite le nom de « Bretagne 2015 », et dont les documents de la première phase seront présentés lors de

1 Pasquier R., op. cit., 2003, p.149.
2 Pasquier R., op. cit., 2003, p.150.
3 Romain Pasquier parle même, en 2003, de « communauté territoriale » à l'œuvre lors des négociations des CPER. Voir Pasquier R., op. cit., 2003, p.149.
4 Entretien avec un agent du Conseil régional de Bretagne, février 2012.

l'Assemblée régionale en 2003. Entamée dès 2001, la première étape du SRADT Bretagne est, conformément à la loi, l'élaboration d'un diagnostic territorial, avec le concours d'un groupe d'experts régionaux composé d'universitaires, de chargés d'études des chambres consulaires, de représentants de l'INSEE, du SGAR, des agents du CESR, et du Conseil régional. Ce groupe d'expertise régionale est animé par le Laboratoire d'économie et de sciences sociales de l'Université de Rennes 2[1]. L'objectif de concertation régionale tient une part importante dans la conception même du processus d'élaboration du SRADT[2]. La première phase (l'élaboration du diagnostic), consiste en une concertation restreinte d'experts visant à identifier les enjeux nécessaires à la formulation d'un diagnostic territorial. La deuxième phase, initialement prévue en 2003-2004, devait consister en une concertation ouverte aux habitants de la Bretagne, à partir des enjeux prédéfinis lors de la première phase. La dimension de concertation, conforme à la préconisation légale d'implication participative des citoyens aux projets d'aménagement, accompagne donc aussi un objectif de mobilisation régionale. Ainsi, la première étape du processus a également été élaborée à partir des contributions des vingt-et-un Pays bretons, via leur Conseil de développement, et la mobilisation d'environ 500 personnes lors des réunions de préparation[3]. Les services du SGAR ont appuyé techniquement cette première phase lors des groupes de travail du panel d'experts sur le diagnostic territorial[4]. Les réflexions restant toutefois de portée générale, il n'y aura pas davantage d'articulation entre le SGAR et le Conseil régional, notamment pour ce qui concerne les démarches de planification engagées du côté de l'État via les Schémas de services[5]. D'ailleurs, si le SGAR de Bretagne s'est impliqué personnellement pendant la phase de pilotage du diagnostic, il s'agissait essentiellement de participer à des débats de manière relativement informelle, sans contributions écrites. La deuxième phase, consistant en l'organisation de réunions publiques dans chacun des départements bretons, devait être réalisée avec l'accompagnement du cabinet conseil L'Institut des développeurs. Si la deuxième phase du projet n'aboutit pas en raison de la défaite de Josselin de Rohan aux élections régionales de 2004[6], la démarche SRADT en Bretagne témoigne cependant d'un réel soucis de mener une concertation régionale avec, d'un côté, les partenaires de l'action publique territoriale, et de l'autre, les citoyens par le biais de réunions publiques.

1 Conseil régional de Bretagne, SRADT Bretagne 2015, « Diagnostic », 2002, « Préambule » ; Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, op. cit., 2003, p.52.
2 Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, op. cit., 2003, p.52.
3 Debontride X., « Aménagement du territoire: la Bretagne imagine son avenir à quinze ans », *La Gazette des communes*, 07/04/2003. Disponible en ligne. URL : http://www.lagazettedescommunes.com/21878/amenagement-du-territoire-la-bretagne-imagine-son-avenir-a-quinze-ans/
4 Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, op. cit., 2003, p.111.
5 Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, op. cit., 2003, p.117 et p.126.
6 De fait, le SRADT Bretagne 2015 est un projet inachevé lorsque Jean-Yves Le Drian accède à la présidence de la région en 2004.

Cet effort de concertation nous indique deux choses. Premièrement, alors que dans certaines régions la capacité du Conseil régional à piloter le SRADT, et notamment sa partie prospective, est faible ou contestée[1], cela n'est pas le cas en Bretagne où les acteurs travaillent de concert lors de la première phase du SRADT. Deuxièmement, alors que le SRADT a légalement une portée de planification territoriale, en Bretagne, c'est surtout sa dimension mobilisatrice qui intéresse le Conseil régional. Si cela traduit, d'un côté, que la capacité de programmation du Conseil régional breton n'est pas assez robuste pour assumer un rôle planificateur, de l'autre, cela signifie en revanche que sa capacité de mobilisation régionale n'est pas négligeable, et lui permet de développer un rôle d'animation et de médiation.

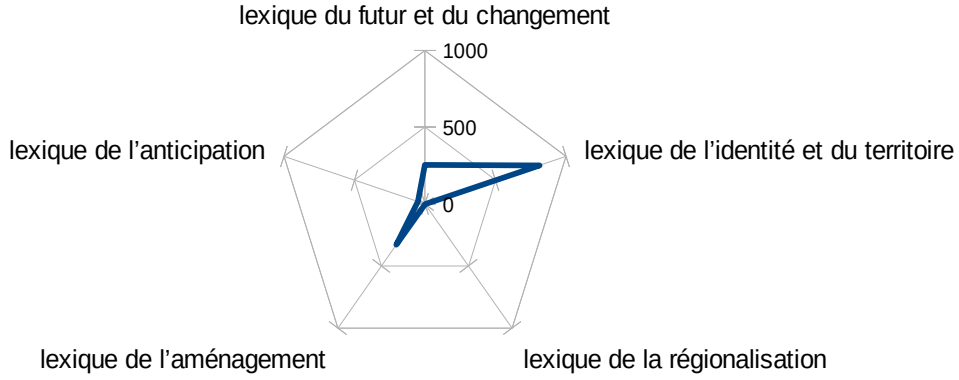
2.1.2 La prospective, un instrument de mobilisation régionale et de production de consensus territorial

Cette posture médiatrice se retrouve dans le rapport à la prospective du Conseil régional, observable tant dans le diagnostic que dans les enjeux prospectifs du SRADT. Le document diagnostique est composé de neuf chapitres, compilant des données quantitatives et qualitatives tirées en majeure partie des études régionales de l'INSEE[2]. A l'intérieur des différents chapitres, chaque partie s'achève par un tableau de « synthèse » décrivant les « tendances » générales, les « incertitudes » associées, ainsi que quelques « questions » prospectives qui en découlent. Nous avons réalisé une analyse discursive du diagnostic du SRADT comparant différents champs lexicaux : le futur et le changement, l'anticipation, l'aménagement, la régionalisation, et enfin l'identité et le territoire. Et l'analyse comparée de ces différents lexiques fait ressortir largement le lexique de l'identité et du territoire, comme on peut le voir dans le diagramme ci-joint.

1 Le SGAR Pays-de-la-Loire s'interroge même : *« Les Conseils régionaux auront-ils suffisamment de légitimité vis-à-vis des autres collectivités pour piloter un exercice aussi ambitieux que le SRADT ? »*. Cité dans Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, op. cit., 2003, p.119.

2 Les chapitres portent ainsi sur la géographie, la démographie, l'économie, la culture, les transports, l'environnement, le paysage institutionnel, l'inter-régionalité et l'intégration européenne de la région. Voir Conseil régional de Bretagne, SRADT Bretagne 2015, « Diagnostic », 2002, p.1.

Champs lexicaux comparés du Diagnostic du SRADT Bretagne 2015



Source : SRADT Bretagne 2015, Diagnostic, 2002 Réalisation : Sylvain Le Berre - 2017

Cette surreprésentation du lexique identitaire et territorial témoigne de la dimension mobilisatrice et légitimante de l'exercice : il s'agit avant toute chose de donner consistance au territoire. La structuration territoriale ne saurait en effet reposer sur une unique catégorisation savante, il est nécessaire de réactiver une dimension identitaire, attachée au territoire[1], à travers la narration d'une spécificité bretonne, de sa géographie à sa culture. Ce n'est d'ailleurs pas anodin que l'intitulé identitaire « Bretagne 2015 » ait été préféré à l'intitulé administratif « SRADT ». Si le lexique de l'aménagement est assez conséquent, en revanche, le lexique de l'anticipation est très peu présent et le lexique du futur peu développé compte tenu que nous sommes censés lire un document prospectif – malgré le fait que le document est néanmoins régulièrement conjugué au futur. Enfin, le registre de la décentralisation et de la régionalisation est quasiment inexistant. Au mieux le diagnostic s'interroge de manière évasive : *« quel type de gouvernance veut-on pour les territoires bretons ? »*[2]. Il ne s'agit en effet pas de s'opposer aux orientations stratégiques de l'État central, ni de réclamer davantage de compétences. Point de prospective globale sur l'avenir et la vision de la région, à proprement parler, comme le confirme Josselin de Rohan en 2003 :

> *« il ne s'agit pas de réinventer la Bretagne, mais de valider ou de réajuster les grandes options stratégiques de la région, dans le cadre du contrat de plan »*[3].

Les thématiques du SRADT se contentent en effet de reprendre les grandes lignes fixées par la loi Voynet et le rapport Morvan. Il ne s'agit pas de s'opposer par le SRADT mais de gagner en reconnaissance territoriale, en légitimité politique : comme l'écrit la plume du diagnostic, *« le développement de la périphérie ne se fera pas sans le centre, mais avec lui, de façon solidaire »*[4].

1 Dodier R., Rouyer A., Séchet R., (dir.), op. cit., 2007, p.23.
2 Conseil régional de Bretagne, SRADT Bretagne 2015, op. cit., 2002, p.97.
3 Cité dans Debontride X., art. cit., 2003.
4 Conseil régional de Bretagne, SRADT Bretagne 2015, op. cit., 2002, p.111.

Lors d'un recensement des SRADT en 2003, la DATAR observe que, si l'objectif du SRADT en Bretagne est de *« susciter une réflexion approfondie sur les grandes orientations prioritaires à prendre pour les 10-15 ans à venir »*[1], le document n'a pas d'autre vocation aux yeux du Conseil régional que celle d'être un *« livre blanc »* régional : conformément à la réticence de Josselin de Rohan envers la planification et la prospective, *« il n'aura pas vocation à planifier les politiques régionales. Il ne revêtira pas de dimension normative et ne sera pas davantage un document de programmation financière »*[2]. Conformément à la logique du livre blanc régional, tel que le faisait déjà en son temps le CELIB, l'objectif est principalement de rassembler les acteurs régionaux autour de grands enjeux communs au territoire, faisant ainsi littéralement exister le territoire, ou tout du moins la communauté territoriale, et positionnant le Conseil régional en animateur d'un processus de fabrication de consensus dans un style politique que l'on peut qualifier de « délibératif », plus que prospectif[3]. C'est-à-dire un style politique consistant essentiellement en *« la construction et la mutualisation de connaissances précises et actualisées. L'enjeu* [consistant] *à favoriser, a minima, un diagnostic commun, dans un contexte où les différents acteurs des politiques d'aménagement tendent plutôt à développer séparément leurs propres sources »*[4].

2.1.3 La mise en récit de la concertation régionale comme gestion du changement

L'analyse du processus de concertation et de formulation des enjeux du SRADT Bretagne 2015 fait ressortir une narration singulière, déjà observée dans les documents produits lors des premières vagues d'anticipation stratégique étudiées dans cette thèse. Cette narration consiste en une temporalisation de la gestion du changement, basée sur une rhétorique articulant systématiquement un énoncé des menaces et des risques, et un énoncé de la capacité providentielle, de réponse à ces menaces, de la part des gouvernements à l'initiative de ces énonciations territoriales.

1 Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, *État des lieux des SRADT – Rapport final*, Acadie coopérative conseil, 2003, p.48.
2 Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, ibid., 2003, p.48.
3 Ce que nous confirme également une agente du Conseil régional ayant participé à l'élaboration du SRADT : *« on ne faisait pas de prospective. Bretagne 2015 c'était tout sauf de la prospective : on n'y fait pas de scénarios, et on ne s'y projette pas vraiment au-delà d'une dizaine d'années ».* Entretien avec une agente du Conseil régional de Bretagne, printemps 2013.
4 Conseil d'Analyse Économique, *Aménagement du territoire*, Paris, La Documentation française, 2001, p.37.

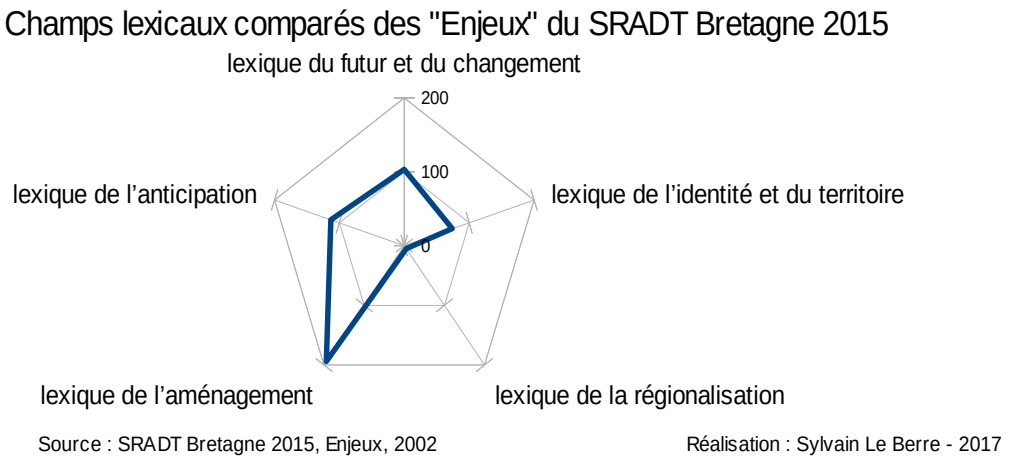
L'essentiel de la démarche diagnostique consiste en un bilan des forces et des faiblesses bretonnes, dans une dimension somme toute faiblement prospective, malgré la projection régulière des tendances identifiées dans les dix prochaines années. En principe, le volume « Enjeux » du SRADT correspond au document prospectif, pensé comme devant permettre d'identifier les enjeux à moyen et long terme pour la région. Si dans Bretagne 2015 s'articulent bien ces dimensions du moyen terme et du long terme, il s'agit surtout de sortir du temps électoral pour permettre la mise en mouvement des acteurs du territoire sous la bannière d'un même projet. Se présentant sous la forme d'un document de synthèse, le volume prospectif distingue les « enjeux », identifiés collectivement, en deux temporalités majeures : *« le proche »* et *« le lointain »*[1]. Le proche est une temporalité qui peut dépasser le temps du mandat électoral, mais qui désigne le temps de l'action, des « grands équipements », comme le projet d'aéroport à Notre-Dame-des-Landes ou le projet de ligne à grande vitesse entre Brest et Paris[2]. Le lointain est présenté comme celui des changements structurels, des grandes mutations du temps long.

L'articulation entre ces deux temporalités vient souligner, tout du moins sur le plan discursif, la domestication, dans le SRADT, de la notion de « durabilité » chère au référentiel de développement durable. D'ailleurs, la relance de la prospective accompagne, chronologiquement, le succès de la notion de développement durable. Celle-ci contribue à la mise en avant d'idées comme celles d'ouverture du processus décisionnel à la société civile, de participation de la société civile à la production de connaissance, d'une plus grande prise en compte des facteurs sociaux et environnementaux dans la définition du bien-être et du développement futur. Enfin, la notion de développement durable (ré)introduit l'idée d'un *temps long,* c'est-à-dire d'un temps humain et écologique qui dépasse le temps électoral de la mandature. En somme, l'idée de développement durable appose un impératif du temps long sur le champ politique, lié à une reformulation de l'idée de progrès. Il n'y aurait non plus uniquement un progrès d'ordre technologique, mais aussi environnemental et social. Et, l'idée de développement durable valorisant l'espace local comme espace de l'identité politique, l'espace de concrétisation de ce progrès ne serait plus uniquement le propre de la nation, mais se nicherait dans la pluralité des identités et des territoires. Sur le plan politique, on peut dire ainsi que *« le concept de durabilité impose un mode de pensée projectif.* […] *L'anticipation dans ce contexte consiste non plus en une projection linéaire de tendances, mais en la recherche de signaux de l'inflexion ou de l'émergence »*[3]. Il n'y aurait donc plus un futur national

1 Conseil régional de Bretagne, SRADT Bretagne 2015, « Les enjeux pour la Bretagne », 2002, p.1.
2 Conseil régional de Bretagne, ibid., 2002, p.1.
3 Fourny M-C., Denizot D., art. cit., 2007, p.32-33.

linéaire, mais des futurs territoriaux pluriels. En somme, si la prospective consacre, par une entreprise de catégorisation et de mise en discours du territoire, une nouvelle territorialité de l'action publique, elle consacre aussi, par la disposition temporelle de cette narration, une nouvelle temporalité de l'action publique.

C'est pourquoi la notion de développement durable valorise celle d'anticipation. L'articulation du proche et du lointain vient, en effet, aussi souligner l'aspect stratégique de l'anticipation pour la gestion du changement, perçu dans cette perspective de la recherche de durabilité ; en d'autres termes la notion de développement durable souligne la capacité politique d'orientation ou d'adaptation au changement. En l'occurrence, si Josselin de Rohan se montre réticent face au rôle planificateur qui est désormais attribué au Conseil régional, on trouve néanmoins dans le SRADT un discours sur la maîtrise et l'animation du changement. Ce discours repose sur une distinction entre ce qui relève des menaces et des opportunités pour le territoire, valorisant par là la position de la coalition régionale en tant qu'actrice de la maîtrise de l'avenir. Par exemple, concernant la « mondialisation », il est écrit que *« si la mondialisation est porteuse d'incertitudes et de menaces, elle offre aussi des opportunités importantes pour les territoires »*[1]. Et l'introduction du document insère le Conseil régional au centre de la coalition territoriale : *« il s'agit* […] *de définir le rôle et les méthodes de chacun, et notamment de la Région, pour répondre au mieux aux enjeux identifiés »*[2]. Ce discours sur le gouvernement du changement ressort de l'analyse discursive, comme on peut le voir dans le diagramme ci-dessous.



1 Conseil régional de Bretagne, op. cit., 2002, p.2.
2 Conseil régional de Bretagne, op. cit., 2002, p.3.

Contrairement au diagnostic, les lexiques de l'aménagement, de l'anticipation, et du futur sont majoritaires, tandis que le lexique identitaire et territorial y est moins développé, et le lexique régionaliste quasi absent. Ce discours sur le changement est donc un discours sur la maîtrise possible du changement (via l'aménagement) mais aussi sur la nécessité de celui-ci. Les enjeux prospectifs sont ici éloquents : il s'agit d'adapter la Bretagne à l'économie de la connaissance, à l'internationalisation de l'économie, d'améliorer sa capacité d'innovation technologique et scientifique, ou encore de respecter le nouveau cadre du développement durable. Et le Conseil régional est présenté comme ayant un rôle majeur pour coordonner cette adaptation. Enfin, les enjeux sont toujours présentés selon une formulation binaire : des « menaces », qui doivent entraîner des « réformes » pour s'adapter au changement. Le discours prospectif du SRADT commence donc systématiquement par une définition anxiogène des enjeux, suivie aussitôt par un discours proactif sur la maîtrise du changement. Par exemple, à propos de l'économie de la connaissance et de la concurrence des territoires, il est écrit que *« dans un monde où s'accroît chaque jour la concurrence entre les territoires, il s'agit pour la Bretagne de poursuivre et de réussir son ouverture au monde et d'améliorer son inscription dans l'espace européen. L'enjeu pour elle est de déployer une capacité d'attractivité et de développement endogène »*[1]. C'est pourquoi l'exercice prospectif est présenté comme une nécessité, afin de proposer *« les voies et les moyens de répondre dans les meilleures conditions aux grands défis des années à venir, afin de surmonter nos handicaps et optimiser nos atouts »*[2]. Comme le résume le Président du Conseil régional, lors de la présentation de la démarche en 2003, *« il faut anticiper pour ne pas être marginalisé »*[3]. Autrement dit, appuyée par la construction d'un discours savant, chiffré et statistique, « *la production de l' « anxiété » et des réponses à y apporter, sous forme de moyens et d' « invocations » »*[4] sert à mettre en lumière la capacité d'action de la coalition territoriale « Bretagne » et la légitimité du rôle médiateur du Conseil régional, en tant que récepteur des propos citoyens (ce qui était prévu lors de la deuxième phase) et en tant qu'animateur des délibérations des institutions publiques.

L'expérience prospective du SRADT Bretagne 2015 permet de voir émerger un style d'animation territoriale, piloté par le Conseil régional, que l'on peut qualifier de *« politique*

1 Conseil régional de Bretagne, op. cit., 2002, p.4.
2 Conseil régional de Bretagne, op. cit., 2002, p.1.
3 Cité par Xavier Debontride, dans Debontride X., op. cit., 2003.
4 Massardier G., *Expertise et aménagement du territoire. L'État savant*, Paris, L'Harmattan, 1996, p.249.

délibérative »[1]. Ce style de politique délibérative contribue à rapprocher les discours des différents acteurs du territoire. Ainsi, les enjeux diagnostiques et prospectifs énoncés dans le SRADT recoupent ceux définis nationalement et inscrits dans la loi Voynet, mais ils s'inscrivent aussi parfaitement dans la ligne de la stratégie européenne en matière de développement, énoncés dans *the European Spatial Development Perspective* (ESDP) de 1999[2], et dans la stratégie de Lisbonne adoptée en 2000. Sont ainsi mis en avant l'importance de la prospective territoriale[3] pour répondre à l'*« aspiration à une meilleure gouvernance »*[4], pour anticiper l'inscription dans la *« société cognitive »*[5] et de *« développement durable »*[6], permettant de mieux répondre aux défis démographiques[7] et économiques[8] de demain. Par conséquent, deux autres conclusions peuvent être retenues de cette expérience. Tout d'abord, les premiers pas prospectifs du Conseil régional de Bretagne, à la suite de la loi Voynet, participent d'une logique de mise en visibilité et de légitimation institutionnelle, dans un contexte où plusieurs logiques d'acteurs se chevauchent. Mais, deuxièmement, il apparaît que l'ensemble du registre expert et stratège du SRADT correspond à des orientations déjà définies en amont, à l'échelle nationale et à l'échelle européenne, témoignant donc également d'une standardisation des représentations territoriales résultant, ici, du processus de délibération et de coordination du SRADT. A l'aube des élections régionales de 2004, le Conseil régional de Bretagne gagne donc en légitimité en réussissant à mettre en route et à animer un processus d'expertise territoriale à dimension prospective, mais cela reste dans le cadre d'une dépendance financière, cognitive et stratégique envers le « centre » national et le « centre » européen.

2.2. La prospective territoriale, nouveau registre d'imputabilité et mise en scène d'une gouvernance régionale

Ce style d'animation territoriale délibérative perdure sous la mandature de Jean-Yves Le Drian, le nouveau Président du Conseil régional, malgré l'interruption du SRADT en 2004. Ne

1 Conseil d'Analyse Économique, *Aménagement du territoire*, Paris, La Documentation française, 2001, p.37 ; Fischer F., op. cit., [2003], 2012, p.94-109.
2 *European Spatial Development Perspective (ESDP). Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*, European Commission, 1999.
3 Conseil régional de Bretagne, op. cit., 2002, p.1.
4 Conseil régional de Bretagne, op. cit., 2002, p.3.
5 Conseil régional de Bretagne, op. cit., 2002, p.2.
6 Conseil régional de Bretagne, op. cit., 2002, p.3.
7 Conseil régional de Bretagne, op. cit., 2002, p.2.
8 Conseil régional de Bretagne, op. cit., 2002, p.1.

pouvant reprendre tel quel le document planificateur et ses enjeux, associés à la vision territoriale de la majorité précédente, Jean-Yves Le Drian annonce la refonte du SRADT, en relançant la concertation régionale dans la foulée de son élection, et en annonçant le renouvellement du cadre et de l'approche du schéma régional, à travers l'idée d'un « contrat » territorial, censé engager toutes les parties prenantes du processus, et l'idée d'un processus régulier de mobilisation régionale pour la réactualisation des enjeux du territoires, plutôt qu'une réactualisation quinquennale, l'idée étant d'instaurer *« un dialogue permanent »*[1] avec les élites économiques et politiques régionales, présentées désormais comme les « partenaires » du Conseil régional.

2.2.1 Le « Contrat pour la Bretagne » : mobilisation régionale et mise en récit d'une gouvernance territoriale

Une fois élu, Jean-Yves Le Drian souhaite refondre toutes les démarches engagées jusqu'alors, notamment autour du SRADT – symbole malgré lui des années 1990 et de la mandature précédente. Dès avril 2004, le Conseil régional organise une série de réunions publiques dans les vingt-et-un pays bretons (ce qui devait d'ailleurs initialement être la deuxième phase du SRADT), avec la présence de la Vice-Présidente chargée de la politique territoriale, Marylise Lebranchu. Cette première phase de concertation, est appelée *« Tro Breizh »* par le Conseil régional. Tout d'abord, l'utilisation de la langue bretonne pour labelliser une démarche officielle de concertation participe d'une nouvelle rhétorique identitaire, mise en avant par la nouvelle politique de communication du Conseil régional, s'inscrivant dans un régionalisme communicationnel reposant sur une double injonction : celle de la distinction identitaire et territoriale, et celle de l'innovation communicationnelle[2]. Deuxièmement, cette première phase de concertation est basée sur l'architecture des « pays Voynet », témoignant d'une part de la territorialisation de l'aménagement (via les pays et non plus les départements, symboles de l'État central) et d'autre part de l'affirmation de la dimension « projet de territoire » dans le cadrage concerté de l'aménagement du territoire.

1 Conseil régional de Bretagne, *Contrat pour la Bretagne. La nouvelle politique territoriale*, décembre 2005, p.36.
2 Nous y reviendrons ultérieurement.

Vers un régionalisme communicationnel

Dès son élection en 2004, Jean-Yves Le Drian commande un renouvellement des visuels, logos et charte graphique du Conseil régional, dans le cadre d'une politique de modernisation de la communication. Il ne s'agit pas d'un simple toilettage de la communication et des visuels de l'institution, mais également d'une volonté de « régionaliser » cette communication, en la dotant d'un caractère « Breton » plus spécifique. On passe ainsi d'une charte graphique standard, dotée d'un logo faiblement identitaire, et moins soucieuse de son aspect marketing, à une charte correspondant davantage aux canons infographiques et marketing du milieu des années 2000, et surtout mettant davantage en avant une dimension régionaliste. La nouvelle charte vise en effet, tout d'abord, à donner un aspect plus moderne, « innovant » et singulier aux documents régionaux (les polices utilisées sont inventées spécifiquement pour le Conseil régional, et utilisables uniquement par le Conseil régional), tout en homogénéisant leurs formats et leurs visuels[1]. Mais, deuxièmement, les couleurs et les motifs rappellent le visuel du Gwen ha Du (le drapeau de la Bretagne issu du mouvement militant régionaliste), et les fameuses bandes noires et blanches du Gwen ha Du seront de plus en plus présentes dans la charte graphique à partir de la création de « la marque Bretagne » au début des années 2010 – Jean-Yves Le Drian arborant désormais lui-même une cravate rappelant le Gwen ha Du[2]. Le logo régional antérieur à 2004, qui symbolise la combinaison de la Bretagne identitaire (composée de l'Armor et de l'Argoat) et de la Bretagne administrative à quatre départements, est remplacé par un logo toujours bicolore bleu et vert (l'Armor et l'Argoat), mais également doté d'une graphie d'inspiration « celtique », et arborant une hermine, laquelle évoque, par son orientation, la géographie bretonne, mais surtout le blason de la Bretagne ducale – enveloppant désormais chaque document administratif du Conseil régional de l'aura du passé ducal de la Bretagne, comme si le Conseil régional était le prolongement naturel du Duché de Bretagne. De surcroît, le Breton et le Gallo doublent désormais le Français pour le titrage des pages web et des documents officiels régionaux, en plus d'être utilisés en traduction du Français a minima pour les préfaces des documents régionaux. Par conséquent, non seulement la dimension communicationnelle prend désormais une place beaucoup plus importante dans la stratégie du Conseil régional, mais cette communication devient aussi beaucoup plus régionaliste et identitaire qu'auparavant.

Evolution du logo du Conseil régional de Bretagne

1988 - 2005 | logo et nuancier courant entre 2005 et 2014 | logo et nuancier courant depuis 2014

Fin 2004, le Conseil régional de Bretagne institutionnalise deux nouvelles modalités de concertation liées à l'anticipation du devenir territorial et à la formulation d'une stratégie d'action et de coordination de la communauté territoriale régionale : l'une labellisée *« Breizh15 »* (ou « B15 »),

1 Voir Conseil régional de Bretagne, *Charte graphique*, édition 2016.
2 Cravate qu'il continuera de porter une fois devenu ministre en 2012.

l'autre appelée « Assises de la Bretagne ». Le premier B15 est organisé le 21 mars 2005. Il s'agit d'une « Conférence territoriale » devant discuter des enjeux du territoire et de l'orientation de la nouvelle politique territoriale du Conseil régional. Le B15 réunit auprès du Président du Conseil régional, les présidents des quatre départements bretons et les présidents des dix communautés d'agglomérations bretonnes. Les représentants des communautés de communes et les présidents des associations de maire ne sont pas automatiquement intégrés au B15, mais sont invités à chaque fois qu'un dossier concerne directement leur territoire. Le Préfet de région et les préfets de département ne sont également pas systématiquement invités à participer au B15, ce qui témoigne de la volonté d'émanciper la concertation régionale du contrôle préfectoral de l'État. Après avoir réunis le B15, ce sont les Présidents de pays et les Présidents de Conseils de développement qui sont consultés en avril 2005, puis la Commission aménagement du territoire du CESR en mai 2005, avant de revenir en interne avec les conseilles régionaux référents et la commission n°3 du Conseil régional chargée de la politique territoriale. Pour Jacqueline Gourault et Didier Guillaume, *« Breizh 15 montre que les conférences des exécutifs régionaux constituent des lieux de négociation efficaces. Permettant de rassembler, de manière régulière, l'ensemble des acteurs responsables de politiques publiques du territoire, ces instances de dialogue favorisent la concertation et la mise en place de solutions pragmatiques en réponse à des difficultés locales »*[1]. Parallèlement, le Conseil régional inaugure le principe des Assises pour mobiliser un plus large public[2]. Les premières Assises de la Bretagne sont organisées le 27 novembre 2004, à Morlaix, et sont un succès médiatique pour le Conseil régional qui réussit à réunir près de 800 personnes. Lors de ce rassemblement, sont présentées la nouvelle démarche prospective et aménagiste, désormais appelée « Un Contrat pour la Bretagne », et la vision stratégique du développement régional, tirée de la première phase de concertation[3]. Après avoir réalisé une synthèse des réponses et énoncés de ces différentes consultations, le processus de concertation régionale reprend le 5 novembre 2005 avec l'organisation des deuxièmes Assises régionales à Saint-Brieuc, lors desquelles sont présentées le « deuxième point d'étape ». Ces Assises sont une nouvelle fois un franc succès avec près de 900 personnes rassemblées. Puis le Conseil régional revient devant le CESR, puis à nouveau auprès des pays, et ainsi de suite jusqu'en 2009.

1 *Rapport d'information n° 272 (2010-2011)* de Mme Jacqueline Gourault et de M. Didier Guillaume, fait au nom de la Délégation aux collectivités territoriales, déposé le 1er février 2011, Sénat, n°272, session ordinaire 2010-2011, p.29.

2 Les habitants de Bretagne sont aussi invités à envoyer leurs avis sur les enjeux régionaux au service Stratégie, Prospective et Évaluation du Conseil régional.

3 Conseil régional de Bretagne, *Un Contrat pour la Bretagne. Pour une vision stratégique, ambitieuse et partagée de la Bretagne,* 2004.

Le Contrat pour la Bretagne est le résultat de la conjugaison de ces différentes phases et arènes de concertation durant près de quatre années de mise en mouvement des acteurs institutionnels, économiques et politiques, du territoire régional. De fait, le Contrat pour la Bretagne, est à la fois une synthèse des concertations, un document prospectif, un document d'aménagement, et un document stratégique. Et enfin, comme l'indique le premier rapport, *« ce document est un projet »*[1] : c'est en effet aussi un instrument de concertation entre les acteurs du territoire, les habitants comme les « partenaires » de l'action publique régionale, autour d'un projet de territoire Ainsi présenté comme *« l'expression d'une ambition collective »*, comme *« une démarche et non un document de planification »*, le Contrat pour la Bretagne scande constamment l'idée de l'existence et de la consistance d'une communauté territoriale : *« la Bretagne ne réussira que rassemblée »*[2], car *« c'est tout un modèle de développement qu'il faut repenser collectivement »*[3], ou encore, *« la mise en œuvre d'un projet territorial ambitieux dépend de l'engagement de tous. »*[4]. Mise en scène et mise en récit d'une communauté et d'une gouvernance territoriale rassemblées et pilotées par l'institution régionale, le Contrat pour la Bretagne réactive la mythologie d'une tradition de concertation bretonne, puisée dans la mémoire du CELIB, et contribue à faire exister la Bretagne comme communauté territoriale, à lui donner consistance et permanence dans le temps et dans l'espace, tout en racontant le Conseil régional comme le cœur de cette communauté territoriale, lui conférant la position nodale de l'animation territoriale – position qui était encore quelques années auparavant attribuée à l'État central. Cela traduit ici nettement le lien entre régionalisation de l'aménagement, animation prospective et gouvernance régionale : *« le glissement scalaire de la prospective territoriale du national au local reflète de manière flagrante le passage de la production d'un « territoire » à la fabrique de multiples petits « territoires »* […] *traduisant la transition d'une pensée aménagiste venue d'en haut à des formes d'action collective plus ou moins concertée localement, et sanctionnant l'émergence de pouvoirs locaux parfois forts »*[5]. A défaut de structurer véritablement une gouvernance régionale, ce type de modalité politique constitue au moins un vecteur de légitimation pour l'institution régionale, par l'invocation d'un « nous » territorial capable d'agir de manière cohérente et coordonnée. La prospective, ici, sert donc moins à dessiner un avenir concret qu'à figurer un horizon collectif, une image collective du territoire, et de sa permanence dans le temps[6] : *« projetant le territoire dans l'avenir, elle en dessine nécessairement une figure, une personnalité qui la font apparaître comme une totalité et une*

1 Conseil régional de Bretagne, ibid., 2004, p.5.
2 Conseil régional de Bretagne, *Contrat pour la Bretagne*, « Le contrat en marche », 2007, p.3.
3 Conseil régional de Bretagne, *Contrat pour la Bretagne*, document de synthèse, Vème Assises régionales, 2009, p.31.
4 Conseil régional de Bretagne, op. cit., 2007, p.3.
5 Dodier R., Rouyer A., Séchet R., (dir.), op. cit., 2007, p.19.
6 Fourny M-C., Denizot D., art. cit., 2007, p.29-30.

individualité. A l'indétermination de l'identité présente du territoire, elle oppose la figure du futur, figure virtuelle mais attestant néanmoins d'une existence »[1]. En mobilisant ainsi la population et les acteurs du développement régional, l'énoncé prospectif produit, par la projection dans le temps et dans l'espace, une continuité institutionnelle et communautaire, participant ainsi d'une substantialisation, d'une naturalisation historique du territoire de la « jeune » institution régionale.

Le Contrat pour la Bretagne n'est cependant pas qu'un document de communication. Il sert également de présentation de la stratégie territoriale du Conseil régional, définie dans le document intitulé *La Nouvelle politique territoriale*, publié en décembre 2005[2]. Cette dimension stratégique rapproche le Contrat pour la Bretagne d'un programme de gouvernement, mis à jour au fil de ces forums territoriaux. A la fois brochure communicationnelle de marketing territorial, à la fois énoncé du programme de gouvernement du Conseil régional, la prospective vient brouiller les frontières entre les formats et les secteurs d'action publique, mais ce qu'il y a de commun, c'est un discours sur la responsabilité régionale face au changement. Dans la foulée des nouvelles compétences obtenues par les conseils régionaux en 2004 et dans la foulée de l'élection régionale la même année, il s'agit pour Jean-Yves Le Drian de capitaliser sur la dynamique territoriale du moment, et de communiquer, par tous les moyens disponibles, et de manière performative, sur le nouveau leadership territorial du Conseil régional. Les Assises et le B15 sont ainsi autant des moments de concertation que des « messes politiques régionales » visant à rassembler un large public autour de la politique du Conseil régional, en fonctionnant comme un nouveau registre d'imputabilité politique, comme nous le confirme une agente du Conseil régional :

> *« Le Contrat pour la Bretagne, ce n'est pas vraiment de la prospective, ni, non plus, de la planification, c'était simplement la mesure de l'état d'avancement du programme de campagne de 2004. »*[3]

Enfin, cette « nouvelle politique territoriale » s'inscrit dans la volonté de structurer une gouvernance régionale incluant partenaires institutionnels et habitants de la région. Trois dispositifs sont mentionnés dans le document en tant que participant à la gouvernance du territoire. Tout d'abord, sont mentionnés les dispositifs de concertation régionaux, à savoir les Assises régionales et le B15. Deuxièmement, les Schémas régionaux sectoriels qui l'accompagnent sont présentés

1 Fourny M-C., Denizot D., art. cit., 2007, p.32.
2 Conseil régional de Bretagne, *Contrat pour la Bretagne, La nouvelle politique territoriale,* décembre 2005.
3 Entretien avec une agente du Conseil régional de Bretagne, printemps 2013.

comme permettant de préciser et de donner cohérence à l'action publique régionale dans ses compétences propres. Troisièmement, le Conseil régional met en place une nouvelle approche en renforçant, en différenciant et en rendant plus transversale la contractualisation du développement et de l'aménagement avec les vingt-et-un pays, via les « Contrats de pays »[1]. La mise en œuvre de ce volet de la politique territoriale est assurée par une dotation globale de 260 M d'euros, constituée pour la période 2006-2012, et destinée aux vingt-et-un pays de Bretagne. Cette dotation est reversée via les Contrats de pays. 75 % de la dotation globale est alimentée par le programme budgétaire n°101 du Conseil régional (qui concerne les politiques territoriales transversales) et 25 % sont alimentés par les programmes sectoriels du Conseil régional[2]. La répartition des enveloppes entre le programme 101 et les programmes sectoriels sont assurés par le Service du développement territorial (SDEVE) de la Direction de l'aménagement du territoire du Conseil régional. La volonté est clairement de territorialiser et de favoriser la dimension transversale de l'action régionale, tout en suivant un objectif de rééquilibrage territorial et de péréquation économique comme l'indique le Guide technique concernant les Contrats de pays[3]. Ainsi, les pays sont catégorisés selon deux indices : un *« écart de richesse »* et un *« écart dynamique »*, permettant de prioriser la répartition des fonds selon le classement du pays dans l'échelle régionale, et de spatialiser les disparités territoriales au sein de la région. Les fonds sont ensuite répartis à travers trois enveloppes. La première concerne les projets menés par le Conseil régional selon ses priorités, la deuxième concerne les projets négociés entre les pays et le Conseil régional, tandis que la troisième est réservée pour les projets au fil de l'eau, hors contractualisation initiale[4]. Dans le cadre de la nouvelle politique territoriale, chaque conseiller régional est désormais le référent d'un des vingt-et-un pays pour le Conseil régional. Chaque conseiller régional est chargé de servir de passeur entre les enjeux régionaux et les enjeux locaux des pays : le budget primitif de 2005 pour la politique territoriale est ainsi en partie basé sur ces concertations par pays.

> *« Une nouvelle organisation interne spécifique pour la Région Bretagne a été mise en place, pour disposer en temps réel de tous les éléments concernant la crise, pour pouvoir les partager, et se donner les moyens d'un haut niveau de réactivité. »*[5]

Cette phrase tirée du Contrat pour la Bretagne est particulièrement intéressante car elle fait le lien entre une dimension de management (changement organisationnel) et une dimension de

1 Conseil régional de Bretagne, op. cit., 2005, p.4-5
2 Conseil régional de Bretagne, *Contrat pour la Bretagne, La nouvelle politique territoriale, Guide technique, Contrats de Pays 2006-2012*, juillet 2006, p.7.
3 Conseil régional de Bretagne, ibid., 2006, p.7.
4 Conseil régional de Bretagne, ibid., 2006, p.8-9.
5 Conseil régional de Bretagne, op. cit., 2009, p.31

gouvernance (partage de l'information), mettant en avant l'efficacité du court terme (dimension pragmatique) - *« disposer en temps réel »*, *« haut niveau de réactivité »*. Ceci montre que « la nouvelle politique territoriale » du Conseil régional n'appartient pas uniquement au registre communicationnel, mais vise aussi à structurer de manière concrète une territorialisation de l'aménagement du territoire, selon les orientations et priorisations régionales.

2.2.2 « Bretagne 2030 », un instrument de connaissance et de communication territoriale

Alors que la première moitié des années 2000 constitue une période favorable pour la Région Bretagne, la fin de la décennie et le début des années 2010 est de nature différente. Le contexte économique, tout d'abord, est nettement moins reluisant : depuis 2008 la France est entrée dans une crise économique profonde, touchant tous les territoires, même la Bretagne, pourtant longtemps préservée en raison de la diversité de son tissu économique[1]. Ensuite, le contexte politique évolue aussi. Premièrement, après avoir gagné en marges de manœuvre financière entre 1999 et 2004, les régions voient désormais leur autonomie fiscale s'amenuiser. Dans la continuité de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) de 2001, la Révision générale des politiques publiques (RGPP) de 2007, et le Rapport Pébereau de 2006 sur la dette publique, ont contribué à imposer un discours sur la rationalisation des dépenses publiques[2]. L'injonction à la maîtrise des finances publiques sous-tend dorénavant les nouvelles réformes territoriales de l'État français[3] : l'État cherche à faire partager aux collectivités territoriales le poids des politiques nationales dépensières, sans pour autant leur en donner la capacité fiscale[4]. Dès lors, quand les lois de décentralisation des années 1980 sont portées par un registre démocratique, celles de 2003-2004 et de 2009-2010 empruntent davantage à un registre néo-managérial et gestionnaire de la bonne gestion publique. Deuxièmement, outre la contraction de sa capacité financière, la Région entre en concurrence de plus en plus forte avec les autres institutions territoriales, en particulier avec les

1 INSEE, « La Bretagne entre dans la tourmente économique », Synthèse régionale, *Octant* n°116, juin 2009.

2 Lemoine B., *Les valeurs de la dette. L'état à l'épreuve de la dette publique*, Thèse de doctorat en sociologie, École des Mines de Paris, 2011 ; *Revue française d'administration publique*, dossier « Réformes budgétaires et réforme de l'État », 2006/1, n°117 ; Calmette J-F., « La Lolf comme nouvelle approche des politiques publiques », *Informations sociales*, 2008/6, n°150, p. 22-31 ; *Revue française d'administration publique,* dossier « La révision générale des politiques publiques », 2010/4, n°136.

3 Pasquier R., « Gouvernance territoriale: quelles articulations entre régions et métropoles ? », *Pouvoirs Locaux*, n°96, avril 2013, p.37.

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

métropoles : jusqu'aux années 2010, le mouvement décentralisateur en France a en définitive toujours favorisé une forme de statu-quo territorial entre les agglomérations, les départements et les régions, au nom de l'égalitarisme républicain et du consensus politique[1]. Le projet de réforme de 2010, sous la présidence de Nicolas Sarkozy, visant à clarifier les compétences à partir du principe de l'exclusivité des compétences, semblait favoriser la dynamique métropolitaine, sans pour autant statuer sur l'articulation entre régions et métropoles. Ce projet de loi est refondu, après l'élection de François Hollande en 2012, dans la Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), du 27 janvier 2014[2]. La loi MAPTAM apporte une nouvelle conception du partage des compétences avec la notion de « chef de file », mais celle-ci ne signifie pas l'obtention du leadership en matière décisionnelle et désigne simplement un rôle de coordination de l'action publique territoriale[3]. Enfin, une nouvelle loi portant sur la Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) est adoptée, le 7 août 2015, et entérine le nouveau découpage du territoire en grandes régions, tout en poursuivant l'objectif de clarification des compétences. Cette nouvelle loi met en effet en avant le principe de la spécialisation des compétences entre les régions et les départements, et supprime la clause générale de compétence. Désormais, les régions et les départements ne peuvent plus, en principe, agir à l'avenir que dans le cadre des compétences que la loi leur attribue. Pour compenser la disparition de la clause générale, et favoriser la coopération inter-territoriale, un principe de compétences partagées est maintenu pour tout domaine transversal (comme, notamment, la culture, le sport, l'éducation populaire ou le tourisme[4]). Enfin, de manière plus globale, cette nouvelle définition des compétences opérée par la loi NOTRe renforce le rôle des régions vis-à-vis du département, mais de manière bien moindre que prévue, et renforce également les inter-communalités[5]. Désormais, donc, plus que l'opposition

1 Ce « scénario du guépard », selon l'expression de Romain Pasquier (Pasquier R., op. cit., 2013, p.41), ne viendrait pas favoriser une institution régionale à la légitimité politique fragile et à la capacité financière plutôt faible : rappelons qu'en 2010, les dépenses du Conseil régional de Bretagne ne représentent que 3% du total des dépenses publiques effectuées en Bretagne.

2 *Revue française d'administration publique*, dossier « Les enjeux de la réforme territoriale », 2015/4, n° 156.

3 En l'occurrence, la collectivité régionale est réaffirmée comme cheffe de file pour ce qui concerne l'aménagement et le développement durable du territoire, le soutien à l'innovation, le développement économique, les transports, l'enseignement supérieur et la recherche, et enfin la protection de l'environnement (climat, biodiversité, qualité de l'air et de l'énergie). Voir Jégouzo Y., « Les compétences « aménagement du territoire et urbanisme » : quelle décentralisation ? », *Revue française d'administration publique*, 2015/4, n°156, p.1049-1054 ; Marcou G., « Développement économique : la région, chef de file ? », *Revue française d'administration publique*, 2015/4, n°156, p.1037-1048 ; Pissaloux J-L., Supplisson D., « La loi NOTRe ou une occasion manquée de faire de la région la « collectivité de la mobilité » », *Revue française d'administration publique*, 2015/4, n°156, p.1085-1092 ; Boiteau C., « Énergie et développement durable », *Revue française d'administration publique*, 2015/4, n°156, p.1077-1084.

4 Fialaire J., « La répartition des compétences entre État et collectivités territoriales dans l'éducation, la culture et les sports », *Revue française d'administration publique*, 2015/4, n° 156, p.1065-1076.

5 Marcou G., « L'État, la décentralisation et les régions », *Revue française d'administration publique*, 2015/4, n°156, p. 887-906.

historique entre la région et le département, c'est l'articulation entre les nouvelles régions et les métropoles qui apparaît comme la question territoriale majeure des années 2010[1].

C'est dans ce contexte de raréfaction des deniers publics, de concurrence entre collectivités territoriales et d'incertitude relative concernant la définition de leurs périmètres d'action que se joue le dernier volet prospectif du Conseil régional de Bretagne. En 2008-2009, malgré le succès initial de la démarche du Contrat pour la Bretagne, la dynamique mobilisatrice tend à s'essouffler. En outre, les Contrats de pays qui y sont associés ont été signés pour la période 2006-2012, et vont donc bientôt arriver à leur terme. Aussitôt après les élections régionales de mars 2010, germe au sein du Pôle Études de la Direction de l'aménagement du territoire l'idée d'une nouvelle démarche régionale, proposée dès le mois de juin[2], afin de définir les enjeux et priorités de la politique territoriale pour une nouvelle contractualisation à compter de 2012. Dans une note datée du 29 septembre 2010, le Pôle Études argumente la nécessité de réaliser *« une démarche prospective à l'horizon 2030 »*, appelée *« Bretagne 2030 »*[3], et propose différentes modalités méthodologiques, de *« Conférences de consensus »* à des *« Rencontres annuelles »*, visant à produire a minima un diagnostic partagé entre le Conseil régional et le CESR, et au mieux un Contrat d'engagement entre la Région et ses partenaires régionaux, visant à instaurer une *« co-responsabilité de l'ensemble des acteurs à coordonner leurs interventions par la mise en œuvre du contrat »*[4].

La première étape de ce projet est la formulation d'*« un diagnostic territorial approfondi »*, afin de *« disposer d'un état des lieux des territoires bretons sur lequel la Région va pouvoir construire sa réflexion prospective »*[5]. Ce premier diagnostic territorial est initié en octobre 2010 et achevé en août 2011 par un stagiaire du Pôle Études[6]. La mission du diagnostic est de *« proposer un état des lieux du territoire breton »*, mais aussi d'identifier, dans une dimension de prospection,

1 Pasquier R., « Crise économique et différenciation territoriale. Les régions et les métropoles dans la décentralisation française », *Revue internationale de politique comparée*, 2016/3, vol.23, p.327-353.

2 Note interne du 21 juin 2010, rédigée par le Pôle Études, du Service Connaissance des territoires, Prospective et Stratégie, de la Direction de l'Aménagement, des politiques territoriales, des solidarités et des services publics, à l'attention de M. Jean-Yves Le Drian, Président du Conseil régional de Bretagne et de M. Gilles Ricono, Directeur général des services.

3 Souhaitant faire référence à la date anniversaire de l'annexion de la Bretagne par la France (en 1532), il est un temps envisagé par le cabinet de Jean-Yves Le Drian que la démarche soit appelée « Bretagne 2032 ».

4 Note interne du 29 septembre 2010, rédigée par le Pôle Études, du Service Connaissance des territoires, Prospective et Stratégie, de la Direction de l'Aménagement, des politiques territoriales, des solidarités et des services publics, à l'attention de M. Jean-Yves Le Drian, Président du Conseil régional de Bretagne et de M. Gilles Ricono, Directeur général des services, p.1-2.

5 Note interne du 29 septembre 2010, Pôle Études, ibid., p.1.

6 L'auteur de cette thèse est ce stagiaire.

les nouvelles dynamiques territoriales et les mutations en cours, ainsi que leurs conséquences pour les politiques régionales. La réalisation du diagnostic est aussi pensée comme étant l'occasion d'identifier les *« lacunes en matière de connaissance territoriale »* et de réfléchir aux manières de les combler, notamment en collaboration avec l'INSEE, les agences d'urbanismes et les ressources internes du Conseil régional[1]. Dans le cadre de cette mission, un deuxième stagiaire est chargé, à la fin de l'hiver 2011, de réaliser un inventaire de toutes les études disponibles sur la Bretagne[2], puis un troisième stagiaire est recruté, à l'été 2011, pour réaliser un *« outil de suivi et d'actualisation du diagnostic territorial »*, sous la responsabilité du premier stagiaire. Malgré sa faiblesse en ressources et en effectifs[3], la mission du Service Connaissance des territoires, Prospective et Stratégie (SCOPS) auquel appartient le Pôle Études est de se positionner en *« think tank »* afin de structurer et d'animer *« un système d'information décisionnel transversal »*[4] chargé de produire des informations territorialisées, et pensées comme des outils d'aide à la décision tant pour les différentes directions que pour les élus régionaux[5]. Ce système d'information repose sur une double fonction du service d'études : la première est de rassembler de la connaissance territoriale, la seconde est d'améliorer la circulation de celle-ci entre les directions de l'administration. Pour ce faire, un *« réseau de correspondants »* internes est tout d'abord structuré à partir des 14 chapitres thématiques du Diagnostic territorial – les correspondants étant des agents aux fonctions d'études ou aux missions transversales opérant dans les autres directions[6]. Deuxièmement, un travail de coordination est entamé avec les autres services du Conseil régional producteurs d'études à

1 Pôle Études, *Cahier des charges, Stage « Diagnostic territorial sur les dynamiques de développement de la Bretagne »*, Service Connaissance des territoires, Prospective et Stratégie, de la Direction de l'Aménagement, des politiques territoriales, des solidarités et des services publics, Conseil régional de Bretagne, 2010. Par exemple, une étude sur « L'armature urbaine bretonne » a été commandée au réseau des agences d'urbanisme de Bretagne en janvier 2011, et publiée en avril 2012.

2 Ce « Catalogue des études sur la Bretagne » s'inspire de documents similaires réalisés dans d'autres Régions (Rhône-Alpes, Nord-Pas-de-Calais…), et recense une centaine d'études.

3 Créé par la réorganisation des services faisant suite à la réélection de J-Y. Le Drian au printemps 2010, l'effectif du Pôle Études est à cette période composé principalement d'une Attachée principale et de deux fonctionnaires stagiaires. Par la suite, 5 stagiaires se sont ajoutés et succédé dans l'équipe, faisant varier l'effectif du pôle de 3 à 7 personnes en neuf mois. A son effectif maximum, le pôle comptait près de 60 % de stagiaires, de niveau Licence à Master 2. Le caractère récent du service (et donc encore peu légitime) ainsi que les contractions budgétaires induites par le contexte de réforme des collectivités expliquent cette importante proportion de stagiaires. Si les bureaux du Pôle Études sont alors installés au 3e étage du site principal du Conseil régional, étage du cabinet du Président – c'est-à-dire un étage symbolique fort –, ils sont surtout excentrés par rapport à ceux du reste de la Direction (occupant toute une aile du 2e étage) et sous-dotés en bureaux. Le stagiaire chargé du diagnostic étant même installé dans les anciennes archives du service.

4 Intervention de la Directrice à l'aménagement du territoire, Réunion de Direction du 7 février 2011.

5 Cette mission débouche notamment sur la production de brefs focus prospectifs, ne dépassant pas les 3 pages recto-verso, intitulés *An Danvez.* Les *An Danvez* du Pôle Études sont destinés aux élus régionaux, mais aussi aux autres directions, dans le but de proposer, en fonction de l'actualité et des besoins, tantôt la synthèse d'une étude récente, tantôt un éclairage sur un enjeu particulier, avec, systématiquement, une mise en perspective prospective. Voir notamment le *Cahier des focus prospectifs 2011*, et le *Cahier des focus prospectifs 2012*, produits par le Pôle Études et publiés en interne.

6 Une première réunion de concertation entre ces correspondants, et de présentation du diagnostic, est organisée le 13 mai 2011.

dimension régionale, à commencer par les autres services de la direction de l'aménagement (Antenne Bretagne occidentale, Service foncier, urbanisme et habitat, Service du développement territorial), mais aussi le Service animation territoriale des Maisons de la formation professionnelle (SMFP) et le Service analyse et prospective Emploi-Formation (SAPEF) de la Direction de la formation, ou encore le Service de la documentation du Conseil régional[1]. Enfin, d'abord orienté vers l'interne, cet outil d'actualisation du diagnostic est ensuite repensé pour s'exporter auprès des vingt-et-un pays bretons, l'objectif étant de faire remonter directement de l'échelle locale les enjeux et les réflexions territoriales, tout en se calquant sur le format du document *Dynamiques de territoires* déjà réalisé régulièrement par le SMFP[2]. Cet outil d'actualisation continue du *Diagnostic des mutations territoriales en Bretagne* (lequel est publié en interne en août 2011[3]) témoigne d'un véritable projet de gouvernance de la connaissance, porté par une volonté de décloisonnement, de territorialisation et de circulation accrue de l'information, tant de manière *bottom-up* que transversale. En effet, ce qui compte ici est moins la production en tant que telle de l'information que la circulation et la mutualisation de celle-ci, selon une *« rationalité interactionniste et processuelle »*[4]. A travers ce processus de préparation de Bretagne 2030, on constate donc un déplacement de la fonction prévisionnelle : dans un contexte d'incertitude ressentie par les acteurs[5], il s'agit moins de prédire l'avenir avec le plus de rigueur possible, que de gérer l'incertitude, c'est-à-dire de rendre plus transversale l'architecture en silos des circuits administratifs, afin de gagner en réactivité et en partage de l'information :

> *« [Le service prospective] c'est la capacité de réflexion, la capacité à mettre du lien, c'est-à-dire à voir qui associer et comment mettre en place une méthode participative, transversale. Pour moi, le cœur et le maître mot c'est transversal. […] C'est la capacité à penser tout de suite communication, capacité à penser portage politique, et lien avec les autres grands chantiers, c'est... oui, transversalité. Ressource aussi, ressource au service des autres services, à la Direction de l'aménagement et plus largement. »*[6]

On retrouvait d'ailleurs déjà cette conception de la prospective dans le Contrat pour la Bretagne :

1 Compte-rendu interne de la réunion du 14 juin 2011 entre le SCOPS, le SMFP et le SAPEF ; Compte-rendu interne de la réunion du 21 juin 2011 entre le SCOPS et le Service de la documentation.

2 Il s'agit de brefs diagnostics portant sur le secteur de l'emploi-formation, pour chacun des vingt-et-un pays.

3 Le Berre S., rapport *Diagnostic des mutations territoriales en Bretagne*, Pôle Études, SCOPS, Direction de l'aménagement du territoire, Conseil régional de Bretagne, août 2011.

4 Pinson G., « Le projet urbain comme instrument d'action publique », dans Lascoumes P., Le Galès P., (dir.), op. cit., 2004, p.207.

5 *« Notre appréhension de l'espace et du cadre temporel en est ainsi transformée, en perspective d'un monde désormais perçu comme incertain et changeant »,* dans Le Berre S., op. cit., août 2011, p.18. Cette idée de contexte d'incertitude était systématiquement invoquée en introduction des réunions de préparation ou de présentation du projet prospectif Bretagne 2030.

6 Entretien avec une agente du Conseil régional de Bretagne, janvier 2012.

« Face à un environnement économique, social, et culturel, au plan local comme à l'échelle planétaire, en constante et très rapide évolution, l'anticipation pour réagir et s'adapter est une obligation toujours plus forte. […] *Dès lors, voir clair, c'est autant se donner les moyens de réagir à temps que se doter des clés de lecture face aux mutations qui souvent dépassent l'échelle régionale »*[1].

« 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. »[2]

Comme le constate Gilles Pinson, dans ce type de démarches d'anticipations orientées par une logique de projet, la préparation de l'avenir passe par *« la mise en place de dispositifs d'échanges et d'interactions dont on attend qu'ils débouchent sur la production de visions et de normes d'action communes »*[3]. La prospective apparaît donc dorénavant comme un instrument communicationnel faisant la promotion de la transversalité et de la gouvernance, et comme un instrument managérial visant à favoriser le décloisonnement de l'administration, afin de faciliter la circulation de l'information.

Cette double instrumentalité participe d'un registre discursif plus général, celui de l'économie de la connaissance, faisant la promotion de nouvelles conceptions de l'action publique, au cœur desquelles se trouve ce que Kerstin Sahlin-Andersson et Lars Engwall appellent le *« knowledge management »*[4], censé apporter une culture d'innovation, perçue comme étant nécessaire pour gérer l'incertitude structurelle et les situations de crise. Depuis le milieu des années 1990, les notions d'économie de la connaissance et d'innovation sont fréquemment avancées comme des éléments cruciaux pour la compétitivité économique et territoriale[5]. La *rhétorique de l'innovation*[6] met en avant les notions de compétitivité, de compétition, d'information, de marketing, d'innovation et de créativité, mais aussi d'ouverture, intiment connectées aux dimensions gestionnaire et managériale d'équilibre comptable et de soutien à la performance (individuelle et

1 Conseil régional de Bretagne, op. cit., 2004, p.9.
2 Conseil régional de Bretagne, op. cit., 2004, p.20.
3 Pinson G., art. cit., 2007, p.208.
4 Sahlin-Andersson K., Engwall L., (dir.), op. cit., 2002.
5 Andersson J., op. cit., 2010.
6 Cattla M., « Action publique régionale et nouveau management public : le cas de la rhétorique de l'innovation », *Sociologies Pratiques*, n°10, 2005, p.77-95.

collective), présentées comme des solutions pour sortir de la crise : *« étendard de « la société de la connaissance », l'innovation est perçue comme une solution pour parvenir à une meilleure compétitivité, particulièrement dans un contexte de crise, voire pour résoudre des problèmes sociétaux »*[1]. Ce discours va développer l'idée d'une meilleure coordination de l'action publique, et notamment de la production de l'expertise nécessaire à la formulation et à la mise en œuvre des politiques territoriales : *« l'innovation devient alors un dispositif permettant d'accompagner le changement et d'anticiper l'absence de coordination préalable entre services jusqu'alors organisés en sillons »*[2]. D'abord réservée aux domaines économique et scientifique, le paradigme de l'économie de la connaissance va contribuer à en déplacer le champ d'application, notamment à travers la notion *« d'innovation sociale »*[3] et des injonctions européennes au développement spatial stratégique[4]. La prospective est donc ici pensée et mobilisée comme un moteur de l'innovation et, dans cette perspective, comme un moyen pour améliorer la compétitivité de l'institution, mais aussi plus largement du territoire dont le maître mot devient « l'attractivité »[5]. Ce discours de l'anticipation repose donc sur une croyance en l'innovation pour répondre à la compétition territoriale accentuée par la crise. Les récits prospectifs apparaissent ainsi comme un des discours sur la nécessité de favoriser et d'intégrer de nouvelles idées, de nouvelles conceptions pour construire un futur territorial compétitif. Dans ce cadre, intervient une nouvelle conception : celle de *design* des politiques publiques, dont la Commission Européenne fait la promotion (via *The Research and Innovation Plan* de 2010)[6]. L'introduction du design dans la formulation des politiques publiques est considérée comme étant une manière de favoriser l'innovation :

> *« Renouveler les formes d'expertise c'est aussi travailler sur les méthodes autour du design des politiques publiques, du concept d'innovation sociale. Il faut nous forcer à bouger les lignes dans la méthode même qu'on va retenir* […] *Si la méthode n'est pas adaptée, on risque de s'enfermer dans un cadre duquel on n'arrivera pas à sortir »*[7].

1 Gaglio G., *Sociologie de l'innovation*, Paris, PUF, col. Que sais-je ?, 2011, p.93.
2 Cattla M., art. cit., 2005, p.8.
3 Dandurand L., « Réflexion autour du concept d'innovation sociale, approche historique et comparative », *Revue française d'administration publique,* 2005, n°115, p. 377-382.
4 Motte A., op. cit., 2006.
5 Le terme « attractivité » apparaît 37 fois dans le diagnostic du SRADT de 2002, 109 fois dans l'ensemble des documents du Contrat pour la Bretagne, puis 274 fois dans le seul *Diagnostic des mutations territoriales en Bretagne*.
6 Voir également Commission Européenne, *La société, ultime frontière, Une vision européenne des politiques de recherche et d'innovation pour le XXIème siècle*, 1997, et Commission Européenne, *Livre vert sur l'innovation*, 1998. Ces documents vont également contribuer à élargir et transversaliser la définition de l'innovation (du domaine strictement technologique aux questions sociétales et aux pratiques politiques).
7 Entretien avec la Directrice de l'aménagement du territoire, Conseil régional de Bretagne, janvier 2012.

Au tournant des années 2010, la notion de design des politiques publiques devient donc inhérente aux exercices prospectifs[1], définie comme une stratégie gouvernementale visant à développer un environnement favorable à la créativité et à l'innovation, tout en restant accessible et inclusif envers la population. L'ambition de renouveler et « redesigner » les politiques publiques régionales, grâce à l'inclusion du plus grand nombre et à l'ouverture du champ expert à d'autres grandeurs, notamment issues de la *« cité inspirée »*, pour reprendre le vocabulaire de Luc Boltanski et de Laurent Thévenot[2], est donc au cœur du programme prospectif Bretagne 2030[3].

L'objectif du processus préparatoire à la démarche Bretagne 2030 est bien de produire un système de production et de mutualisation de l'information, fondé sur une logique d'adaptabilité et de renouvellement des pratiques et des normes, piloté en interne par le Pôle Études, et en externe par le Conseil régional, dans le but de construire une capacité de connaissance et de prospective propre au Conseil régional. Par exemple, lors de notre séjour d'observation-participante de 9 mois, nous avons pu constater la volonté farouche d'émanciper la production prospective de la Région des mains du CESER Bretagne – jusqu'alors producteur le plus reconnu en matière de prospective bretonne (notamment depuis la présidence d'Yves Morvan) – au nom d'une légitimité, et d'une ambition censément plus innovante, de la part du Conseil régional[4], en témoigne cet entretien avec une agente du Conseil régional impliquée dans le projet :

> *« On soupçonne le CESER de vouloir aussi s'auto-saisir de la question, parce qu'ils ne sont pas forcément au courant de ce qui se fait en interne parce qu'on n'a pas communiqué* […] *Mais il est bien dit et écrit dans tous les documents que c'est le Conseil régional qui fait son propre SRADT. Ce n'est pas au CESER de faire le SRADT du Conseil régional.* […] *Qu'on demande au CESER de contribuer sur des phases de diagnostic, ou d'alimenter les réflexions, ok... mais pas de faire à la place de la Région ! On n'est pas sur les mêmes champs, on ne rend pas les mêmes travaux et on n'est pas sur le même calendrier non plus. Le CESER il se donne 18 mois pour pondre*

1 Mise en avant par la « 27e Région », *think-tank* régional particulièrement axé sur l'innovation prospective, cette notion était également fréquemment discutée lors des réunions du RISEP, le Réseau d'information des services prospectives régionaux, auxquelles nous avons pu assister entre 2011 et 2012.

2 Boltanski L., Thévenot L., *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, [1991], 2008, p.107 et p.200.

3 On peut notamment y identifier la chaîne de correspondance suivante : *« renouveler les idées en Bretagne » / « une mise en mouvement d'acteurs et d'idées nouvelles » / « la création de lieux et d'espaces de débats nouveaux »,* dans Bretagne 2030, « Ensemble imaginons la Bretagne de demain », Document « Les objectifs », Questionnaire destiné aux partenaires institutionnels., 2013, p.3. Notons par ailleurs qu'un stagiaire en design a été recruté par le Pôle Études du Conseil régional au moment du lancement officiel de la démarche Bretagne 2030, en 2013.

4 Lors de notre observation-participante au sein du Conseil régional de Bretagne, nous avons d'ailleurs pu constater la récurrence des blagues sur le passéisme supposé du CESER, parfois même comparé à une maison de retraite.

une étude. Nous, c'est vrai que sur une démarche comme un SRADT ou Bretagne 2030, on se donne les moyens de la durée, mais c'est parce qu'on fait de l'événementiel à côté, on fait de la concertation : on n'est pas pendant 18 mois derrière notre bureau à produire du texte au kilomètre. […] *Le CESER c'est toujours pareil, on les connaît leurs prises de positions, parce que c'est toujours un subtil dosage de tous les intérêts qui sont représentés là-dedans, donc au final c'est une espèce de ventre mou qui ne fait pas forcément avancer le schmilblick. »*[1]

Le « schmilblick », en l'occurrence, désigne une vision prospective et stratégique globale du territoire, voulue comme devant être originale et innovante. C'est ici que nous apparaît un autre aspect du recours à la prospective ces dernières années : faire connaître et rendre visible l'institution, ses compétences et ses actions, dans un contexte où la visibilité des politiques publiques peut paraître plus floue, et où la capacité d'un élu à être visionnaire va donc être particulièrement mise en avant. La prospective participe donc d'une mise en récit tant du territoire que des politiques publiques, et contribue *à faire exister* le territoire et les politiques, dans une double logique instrumentale et identitaire. L'expertise territoriale – via les analyses rétrospectives et prospectives – apparaît donc désormais comme une entreprise de *rhétorisation du réel*[2], c'est-à-dire un *« travail d'énonciation du territoire et de l'action publique »*[3] dont l'objectif est de produire une interprétation partagée du territoire et une vision de l'institution publique comme étant à l'avant-garde de l'innovation.

«Je vous propose durant l'année 2012 et sans doute un peu au-delà que nous réfléchissions ensemble au nouveau modèle breton, celui du XXIe siècle. […] *Je vous propose que cette démarche soit coconstruite avec toutes les forces vives de Bretagne, que ce soit les institutions, les collectivités publiques, les acteurs sociaux, économiques, les corps intermédiaires, le milieu associatif et autant que possible les citoyens eux-mêmes en commençant par les jeunes qui auront à vivre dans cette Bretagne de 2030. Engageons cette démarche visant à déterminer des orientations stratégiques fortes pour notre territoire autour d'une vision partagée et ambitieuse. Soyons en avance d'un*

1 Entretien avec une agente du Conseil régional de Bretagne, janvier 2012.
2 Faure A., « Les politiques locales, entre référentiels et rhétoriques », dans Faure A., Pollet G., Warin P., (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 1995, p.77.
3 Cadiou S., « Jeux et enjeux de connaissances. L'expertise au service de la gouvernance municipale », dans Pasquier R., Simoulin V., Weisbein J. (dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, LGDJ, 2007, p.71.

temps, en avance de la régionalisation incontournable en créant notre livre blanc, ou livre Gwen ha du de la Bretagne de demain. »[1]

Ces nouvelles démarches d'anticipation se caractérisent avant tout par la mise en scène de leurs formes, de telle sorte qu'avec la prospective, la frontière entre expertise et communication se brouille. Il ne s'agirait plus uniquement de marketing territorial, mais d'un nouveau type de communication que Dominique Pagès nomme *« communication des territoires »*, laquelle ne vise non plus uniquement *« la mise en concurrence des territoires mais leur animation, leur articulation, voire leur recomposition »*[2]. Créer de la connaissance scientifique ne suffit plus. Ce qui importe, c'est de partager et d'ouvrir le champ des contributeurs à la production de cette connaissance, afin de produire une interprétation collective et surtout communicable du territoire. Ainsi, la visibilité des forums, séminaires, réseaux, consultations et publications semble parfois plus importante que leur efficacité. En janvier 2013, lors d'une discussion préalable à un entretien, une agente du Conseil régional de Bretagne confie son agacement face à la lenteur de l'institution qui, ayant trop tardé à publier les résultats d'un sondage prospectif commandé au cabinet TMO dans le cadre de Bretagne 2030*, « s'est fait griller la politesse »* par la presse régionale, et aurait donc, en perdant la primeur de l'annonce, perdu la grandeur du leadership du projet. Ceci nous donne à voir une transformation dans la compréhension même du leadership territorial, emprunt dorénavant d'une légitimité inhérente au portage et au partage du projet.

> *« C'est alors qu'entrent en scène les* leaders *et leurs* visions*. La vision a les mêmes vertus que l'esprit du capitalisme car elle assure l'engagement des travailleurs sans recourir à la force en donnant du sens au travail de chacun. Grâce à ce* sens *partagé auquel tous adhèrent, chacun sait ce qu'il a à faire sans qu'on ait à le lui commander* […] *Le point clé de ce dispositif est le* leader *qui est précisément celui qui sait avoir une* vision*, la transmettre et y faire adhérer les autres. »*[3]

La prospective territoriale semble ainsi motivée par une injonction communicationnelle, portée par le succès considérable de notions comme la démocratie participative et la gouvernance, et innervée par les motifs de l'ouverture, du partage, de la mise en réseau, mais aussi de la stratégie et de la projection, comme nous le confie une cheffe de pôle de la Direction de l'aménagement du territoire :

1 Intervention de Jean-Yves Le Drian, Vœux du Président du Conseil régional de Bretagne, janvier 2012.
2 Pagès D., « La fabrique de nouvelles fictions territoriales : une dérive possible de la communication politique ? », dans Pagès D., Pélissier N., (dir.), *Territoire sous influences*, Tome 2, Paris, L'Harmattan, 2000, p.85.
3 Boltanski L., Chiapello E., ibid., [1999], 2007, p.119.

« Avant, celui qui avait le pouvoir c'était celui qui savait comment conserver et préserver l'information. Mais à l'avenir, celui qui aura le pouvoir, c'est celui qui saura comment communiquer et partager l'information. »[1]

Ce schéma correspond parfaitement à la *cité par projets* identifiée par Luc Boltanski et Eve Chiapello[2], dans laquelle la définition du leadership – consistant à avoir *une vision*, et à inclure le plus grand nombre dans son sillage, en euphémisant les hiérarchies et les frontières – fait écho à l'annonce, précédemment mentionnée, de Bretagne 2030 par Jean-Yves Le Drian, en 2012. D'ailleurs, lorsque ce dernier, obtenant le portefeuille de Ministre de la défense, est remplacé à la présidence du Conseil régional par Pierrick Massiot, les agents en charge de Bretagne 2030 craignent de voir le projet enterré, en raison de la réputation plus gestionnaire que visionnaire du nouveau Président. Et ils n'avaient pas tout à fait tort : ancien Vice-Président aux finances, Pierrick Massiot ne considérera pas, pendant plusieurs mois, le projet comme une priorité régionale. D'après plusieurs témoignages d'agents du Conseil régional, le projet semblait être irrémédiablement dépendant du leadership de Jean-Yves Le Drian, et aurait pu rester dans les cartons jusqu'à son éventuel retour à la présidence du Conseil régional. Mais, après que le projet est resté au point mort pendant de longs mois, P. Massiot relance finalement Bretagne 2030 au printemps 2013, au moment où les débats (et incertitudes) sur la réforme territoriale font à nouveau grand bruit, mais aussi, et surtout, au moment où François Hollande relance la prospective au niveau national, en créant un Commissariat général à la stratégie et à la prospective[3]. Après avoir tenu 12 réunions publiques, collecté près de 900 contributions sur l'interface collaborative en ligne du projet[4], et sollicité la catégorie « jeunes »[5], la démarche de concertation régionale Bretagne 2030 s'est achevée en décembre 2013, accompagnée par un ensemble de restitutions locales. Censée être une observation anticipée et concertée du territoire en continu, la dernière réunion organisée dans le cadre de Bretagne 2030 s'est tenue durant l'hiver 2014. Et, si le site internet de Bretagne 2030 est toujours

1 Entretien avec la cheffe du Pôle SIG, Conseil régional de Bretagne, février 2012.

2 *« Le projet est l'occasion et le prétexte de la connexion.* […] *Les projets permettent la production et l'accumulation dans un monde qui, s'il était purement connexionniste, ne connaîtrait que des flux* […] *Nous avons choisi d'appeler « cité par projets » le nouvel appareil justificatif qui nous semble être actuellement en formation* […] *Elle est en fait calquée sur une dénomination fréquente dans la littérature du management : l'organisation par projets ».* Dans Boltanski L., Chiapello E., *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, [1999], 2007, p.157-158.

3 Voir Moreau Y., *Pour un Commissariat général à la stratégie et à la prospective*, Rapport au Premier Ministre, Paris, La Documentation française, décembre 2012.

4 Voir le portail participatif en ligne de Bretagne 2030 : http://bretagne2030.jenparle.net/

5 Au total près de 150 « jeunes » de 16 à 26 ans ont été consulté lors les salons étudiants, en participant à un micro-trottoir, ou encore dans des structures jeunesse (Foyers de Jeunes Travailleurs, missions locales, mais aussi via le Conseil régional des jeunes, un concours artistique intitulé « Imaginez la Bretagne en 2030 ». Le projet a également impliqué des étudiants du Master urbanisme et aménagement, spécialité Aménagement et collectivités territoriales (ACT) de l'Université Rennes 2, qui ont réalisé un questionnaire sur l'avenir de la Bretagne, lequel aurait touché près de 3000 personnes.

accessible au moment où nous achevons la rédaction de cette thèse, le projet semble être désormais clos.

*

* *

Cette analyse de la série des démarches prospectives du Conseil régional depuis Bretagne 2015, interrompu en 2004, jusqu'à Bretagne 2030, dont la phase participative s'est achevée en 2014, permet de voir évoluer le codage de la prospective, de la part du Conseil régional de Bretagne. L'évolution de ce codage et de cette définition n'est pas neutre, et participe de la structuration d'un modèle d'anticipation stratégique régional, qui lui-même rend compte de l'évolution des représentations du bon gouvernement, et de l'évolution de la place du Conseil régional dans la configuration institutionnelle régionale.

La prospective territoriale : un instrument de concertation et de mobilisation

Tout d'abord, l'analyse de ces trois démarches donne à voir que, bien qu'elles soient différentes en plusieurs points, deux rationalités instrumentales se conjuguent dès les premiers pas prospectifs du Conseil régional de Bretagne. Dans la lignée de la tradition mobilisatrice du CELIB, le Conseil régional délaisse au départ la fonction planificatrice, voire, dans une moindre mesure, la fonction prospective du SRADT, pour privilégier une fonction délibérative. A partir du Contrat pour la Bretagne, cette dynamique délibérative est complétée par des dispositifs participatifs, répondant à l'impératif légal de concertation en matière d'aménagement du territoire. Le Contrat pour la Bretagne témoigne également d'une volonté de mobiliser la scène régionale, tout du moins les élites politiques et économiques régionales, afin de mettre en scène, de donner à voir, une communauté territoriale censément unie derrière la vision stratégique du Conseil régional. Cette dimension mobilisatrice se trouve également dans la démarche Bretagne 2030. Dès lors, eu égard à la relative standardisation des énoncés prospectifs du Conseil régional, de 2002 à 2014, il semble que la mise en scène d'une mobilisation régionale autour de la question du futur de la Bretagne prime la concrétisation des prévisions, imaginations territoriales, ou autre programmations gouvernementales qui en découlent.

La prospective territoriale : un instrument de connaissance et de communication

Ici apparaît un deuxième aspect du modèle prospectif breton. Pour donner consistance à cette communauté discursive régionale, il faut veiller à produire et à faire circuler de la connaissance et du sens partagé sur la situation et le devenir de la région. Une des dimensions de l'anticipation stratégique, sous sa forme « prospective territoriale », est donc bien d'être une entreprise de construction d'une gouvernance territoriale de la connaissance. Entre 2011 et 2012, un des objectifs de la Direction de l'aménagement du territoire du Conseil régional est, ainsi, de structurer un « Observatoire des territoires » piloté par le Conseil régional. La prospective territoriale apparaît donc comme un outil de mutualisation de la connaissance et, par là, comme un instrument de gouvernance, en raison du décloisonnement des unités d'études qu'elle implique, et de la circulation d'informations et de bonnes pratiques qu'elle favorise, tant au sein de l'administration régionale, qu'en direction des « partenaires » externes de l'action publique régionale. Il s'agit donc enfin d'un instrument de communication. Premièrement, il s'agit de mettre en commun des informations, de les faire circuler, entre les institutions territoriales et au sein du Conseil régional. Mais il s'agit aussi d'une communication au sens, où il s'agit de faire communiquer experts et profanes, élus et citoyens, en ouvrant le codage de la définition du futur aux définitions alternatives (celles des « jeunes » notamment). Deuxièmement, c'est aussi un instrument de communication, au sens commun du terme, car la médiatisation de ces circulations et de ces concertations semble parfois être plus importante que le contenu même de la prospective. En effet, alors que les services prospectifs semblent continuellement en recherche de nouveaux formats de communication prospective, en revanche, le contenu même des énoncés et la structure de la narration prospective restent relativement standardisés dans le temps. Cet accent mis sur les formats de communication de la prospective montre bien que, au Conseil régional de Bretagne, la rationalité communicationnelle prime, en définitive, la rationalité prévisionnelle de la prospective.

La prospective territoriale : un registre de légitimation

Cette primauté communicationnelle de la prospective territoriale nous semble révéler la dimension légitimante de l'exercice. En effet, le Conseil régional de Bretagne ne dispose pas de ses propres services statistiques, de ses propres prospectivistes, démographes ou économistes, et, bien qu'il dispose depuis peu d'ingénieurs et de cartographes dans le cadre de son projet cartographique GéoBretagne, il n'est pas en mesure de produire une expertise régionale indépendante. Dès lors, la majeure partie de la production chiffrée de la prospective du Conseil régional provient d'institutions

extérieures, notamment des services de l'État, et plus largement de l'INSEE. Ce n'est donc pas dans la production en tant que telle du savoir que le Conseil régional peut se légitimer. Ce n'est que dans l'interprétation, la communication et la médiatisation de ce savoir qu'il peut trouver une légitimité au sein de la configuration institutionnelle territoriale. C'est pourquoi la conjonction des rationalités mobilisatrices, participatives et communicationnelles du style prospectif breton participe d'une entreprise politique de légitimation du Conseil régional de Bretagne, par la mise en scène d'une gouvernance régionale de la connaissance, dans laquelle il se met lui-même en récit comme tenant une posture nodale et surplombante, fédératrice et médiatrice (rappelant ici le discours de légitimation de son ancêtre, le CELIB). Dans un contexte où la Constitution républicaine de la France verrouille toute différenciation territoriale poussée pour ses régions métropolitaines, le Conseil régional ne dispose que de compétences limitées et de budgets contraints. C'est donc bien davantage dans le champ de la communication, sur sa vision globale de l'avenir et du territoire, que dans le champ de la mise en œuvre concrète de ses visions prospectives, que le Conseil régional de Bretagne peut se rendre visible dans un contexte de concurrence accrue avec les métropoles, en activant la narration du futur comme un mode de légitimation – laquelle est encore, somme toute, encore bien fragile pour le Conseil régional.

Chapitre VIII : Le futur pour le Gouvernement du Pays-de-Galles, un instrument de légitimation et de gouvernement

Introduction

Le Royaume-Uni des années 1990 connaît de profonds changements institutionnels. Comme en France, les régions britanniques se trouvent, aux côtés des espaces métropolitains (*city-regions*) au cœur des réflexions contemporaines sur les transformations de l'action publique territoriale[1]. Tout d'abord, dès le début de la décennie s'engage un processus de décentralisation et de territorialisation renforcée de l'action publique, symbolisé par la mise à l'agenda de la question du gouvernement local en 1992 et les réformes territoriales de 1994 à 1996[2]. Puis, suite aux référendums écossais et gallois de 1997 sur la dévolution des pouvoirs (*devolution*), la fin de la décennie s'achève par la création de parlements nationaux dans ces deux territoires, et l'enclenchement de processus différenciés de transferts de compétences vers leurs nouvelles administrations, ce qui inaugure un processus d'autonomisation politique de ces pouvoirs territoriaux. C'est donc toute l'architecture territoriale du Royaume-Uni qui se reconfigure, particulièrement dans ses régions périphériques galloises et écossaises. Suite au référendum de 1997, et au *Government of Wales Act* (1998), une nouvelle ère débute pour le Pays-de-Galles, désormais doté d'une Assemblée législative et de son administration, à Cardiff, nouvelle capitale de la province galloise. A partir de 1998, l'administration galloise doit faire face à de nombreux défis, dont, en premier lieu, son propre développement. Par conséquent, cela signifie pour elle le besoin de construire une vision stratégique de l'aménagement de son nouveau pouvoir territorial, mais aussi, notamment, le besoin de formuler un cadre stratégique général du développement économique de la région. La question de la maîtrise spatiale devient donc très vite cruciale pour le jeune Gouvernement gallois, d'autant que ce contexte de régionalisation est également caractérisé par un retour au premier plan de la question du *regional planning* au courant des années 1990, après toute une décennie de dérégulation[3].

Sur le plan idéologique et du rapport de force partisan, le contexte politique britannique des années 1990 est également en pleine transformation. Après une décennie 1980 marquée par la

1 Haughton G., Counsell D., *Regions, Spatial Strategies and Sustainable development,* Routledge, 2004 ; Morgan K., *The challenge of polycentric planning : Cardiff as a Capital City Region ?* Cardiff School of city and regional planning, Cardiff University, Papers in Planning 185, 2006.

2 Leruez J., *Le système politique britannique de Winston Churchill à Tony Blair*, Paris, Armand-Colin, 2e édition, 2001, p.168 ; Stevens C., « English regional government », dans O'Neill M. (dir.), *Devolution and British Politics*, Pearson Longman, 2004, p.251.

3 Haughton G., Counsell D., op. cit., 2004, p.18-20.

domination sans faille de la Dame de fer, celle-ci est poussée à la démission par son propre parti en 1990. Succédant à Margaret Thatcher, John Major sera le nouveau Premier Ministre conservateur du Royaume et prolongera l'héritage thatchérien jusqu'en 1997 – année de la victoire du *New Labour* en la personne du jeune Tony Blair. Les vingt années de gouvernement *Tories* sont marquées par la volonté du pouvoir d'étouffer les idées économiques keynésiennes et les idées politiques socialistes, par l'obsession de la morale et du redressement national, par la recherche continue de dérégulation de l'économie et de marchandisation des secteurs d'action publique, au profit de « la main invisible » du marché, contre la régulation publique de l'État, s'accompagnant par conséquent d'une lutte acharnée contre le pouvoir des corps intermédiaires, notamment syndicaux. L'emprise des *Tories* commence à s'affaiblir à partir de 1994[1], déclin coïncidant avec l'arrivée de Tony Blair à la tête du *Labour Party*, dont il refond la doctrine en 1995 (*the third way*), et qu'il emmène à la victoire aux élections de 1997, pour la première fois depuis la fin des années 1970. Et c'est précisément Tony Blair qui autorise la tenue des référendums écossais et gallois, ouvrant ainsi à tout point de vue un changement profond pour le Royaume-Uni : idéologique certes, mais aussi institutionnel et territorial.

Enfin, l'anticipation stratégique, pourtant goûtée jusqu'alors avec parcimonie par les institutions britanniques revient au goût du jour durant cette décennie. Alors que l'économie britannique est en crise depuis 1990[2], la vision gouvernementale de John Major évolue, et il décide de relancer une politique scientifique et technologique. Pour ce faire, il souhaite initier une réflexion sur les secteurs stratégiques et sur les perspectives de développement. C'est pourquoi il crée en 1992 l'*Office of Science and Technology* (OST), placé sous la responsabilité du *Cabinet Office* – le rang ministériel le plus élevé[3]. Cette relance de l'anticipation stratégique caractérise tout d'abord un retour du *technology forecasting*, précédant une redéfinition de l'anticipation stratégique en *foresight*, dans une dimension plus sociétale, participative et spatiale[4]. C'est dans ce contexte que, porté par son autonomie nouvelle et croissante, le Pays-de-Galles va se saisir de l'anticipation stratégique dès les premiers pas de son Assemblée et de son administration autonome afin de

1 Mougel F-C., *La Grande-Bretagne contemporaine.* Paris, Presses Universitaires de France, 2006, p.98.
2 Mougel F-C., ibid., 2006, p.101.
3 Petit Jean M., *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, 2016, p.125.
4 Miles I., Cassingena Harper J., Georghiou L., Keenan M., Popper R., « The many faces of foresight », dans Georghiou L., Cassingena Harper J., Keenan M., Miles I., Popper R., (dir.), *The handbook of foresight. Concepts and pratice*. Edward Edgar Publishing, 2008, p.3-23 ; Miles I., Keenan M., « Foresight in the United Kingdom », dans Georghiou L., Cassingena Harper J., Keenan M., Miles I., Popper R., (dir.), ibid., 2008, p.91-111 ; Cuhls K., « From forecasting to foresight processes. New participative foresight activities in Germany », *Journal of Forecasting*, n°22, 2003, p.93-111.

déterminer ses priorités d'action, ses orientations stratégiques futures et même, de manière relative, son approche territoriale du développement.

Si le contexte gallois partage des variables de changement avec le cas breton précédemment étudié, l'investissement politique du futur y est différent. La capacité stratégique de l'administration y est tout d'abord différemment distribuée et organisée, ce qui joue sur la capacité prospective des différents services et départements administratifs. Deuxièmement, il n'y a pas au Pays-de-Galles de politique d'aménagement du territoire à proprement parler. Dès lors, l'anticipation stratégique se joue moins dans l'approche territoriale du Gouvernement gallois que dans l'anticipation constitutionnelle, l'approche programmatique de gouvernement et l'approche managériale de son organisation. Nous retrouverons toutefois un certain nombre d'éléments communs, comme lors d'une consultation prospective menée par l'Assemblée du Pays-de-Galles au lendemain du troisième référendum sur la dévolution tenu en 2011, durant laquelle la dimension légitimante et mobilisatrice rappelle ce que nous avons pu observer en Bretagne. Enfin, l'instrumentation du futur, ou tout du moins son investissement politique, diffère au Pays-de-Galles, en raison de la différence constitutionnelle entre le Royaume-Uni et la France : là où une prospective globale bretonne ne peut que se cantonner aux injonctions communicationnelles à l'égard de son futur, au Pays-de-Galles, le développement de l'anticipation stratégique accompagne une réelle et concrète expansion de son pouvoir politique.

1. La territorialisation de l'action publique britannique : décentralisation et dévolution

Des années 1980 à la fin des années 1990, les deux Premiers Ministres conservateurs, méfiants à l'égard des pouvoirs intermédiaires – qu'ils soient syndicaux ou territoriaux – ont écarté toute perspective dévolutionniste, réduit les compétences et les budgets des autorités locales, supprimé les six Comtés métropolitains en 1986 puis celui du Grand Londres en 1987, et privatisé un grand nombre de biens et de services publics affaiblissant de manière considérable la puissance publique et les pouvoirs locaux[1]. Pourtant, la question territoriale revient à l'agenda dès la

1 Entre 1980 et 1990, près d'une loi par an vient réduire les marges de manœuvres des autorités locales. C'est d'ailleurs en grande partie des suites d'un énième coup porté aux autorités locales que Mme Thatcher perd le pouvoir en 1990, après avoir essuyé de nombreuses manifestations en réaction à son projet de *poll tax* – une taxe

mandature de John Major et prend le pas de la régionalisation, accentuée avec l'arrivée au pouvoir de Tony Blair, préparant le terrain pour la différenciation institutionnelle de l'Écosse et du Pays-de-Galles en 1998.

1.1 Vers un mouvement de décentralisation et de régionalisation

Le Royaume-Uni ne disposant pas d'une Constitution écrite, les pouvoirs des autorités locales ne sont pas garantis constitutionnellement, et de fait, leurs marges d'action peuvent évoluer dans le temps puisque en principe, ils restent sous la gouverne de Whitehall, qui peut en redéfinir les limites administratives et les compétences[1]. Si on a pu observer au Royaume-Uni un mouvement de prise en compte des mobilisations périphériques dans les années 1960, c'est bien moins le cas dès la loi de 1972 qui renforce le contrôle du gouvernement central sur les autorités locales[2] et, surtout, dans les années 1980, Margaret Thatcher n'accordant guère de crédit aux pouvoirs locaux, elle n'aura de cesse d'en raboter les marges de manœuvres, notamment via le *Local Government Act* de 1988[3]. Mais à partir des années 1990, la question régionale revient au cœur des discussions sur la réforme constitutionnelle du royaume, lesquelles aboutissent en 1998 à la dévolution des pouvoirs dans les nations périphériques de l'Union[4].

1.1.1 Le retour à l'agenda de la régionalisation dans les années 1990

Au Royaume-Uni, la question du pouvoir territorial est toujours liée à l'équilibre des pouvoirs entre Whitehall et ses périphéries, dès lors, tout développement de niveaux intermédiaires d'action publique est lié, certes à une pression ascendante des pouvoirs locaux, mais aussi à un besoin de territorialisation de l'administration étatique et des objectifs du gouvernement central.

---

sur les autorités locales arbitraire et peu soucieuse de justice territoriale. Voir Mougel F-C., op. cit., 2006, p.100, p.102-103, p.109 et Leruez J., op. cit., 2001, p.179-180.

1 Cole A., « La territorialisation de l'action publique au Royaume-Uni », *Revue française d'administration publique*, vol. 121-122, n°1, 2007, p.131.

2 Charlot M., *Le pouvoir politique en Grande-Bretagne*, Paris, PUF, 2e édition, 1998, p.283.

3 *« Les pouvoirs locaux ont été les principales victimes de l'évolution managériale de la politique publique* [...] *les fonctions des pouvoirs locaux ont été vidées de leur substance par la privatisation et la centralisation »*, dans Bell D-S., « Le Royaume-Uni », dans De Waele J-M., Magnette P. (dir.) *Les démocraties européennes*, Paris, Armand Colin, 2010, p.373.

4 *The devolution process* sera réservé à l'Irlande du Nord, à l'Écosse et au Pays-de-Galles, sans concerner les régions anglaises.

Toutefois, *« ces niveaux intermédiaires d'action publique ont parfois fourni une capacité institutionnelle permettant de développer des formes plus autonomes de gouvernance régionale »*[1].

La mise à l'agenda de la question territoriale, sous l'angle de la régionalisation et de la dévolution, s'observe tout d'abord dans le renouvellement des programmes politiques des différents partis. Dès 1982 les Travaillistes mettent la question régionale à leur agenda politique[2], et réaffirment cette position en 1991 en faisant un certain nombre de propositions en matière de *« devolution »*[3]. *Think-tank* du Parti Travailliste, *The Fabian Society* est particulièrement active au début des années 1990 dans la médiatisation de la question du développement régional, en publiant plusieurs brochures en faveur de la régionalisation de la gestion du développement[4]. Dans *Developing Power*, Andrew Coulson, de la *Fabian Society*, fait directement le lien entre la nécessité de relancer la planification régionale (*regional planning*), et la décentralisation ou dévolution des pouvoirs. En 1995, le Travailliste Jack Straw rédige un document posant les étapes d'une stratégie de régionalisation du Royaume-Uni[5], lesquelles sont reprises en septembre 1996 dans l'énoncé politique du *Labour Party*[6]. Dans ces documents, les Travaillistes mettent en avant l'idée que la régionalisation doit se faire pour favoriser la démocratie locale, améliorer la gestion des fonds européens, le développement économique, la gestion des sols (*land use planning*) et l'aménagement des axes de communication (*transport planning*)[7], à travers l'établissement de chambres régionales élues[8]. Parallèlement, en juillet 1995, John Prescott (le numéro deux du *Labour* entre 1994 et 2007) crée une commission spéciale chargée de la politique régionale (*Regional Policy Commission*) au sein du *Shadow Cabinet*. Sous la direction de Bruce Millan, cette commission publie l'année suivante un rapport préconisant la création d'agences régionales de développement, pensées comme le bras économique des chambres régionales envisagées dans le programme de Jack Straw[9]. Dans le même temps, les Libéraux ne sont pas en reste : en 1992 et 1993, *the Liberal Democrat Party* fait

1 *« These meso-level public administrations have sometimes provided institutional capacity for the development of more autonomous forms of regional governance »*, dans Cole A., *Beyond devolution and decentralisation. Building regional capacity in Wales and Brittany*, Manchester, Manchester University Press, 2006, p.2.

2 Prescott J., Pendry T., Taylor D., *Alternative Regional Strategy : a Framework for Discussion*, Labour Party Parliamentary Spokesmans Working Group, 1982.

3 Labour Party, *Devolution and Democracy*, London, Labour Party, 1991.

4 Stewart J., Stoker G. (dir.), *From Local Administration to Community Government*, London, Fabian Society, Fabian Research Series n°351, 1988 ; Coulson A., *Developing power : the case for regional government*, London, Fabian Society, Fabian Tract n°537, 1989 ; Taylor J., *Reviving the Regions*, London, Fabian Society, Fabian Pamphlet n°551, 1991 ; Hodge M., Thompson W., *Beyond the town hall : re-inventing local government*, London, Fabian Society, Fabian Pamphlet n°561, 1994.

5 Labour Party, *A Choice for England : A Consultation Paper on Labour's Plans for English Regional Government*, London, Labour Party, July 1995.

6 Labour Party, *A New Voice for England's Regions*, London, Labour Party, 1996.

7 Labour Party, op. cit., July 1995, p.2.

8 Labour Party, op. cit., July 1995, p.17-18.

également de la régionalisation une des mesures phares de son programme, prônant même l'adoption d'une constitution fédérale pour le Royaume-Uni afin de faciliter une dévolution plus poussée dans toutes les régions[1].

Parallèlement, la question de l'architecture territoriale est mise en débat au sein des arènes parlementaire et médiatique. En octobre 1991, un sondage commandé par *The Guardian* montre qu'une proportion importante de l'électorat britannique se déclare en faveur des propositions de l'opposition travailliste, présentées dans *Devolution and Democracy*, pour une dévolution plus poussée concernant l'Écosse, le Pays-de-Galles et les régions anglaises[2]. En 1992, le *Western Mail* gallois publie un nombre très important d'articles portant sur les mobilisations périphériques galloises et écossaises, et la question de la dévolution[3]. En 1993, *The Times* publie un article, sous la plume de Jack Straw, se montrant favorable à la création d'institutions régionales élues[4]. Et ainsi de suite jusqu'en 1997 quand, par exemple, le *Financial Times* écrit à l'aube du référendum sur la dévolution qu'il est nécessaire de *« rapprocher Whitehall du Pays-de-Galles et le rendre plus accessible »*[5]. En décembre 1991, Joyce Quin, députée de Gateshead East, s'exprime au Parlement en faveur d'un renforcement des pouvoirs régionaux en Angleterre, pointant du doigt la centralisation continue du Royaume-Uni depuis 1979, à l'encontre de la dynamique contemporaine de décentralisation partout en Europe. Pour elle, dans ce contexte, *« la création d'un niveau régional de gouvernement dans les régions anglaises et d'une dévolution nationale en Écosse et au Pays-de-Galles, est aujourd'hui cruciale pour garantir l'avenir économique et politique du Royaume-Uni »*[6]. Dans son intervention, Joyce Quin présente la régionalisation comme une évolution vers la modernité constitutionnelle. On retrouve le même type de rhétorique, faisant l'équivalence entre la régionalisation et la modernisation, dans le manifeste Libéral-Démocrate pour

---

9 Regional Policy Commission, *Renewing the Regions : Strategies for Regional Economic Development*, Sheffield, Sheffield Hallam Publications, 1996, p.33.

1 Liberal Democrat Party, *Changing Britain for Good. The Liberal Democrat Manifesto 1992*, Liberal Democrat Publications, 1992, p.18 ; Liberal Democrat Party, *Here We Stand : Liberal Democrat Policies for Modernising Britain's Democracy,* Federal Paper 6, London, Liberal Democrat Publications, 1993, p.32-36.

2 Hansard, 6 December 1991, col.524. Archive en ligne. URL : https://publications.parliament.uk/pa/cm199192/cmhansrd/1991-12-06/Debate-1.html

3 Voir Gay O., « Wales and Devolution », Home Affairs Section, House of Common Library, *Research Paper* 97/60, 19 May 1997.

4 Straw J, « Let the people have a vote for regional rule », *The Times,* 6 November 1993, p.16.

5 *« Bringing Whitehall to Wales and making it more accessible », Financial Times*, 23 July 1997. Cité dans O'Neill M., op. cit., 2004, p.174.

6 *« The creation of a regional tier of government in the English regions as well as national devolution to Scotland and Wales is now vital to the United-Kingdom's future economic and political well-being »*. Hansard, 6 December 1991, col.512. Archive en ligne. URL : https://publications.parliament.uk/pa/cm199192/cmhansrd/1991-12-06/Debate-1.html

les élections générales de 1992 : la régionalisation se trouve annoncée dans le chapitre *« Policies for the new century »*, développant *« la vision libérale-démocrate de l'avenir »* pour un *« programme de gouvernement de long terme »*[1]. Alors que les pouvoirs territoriaux intermédiaires étaient déconsidérés par Margaret Thatcher, et présentés comme *has-been*, ces énoncés témoignent d'une nouvelle formulation de la question régionale, au sein des arènes politiques britanniques, sous les auspices de la modernisation et d'une projection dans l'avenir.

Il s'ensuit une mise à l'agenda institutionnelle du Gouvernement. En effet, après les élections générales de 1992, le Gouvernement de John Major, nouvellement élu, nomme une « Commission de gouvernement local » (*Local Government Commission for England*), dans le cadre du *Local Government Act* (1992), à qui est confiée la mission de poser les cadres d'une réforme structurelle du système politique local[2]. Sous la houlette de John Banham, les premiers rapports de cette commission, déposés dès 1993 et 1994, préconisent le maintien de la structure à deux niveaux (districts + comtés) de l'architecture territoriale sur la majeure partie du Royaume-Uni, mais suggère de (re)créer des autorités locales unitaires dans les grandes agglomérations[3]. Mais, conformément à la doctrine conservatrice, il n'est toutefois pas envisagé d'aller plus loin en matière de dévolution des pouvoirs à l'égard des nations périphériques. Suite aux travaux de cette commission, le Gouvernement conservateur met en œuvre une réforme territoriale en 1994 au Pays-de-Galles et en Écosse. Au Pays-de Galles, l'architecture territoriale est traditionnellement la même qu'en Angleterre. La réforme de 1994 constitue une nouveauté en la matière, puisque le Pays-de-Galles se voit, en 1996, entièrement délesté de la structure duale des districts (alors au nombre de 37) et des comtés (au nombre de 8), remplacée par 22 conseils unitaires[4]. Au premier abord, on pourrait y voir une reconnaissance de la spécificité galloise, mais il s'agissait plutôt de saper l'assise électorale locale du *Labour* en recomposant la carte politique (ce qui ne fonctionnera pas, puisque les *Tories* perdront largement aux élections de 1997, particulièrement au Pays-de-Galles).

1 Liberal Democrat Party, op. cit., 1992, p.18.
2 Leruez J., op. cit., 2001, p.168.
3 La réorganisation qui suivit, à partir de 1994, fut donc partielle, concernant 25 comtés, et créant 40 conseils unitaires d'agglomérations, mais laissant quelques 11 000 paroisses subsister avec des compétences très réduites. Voir Leruez J., op. cit., 2001, p.168.
4 Leruez J., op. cit., 2001, p.174.

1.1.2 New Labour et territorialisation de l'action publique

En 1997, le *New Labour*, dirigé par Tony Blair, remporte les élections générales, avec un programme basé sur la nouvelle doctrine du *Labour Party* : *the third way*, inspirée des réflexions du sociologue Anthony Giddens[1] et de la *Fabian Society*[2]. En 1995, Tony Blair puisait dans la référence au passé en faisant les louanges du programme travailliste d'après-guerre *Let us face the future*[3]. Le manifeste de 1997 use désormais d'une rhétorique du futur, de l'innovation, de la modernisation et du changement[4], positionnant le *New Labour* comme le chantre du changement et d'une politique tournée vers l'avenir[5]. Lors d'un discours tenu à Blackpool en 1998, Tony Blair dit ainsi : *« Nous acceptons le défi du futur, mais nous refusons de nous considérer impuissants à le surmonter. Moderniser, réformer, équiper notre pays pour l'avenir »*[6]. Et plus loin il précise ce qu'il entend par « New Labour » :

> « [Les gens] *voulaient un nouveau parti travailliste* [...] *moderne, sûr de ses principes, proche des citoyens, et assez fort pour prendre les décisions dont ils savent au fond d'eux qu'elles sont nécessaires pour l'avenir de la Grande-Bretagne. »*[7]

Dans l'introduction du programme de 1997, Tony Blair explique qu'il s'agit d'adopter une approche s'émancipant des *« solutions de la vieille gauche »* et *« de la droite conservatrice »*, car il s'agit de construire un *« nouveau centre »*[8] : *« the third way »*.

---

1 Giddens A., *The Third Way,* Cambridge, Polity Press, 1998.

2 Wright T., *Who wins dares : New Labour, new politics*, London, Fabian Society, Fabian Pamphlet n°579, 1997.

3 Blair T., *Let Us Face the Future. The 1945 anniversary lecture*, Londres, Fabian Society, Fabian Pamphlet n°571, 1995.

4 Entres autres, le terme *« new »* y est utilisé à 144 reprises, le terme *« change »* à 27 reprises, le terme *« future »* à 17 reprises et le terme *« innovation »* à 8 reprises et *« modernisation »* à 7 reprises.

5 Labour Party, *New Labour because Britain deserves better*, London, Labour Party Manifesto, 1997.

6 *« We accept the challenge of the future but we refuse to consider ourselves powerless to overcome it. Modernise, reform, equip our country for the future »*. Blair T., Labour Party Leader's Speech, Blackpool, 1998. Archive en ligne. URL : http://www.britishpoliticalspeech.org/speech-archive.htm?speech=204

7 *« They wanted a new Labour Party: not in the pocket of the trade unions, not taxing them through the roof, not chasing after every passing fad of the political fringe, but, modern, principled, in touch; tough enough to take the decisions they know in their heart of hearts are necessary for the future of Britain »*. Blair T., Labour Party Leader's Speech, Blackpool, 1998. Archive en ligne. URL : http://www.britishpoliticalspeech.org/speech-archive.htm?speech=204

8 *« [The Third Way] est fondé sur les valeurs qui ont guidé la politique progressiste depuis plus d'un siècle : la démocratie, la liberté, la justice, la solidarité et l'internationalisme. Mais c'est une troisième voie, car elle transcende de manière décisive les conceptions de la Vieille Gauche obsédée par le contrôle de l'État [...], et celles de la Nouvelle Droite toute concentrée à pourfendre l'investissement public »* (*« It is founded on the values that have guided progressive politics for more than a century - democracy, liberty, justice, mutual obligation and internationalism. But it is a third way because it moves decisively beyond an Old Left preoccupied by state control, high taxation and producer interests; and a New Right treating public investment, and often the very notions of « society » and collective endeavour, as evils to be undone »*), dans Blair T., *The Third Way. New Politics for the New Century,* London, Fabian Society, 1998, p.1.

«La troisième voie signifie une sociale-démocratie modernisée, passionnée dans son engagement envers la justice sociale et les objectifs du centre-gauche, mais aussi flexible, innovante et tournée vers l'avenir pour les mettre en œuvre. »[1]

Le *Third Way* est donc une doctrine politique se présentant comme l'intermédiaire entre la droite conservatrice et la sociale-démocratie classique. Cette doctrine est basée sur la conviction qu'il est nécessaire de renouveler le *« contrat social »* entre l'État et les citoyens britanniques, invoquant l'idée qu'il est impératif de forger un nouveau type d'État, inspiré du modèle de l'État Providence, mais plus libéral et laissant plus de place aux initiatives du secteur privé[2].

The third way ne se contente pas de se présenter comme une nouvelle doctrine contractualiste. Il s'agit également de repenser la stratégie d'aménagement du pouvoir territorial, en prenant davantage en compte les préoccupations des pouvoirs locaux et des nations périphériques[3]. Inscrite dans les réflexions stratégiques des Travaillistes depuis les années 1980, la question régionale est aussitôt mise en avant comme une priorité du nouveau gouvernement. Dès 1997, est ainsi créé un Département chargé de l'environnement, des transports et des régions (*Department of the Environment, Transport and the Regions*), dont John Prescott devient le Secrétaire d'État, et un Ministère des Régions, de la relance et de la planification (*Ministery for Regions, Regeneration and Planning*) attribué à Richard Caborn[4]. Mais en réalité, le *Cabinet* de Tony Blair est partagé sur la question d'une décentralisation allant jusqu'à créer des autorités régionales légitimées par l'élection, et, de fait, aucune législation concrète sur la question ne sera finalement proposée pour les régions anglaises avant les années 2000[5], quand les Conservateurs s'emparent de la question, poussant le Gouvernement travailliste à publier le Livre blanc *Your Region, Your Choice* en 2002[6]. En revanche, dès son élection, Tony Blair autorise l'organisation de référendums sur la dévolution dans les nations périphériques[7], ce qui témoigne d'une nouvelle stratégie spatiale du Gouvernement britannique sous la mandature des Travaillistes.

---

1 *« The Third Way stands for a modernized social democracy, passionate in its commitment to social justice and the goals of the centre-left, but flexible, innovative and forward-looking in the means to achieve them. »*, dans Blair T., ibid., 1998, p.1.

2 UK Government, *Modern Public Services for Britain*, White Paper, London, HMSO, July 1998 ; UK Government *A New Contract for Welfare : Partnerships in Pensions*, Green Paper, London, HMSO, December 1998.

3 Dans le manifeste de 1997, le terme *« local »* est employé à 52 reprises, celui de *« regionalisation »* à 18 reprises, *« devolution »* 7 fois et *« decentralisation »* 6 fois.

4 O'Neill M., op. cit., 2004, p.252.

5 O'Neill M., op. cit., 2004, p.252.

6 UK Government, Cabinet Office, *Your Region, Your Choice : revitalising the English regions*, White Paper presented to Parliament by the Deputy Prime Minister and First Secretary of State, and the Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions, London, Cm5511, 2002.

7 Nous y reviendrons ultérieurement.

En quoi consiste cette stratégie spatiale ? La stratégie du *New Labour* en la matière est en réalité beaucoup plus proche de la perspective conservatrice, particulièrement celle menée par Peter Walker au Pays-de-Galles[1], que du keynésianisme social-démocrate du *Labour* des années 1960[2]. Dans son manifeste de 1997, le *New Labour* se présente comme le promoteur d'une *« gouvernance progressiste »* (*progressive governance*), c'est-à-dire moins en faveur du dirigisme étatique (*state dirigisme*) que d'un *« pluralisme coordonné »* (*disciplined pluralism*)[3] – même si le terme *« planning »* y est cité à 31 reprises. La stratégie spatiale du *New Labour* considère que la recherche de compétitivité économique et d'attractivité territoriale sont des nécessités dans un contexte de mondialisation économique. Ed Balls, conseiller spécial de Gordon Brown à partir de 1997 (et futur ministre), est celui qui résume le mieux la perspective spatiale du *New Labour* :

> *« Notre nouvelle politique régionale repose sur deux principes : elle vise à renforcer les pôles structurants de la croissance, de l'innovation, des compétences, du développement de l'entreprise, en exploitant les capacités endogènes dans chaque région et chaque agglomération. Et il s'agit d'une approche non pas descendante, mais ascendante, à travers laquelle le rôle du gouvernement national est d'aider et d'accompagner les initiatives stratégiques régionales et locales, en leur fournissant la flexibilité et les ressources nécessaires. »*[4]

En somme, les nouveaux mots d'ordres sont : compétitivité, innovation, flexibilité, pôles de croissance, gouvernance. Dit autrement, le vocabulaire travailliste s'est adapté, comme partout ailleurs les doctrines sociales-démocrates, à la nouvelle donne du capitalisme. Cependant, à la différence des conservateurs et des néo-libéraux, le *New Labour* met au centre de sa stratégie de compétitivité territoriale l'idée d'inclusion (*inclusion*) – ce qu'en France on labellise au même moment sous le terme de « cohésion territoriale » –, tout en rejetant les préceptes keynésiens des précédents gouvernements travaillistes[5]. L'idée qu'il est possible de réconcilier l'impératif de compétitivité économique et l'impératif d'inclusion sociale oriente la doctrine des Travaillistes vers

1 Membre du *Cabinet Office* de Margaret Thatcher et Secrétaire d'État aux affaires galloises entre 1987 et 1990. Nous y reviendrons ultérieurement.

2 Mitchell J., *Devolution in the UK*, Manchester, Manchester University Press, [2009] 2011, p.211.

3 Hall S., « The « Third Way » revisited : « New » Labour, Spatial Policy and the National Strategy for Neighbourhood renewal », *Planning, Practice & Research*, vol.18, n°4, November 2003, p.265.

4 *« Our new regional policy is based on two principles: it aims to strengthen the essential building blocks of growth, innovation, skills, the development of enterprise, by exploiting the indigenous strenghs in each region and city. And it is bottom-up not top-down, with national government enabling powerful regional and local initiatives to work by providing the necessary flexibility and resources »*. Balls E., « Britain's new regional policy » dans Balls E., Healet J., (dir.), *Towards a new regional policy : delivering growth and full employment*, London, Smith Institute, 2000, p.12-13.

5 Hall S., art. cit., 2003, p.266.

la promotion de la notion de gouvernance intégrée (*joined-up governance*), impliquant non pas un retour à l'interventionnisme centralisateur – posture traditionnelle des gouvernements travaillistes –, mais une orientation vers davantage de décentralisation des responsabilités afin de favoriser une meilleure coordination de l'action publique entre le pouvoir central et les pouvoirs locaux[1]. C'est pourquoi l'idée de « communauté territoriale » est un motif clef du discours du *Third Way*, ainsi que le présente Tony Blair lui-même :

> *« Un défi majeur de cette stratégie progressiste est d'utiliser l'État comme une force habilitante, afin de protéger les communautés concrètes et le tissu associatif, tout en encourageant leur croissance, pour répondre aux nouveaux besoins, et en favorisant le partenariat le cas échéant. »*[2]

Les termes de « communauté » et de « force habilitante » restent assez flous sur le plan sémantique, mais permettent à Tony Blair de se distinguer autant de l'individualisme défendu par les *Tories* que de l'interventionnisme défendu par les « vieux » Travaillistes[3]. Ce double accent mis d'un côté sur la protection des *communities* (terme difficilement traduisible en Français, mais qu'on peut comprendre comme étant à la charnière du territoire, de la localité et de l'identité[4], et que nous résumons à travers l'idée de « communauté territoriale ») et de l'autre sur la quête de compétitivité territoriale pousse le *Labour Party* à faire de la correction des déséquilibres territoriaux le fer de lance de sa stratégie territoriale – rappelant ici la politique d'aménagement et de développement territorial telle qu'elle se redéfinit, au même moment, en France. Sur le plan stratégique, cette orientation se traduit par un triple agenda. Premièrement, il s'agit de favoriser la compétitivité territoriale des régions anglaises en les aidant à s'adapter au nouveau dogme de l'économie de la connaissance (*« knowledge-driven economy »*) via l'établissement d'un réseau d'Agences régionales de développement (*Regional Development Agencies*) à partir de 1999. Deuxièmement, il s'agit de favoriser la compétitivité des agglomérations et des métropoles, via l'adoption d'une stratégie en la matière énoncée dans le Livre Blanc *Our Towns and Cities*, publié en 2000[5]. Troisièmement, la question de l'inclusion sociale est traitée par l'adoption d'une stratégie nationale faisant la promotion du « vivre-ensemble » telle qu'on la trouve énoncée dans *the National Strategy*

1 Hall S., art. cit., 2003, p.267.

2 *« A key challenge for progressive politics is to use the state as an enabling force, protecting effective communities and volutary organisations and encouraging their growth to tackle new needs, in partnership as appropriate »*, dans Blair T., op. cit., 1998, p.4.

3 Levitas R., « Community utopia and New Labour », *Local Economy*, n°15, 2000,p.188-197.

4 Alain Desrosières écrit qu'il existe une *« tension entre d'une part le « territoire », espace d'équivalence associé à une action institutionnelle et susceptible d'être découpé, et d'autre part la « localité » comme support d'une vie sociale, économique et politique aux composantes et interactions multiples »*, dans Desrosières A., « Le territoire et la localité – Deux langages statistiques », *Politix*, n°25, 1994, p.46.

5 UK Government, *Our Towns and Cities : The future,* London, Department of the Environment, Transport and the Regions, 2000.

for Neighbourhood Renewal, publiée en 2001[1]. Mais si le *New Labour* prend en compte la dimension locale des liens sociaux et la dimension régionale du développement, le pilotage stratégique reste pensé comme étant une prérogative de Whitehall[2]. Ce qui explique que le Gouvernement travailliste se focalise moins sur la *dévolution* des pouvoirs en direction des régions que sur une *décentralisation* permettant à celles-ci de gérer les priorités d'action de manière intégrée et coordonnée avec la stratégie nationale. Et si Tony Blair autorise bien l'organisation de référendums sur la dévolution dans les nations périphériques, il ne s'agit pas de « fédéraliser » le Royaume-Uni : il s'agit pour lui de montrer la bonne volonté décentralisatrice du pouvoir central là où la configuration centralisée n'est plus tenable (c'est-à-dire en Écosse et en Irlande du Nord où les velléités autonomistes sont les plus fortes, et, par ricochet, au Pays-de-Galles), sans fondamentalement remettre en cause cette configuration politique pour les autres régions du royaume[3].

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

Contrairement à la France où le mouvement de décentralisation et de territorialisation de l'État est homogène (à quelques exceptions près[4]), selon le principe de la République « une et indivisible », le processus décentralisateur repose au Royaume-Uni sur une logique de différenciation territoriale entre les régions anglaises et les nations périphériques, à savoir l'Écosse, l'Irlande du Nord et le Pays-de-Galles, lesquelles empruntent le chemin d'une décentralisation plus aboutie : la dévolution.

1 UK Government, *National Strategy for Neighbourhood Renewal : A Framework for Consultation,* London, Cabinet Office, Social Exclusion Unit, 2000.

2 Hall S., art. cit., 2003, p.268.

3 En réalité, Tony Blair n'est pas le partisan le plus fervent de la dévolution. On doit davantage à John Prescott ou encore John Smith la prise en compte travailliste de la dévolution dans les années 1990. Puis dans les années 2000, quand Gordon Brown voit dans la dévolution galloise et écossaise une expérimentation réussie, généralisable aux régions anglaises, Tony Blair y met cette fois clairement un veto. Voir Mitchell J., op. cit., [2009] 2011, p.206-207, et p.216.

4 La Corse, l'Alsace, la Moselle, les territoires d'Outre-mer et Paris ont des statuts particuliers.

1.2.1 Le chemin vers la dévolution

Entre 1987 et 1997, la responsabilité du *Welsh Office* est systématiquement attribuée à des députés anglais, ce qui peut donner l'impression que le Pays-de-Galles, sous les mandatures de M.Thatcher et de J.Major, est gouverné *« par un pro-consul anglais depuis Londres »* selon la métaphore de Jacques Leruez[1]. De manière classique, on retient en effet de la doctrine conservatrice anglaise qu'elle est traditionnellement réticente à toute décentralisation et à tout processus dévolutionniste au sein de l'Union[2]. Pourtant, dès la mandature de Mme Thatcher, paradoxalement, le Pays-de-Galles pose les premières pierres d'une étatisation infra-nationale. Il serait en effet erroné de penser que les conservateurs n'ont jamais pris en considération la spécificité galloise.

Tout d'abord, s'il est vrai que Margaret Thatcher n'a jamais porté un grand intérêt à la province galloise, il ne faut en revanche pas négliger l'influence qu'a pu avoir le *Welsh Office* au sein du *Cabinet* de la Dame de fer : c'est grâce à l'influence de Sir Geoffrey Howe ou encore de Nicholas Edwards qu'est créé en 1979 un *Select Committee for Welsh Affairs* à Westminster, et qu'en 1980, le *Welsh Office* est autorisé à négocier directement avec le Trésor pour l'obtention de crédits supplémentaires[3]. Ensuite, c'est précisément parce que Mme Thatcher n'a guère de considération pour le Pays-de-Galles qu'elle laisse les mains libres, en termes de ligne politique, aux responsables du *Welsh Office* – où sont nommés, il ne faut l'oublier, les membres du *Cabinet* que Mme Thatcher souhaite mettre au placard, au moins en ce qui concerne Peter Walker[4]. Par conséquent, les secrétaires du *Welsh Office* sous Mme Thatcher – à savoir Nicholas Edwards (1979-1987), Peter Walker (1987-1990) et David Hunt (1990-1993) – rapportent tous les trois que Margaret Thatcher leur laissait *« une liberté considérable »* concernant leurs options politiques pour la province galloise[5]. Messieurs Edwards, Walker et Hunt ont ainsi mené une politique galloise nettement plus interventionniste que celle menée sur le plan national par la Première Ministre

1 Certes, des protestations se firent entendre, mais elles furent certainement moindres que si cela s'était passé en Écosse. Voir Leruez J., op. cit., 2001, p.200-201.
2 O'Neill M., op. cit., 2004, p.84.
3 Le *cabinet office* de Mme Thatcher comprenait trois défenseurs des intérêts gallois en la personne de Sir Geoffrey Howe, Chancelier de l'échiquier, de Michael Heseltine (dans une moindre mesure), et de Nicholas Edwards – lequel fut le dernier Secrétaire d'État aux affaires galloises d'origine galloise, entre 1979 et 1987, avant la dévolution. Voir Johnes M., *Wales since 1939*, Manchester, Manchester University Press, 2012, p.316-317.
4 Johnes M., ibid., 2012, p.317.
5 Johnes M., ibid., 2012, p.317.

britannique. Allant même à l'encontre de la doctrine thatchérienne, ils vont utiliser *the Welsh Development Agency* comme un moteur d'investissement public et de pilotage du développement régional. De telle sorte que, comme le rappelle Michael O'Neill, c'est par l'intermédiaire des politiques de développement territorial mises en œuvre à cette époque par le *Welsh Office* et la *Welsh Development Agency* que sont posées les bases de la capacité politique galloise pré-dévolutionniste[1]. Ainsi, alors que sur la même période la Première Ministre mène une politique de rétractation de la dépense publique au niveau national, au Pays-de-Galles, c'est l'inverse qui s'observe : en 1976-1977, la dépense publique par tête est déjà 6 % au dessus de la moyenne anglaise et en 1992-1993, la dépense publique galloise par personne est désormais supérieure à 19 %[2]. Cette politique de régulation publique du développement économique régional, étonnante en plein règne thatchérien, contribue à la fabrique d'une administration galloise en mesure de gouverner dès le *Wales Act* de 1998. En effet, conséquemment à la politique menée par ces secrétaires, le budget du *Welsh Office* a augmenté de 151 % entre 1979 et 1997[3], de telle sorte qu'en 1995 le *Welsh Office* représentait près de 70 % de la dépense publique totale au Pays-de-Galles[4]. De surcroît, le *Welsh Office* et la *Welsh Development Agency* n'ont pas été utilisés simplement comme des guichets mais comme les bases d'une gouvernance régionale du développement économique local. En effet, alors qu'au même moment le Gouvernement central est en conflit ouvert et permanent avec les fédérations syndicales et les pouvoirs locaux, au Pays-de-Galles, sous les secrétariats de messieurs Edwards, Walker et Hunt, le *Welsh Office* a su nouer des liens de travail étroits avec les autorités locales, les syndicats régionaux et les « quangos » comme la *Welsh Development Agency*, contribuant à la structuration d'un consensus politique régional sur l'orientation du développement territorial[5]. Ceci explique pourquoi, à l'inverse de l'Écosse et de l'Irlande du Nord, les velléités d'indépendance ou même d'autonomie restent étonnement faibles au Pays-de-Galles au début des années 1990.

La situation change quand John Major, pourtant plus conciliant que Margaret Thatcher envers les pouvoirs locaux, nomme John Redwood comme Secrétaire d'État aux affaires galloises (1993-1995). Celui-ci, fervent thatchérien, mène une politique sans compromis envers les demandes galloises, ce qui contribue à rallumer la flamme dévolutionniste au Pays-de-Galles, malgré les

1 O'Neill M., op. cit., 2004, p.82.
2 Johnes M., op. cit., 2012, p.317.
3 Johnes M., op. cit., 2012, p.318.
4 Jones J.B., « Changes to the government of Wales, 1979-1997 », dans Jones J.B., Balsom D., (dir.), *The Road to the National Assembly for Wales*, University of Wales Press, 2000, p.19.
5 Johnes M., op. cit., 2012, p.318.

tentatives d'apaisement de son successeur William Hague (1995-1997)[1]. Confronté à la montée en puissance du nationalisme en Écosse et en Irlande, Whitehall tente à plusieurs reprises de reprendre en main la situation, pour préserver l'équilibre traditionnel de l'Union[2]. Le Livre Blanc de 1997 sur la Constitution est la dernière tentative des Conservateurs en ce sens, pour répondre à la pression des périphéries[3]. Mais le mal est fait, et aux élections générales de mai 1997, le Pays-de-Galles n'élira que des députés favorables à la dévolution, dont 85 % de Travaillistes, et aucun député Conservateur[4]. Porté par ce succès, le *Welsh Office* publie aussitôt un Livre blanc préconisant l'initiation de la dévolution au Pays-de-Galles[5]. Et quelques mois plus tard, en septembre 1997, une semaine après le référendum écossais, les électeurs gallois se prononcent en faveur de la dévolution. Il n'est pas (encore) question de parler d'une dévolution pleine et entière des pouvoirs : il ne s'agit en 1997 que d'une dévolution exécutive (*executive devolution*)[6]. C'est cependant déjà un pas considérable vers la différenciation territoriale du Royaume-Uni.

La campagne politique menée dans le cadre du référendum témoigne d'une bataille discursive pour savoir ce qui est le mieux pour l'avenir du Pays-de-Galles : la dévolution ou la décentralisation. Quand les Conservateurs mettent en garde contre l'avenir incertain qui résulterait d'une victoire du oui pour le Royaume-Uni, les Travaillistes et les pro-dévolution mettent en avant l'idée qu'enfin les Gallois auraient la maîtrise de *leur avenir*. Ainsi, M.Hague, membre du Parti Conservateur et ancien Secrétaire d'État aux affaires galloises estime que *« les Gallois considèrent que la dévolution seraient une grossière erreur pour leur avenir »*[7], emboîtant le pas du Parti Conservateur qui écrit dans son manifeste d'avril 1997 que la création d'*« une Assemblée galloise rendrait l'avenir du Pays-de-Galles incertain au sein de l'Union »*[8]. A l'inverse, les partisans de la dévolution répondent qu'il s'agirait précisément de maîtrise de l'avenir, comme le dit Peter Hain (membre du *Labour* et nouveau Secrétaire d'État aux affaires galloises) à la Chambre des Communes en mai 1997 :

1 O'Neill M., op. cit., 2004, p.82-83.
2 O'Neill M., op. cit., 2004, p.76-77.
3 O'Neill M., op. cit., 2004, p.77.
4 Leruez J., op. cit., 2001, p.201-202.
5 Welsh Office, *A Voice for Wales*, Cm.3718, London, HMSO, 1997.
6 Cole A., op. cit., 2006, p.63.
7 *« The people of Wales regard the subject of devolution as an utter irrelevance to their future »*. HC Deb 20 January 1997 vol 288 cc611. Archive en ligne. URL : http://hansard.millbanksystems.com/commons/1997/jan/20/welsh-assembly#S6CV0288P0_19970120_HOC_70
8 Conservative Party, *Opportunity and Prosperity for Wales*, London, April 1997, p.53.

« Ceux qui votent non seront bloqués dans le passé, en disant qu'ils n'ont aucune confiance en notre capacité en tant que nation à prendre des décisions concernant notre propre avenir. Ceux qui voteront oui diront que nous pouvons construire un meilleur Pays-de-Galles, que nous pouvons utiliser notre talent pour forger un nouvel avenir. »[1]

Lors du même débat, le député gallois Ieuan Wyn Jones, membre du *Plaid Cymru*, s'exprime dans le même sens :

« Nos enfants et les générations futures nous jugeront sévèrement et auront du mal à nous pardonner si nous nous trompons maintenant. Car le Pays de Galles est désormais prêt pour le leadership […] *et prêt à agir conformément au désir de changement »*[2]

Ces échanges ne sont pas seulement rhétoriques, et témoignent de définitions différentes de l'avenir, du progrès, inscrites dans des visions politiques différentes, héritées de trajectoires historiques opposées. Mais ces différentes visions constitutionnelles ne résultent pas uniquement d'une opposition idéologique. Il s'agit également d'une opposition concernant *l'espace de l'avenir*, c'est-à-dire concernant la *territorialisation* de l'avenir. La première estime ainsi qu'il n'y a point d'avenir en dehors de l'Union, l'autre considère que la structure actuelle de l'Union ne permet plus la prospérité de l'avenir, tout du moins pour les populations des régions périphériques. Et c'est cette dernière communauté discursive qui remporte la victoire en 1997.

1.2.2 Une différenciation territoriale dans les pas d'une dévolution croissante

L'issue du référendum restait incertaine au Pays-de-Galles. D'ailleurs, la dynamique électorale est moindre qu'escomptée, notamment en comparaison de l'Écosse[3]. Les négociations ne

1 *« Those who vote no will be locked in the past, saying that they have no confidence in our capacity as a nation to make decisions about our own future. Those who vote yes will be saying that we can build a better Wales —we can utilise our talent to forge a new future »*. HC Deb 22 May 1997 vol. 294 cc853. Archive en ligne. URL : http://hansard.millbanksystems.com/commons/1997/may/22/referendums-scotland-and-wales-bill#S6CV0294P0_19970522_HOC_244

2 *« Our children and future generations will rightly criticise us and may find it hard to forgive us if we get it wrong now. Wales is now ready for leadership [...] and ready to act on the desire for change »*. HC Deb 22 May 1997 vol. 294 cc869. Archive en ligne. URL : http://hansard.millbanksystems.com/commons/1997/may/22/referendums-scotland-and-wales-bill#S6CV0294P0_19970522_HOC_244

3 Seul un électeur sur deux y participe, et à peine plus d'un électeur sur quatre y a répondu par l'affirmative. La partie anglophone du Pays-de-Galles, comme le Monmouthshire et les grandes villes à l'image de Cardiff (exception faite de Swansea), a voté majoritairement contre la dévolution. Voir Leruez J., op. cit., 2001, p.201.

permettront donc pas d'avoir, dans le *Wales Act* de 1998, des dispositions équivalentes à celles, plus approfondies, obtenues par l'Écosse : quand l'Écosse obtient la mise en route d'un processus de *dévolution législative*, le Pays-de-Galles n'obtient qu'une *dévolution exécutive*. Certes, *The Government of Wales Act* institue une Assemblée nationale pour le Pays-de-Galles (*National Assembly for Wales*), mais cette assemblée est d'une nature singulière, où ne sont pas distingués le domaine exécutif et le domaine législatif : c'est un organe exécutif, mais qui est doté de pouvoirs législatifs et réglementaires dits « secondaires »[1]. Ce qui signifie que, même dotée du statut d'Assemblée *nationale*, elle reste soumissionnée à Westminster. L'Assemblée galloise ne peut en effet pas légiférer sur des compétences régaliennes, et son domaine législatif est inférieur à celui de Westminster. Elle doit par conséquent s'inscrire dans une dynamique inter-gouvernementale avec Whitehall et inter-parlementaire avec Westminster pour ne pas entrer en opposition avec les décisions du Gouvernement britannique et les lois de premier ordre prises par le Parlement britannique[2]. L'Assemblée galloise est opérationnelle dès 1999 et obtient le bénéfice de 18 domaines de compétence sur lesquelles elle peut intervenir : l'agriculture, les monuments et bâtiments historiques, la culture, le développement économique, l'éducation et la formation, l'écologie, la santé et les services sanitaires, les autoroutes, le logement, l'industrie, les administrations locales, les services sociaux, le sport et les loisirs, le tourisme, l'aménagement du territoire, les transports, les routes et la langue galloise. Elle n'est en revanche pas autorisée à lever l'impôt : ce qui maintient la structure étatique unitaire du Royaume-Uni.

La structure ambiguë de l'Assemblée nationale du Pays-de-Galles ne rendait pas claire le partage des pouvoirs, notamment entre la majorité et l'opposition. En février 2002, les députés décidèrent unanimement de séparer les fonctions exécutives des fonctions législatives, mais sans clarifier le partage des compétences entre les deux parties, ce qui induit une certaine confusion[3]. C'est pourquoi, en juillet 2002, Lord Ivor Richard est nommé pour diriger une commission chargée de plancher sur la question de l'organisation des pouvoirs et de la gouvernance au Pays-de-Galles. *The Richard Commission* travaillera de 2002 à 2004, et se montrera d'une grande imagination en

1 O'Neill M., op. cit. 2004, p.175.

2 En 1999, cela ne pose pas de problème majeur car les Travaillistes dominent les deux assemblées, mais les relations inter-gouvernementales deviendront plus complexes à partir de 2010, quand David Cameron accède au 10 Downing Street et que les *Tories* récupèrent la majorité, qui leur échappait depuis 1997, à Westminster. Ceci dit, même lorsque les Travaillistes détenaient le poste de Premier Ministre (Tony Blair puis Gordon Brown), les relations n'étaient pas toujours évidentes entre Londres et Cardiff, notamment au début de la mandature de Rhodri Morgan et sa stratégie du *« Clear red water »*. Mitchell J., op. cit. [2009] 2011, p.161-163.

3 Mitchell J., op. cit., [2009] 2011, p.164.

matière d'innovations constitutionnelles[1]. Pour ce qui est des principales suggestions, la commission préconise dans son rapport déposé en 2004 que l'Assemblée doive *« absolument clarifier qu'il existe un Gouvernement de l'Assemblée du Pays-de-Galles responsable des décisions et actes exécutifs, distinct de l'Assemblée Nationale elle-même, mais devant répondre de ses décisions devant l'Assemblée »*[2]. La commission estime également problématique l'insuffisante clarté sur le plan démocratique entre l'Assemblée galloise et l'Assemblée britannique[3], suggérant d'ailleurs qu'on attribue à la première davantage de capacité législative, notamment en matière fiscale[4]. Suite à ce rapport, *The Welsh Committee* soumet en 2005 au Parlement britannique un Livre Blanc sur la gouvernance, intitulé *Better Governance for Wales*[5], et qui reprend en grande partie les propositions de *the Richard Commission*. Ce Livre blanc pose le cadre de l'évolution future de l'administration du Pays-de-Galles, en suggérant également la distinction entre le bras exécutif et le bras législatif de l'Assemblée, ainsi que l'amélioration de son champ de législatif, et l'instauration de nouvelles dispositions électorales (imaginées par *the Richard Commission*) censées clarifier la nature de la députation galloise vis-à-vis de la députation nationale britannique. Le Gouvernement britannique répond aux propositions du Livre blanc en janvier 2006, se montrant ouvert aux propositions du *Welsh Committee*[6]. C'est ainsi qu'en 2006, *the Second Government of Wales Act* est signé, lequel autorise une rénovation de la dévolution : l'Assemblée dispose désormais d'une capacité législative de premier et de second ordre (mais reste soumissionnée à Westminster pour ce qui relève des lois de premier ordre), et la séparation entre l'exécutif et le législatif est actée (mais ne sera effective qu'à compter de 2007), et il lui est permis d'organiser une consultation par voie référendaire concernant la dévolution ultérieure de pouvoirs législatifs de premier ordre[7]. En juin 2007, *the First Minister of Wales*, Rhodri Morgan, met sur pied *The Independent Commission on Funding and Finance for Wales*, également connue sous le nom de *Holtham Commission*, pour plancher sur la question de la fiscalité galloise et des possibilités de dévolution en la matière. Son rapport final, rendu public en juillet 2010[8], préconise l'abandon de la formule Barnett, qui calcule le montant des fonds publics alloués par Londres aux nations

1 Rawlings R., « Hastening slowly : the nexte phase of Welsh devolution », *Public Law*, 2005, p.824.

2 *« Absolutely clear that there is a Welsh Assembly Government responsible for executive acts and decisions, seperate from the National Assembly itself but directly answerable and accountable to it »*. Richard I. (Lord), *Commission on the Powers and Electoral Arrangements of the National Assembly for Wales*, Report of the Richard Commission, Cardiff, National Assembly for Wales, 2004, p.79.

3 Richard I. (Lord), ibid., 2004, p.180.

4 Richard I. (Lord), ibid., 2004, p.212.

5 Secretary of State for Wales, *Better Governance for Wales*, Cm6582, June 2005.

6 UK Government, *Government Response to the First Report of Session 2005–06 on the Government White Paper : Better Governance for Wales*, 3rd Special Report, The House of Commons, London, HC 839, 18 January 2006.

7 Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, *Government of Wales Act 2006,* 2006. Disponible en ligne. URL : https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/32/contents

8 Independent Commission on Funding and Finance for Wales, *Final report Fairness and accountability : a new funding settlement for Wales*, July 2010.

périphériques, au profit d'un nouveau mode de calcul prenant davantage en compte un principe de péréquation[1].

A la suite des élections générales britanniques de mai 2010, la nouvelle majorité parlementaire à Westminster repose sur une coalition entre les Conservateurs et les Libéraux-Démocrates. Le programme de cette coalition parlementaire comprend, entre autres, un accord disposant que, en fonction du résultat du futur référendum gallois sur la dévolution (programmé pour mars 2011), sera constitué une commission – sur le modèle de la Commission Calman en Écosse[2] – chargée de réfléchir aux nouvelles dispositions législatives, et à leurs conséquences en matière de relations inter-gouvernementales et inter-parlementaires. Le 3 mars 2011, est effectivement organisé un nouveau référendum sur la dévolution au Pays-de-Galles. La question posée est la suivante : *« Do you want the Assembly now to be able to make laws on all matters in the 20 subject areas it has powers for ? ».* 63.5% de la population galloise y répond positivement. Les résultats de ce référendum sont validés par Londres et, désormais, l'Assemblée galloise peut légiférer pour le Pays-de-Galles sur les sujets dont l'Assemblée et le Gouvernement sont déjà responsables, sans la permission préalable de Westminster. Ensuite, conformément aux dispositions prévues en 2010, une commission sur la dévolution galloise est créée à l'automne 2011, sous la responsabilité de Paul Silk. *The Silk Commission* est chargée de réfléchir dans un premier temps à la question de la dévolution du pouvoir fiscal et à la responsabilité financière du Gouvernement et de l'Assemblée, et dans un deuxième temps à la question de la capacité législative du Pays-de-Galles. En novembre 2012, *the Silk Commission* rend public la première partie de son rapport, dans laquelle elle recommande la dévolution totale de la fiscalité galloise[3]. En 2013, le Gouvernement du Royaume-Uni accepte l'essentiel de ces revendications mais ne transfère à Cardiff qu'une capacité fiscale réduite[4] et refuse de modifier la formule Barnett[5]. En 2014, est adopté un nouveau *Wales Act*[6], lequel valide la plupart des préconisations du rapport de la Commission Silk, exceptées les

1 Independent Commission on Funding and Finance for Wales, *Replacing Barnett with a needs-based formula*, Working Paper, December 2009.

2 *The independent Commission on Scottish Devolution* (dite *« Calman Commission »*) a été mise en place en 2008 pour examiner les dispositions de la Scotland Act 1998, et pour faire des propositions en matière d'aménagement du cadre légal de la dévolution en Écosse. Voir Commission on Scottish Devolution, *Serving Scotland Better: Scotland and the United Kingdom in the 21st Century*, Final Report, June 2009.

3 Commission on Devolution in Wales, *Empowerment and Responsability : Financial Powers to Strengthen Wales,* November 2012.

4 UK Government, *Empowerment and responsibility: devolving financial powers to Wales*, UK Government's response to the first report of the Commission on Devolution in Wales, HM Treasury, Wales Office, November 2013.

5 Cole A., Stafford I., *Devolution and Governance. Wales between capacity and constraint*, London, Palgrave Macmillan, 2015, p.67-68.

6 Disponible en ligne. URL : http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/29/contents

réserves émises en 2013 par le Gouvernement du Royaume-Uni. La Commission Silk dépose la deuxième partie de son rapport, portant sur les dispositions législatives, en mars 2014[1], en pleine effusion politique écossaise due à la campagne référendaire portant sur l'indépendance éventuelle de l'Écosse. Ce rapport comprend 61 recommandations dont le calendrier de mise en œuvre s'étend sur un horizon de dix ans. La recommandation majeure de ce rapport est de préconiser le passage du Pays-de-Galles à un modèle de « pouvoirs réservés », c'est-à-dire que cela impliquerait de distinguer les pouvoirs réservés au Gouvernement britannique, et de transférer tous les autres – entièrement – à Cardiff[2], ce qui signifierait une transformation fondamentale de l'équilibre de l'Union et de la nature du processus dévolutionnel. Cela impliquerait aussi, concrètement, de mettre sur pied un comité inter-ministériel (*Welsh Intergovernmental Committee*) visant à institutionnaliser la concertation entre les ministres britanniques et les ministres gallois[3]. Il s'agirait donc ici de faire un pas de plus vers l'étatisation de la région galloise. Concernant les autres grandes recommandations, le rapport préconise notamment le transfert de la gestion de la police, de la justice pour les mineurs, et recommande l'étude d'un transfert ultérieur de la gestion des prisons. Sont également suggérés le transfert de la gestion des infrastructures de transport, d'augmenter les pouvoirs de Cardiff en matière de planification énergétique. Le Gouvernement du Pays-de-Galles réagit au second rapport de la Commission Silk en publiant un énoncé politique intitulé *Devolution, Democracy and Delivery*[4], dans lequel il salue la recommandation de passer à un modèle de pouvoirs réservé tout en soulignant la complexité d'un tel processus constitutionnel, et en proposant un calendrier des négociations visant à l'instauration du modèle de pouvoirs réservées à l'horizon 2021[5]. En février 2015, David Cameron officialise la position du Royaume-Uni, lors d'un accord signé à Cardiff, appelé *the Saint David's day agreemnent.* Le contenu de cet accord est publié dans un document intitulé *Powers for a Purpose*[6]. Par la plume de Stephen Crabb, actuel Secrétaire d'État aux affaires galloises, le Gouvernement du Royaume-Uni y déclare vouloir suivre la plupart des recommandations de « Silk II », et propose une feuille de route relative au processus d'évolution vers un modèle de pouvoirs réservés au Pays-de-Galles. Si toutes les parties concernées semblent d'accord sur le principe général, *« le diable se situe dans les détails »* comme l'écrit

1 Commission on Devolution in Wales, *Empowerment and Responsability : Legislative Powers to Strengthen Wales*, March 2014.
2 Commission on Devolution in Wales, ibid., March 2014, p.30.
3 Commission on Devolution in Wales, ibid., March 2014, p.51.
4 Welsh Government, Devolution, *Democracy and Delivery. Powers to achieve our aspirations for Wales*, Cardiff, WG 22188, 2014
5 Welsh Government, ibid., 2014, p.20.
6 UK Government, *Powers for a Purpose : Towards a Lasting Devolution Settlement for Wales*, Command Paper, Cm 9020, February 2015.

Rosemary Butler, Présidente de l'Assemblée du Pays-de-Galles en février 2015[1]. En mars 2015, Carwyn Jones, *First Minister of Wales*, se montre plutôt prudent devant les députés Gallois, estimant que le *Wales Office* britannique se révèle être plus coriace dans les négociations que les annonces publiques ne le laissent penser[2]. En Mai 2015, lors du Discours de la Reine, est annoncée l'écriture d'un projet de loi pour le Pays-de-Galles (*Wales Bill*), visant à encadrer juridiquement les orientations émises par le Gouvernement. Après des discussions préparatoires tenues entre 2015 et 2016[3], le nouveau *Wales Act* est autorisé par la Reine en janvier 2017[4]. Évolution majeure découlant de cet acte, le Gouvernement du Pays-de-Galles bénéficie désormais de pouvoirs réservés.

En 2015, les transferts jusqu'alors accordés par le Gouvernement britannique laissaient l'impression que le Pays-de-Galles était encore au milieu du gué, *« entre capacité et contrainte »*, comme l'écrivent alors Alistair Cole et Ian Stafford :

> *« Le transfert de pouvoirs fiscaux et d'emprunt au Gouvernement Gallois ne sont en aucun cas sans contrepartie ; tout transfert d'une capacité d'imposition du revenu devra nécessiter l'approbation d'un référendum, ce qui implique d'être capable de mobiliser tout le capital politique nécessaire pour remporter un référendum, sans parler des coûts de fonctionnement importants que cela impliquerait pour le Gouvernement Gallois en termes d'élargissement de ses fonctions »*[5].

Aujourd'hui, malgré le manque de recul dû au caractère récent du dernier *Wales Act*, il n'en reste pas moins que le Royaume-Uni est en pleine ébullition politique et constitutionnelle, entre d'un côté le processus de négociation du Brexit, la tenue d'un nouveau référendum en Écosse à l'automne 2018[6] et les aménagements profonds des relations inter-gouvernementales entre le Pays-de-Galles et

1 National Assembly for Wales, Press Office, « Presiding Officer Dame Rosemary Butler AM's response to the Secretary of State's statement on the future constitutional arrangements for Wales », 27/02/2015. Disponible en ligne. URL : http://www.assembly.wales/en/newhome/pages/newsitem.aspx?itemid=1409

2 *« It's rapidly becoming clear that the Secretary of State's process was not going to deliver what was expected, in particular in relation to the Silk commission's recommendations »*. Intervention de Carwyn Jones, First Minister of Wales, National Assembly for Wales, Statement : UK Government Announcement on the St David's Day Process, Record of Proceedings, 03/03/2015. Archive en ligne. URL : http://www.assembly.wales/en/bus-home/pages/rop.aspx?meetingid=3111&assembly=4&c=Record%20of%20Proceedings#C203164

3 UK Government, *Draft Wales Bill*, Wales Office, Cm 9144, October 2015 ; Bowers P. et alii, *Wales Bill 2016-17 : Committee Stage Report*, House of Commons Library, Briefing Paper n°7644, 8 September 2016.

4 Wales Act 2017. Disponible en ligne. URL : http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2017/4/contents/enacted/data.htm

5 *« The transfer of taxation and borrowing powers to Welsh Government is by no means cost free; any transfer of income tax powers would require approval by a referendum and all the political capital that winning a referendum would entail, as well as the significant capacity costs within the Welsh Government in terms of expanding its functions »*. Cole A., Stafford I., ibid., 2015, p.68.

6 France 24, « Écosse : le projet de référendum d'indépendance reporté à l'automne 2018 », 27/06/2017. Disponible en ligne. URL : http://www.france24.com/fr/20170627-ecosse-projet-nouveau-referendum-repousse-reprt-brexit-

Whitehall. Le Gouvernement gallois ne reste une nouvelle fois pas passif, et publie très rapidement un énoncé politique des propositions galloises pour l'aménagement futur de la gouvernance d'une Union en permanente mutation[1]. Morgan et Mungham écrivaient en 2000 que :

> *« La raison d'être de la dévolution des pouvoirs aux nations et aux régions du Royaume-Uni a impliqué un ou plusieurs des éléments suivants: une logique* politique *(la dévolution comme un renforcement de la démocratie et du pluralisme) ; une logique* administrative *(la dévolution pour améliorer l'efficacité et la territorialisation de la fabrique des politiques publiques) ; une logique* économique *(la dévolution pour stimuler les économies régionales) ; et une logique* culturelle *(la dévolution pour protéger et valoriser l'attachement identitaire et civique des communautés territoriales. »*[2]

Aujourd'hui, il semble bien que la dévolution des pouvoirs entre le Royaume-Uni et le Pays-de-Galles repose également sur une nouvelle logique : non plus simplement décentraliser l'Union, mais réformer la gouvernance elle-même entre les nations britanniques, dans le but de préserver l'Union dans un contexte de crise externe (le Brexit) et de crise interne (le futur référendum écossais sur la sortie de l'Union).

2. L'anticipation stratégique galloise : la connaissance au service du gouvernement

Le Royaume-Uni relance dès le début des années 1990 un programme de prospective scientifique et technologique. Dans un système politique encore très centralisé, ces dispositifs d'anticipation ne sont alors pas pensés comme pouvant être transférés au niveau régional. Toutefois, à la fin des années 1990, conséquence de la politique régionale du nouveau gouvernement, les pouvoirs régionaux vont être incités à domestiquer ces pratiques et représentations prospectives. Dès lors, bien qu'en matière d'anticipation stratégique, le Gouvernement central exerce

royaume-uni

1 Welsh Government, *Brexit and Devolution. Securing Wales' future*, WG31924, 2017.

2 *« The rationale for devolving power to the nations and regions of the UK has involved one or more of the following : a* political *rationale (devolution as a step towards deeper, more pluralistic democracy) ; an* administrative *rationale (devolution as a means to more efficient, locally-attuned policy-making) ; an* economic *rationale (devolution as a stimulant to regional development) ; and a* cultural *rationale (devolution as a means of protecting and promoting civic and ethnic identities* ». Morgan K., Mungham G., *Redesigning Democracy : The Welsh Labour Party and Devolution*, Bridgend, Seren Books, 2000, p.24.

traditionnellement un pouvoir d'orientation générale sur les autorités locales, en raison de leur subordination à Westminster, une prospective stratégique politique régionalisée, d'abord à dominante économique puis à dominante constitutionnelle et inter-gouvernementale, va se développer de manière croissante tout au long des années 1990-2000 au Pays-de-Galles.

2.1 L'anticipation territoriale : connaissance du territoire et gouvernance

Il n'existe pas au Royaume-Uni de politique d'aménagement du territoire à proprement parler, les britanniques préférant favoriser l'approche du développement (davantage portée sur l'incitation) à celle de l'aménagement (davantage portée sur la planification). En matière d'anticipation, nous retrouvons donc la même dynamique : il n'existe pas au Pays-de-Galles d'obligation légale de mener une démarche territoriale globale du type des Schémas régionaux d'aménagement français. Cependant, à partir des années 2000, le Pays-de-Galles va publier une série de documents énonçant un cadre stratégique d'action territoriale, et mobilisant des projections dans l'avenir, dans la perspective d'une régionalisation de l'anticipation stratégique britannique.

2.1.1 La relance de l'activité prospective britannique : des technologies aux territoires

En 1992, la création de l'*Office of Science and Technology* (OST) au sein du *Cabinet Office* de John Major, témoigne d'un intérêt renouvelé pour le cadrage étatique de l'innovation scientifique et technologique[1]. C'est dans ce cadre que l'anticipation stratégique va retrouver une fonction d'aide à la décision gouvernementale puis de mise en mouvement d'une gouvernance de la connaissance[2]. L'idée de relancer un programme prospectif gouvernemental est née dans les années 1980, au sein du *Science Policy Research Unit* (SPRU), à l'initiative de John Irvine et de Ben Martin, qui avancent cette idée dans un rapport publié en 1984[3]. A l'époque le rapport n'est pas du

1 Mis en place sous un gouvernement conservateur, le projet de l'OST était pourtant initialement dans le programme du *Labour* (voir Petit Jean M., op. cit., 2016, p.125). En avril 2006, l'OST sera rebaptisé *Office of Science and Innovation* (voir Keenan M., Miles I., « Foresight in the United Kingdom », art. cit., 2008, p.110).

2 Lyall C., Tait J., « Foresight in a multi-level governance structure : policy integration and communication », *Science and public policy*, vol.31, n°1, 2004, p.27-37.

3 Irvine J., Martin B., *Foresight in Science : Picking the Winners*, London, Frances Pinter, 1984.

goût de Margaret Thatcher, et elle n'en suit pas les recommandations[1]. Le climat économique, politique et institutionnel de l'année 1992 va favoriser le retour de ces conceptions incitatives en matière économique à l'agenda du *Cabinet Office* de John Major, qui est à la recherche d'idées nouvelles pour relancer l'économie britannique[2]. Irvine et Martin, qui bénéficient encore de contacts au *Cabinet*, vont alors être sollicités. Au même moment, d'autres prospectivistes comme Luke Georghiou et Denis Loveridge, actifs au sein du *Policy Research in Engineering Science & Technology* (PREST) du *Manchester Institute of Innovation Research*, reçoivent commande de la *Long Term Studies Unit* du *Department of Trade and Industry* (DTI) pour produire une priorisation des technologies émergentes[3]. Ces études faisant la promotion de la prospective technologique (*technology foresight*) vont convaincre le Ministre des Sciences et Technologies, Sir William Waldegrave, de lancer un programme prospectif sur un horizon de dix ans. L'annonce de ce programme, appelé *Technology Foresight Programme* (TFP) est faite dans un Livre blanc, publié par l'OST en 1993, et qui propose une feuille de route pour le développement des sciences et technologies pour les dix prochaines années[4]. Le Livre blanc énonce la stratégie générale du Gouvernement pour favoriser l'innovation, et la fonction attribuée à la prospective technologique au sein de cette stratégie : rapprocher les communautés scientifiques et industrielles du processus décisionnel, principalement pour ce qui est de la priorisation des objectifs, et mettre en réseau les acteurs de ces différents secteurs :

> *« Le Gouvernement doit donc travailler en étroite collaboration avec les communautés scientifiques et industrielles afin de déterminer les mécanismes appropriés pour fixer les priorités en ce qui concerne les domaines de soutien à la recherche et le niveau de financement nécessaire. »*[5]

La stratégie gouvernementale en la matière est de favoriser la transformation marchande de la recherche scientifique, vue comme un moteur potentiel de compétitivité économique pour le Royaume-Uni, en contribuant à *« l'interaction entre les scientifiques et le monde des affaires »*[6]. Dans la perspective de cette orientation stratégique générale, quinze panels sont formés sur des thématiques variées perçues comme des leviers du développement économique[7]. Sous la

1 Voir le Chapitre 7 de cette thèse.
2 Keenan M., Miles I., « Foresight in the United Kingdom », art. cit., 2008, p.92.
3 Keenan M., Miles I., « Foresight in the United Kingdom », art. cit., 2008, p.92 ; Petit Jean M., op. cit., 2016, p.125.
4 Office of Science and Technology, *Realising our potential : a strategy for science, engineering and technology*, London, HMSO, Cmnd 2250, 1993.
5 *« The Government must therefore work closely with the scientific and industrial communities to determine the appropriate mechanisms for setting priorities both in terms of the areas of research support, and the level of funds to be committed to them »*. Office of Science and Technology, ibid., 1993, p.2.
6 *« Interaction between scientists and businessmen involved in the day-to-day business of selling in competitive markets »*. Office of Science and Technology, ibid., 1993, p.18.
7 Voir Keenan M., Miles I., « Foresight in the United Kingdom », art. cit., 2008, p.94.

coordination générale d'un comité de pilotage présidé par le Conseiller scientifique en chef du gouvernement (*Government Chief Scientific Adviser*), Sir William Stewart, chaque panel est chargé d'identifier les tendances prospectives, de formuler des scénarios de développement, et d'énoncer les priorisations à cibler. Le travail préparatoire des panels est basé sur une série de consultations à travers le pays : au total, près de 600 consultations ont été organisées entre 1994 et 1999, et près de 10 000 personnes auraient été consultées durant la seule années 1994, selon une estimation de Keenan et Miles[1]. Toutefois, la démarche ne produit pas les résultats escomptés par le Gouvernement, qui interprète cette défaillance comme résultant d'un manque d'intégration et de mise en gouvernance de ces dispositifs d'anticipation et de circulation des idées[2].

En 1997, le nouveau gouvernement relance donc l'opération. L'intitulé *« technology »* est supprimé au nom d'une ouverture des champs d'anticipation (*Foresight Programme*). La raison de cette ouverture tient à plusieurs facteurs. Premièrement, l'interprétation du Gouvernement de l'échec du premier cycle de prospective est que celui-ci était trop restreint aux sciences et techniques. L'objectif du *New Labour* est désormais d'ouvrir la question prospective à de nouveaux enjeux, notamment celui de l'inclusion sociale, de la qualité de vie, du vieillissement, de la sécurité, ou encore du développement durable[3]. Deuxièmement, cette évolution est due à la transformation de la stratégie générale de développement au niveau européen où, là aussi, on insiste désormais davantage sur les enjeux sociétaux, environnementaux, territoriaux, et de gouvernance, en plus des questions technologiques[4]. Troisièmement, cette évolution s'inscrit dans la tendance générale de l'anticipation stratégique, observable au même moment dans les pays de l'OCDE, à passer de la prévision (*forecasting*) à la prospective (*foresight*), et de la prospective technologique (*technology foresight*) à une prospective dite « processuelle » (*foresight process*), entendue comme participative, motivée par un objectif de subsidiarité, et intégrant des dimensions sociétales et environnementales[5]. Nous ne développerons pas davantage les deuxième et troisième cycles du *UK Foresight Programme*[6] : ce qui nous intéresse ici est la mise à l'agenda de la prospective

1 Keenan M., Miles I., « Foresight in the United Kingdom », art. cit., 2008, p.94-95.
2 Lyall C., Tait J., art. cit., 2004, p.29.
3 UK Government, *A Better Quality of Life : Strategy for Sustainable Development for the UK*, Department of the Environment, Transport and Regions, London, HMSO, 1999.
4 Haughton G., Allmendinger P., Counsell D., Vigar G., *The New Spatial Planning. Territorial Management with soft spaces and fuzzy boundaries*, Routledge, 2010, p.19-22. Voir également le Chapitre 7 de cette thèse.
5 Cuhls K., art. cit., 2003, p.93-111 ; Miles I., Cassingena Harper J., Keenan M., Popper R., art. cit., 2008, p.15-21 ; Miles I., « From Futures to Foresight », dans Georghiou L., Cassingena Harper J., Keenan M., Miles I., Popper R., (dir.), op. cit., 2008, p.15-21.
6 Pour une étude plus détaillée, voir Keenan M., Miles I., « Foresight in the United Kingdom », art. cit., 2008, p.91-111.

technologique, puis son ouverture à des questions sociétales, et au paradigme du développement durable et de la gouvernance.

Cet intérêt nouveau pour la gouvernance et la notion de durabilité – qu'on voit émerger à la même période en France – se traduit par un nouvel intérêt pour le futur à long terme, et l'adaptation de l'organisation étatique à l'anticipation et à la prise en compte de ce futur à long terme. En effet, comme le rappelle Maxime Petit Jean, *« l'élection des Travaillistes et leur programme de réforme entraînent l'émergence d'un nouvel agenda »*, composé d'une part de l'intérêt pour le long terme, et d'autre part de l'intérêt pour un management inter-ministériel plus intégré et prenant davantage en compte les impératifs d'une gouvernance de la connaissance[1]. C'est pourquoi est mis sur pied la *Performance and Innovation Unit* (PIU) en 1998, au sein du *Cabinet Office*[2] – c'est-à-dire sous la responsabilité du Premier Ministre – et chargée de réfléchir aux innovations possibles en matière de politiques publiques et de réaliser des études recoupant de manière transversale les champs d'action des différents ministères[3]. Dans un rapport rendu en 2000, la PIU fait un ensemble de préconisations pour l'adaptation de l'administration britannique à la prise en compte du futur à long terme, en se basant sur les projections démographiques disponibles, des conclusions du *Foresight Programme*, des questions prospectives relatives au changement climatique, à la mondialisation économique, et à diverses évolutions sociétales et politiques[4]. On assiste là à une transformation des objectifs de l'anticipation. Il ne s'agit plus uniquement de prospective technologique visant à identifier les tendances du marché à moyen terme et les secteurs scientifiques à valoriser ou à adapter pour améliorer la compétitivité du royaume. L'anticipation intègre dorénavant une dimension instrumentale non plus simplement d'aide à la décision mais aussi de gouvernance. Il s'agit de réfléchir, par le biais de l'anticipation du long terme, à l'adaptation de l'administration, c'est-à-dire de favoriser l'inter-sectorialité, et la circulation de l'information entre les différents ministères. Cette nouvelle orientation se trouve inscrite dans le nouvel agenda stratégique du *Cabinet Office* énoncé dans un Livre blanc en 1999[5], lequel préconise, entre autres, une amélioration de la gouvernance entre l'administration centrale, les administrations régionales, et les administrations locales[6]. Ce livre blanc préconise également que les pouvoirs locaux et régionaux s'insèrent dans

1 Petit Jean M., op. cit., 2016, p.129.
2 En 2002, la PIU fusionne avec la *Forward Strategy Unit*, un autre pôle du *Cabinet Office*, formant désormais une *Strategy Unit* plus générale.
3 Petit Jean M., op. cit., 2016, p.130.
4 UK Government, *The Future and how to think about it*, London, Cabinet Office Strategy Unit, Performance and Innovation Unit, 2000.
5 UK Government, *Modernising Government*, White Paper, London, Cabinet Office, Cm 4310, March 1999.
6 UK Government, ibid., March 1999, p.32.

cette logique anticipatrice et, pour ce faire, inscrit l'agenda prospectif dans la même dynamique que l'agenda décentralisateur du *New Labour*[1].

Ici intervient une troisième et dernière dimension : la territorialisation du *planning* et la régionalisation de l'anticipation stratégique. Le nouvel agenda du *Labour*, à la fois en termes de gouvernance et de développement territorial, est énoncé en 2001 dans le *Green Paper* intitulé *Planning : delivering a fundamental change*[2]. Ne concernant que les régions et les autorités locales anglaises, cet énoncé témoigne cependant de la nouvelle conception du *Cabinet Office* en matière de réorientation cognitive et instrumentale de la planification : *« la planification doit évoluer vers une dimension plus stratégique »*[3], c'est-à-dire doit *« formuler une vision du long-terme »*[4], et *« une stratégie territorialisée »*[5], prenant davantage en compte l'impératif de développement durable : *« une planification réussie* […] *a un rôle essentiel à jouer dans la réalisation de l'engagement du gouvernement à l'égard du développement durable »*[6]. Il ne s'agit pas uniquement de rendre plus précis, sur le plan spatial, les données et les objectifs, mais également de faire en sorte que les pratiques du *planning* – désormais également entendu comme *visionning,* c'est-à-dire comme prospectives – soit endossées et partagées par les pouvoirs locaux. En d'autres termes, il s'agit de produire du sens partagé sur le devenir du territoire, et par là, de mettre en mouvement une gouvernance territorialisée du changement : *« nous attendons à ce que la vision, les objectifs et la stratégie soient partagés et approuvés au sein de la communauté locale »*[7]. Le contenu de cet énoncé stratégique se retrouve ensuite dans tous les documents de cadrage ultérieurs du *regional planning*[8], qui viendront ancrer la quadruple évolution, au moins en termes discursifs, de l'approche territoriale britannique : premièrement, il s'agit désormais de formuler une vision stratégique territorialisée du futur à long terme ; deuxièmement, il est attendu que cette formulation stratégique implique une coopération plus intégrée des différents pouvoirs territoriaux, c'est-à-dire implique une approche relevant du référentiel de la gouvernance territoriale ; troisièmement, la notion de

1 Lyall C., Tait J., art. cit., 2004, p.29-30.
2 Office of the Deputy Prime Minister, *Planning : delivering a fundamental change*, Green Paper, Department Transport, Local Government and the Regions, London, HMSO, 2001.
3 *«* We intend that planning should have a new strategic focus ». Office of the Deputy Prime Minister, ibid., 2001, p.5.
4 *« Delivering the long-term vision »*. Office of the Deputy Prime Minister, ibid., 2001, p.14.
5 *« It would be much more of a « spatial » strategy »*. Office of the Deputy Prime Minister, ibid., 2001, p.14.
6 *« A successful planning* […] *has a critical part to play in achieving the Government's commitment to sustainable development »*. Office of the Deputy Prime Minister, ibid., 2001, p.1.
7 *« We would expect the vision, objectives and the strategy to be shared with the local community and endorsed by them »*. Office of the Deputy Prime Minister, ibid., 2001, p.14.
8 Tewdwr-Jones M., *Spatial Planning and Governance : Understanding UK Planning*, London, Palgrave Macmillan, 2012, p.62.

développement durable devient un motif clef servant à la fois de justification de la prospective et de justification de la territorialisation du *planning* ; quatrièmement, le *planning* est désormais pensé et mis en récit comme étant un processus collaboratif, lequel contribuerait à la cohésion d'une communauté territoriale impliquée, rassemblée et actrice de son développement[1]. Comme l'écrivent Catherine Lyall et Joyce Tait, c'est un nouveau récit du pouvoir qui se joue dans la reformulation du *planning* et de l'anticipation :

> *« Dans une telle configuration de gouvernance, les limites perméables et flexibles du système faciliteront la communication et appuieront la réalisation des objectifs de niveau supérieur. Ces hypothèses soulignent le passage du gouvernement à la gouvernance dans les débats sur la modernisation des systèmes politiques, ce qui implique un passage de la contrainte à l'incitation en termes de politiques ou de régulation.* [...] *Au Royaume-Uni, cette révolution politique en cours a été appelée la «Troisième voie», avec un engagement fort envers des approches plus intégrées ou « décloisonnées » des politiques publiques. »*[2]

Cette évolution discursive et instrumentale du *land-use planning* vers un *strategic spatial planning*, largement inspirée par a doctrine du *Third Way*, mais aussi par le nouveau référentiel de développement territorial européen[3], est le point de départ de la double intégration de l'anticipation et de la planification à l'approche territoriale du nouveau Gouvernement de l'Assemblée du Pays-de-Galles.

2.1.2 L'anticipation territoriale : production de sens partagé et discours connexionniste

En raison de la non différenciation entre l'Assemblée et l'administration exécutive de 1999 à 2006-2007, le Gouvernement gallois tient une place centrale dans la fabrique des politiques publiques, à tel point que la configuration politique du pouvoir gallois peut être qualifiée de « stato-

1 Haughton G., Allmendinger P., Counsell D., Vigar G., op. cit., 2010, p.4-5.

2 *« In such a governance system, permeable and flexible system boundaries will facilitate communication and support the achievement of higher level goals. These assumptions underline the switch from government to governance in debates about the modernisation of policy systems, implying a switch from constraining to enabling types of policy or regulation.* […] *In the UK, this on-going policy revolution has been referred to as the « Third Way », with a strong commitment to more integratrd or « joined-up » approaches to policy ».* Lyall C., Tait J., art. cit., 2004, p.28.

3 Motte A., *La notion de planification stratégique spatialisée (Strategic Spatial Planning) en Europe (1995-2005)*, PUCA, col. Recherches, n°159, 2006.

centrée » et de faiblement décentralisée[1]. Parallèlement à cette concentration du *policy-making process* dans l'organe exécutif du pouvoir gallois, le paysage politique régional est caractérisé par une fragmentation des autorités locales galloises depuis la réforme territoriale britannique de 1994-1996 ; dès lors, la stratégie territoriale du Gouvernement gallois consiste à favoriser les dispositifs collaboratifs, visant à renforcer l'intégration des différents paliers de gouvernement et favoriser la concertation des différentes arènes décisionnelles territoriales[2].

Inscrit « constitutionnellement » à la section 121 du *Wales Act* de 1998, le principe du développement durable tient une place particulière au Pays-de-Galles. Le *Wales Act* impose en effet à l'exécutif gallois d'intégrer toute politique publique dans une perspective de développement durable[3]. L'administration galloise initie ainsi dès 2000 une démarche de consultation sur le développement durable de la province, qui aboutit à un premier énoncé stratégique (*Learning to live differently*)[4], actualisé en 2004 (*Starting to live differently*)[5], et traduit en plan d'action la même année (*Sustainable development plan*)[6] – ces trois documents constituant le référentiel de développement durable du Gouvernement du Pays-de-Galles. Ce référentiel, figurant parmi les premiers documents de cadrage publiés par la nouvelle administration galloise, constitue donc un énoncé politique non négligeable sur le plan politique. La formulation de la stratégie de développement durable du Gouvernement Gallois va par conséquent être l'occasion, pour l'administration exécutive, d'énoncer cette volonté de structurer une gouvernance plus intégrée. Cette énonciation stratégique s'inscrit premièrement dans une perspective relationnelle, vis-à-vis des partenaires de l'action publique territoriale, notamment les partenaires infra-régionaux, et deuxièmement dans une perspective managériale, c'est-à-dire concernant l'organisation et le fonctionnement des départements sectoriels du Gouvernement. Cette double visée s'inscrit, troisièmement, dans une perspective projective, projetant le territoire gallois dans le temps « durable », selon une scansion discursive de la stratégie, catégorisant les priorités du présent, du moyen terme et du long terme pour le territoire :

1 Cooke P., Clifton N., « Visionary, precautionary and constrained varieties of devolution in the economic governance of the devolved UK territories », *Regional Studies*, vol.39, n°4, 2005, p.437-451 ; Morgan K., *The challenge of polycentric planning : Cardiff as a Capital City Region ?*, Papers in Planning 185, Cardiff, Cardiff School of City and Regional Planning, Cardiff University, 2006.

2 Entretien avec un chef de service du Gouvernement du Pays-de-Galles, novembre 2012.

3 *Government of Wales Act*, « Sustainable Development », Part V, Section 121, 1998, p.64.

4 Welsh Assembly Government, *Learning to live differently : The sustainable development scheme of the National Assembly for Wales*, Cardiff, 2000.

5 Welsh Assembly Government, *Starting to live differently : The sustainable development scheme of the National Assembly for Wales*, Cardiff, 2004.

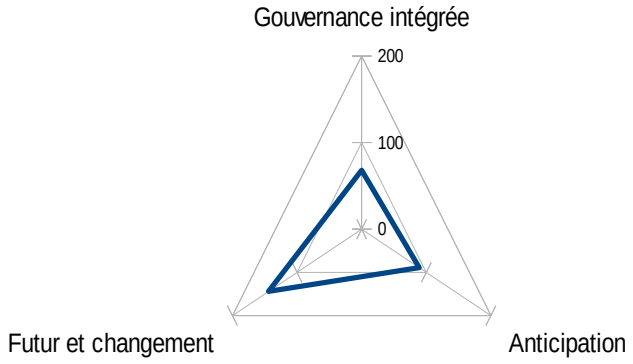
6 Welsh Assembly Government, *The Sustainable development action plan 2004-2007*, Cardiff, 2004.

« Le Plan d'action pour le développement durable identifie les principaux défis stratégiques auxquels le Pays-de-Galles doit faire face à long-terme pour réaliser cette vision et, suivant la consultation des acteurs du territoire, le Plan d'action propose les priorités pour l'action à court, moyen et plus long terme. »[1]

L'analyse discursive des trois documents du référentiel, en comparant les champs lexicaux de la gouvernance intégrée, de l'anticipation, et du changement futur, montre que ce dernier champ lexical est le plus important. Le lexique de l'anticipation et le lexique de la gouvernance sont comparables. Dit autrement, ces documents sont caractérisés par une omniprésence de la référence temporelle à l'avenir (144 occurrences), justifiant la nécessité de l'anticipation (89 occurrences), laquelle participe d'une intégration et transversalisation accrues de la gouvernance (68 occurrences).

Comparaison des champs lexicaux de la gouvernance, du futur et de l'anticipation

Référentiels de développement durable du Gouvernement Gallois



Source : Gouvernement du Pays-de-Galles Réalisation : Sylvain Le Berre - 2017

Car cette « vision » du Gouvernement Gallois pour le futur de la région repose sur une transversalisation des enjeux identifiés :

« Le Plan d'action est décliné en quatre thématiques reflétant les enjeux prioritaires auxquels est confronté le Pays-de-Galles, et les domaines où le Gouvernement a le plus de marges de manœuvre. Toutes ces problématiques doivent êtres croisées et être traitées de manière cohérente pour assurer un avenir plus durable. »[2]

1 *« The SD Action Plan identifies the major long term strategic challenges for Wales in delivering that vision and, following consultation with stakeholders, identifies the key actions that need to be taken in the short, medium and longer term »*. Welsh Assembly Government, Starting to live differently, op. cit., 2004, p.1.

2 « *The Action Plan is divided into four areas reflecting the key issues that face Wales and the areas where the Assembly Government can make most difference. All these issues must interact and be taken forward coherently to deliver a more sustainable future ».* Welsh Assembly Government, *Sustainable Development Action Plan,* 2004, p.6.

Comme on peut le lire dans cet énoncé, l'inscription transversale des enjeux permet de mettre en avant un discours sur la nécessité d'une gouvernance plus intégrée (*joined-up*), de la fabrique d'un sens partagé de l'action gouvernementale et du pilotage de l'action publique :

> *« Le Gouvernement de l'Assemblée galloise veillera à ce que ses stratégies existantes se complètent, de manière cohérente, pour s'intégrer à notre vision d'un avenir durable pour le Pays-de-Galles et d'un modèle de développement plus durable. Toute stratégie future sera dessinée dans la perspective de cette vision. »*[1]

Cette orientation stratégique, basée sur un discours valorisant la gouvernance intégrée, est présente dans tous les documents cadres du Gouvernement Gallois. On la voit par exemple très clairement exprimée en 2004 dans un énoncé concernant les services publics, intitulé *Making the connections* :

> *« Le Gouvernement a une vision radicale de ce que doit être un service public gallois, comme partageant des objectifs communs et transcendant les limites fonctionnelles et organisationnelles. La dévolution nous offre l'opportunité de faire davantage travailler ensemble les différents acteurs du service public, et de manière plus intégrée. »*[2]

Ces énoncés fournissent le cadrage discursif de cette nouvelle injonction au décloisonnement et à la transversalisation des priorités d'action, constamment répétée dans chacun des documents stratégiques. Il faut désormais un instrument pour mettre en application cette nouvelle conception du fonctionnement administratif et de l'objet des politiques publiques : concernant la politique territoriale, ce sera *The Wales Spatial Plan*[3].

The Wales Spatial Plan est aussitôt pensé comme devant permettre l'harmonisation des stratégies territoriales des différentes autorités locales et des différents ministères du Gouvernement. Depuis le *Planning and Compulsary Purchase Act* de 2004, l'Assemblée s'est donné l'obligation d'adopter une stratégie régionale de développement territorial. Le *Wales Spatial Plan* (WSP) est donc le document de cadrage stratégique de l'administration provinciale en la matière. Ce document pose les enjeux et la feuille de route de la politique territoriale galloise, mais, là aussi, toute la

1 *« The Welsh Assembly Government will ensure its existing strategies work together and in such a way as to deliver our vision of a sustainable future for Wales and a more sustainable pattern of development. It will design all its future strategies to deliver the vision »*. Welsh Assembly Governent, *Starting to Live Differently*, 2004, p.9.

2 *« The Government has a radical vision of a Welsh public service, sharing common goals and working across functional and organisational boundaries. We will use the opportunity conferred by devolution to bring together the different ellements of the public service in a more integrated way »*. Welsh Assembly Government, *Making the connections : Delivering better services in Wales*, Cardiff, 2004, p.6.

3 Welsh Assembly Government, *The Wales Spatial Plan*, Cardiff, 2004.

narration est enveloppée d'un discours investissant l' *« avenir durable »* via une *« gouvernance intégrée »*, comme horizon et motif de l'engagement politique du Gouvernement :

> *« Le* Wales Spatial Plan *traite* […] *de la mobilisation de notre savoir pour façonner le futur. Sa fonction est d'assurer que les politiques et les programmes du Gouvernement de l'Assemblée du Pays-de-Galles soient en cohérence avec le fonctionnement des autorités locales, des entreprises et de tous les partenaires du Gouvernement à travers le Pays-de-Galles, afin de permettre un avenir véritablement durable – un avenir qui concerne toutes les régions du Pays-de-Galles. Le Plan établit un agenda stratégique et transversal pour les 20 prochaines années. »*[1]

Ce discours mobilise également une nouvelle rhétorique spatiale. Le *Wales Spatial Plan* ne jure en effet qu'en termes d'interterritorialité, de nouvelles dynamiques spatiales, de dépassement des frontières et des limites administratives, de dynamique collaborative, de flux et de fluidité des réseaux etc.

> *« Pour ce faire, 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. »*[2]

On voit là se déployer un registre discursif des dynamiques et des flux, de la connexion et de la coordination. Le WSP repose ainsi sur un discours mettant davantage en avant ce qui relie les territoires plutôt que ce qui les sépare, à travers une rhétorique du mouvement et de la relation : « *soft spaces* », « *fuzzy boundaries* », *« cross-boundary »*, « *places* », « *link* », etc., ces termes apparaissent à partir de 2004 comme les nouveaux concepts du discours aménagiste gallois.

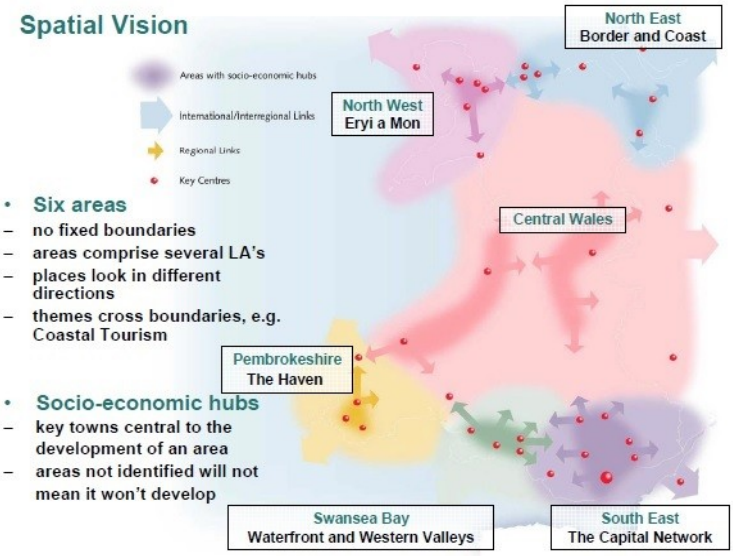
> *« Inter-territorialité : les zones du Spatial Plan ne s'en tiennent pas aux limites administratives. Cela permet aux partenaires de travailler ensemble, de manière*

1 *« This first Wales Spatial Plan is about* […] *using our knowledge to shape the future. It aims to ensure the Welsh Assembly Government's policies and programmes come together effectively with the workings of local government, business and other partners across Wales, to enable a truly sustainable future - one that works for all the different parts of Wales. It sets a strategic, integrating agenda for the next 20 years ».* Welsh Assembly Government, *Wales Spatial Plan*, Cardiff, 2004, p.3.

2 *« To do this we need to co-operate across traditional boundaries and compartmentalised 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 co-ordination of investment and services through understanding the roles of and interactions between places ».* Welsh Government, ibid., 2004, p.3-4.

flexible, sur des problèmes communs. »[1]

Que traduit cette rhétorique connexionniste ? Cette rhétorique connexionniste reflète, en premier lieu, le codage discursif du WSP : décloisonnement, territorilisation et anticipation y sont les maîtres mots. Le WSP identifie ainsi six zones, qui ne correspondent à aucune division administrative existante. Ces zones ont été volontairement définies avec des limites variables afin d'améliorer les partenariats dans des logiques spatiales plutôt que sectorielles et des dynamiques d'inter-territorialité[2]. Ce mouvement – que nous avons également observé en Bretagne – témoigne d'une attention grandissante des aménageurs à la spatialité, aux emboîtements d'échelles et aux réseaux d'action, combinant des catégories à la fois déterritorialisées et reterritorialisées. Cette pensée relationnelle, connexionniste, s'accommode d'une *logique de projet*, selon le terme de Luc Boltanski et Eve Chiapello, dans le cadre d'un *relational planning :*



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

> *« Alors que les planificateurs ont traditionnellement pensé et pratiqué avec et à travers des échelles clairement délimitées (nationales, régionales, locales), au cours de ce siècle, la nouvelle planification spatiale impose des concepts inscrits de manière relationnelle tels que « soft space » et « fuzzy boudanries » dans le lexique des planificateurs. »*[3]

C'est ce que Haughton et Allmendinger appellent la *« fluid fashion »*[4]. L'aménagement spatial, en opérant en réseau, implique de nouvelles représentations de l'espace. Comme on peut le voir sur la

1 *« 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 ».* Welsh Assembly Government, *People, Places, Futures. The Wales Spatial Plan 2008 Update*, Cardiff, July 2008, p.20.

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

3 *« Whereas spatial planners have traditionally thought and practised with and through clearly bounded scales (national, regional, local), in this century the new spatial planning is imposing relationally inscribed concepts such as "soft space" and "fuzzy boundaries" into the lexicon of spatial planners ».* Heley J. « Soft spaces, fuzzy boundaries and spatial governance in post-devolution Wales », *International journal of urban and regional research*, 2012, p.1.

4 Haughton G., Allmendinger P., « The soft spaces of local economic development », *Local Economy,* 2008.

carte ci-jointe, ce nouvel aménagement territorial se base sur la création de nouvelles spatialités, justifiées par la multiplicité des identités sub-régionales et une dynamique de flux. Une nouvelle conception de l'aménagement signifie l'invention de nouvelles représentations du territoire : photographier le territoire signifie redessiner le cadre de la politique de développement du territoire. En effet, plus que refondre les catégories académiques de l'aménagement du territoire, la concertation et la communication qui ont accompagné l'élaboration du *Wales Spatial Plan* ont servi davantage à l'intégration par les acteurs d'une logique d'action commune, visant à donner à la population un sentiment d'autonomie dans la capacité à se représenter le territoire, c'est-à-dire à renforcer un sentiment de conscience nationale[1].

En deuxième lieu, cette rhétorique connexionniste traduit la visée instrumentale d'un tel document. Il ne s'agit pas que d'un manuscrit, c'est un processus de mise en relation des acteurs, de mise en circulation des idées, et d'injonction politique. Car le WSP est pensé dès le départ comme un instrument de pouvoir, utilisant une rhétorique de la rencontre et de l'entre-deux, des flux et des dynamiques, mais il s'agit tout simplement pour le Gouvernement du Pays-de-Galles d'imposer sa stratégie territoriale en forçant les pouvoirs locaux à jouer sur son propre terrain : en les forçant à sortir de leur périmètre local – c'est-à-dire du périmètre de leur légitimité première – le Gouvernement inscrit l'action des autorités locales dans une échelle qui les dépasse, celle de la province toute entière. En somme, cette inter-territorialité contribue à extraire les autorités infra-régionales de leur légitimité locale, et à les faire jouer sur le terrain de jeu du Gouvernement, conférant à ce dernier tout à la fois les rôles d'arbitre, d'entraîneur et de président, pour filer la métaphore sportive. L'enjeu politique est de renforcer la légitimité de l'institution gouvernementale galloise dans un contexte de fragmentation du pouvoir local :

> *« Nous avons des difficultés à faire que les autorités locales fonctionnent correctement ensemble... à qui on doit attribuer les financements... Le recours à un processus territorialisé permet d'identifier quelles sont les priorités à travers le Pays-de-Galles, et de placer le débat au-dessus du paroissialisme ambiant. »*[2]

D'un côté cette rhétorique durable, inclusive et projective, peut sembler relever essentiellement de la communication territoriale, ou simplement s'inscrire dans la rhétorique

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

2 *« We have issues of getting local authorities to work properly together... issues over who gets the funding... Using a spatial process to let us identify what are the priorities across Wales is trying to lift the debate above the parochialism ».*Témoignage d'un haut-fonctionnaire du Gouvernement Gallois, 2005. Cité dans Haughton G., *et alii*. op cit. 2010, p.146.

aménagiste à la mode du moment[1]. Mais ce vocabulaire traduit en réalité la dimension politique et instrumentale du WSP. Le WSP sert à la diffusion d'un discours néo-aménagiste et connexionniste du dépassement des frontières, de la fluidité territoriale, du décloisonnement des administrations. Mais, à travers cette nov-langue aménagiste se joue clairement une visée rationalisatrice et légitimante, participant d'une *logique de pouvoir*[2] consistant à contrôler les autorités locales en les forçant à s'inscrire dans la stratégie du Gouvernement central gallois et, par-là, à renforcer la légitimité politique de Cardiff :

> *« La collaboration crée des avantages pour tous... Mais les autorités locales sont fragmentées. L'été dernier, nous avons identifié six domaines stratégiques pour définir une empreinte de collaboration régionale*[3]*, afin d'expérimenter le leadership du Gouvernement sur ces domaines. »*[4]

2.1.3 Domestication de la prospective et gouvernance de la connaissance

La profusion des énoncés prospectifs et des injonctions à la prise en compte du temps long pour la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques masque, en réalité, une difficile domestication de la prospective et de l'approche stratégique au sein du Gouvernement gallois. Par exemple, concernant la politique territoriale, *The Wales Spatial Plan*, censé servir de cadre stratégique pour les vingt prochaines années n'a en réalité été utilisé qu'entre 2004 et 2008, et, surtout, n'a presque jamais été véritablement opérationnel. Les fonctionnaires l'ont en effet assez vite délaissé : la fluidité néo-aménagiste s'accommodant mal de la fragmentation des autorités locales.

> *« Si vous pensez dans les termes du* Wales Spatial Plan*, le problème avec cette idée d'inter-territorialité transcendant les frontières administratives, c'est que, dans la pratique, tout le processus décisionnel s'est précisément inscrit dans ces limites*

1 Ce discours a largement été mis en avant et diffusé via *The European Spatial Development Perspective* (ESDP).
2 Radaelli C., « Logiques de pouvoirs et "récits" dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, numéro spécial, « Les approches cognitives des politiques publiques », vol.50, n°2, avril 2000, p. 255-275.
3 Il est fait référence ici au document *Collaborative footprint for public services in Wales*, publié en 2011.
4 *« Collaboration creates benefits for all... But the local authorities are fragmented. Last summer, we identified six strategic areas to set a footprint for regional collaboration, in order to experiment the leadership of the Welsh Government on these areas ».* Entretien avec un Chef de service du Gouvernement du Pays-de-Galles, octobre 2012.

administratives : les institutions locales et ainsi de suite. Donc en réalité, il y avait de sérieux problèmes en termes de gouvernance. »[1]

En 2009, est donc publié *One Wales, One Planet*, un nouveau schéma de développement durable, intégrant également une dimension spatiale et projective[2]. Cette stratégie est intégrée en 2011 au *Programme for Government* de l'exécutif gallois[3]. Le Programme est la traduction du manifeste électoral du nouveau *First Minister* gallois, Carwyn Jones, en feuille de route gouvernementale. La scansion temporelle de cet énoncé réinscrit très clairement cette feuille de route dans un temps qui dépasse les échéances de la mandature :

> *« Dans la plupart des domaines, les outils disponibles pour le Gouvernement Gallois lui permettent davantage d'avoir une influence sur le long terme que sur le court terme. Le succès proviendra donc d'une définition claire de la direction à prendre, et d'avoir une vision au-delà de la durée de vie d'une seule Assemblée. »*[4]

En ce qui concerne la politique territoriale et l'anticipation stratégique, ce programme de gouvernement est couplé en 2012 à deux démarches, l'une projective intitulée *Understanding Wales's Future*[5], l'autre planificatrice dans la perspective d'un nouveau schéma de développement territorial[6].

> *«* Understanding Wales' Future *complète le* Programme for Government *et servira à aider à la réalisation des objectifs au cours des quatre prochaines années et demie.* [...] *Cette publication est destinée à nous aider à apporter des améliorations significatives et mesurables pour les perspectives à long terme des personnes vivant dans ce pays. »*[7]

---

1 *« If you think in the terms of the Wales Spatial Plan, the problem with these fuzzy boundaries was that in practice all of the decision-making was taken in hard boundaries : the local institutions and so on. So actually, there were real problems in terms of governing these areas ».* Entretien avec un Chef de service du Gouvernement Gallois, octobre 2012. Il existe bien une arène de concertation entre le Gouvernement et les pouvoirs locaux censée offrir l'espace de discussion permettant l'harmonisation des approches des uns et des autres. Mais comme nous l'a confié un agent du Gouvernement gallois : *« c'est beaucoup de bruit pour rien : beaucoup de réunions mais peu d'actions »* (*« Much ado about nothing : lots of meetings but few concrete actions »*). Entretien avec un agent du Gouvernement Gallois, octobre 2012.

2 Welsh Government, *One Wales, One Planet. A new Sustainable Development Scheme for Wales*, Cardiff, 2009, p.28.

3 Welsh Government, *Programme for Government. Creating the Wales of the future is something that involves all of us*, Cardiff, 2011.

4 *« In most areas, the tools available to the Welsh Government are ones that can have a bigger influence over the long-term rather than the short-term. Success will come from setting a clear direction and seeing it through for much more than the lifetime of a single Assembly. ».* Welsh Government, ibid., « Foreword », 2011, p.III.

5 Welsh Government, *Understanding Wales' Future*, Cardiff, 2012.

6 Welsh Government, *A New Approach to Managing Development in Wales: Towards a Welsh Planning Act,* Final Report, Cardiff, Septembre 2012.

7 *«* Understanding Wales' Future *complements the* Programme for Government *and will help drive delivery over the course of the next four and a half years.* […] *This publication is intented to help us to deliver significant, measurable, improvements in the longer term prospects of people living in this country ».* Texte de présentation du document « Understanding Wales' Future », sur le site internet du Gouvernement gallois, 13 janvier 2012. URL :

Ce document est conçu comme devant servir de support pour la formulation des priorités d'action des différents programmes du Gouvernement. Les projections utilisées dans ce document prennent à plusieurs reprises un horizon lointain (2050), témoignant là d'une volonté d'inscrire l'action gouvernementale dans le temps long. Pour ce qui est de la nature des projections, ce document est surtout statistique et prévisionnel, consistant moins en la fabrique de scénarios de développement ou d'énonciation d'une vision pour l'avenir du territoire qu'en un ensemble de projections de tendances, essentiellement chiffrées, à partir de diagrammes et de calculs divers. Il ne s'agit donc pas véritablement d'une prospective globale visant à fournir la vision à long terme du Gouvernement, mais plutôt d'une compilation diagnostique et projective de données chiffrées servant de support statistique commun pour les différentes directions. Il n'existe en effet pas, au sein du Gouvernement, de prospective globale à l'image des démarches observées en Bretagne (comme Bretagne 2030). Les deux documents fournissant la vision à moyen ou long terme pour les haut-fonctionnaires gallois sont le Schéma de développement durable et le Programme de Gouvernement. Et pour ce qui est de l'approche générale du long terme, c'est la stratégie de développement européenne qui fait référence, et elle constitue d'ailleurs la toile de fond du *Programme for Governement* :

> *« Nous n'avons pas de démarche équivalente* [à Bretagne 2030]. […] *Le Programme de gouvernement alterne des objectifs à court et long terme. Mais pour ce qui est du long terme, nous nous référons à la stratégie européenne : Europe 2020. »*[1]

Cela signifie que malgré la profusion d'énoncés projectifs, et d'injonctions à la prise en compte prospective au sein de l'administration galloise, en réalité, la capacité prospective des ministères est relativement, et paradoxalement, peu développée. Cela ne signifie pas qu'il n'y a pas de projections dans l'avenir, mais plutôt qu'il n'y a pas une systématisation de l'anticipation, de manière globale, au sein de l'administration. Certes, quelques directions s'intéressent à une anticipation plus globale : la direction en charge du développement durable, la direction de la planification, et la direction de l'innovation. Mais la majorité des différents services d'études des départements ministériels, et même le département statistique du Gouvernement, sont en général trop occupés, dans un contexte de dévolution croissante, par le temps court de la programmation des politiques publiques pour pouvoir mener un programme prospectif territorial long-termiste. Dès lors, les différents silos ministériels n'ont

http://gov.wales/statistics-and-research/understanding-wales-future/?lang=en

1 *« We do not have an equivalent document.* [...] *The Programme for Government mix short term and long term objectives. But regarding the long term we refer to the European strategy : Europe 2020 ».* Entretien avec le directeur de cabinet du Premier Ministre du Pays-de-Galles, décembre 2012.

guère pu horizontaliser leurs stratégies, et tout développement de visions stratégiques transversales est complexe à intégrer, malgré les efforts du Gouvernement, par exemple avec le *Wales Spatial Plan*.

> *« Nous avons une stratégie pour le logement, nous avons une stratégie pour l'énergie et les infrastructures, une stratégie pour le transport... Mais nous n'avons pas une coordination ou une supervision stratégique... un arc-en-ciel stratégique. Dans une large mesure, les stratégies sectorielles sont tournées sur elles-mêmes et n'ont pas été très bien coordonnées les unes aux autres. Mais le Gouvernement Gallois a fait beaucoup d'efforts dans le passé pour rendre les stratégies sectorielles plus intégrées... par exemple, en ce qui concerne l'aménagement du territoire. »*[1]

Lors de nos entretiens dans les différents départements ministériels et services d'études chargés d'une mission d'anticipation ou de stratégie, il est ressorti que, finalement, peu d'acteurs disposaient d'une vision intégrée et globale de la stratégie à long terme, à proprement parler. Alors que le directeur précédemment cité nous explique que la direction de l'aménagement du territoire a développé une vision stratégique prospective, un chef de service de cette direction répond de manière dubitative à cette question :

> *« La définition de la stratégie, par exemple pour la planification, serait d'avoir une approche cohérente et globale de ce que nous essayons d'atteindre. Mais la réponse sincère est ... avons-nous un plan stratégique ? Pas complètement... non. Les politiciens sont responsables de la mise en place d'une stratégie. Pour nous au sein de l'organisation, dans la pratique, les mots stratégie et politique publique sont utilisés presque comme des synonymes. »*[2]

---

1 *« We have housing supplies strategy, we have energy and infrastructures strategy, transport strategy... But we don't have a very much coordination... strategic oversight, a rainbow strategy. To a large extent, inward looking sectoral strategies have not been very well integrated with eachother. But the Welsh Government has done lots of things in the past to make sectoral strategies more integrated… spatial planning for example ».* Entretien avec un directeur du Gouvernement du Pays-de-Galles, octobre 2012. Ce directeur fait notamment référence au *Wales Spatial Plan* (2004-2008) mais aussi à un document de cadrage accompagnant le *Programme for Governemnt*, intitulé *Shared Purpose – Shared Delivery. Guidance on integrating Partnerships and Plans*, Cardiff, WG15559, June 2012.

2 *« The definition of strategy, for example for planning, would be to have a coherent and overarching approach to what we are trying to achieve. But the honest answer is… do we have a strategic plan ? Not fully… no. Politicians are responsible for setting a strategy. In practice, the words strategy and policy are used almost interchangeably in the organisation ».* Entretien avec un Chef de service du Gouvernement du Pays-de-Galles, octobre 2012.

Ce chef de service renvoie la définition stratégique (*strategic-making process*) au sommet de la pyramide gouvernementale, à savoir au niveau ministériel. Mais, lorsque nous posons la question au directeur de cabinet du Premier Ministre, nous obtenons la réponse inverse :

> *« Le format politique est de quatre ou cinq ans. Et de manière générale, c'est à cette échelle que les ministres et les politiciens portent leur attention, car ils ont les prochaines élections en ligne de mire, et ne voient pas nécessairement plus loin. Mais les fonctionnaires, à la différence des politiciens, tiennent davantage compte de la vision à long terme lorsqu'ils doivent formuler leurs perspectives. »*[1]

Mais où est donc la prospective stratégique globale tant énoncée dans les documents stratégiques ? Comment se formule la vision stratégique de l'avenir ? Et qui la réalise ? En fait, en raison du caractère récent de la dévolution des compétences, la prospective est longtemps restée à la charge de Londres, les services gallois se contentant de reprendre les éléments prospectifs de Whitehall, issus du *Office for Science*, du *Horizon scanning centre* ou encore du *Board for innovation and science* (BIS). Mais, en dépit de l'accent mis par le Gouvernement gallois et le Gouvernement britannique sur la nécessité de renforcer les configurations de gouvernance intégrées[2], les services centraux britanniques et les services d'études gallois travaillent assez peu en collaboration :

> *« On ne travaille pas vraiment ensemble, nous utilisons leurs rapports mais c'est tout. Nous sommes plus leurs clients que leurs partenaires. »*[3]

Cependant, la notion de prospective fait son chemin au sein de l'administration. Comme nous l'avons dit précédemment, quelques directions s'intéressent à une anticipation stratégique globale : la direction en charge du développement durable, la direction de la planification, et la direction de l'innovation. La direction en charge de la politique d'innovation a d'ailleurs créé en 2011 une unité spécifiquement missionnée pour mener des études prospectives, mais celles-ci restent encore très

1 *« The political size is four or five years. And typically that tends to be the normal attention' span of ministers and politicians, because they are looking to the next election, and not necessary very far beyond. But the officials, as distinct from politicians, when they are developping perspectives, they do take into account a long term vision ».* Entretien avec le directeur de cabinet du Premier Ministre du Pays-de-Galles, décembre 2012.

2 *« The* [...] *collaborative ethos and processes apply to the consideration of planning applications. This relates to the sharing of knowledge and expertise ».* Welsh Government, *A New Approach to Managing Development in Wales: Towards a Welsh Planning Act*, Final Report, September 2012, p.46.

3 *« We do not really work together. We use their reports but that's it. We are more customers than partners ».* Entretien avec un directeur du Gouvernement du Pays-de-Galles, décembre 2012.

sectorielles, portant essentiellement sur l'innovation scientifique et technologique[1], dans la droite ligne de l'approche anglo-saxonne de la prospective. Il ne s'agit pas d'une prospective stratégique territoriale, ouverte à d'autres champs de réflexion que l'innovation technologique. Dans une administration fragmentée (60 % des fonctionnaires sont basés en dehors des bâtiments de l'administration centrale à Cardiff[2]), cloisonnée et hiérarchisée malgré les différentes réformes managériales[3], les différents services administratifs n'ont guère une vue d'ensemble de la stratégie générale, et ne participent pas réellement à la conception stratégique du long-terme. En définitive, la formulation stratégique et prospective globale se situe dans la garde rapprochée du *First Minister* : quelques conseillers spéciaux (*special advisers*), et les pôles du cabinet (*Cabinet Office*) ont la main-mise sur la dimension stratégique.

2.2 Anticipation et dévolution : le futur entre légitimation communicationnelle et réflexion stratégique

Dans le contexte de dévolution, deux types d'anticipation, développés par le Gouvernement et l'Assemblée du Pays-de-Galles nous semblent maintenant mériter une mise en perspective. Tout d'abord, au sein de l'exécutif gallois, un des pôles du *Cabinet Office* a pour mission de produire des réflexions anticipées sur l'avenir du Pays-de-Galles d'un point de vue constitutionnel et sur le devenir politique du Royaume-Uni. Ensuite, nous nous intéresserons à des démarches de consultation prospective à destination des habitants du Pays-de-Galles, menées par l'Assemblée galloise.

2.2.1 L'anticipation constitutionnelle : des relations inter-gouvernementales aux consultations publiques

1 Cette unité prospective a été créée dans le cadre de la formulation de l'agenda stratégique du Gouvernement concernant l'innovation et la science. Voir Welsh Government, *Science for Wales. A strategic agenda for science and innovation in Wales*, Cardiff, WG 14478, March 2012.

2 Haughton G., Allmendinger P., Counsell D., Vigar G., op. cit., 2010, p.137.

3 Les étages de l'administration centrale du Gouvernement gallois sont progressivement tous rénovés en *open-space* pour forcer les agents à la mobilité et à la transversalité. Les directions et pôles sont ainsi réunis en grappes, mais chaque agent est censé changer d'ordinateur régulièrement, et ne pas personnaliser son bureau. Mais le fait d'avoir abattu les murs et rendu les agents mobiles spatialement n'a pas forcément amélioré l'interaction entre ceux-ci, qui, lors de mon séjour d'enquête dans cette administration, ne savaient souvent pas où m'indiquer l'emplacement de telle ou telle personne à interviewer, pourtant censée être à l'ordinateur voisin.

Le pôle *Constitutionnal Affairs and Inter-governmental relations* (CAIGR) du *Cabinet Office* du *First Minister* Carwyn Jones est un de ces pôles qui participent activement à la stratégie et à la réflexion anticipée sur l'avenir du Pays-de-Galles, d'un point de vue inter-gouvernemental et constitutionnel, dans le contexte de dévolution. La mission de ce pôle est de mener une activité de veille et d'analyse du processus dévolutionnel au Pays-de-Galles bien sûr, mais aussi en Irlande du Nord et en Écosse. Son rôle est aussi d'accompagner les différents ministères sur les questions législatives relatives à la dévolution, et de veiller à ce que la dévolution soit correctement intégrée au *policy-making process* du Gouvernement. Une autre dimension de la mission du CAIGR est de travailler en étroite collaboration avec les services juridiques de Whitehall dans le cadre de la dévolution (en octobre 2012, nous avons ainsi assisté à deux réunions avec des services de Whitehall. La première portait sur la préparation de la dévolution de la justice ; la seconde sur l'amélioration des relations inter-gouvernementales, notamment avec le *Welsh Office*, et le *Home Office*)[1]. Enfin, CAIGR a également une mission d'anticipation et de réflexion plus large, portant sur l'avenir du Pays-de-Galles et du Royaume-Uni, d'un point de vue constitutionnel et inter-gouvernemental, dans le cadre du risque d'atomisation de l'Union et de risque de sortie (à l'époque on ne parlait que d'un scénario) de l'Union européenne.

Cette mission de réflexion anticipée (*forward-looking analysis*) n'était pas aussi importante à la création de l'unité. Aux premières heures de la dévolution, son rôle consistait essentiellement en une veille (*monitoring*) constitutionnelle et juridique, dans le cadre du *devolution process*[2]. Mais le processus s'étant considérablement accéléré, les menaces d'indépendance de l'Écosse s'étant confirmées, entraînant un risque d'éclatement de l'Union, la fonction réflexive et anticipatrice du pôle s'est renforcée, à tel point que son directeur se voit confier en janvier 2013 une mission spécifique de prospective sur ces questions, en appui direct auprès du Premier Ministre. Cette fonction d'anticipation consiste moins en la réalisation de scénarios prévisionnels qu'en une activité de conseil politique, tirée de l'expérience des membres de l'unité et des discussions avec les unités inter-gouvernementales écossaise, nord-irlandaise et anglaise.

Question : « *Utilisez-vous des données prévisionnelles, en travaillant par exemple avec les services statistiques ?* »

1 Le Gouvernement du Pays-de-Galles travaille en partenariat avec le Gouvernement britannique, l'Irlande du Nord et l'Ecosse à travers plusieurs arènes de concertation, notamment *the British-Irish Council* et *the Joint-Committee* (JMC). Le JMC est mis sur pied en 1999 dans le cadre du *Memorandum of Understanding*, incluant les trois nations périphériques et le Gouvernement britannique pour s'accorder sur les dispositions inter-gouvernementales.

2 Horgan G. W., « Devolution and Intergovernmental relations : the emergence of intergovernmental affairs agencies », *Public Policy and Administration*, vol.18, n°3, 2003, p.12-24.

Réponse : « *Ce n'est pas si systématique, pas si scientifique. C'est davantage impressionniste, une réflexion politique : se demander vers où s'oriente le Royaume-Uni dans le contexte de dévolution. On est plus sur du ressenti.* [...] *Les choses changent tellement rapidement que vous devez pouvoir vous arrêter et prendre une photo de la situation. Vous savez, c'est dangereux quand on a trop la tête dans le guidon. Nous avons beaucoup de choses urgentes à traiter, mais il faut savoir prendre du recul, regarder le paysage et faire une photographie de la situation. Donc, mon travail consiste à essayer au cours des deux prochaines années de réfléchir à ce paysage, ce contexte général, et de comprendre où va le Pays-de-Galles, et peut-être même où va le Royaume-Uni lui-même. Nous ne quitterons pas le Royaume-Uni. Mais le Royaume-Uni pourrait éclater. Et nous devons y réfléchir.* »[1]

L'éventualité d'une sortie de l'Europe, et de l'éclatement du Royaume-Uni en cas de victoire du oui au référendum écossais sont alors les principaux enjeux prospectifs du CAIGR. Lorsqu'il s'agit de prospective, ces enjeux sont moins traités d'un point de vue administratif que d'un point de vue politique. Car si la dévolution a d'abord été un processus administratif descendant avec la création du *Welsh Office*, depuis 1999 l'évolution de la dévolution est dorénavant le fruit d'un rapport de force politique. La dimension administrative leur apparaît comme étant devenue une dimension secondaire du changement : ce sont donc des dynamiques politiques de moyen et long terme qui orientent la réflexion constitutionnelle du CAIGR[2]. L'idée que les questions juridiques et administratives de la dévolution sont indexées à des enjeux politiques, et plus particulièrement à la question d'un débat public sur la vision de l'avenir de l'Union, est d'ailleurs mise en avant par la commission de la Chambre des Lords, dans un rapport sur les relations inter-gouvernementales :

« Nous considérons que le Gouvernement et les principaux partis politiques du Royaume-Uni doivent concevoir et articuler une vision de l'avenir de l'État et des cadres réglementaires de la dévolution. Une vision globale de la forme future du Royaume-Uni devrait être une force de stabilisation à part entière et permettrait

1 Entretien avec le directeur du CAIGR, Gouvernement du Pays-de-Galles, décembre 2012.
« **Question** : *Do you use forecasts ? Do you work with the stats division ?*
The Official : *It is not so systematic, so scientific. It is more impressionistic, thinking about the politics, where UK is going, thinking about devolution. It is more impressionistic. […] Things are changing so quickly, that you need to be able to stand back and to take a picture of the situation. You know it is dangerous when the urge drives out the important. There is a lot of urgent things but you have to remember the important things : the big picture. So my job is to try in the next couple of years to think about this big picture and to know where Wales is going, and maybe where the UK may be going. We will not leave the Uk. But the UK might break up. We need to think about it.* »

2 Entretien avec le directeur du CAIGR, Gouvernement du Pays-de-Galles, décembre 2012.

également d'organiser des arrangements intergouvernementaux sur une base plus stable. »[1]

Au Pays-de-Galles, à partir de janvier 2012, un groupe de recherche et de concertation publique a travaillé précisément à la formulation d'une telle vision politique globale et à sa mise en débat. *The UK Changing Union* (UKCU) s'est ainsi donné pour mission de réfléchir au futur de l'Union et à l'évolution du cadre juridique de la dévolution, dans le cadre de la Commission sur la dévolution (*Silk Commission*). Ce groupe de recherche s'est structuré autour de membres du *Wales Governance Centre* de l'Université de Cardiff, du *Institute for Welsh Affairs*, et de l'organisation *Tomorrow's Wales/Cymru Yfory*[2]. UKCU se voulait être une démarche de consultation prospective, déclinée en *« forum »* de discussion, par le biais du *Wales Governance Centre,* entre 2012 et 2015. Ces forums se sont articulés autour du travail de trois principaux groupes de travail. Le premier groupe, présidé par l'ancien député gallois et Ministre des Finances du Pays-de-Galles, Andrew Davies, planchait sur la question des finances et du financement de la dévolution. Le deuxième groupe, présidé par Emy Lewis, juriste émérite de l'Université de Cardiff, portait sur la question des compétences futures. Le troisième groupe, présidé par l'ancien député Cynog Dafis, se concentrait sur l'extension possible des pouvoirs dévolus. Au total, six forums ont été organisés, et ont réuni près de 120 chercheurs, haut-fonctionnaires, journalistes et politiciens[3], et produit un nombre relativement important de documents visant à alimenter la réflexion sur l'avenir constitutionnel de l'Union et du Pays-de-Galles[4]. Ce projet s'est couplé d'un deuxième spécifiquement tourné vers le public « jeune », appelé *Our Future*. L'objectif principal de ce volet était d'organiser des consultations réservées « aux jeunes » pour qu'ils y énoncent leurs conceptions politiques. En collaboration avec le Parlement britannique de la jeunesse, cet exercice de consultation prospective a abouti à l'organisation de la première Convention constitutionnelle des jeunes du Royaume-Uni, à Cardiff, en septembre 2014 – événement qui reçut même la couverture de la télévision galloise. Ces

1 *« we consider that the Government, and the major UK-wide parties, need to devise and articulate a vision for the future of the state and its devolution settlements. An overarching vision for the future shape of the United Kingdom should be a stabilising force in its own right and would also allow for inter-governmental arrangements to be organised on a more stable basis ».* House of Lords, *Inter-governmental relations in the United Kingdom*, Select Committee on the Constitution, 11th Report of Session 2014-2015, London, HSMO, HL Paper 146, 2015, p.56.

2 Cette organisation se donne pour mission de contribuer au débat sur l'avenir constitutionnel et démocratique du Pays-de-Galles, et travaille en collaboration avec l'Assemblée nationale galloise pour organiser des consultations auprès des Gallois. Ses objectifs précis sont les suivants: revisiter les propositions de la *Richard Commission*, promouvoir et contribuer au débat public sur l'avenir constitutionnel du Pays-de-Galles, améliorer la concertation entre la société civile galloise et les législateurs à Cardiff et à Westminster. Voir page Linkedin de *Tomorrow's Wales/Cymru Yfory.* URL : https://www.linkedin.com/company/tomorrow%27s-wales---cymru-yfory

3 http://www.ukchangingunion.org/

4 http://www.law.cardiff.ac.uk/ukcu/papers.html

deux projets témoignent d'une évolution du champ de l'anticipation constitutionnelle. Jusqu'alors réservée aux *special advisers* du Gouvernement Gallois, cette question s'ouvre désormais aux consultations publiques, même si on reste là dans une démarche de communication dont l'écho opérationnel reste difficile à mesurer, visant principalement à structurer un débat public, a minima entre spécialistes, au mieux avec « les jeunes » Gallois.

2.2.2 The Wales we want : le futur comme registre de légitimation

La configuration politique galloise étant « stato-centrée », nous avons pour le moment délaissé dans l'analyse les démarches menées du côté de l'organe législatif du pouvoir gallois. L'Assemblée n'est cependant pas étrangère au projet UKCU précédemment décrit : le *Wales Governance Centre* servant notamment d'interface entre universitaires et députés gallois. Mais plus précisément, l'Assemblée du Pays-de-Galles a lancé en octobre 2013 sa propre démarche prospective. Cette démarche, intitulée *Your Assembly, your say, your way*[1], cible les jeunes gallois, et plus spécifiquement encore, ceux qui ne sont pas encore en âge de participer aux élections. Dans la foulée de la *Silk Commission*, cette consultation se présente comme l'occasion pour « les jeunes », qui ne sont pas encore en âge de voter, de participer à la définition d'une vision du futur de leur nation.

> *« Tout le monde au Pays-de-Galles devrait avoir son mot à dire sur la façon dont son pays est géré. En général, on le fait en votant pour élire ses députés aux élections galloises ou au Parlement britannique. Mais comment faire si vous n'êtes pas assez âgés pour voter ? »*[2]

Le site internet de la consultation compte sur les nouvelles technologies de communication pour capter les jeunes, et est rédigé d'ailleurs explicitement en « langage jeune », c'est-à-dire dans une structure discursive directe, composée de « ! » et de « # », et fourmillant de vidéos et d'images accrocheuses. En termes d'organisation, des *focus group* régionaux, spécifiquement formatés pour les jeunes, ont été mis en place un peu partout à travers le Pays-de-Galles, en étant si possible

1 Le site internet de la démarche n'est plus valide, mais il est encore possible de visionner, en ligne, une capsule vidéo de communication du projet : https://www.youtube.com/watch?v=R2VVbfjWNEw

2 *« Everyone in Wales should have a say in how their country is run. On way of doing this is by voting Assembly and UK elections. But what if you're not old enough to vote yet ? ».* National Assembly for Wales, *Your Assembly, Your Say, Your Way*, Press Release, 25 October 2013.

parrainés par un député gallois. L'objectif principal de cette consultation est de *« changer la façon dont l'Assemblée s'intéresse aux jeunes dans le futur »*[1] :

> *« Aucun problème n'est trop grand ou trop petit* [...] *Vous êtes les électeurs de demain, et il est important que vous ayez votre mot à dire dès maintenant sur la façon dont le Pays-de-Galles est gouverné. »*[2]

Comme pour la démarche Bretagne 2030, l'usage de la catégorie « jeunes » n'est pas une coïncidence. Tout d'abord, la jeunesse est évidemment le symbole de l'avenir, inscrit, sur le plan discursif, dans l'ethos du développement durable, à savoir la mise en avant d'une société inclusive et ouverte[3]. Mais deuxièmement, « la jeunesse » constitue une nomenclature discursive, permettant de développer différents récits de manière modale : l'innovation, le développement durable, l'inclusion, la culture régionale, la maîtrise du futur. On retrouve là les axes politiques du gouvernement gallois – et plus généralement de la doctrine du *Third Way*. Troisièmement, dans un contexte de négociations ardues pour obtenir un approfondissement de la dévolution, l'usage de la catégorie politique « jeunes » et de la nomenclature discursive qui lui correspond n'est évidemment pas anodin. La figure discursive de la jeunesse apparaît systématiquement dans les énoncés de *Your Assembly, Your say, Your way,* comme la projection de « la nation » dans l'avenir, et comme une figure providentielle ouverte, invoquant l'avenir comme pour dessiner une permanence temporelle de l'Assemblée, et de la nation qu'elle représente. La catégorie « jeunes » fonctionne donc, sur le plan discursif, comme une incarnation de l'avenir de la nation. Partant du présupposé d'un fossé entre les gouvernants et les jeunes de demain – c'est-à-dire ce qu'on appelle la crise de la représentation – l'Assemblée, cantonnée sur le plan légal à la temporalité de sa mandature, peut ainsi se présenter comme le porte-parole des futures générations galloises.

Cette démarche de prospective participative constitue en fait la première étape d'une consultation plus large de la population galloise. En février 2014, le Gouvernement du Pays-de-Galles prolonge cette consultation spécifique de l'Assemblée, en inaugurant une démarche qualifiée de *« dialogue national »* (*national conversation*), durant les cinq prochaines années, et intitulée *The*

1 *« Change the way the Assembly reaches out to young people in the future ».* National Assembly for Wales, *Your Assembly, Your Say, Your Way*, Press Release, 20 September 2013.

2 « *No issue is too big or too small* […] *You're the voters of the future and it's important that you have a say now in how Wales run ».* Rosmary Butler AM, Presiding Officer of the National Assembly for Wales, Document *Your views count*, 2013, p.3.

3 *« We as a Government have a key role in promoting a more inclusive and empowered society, particularly for younger generations ».* Jeff Cuthbert, Minister for Communities and Tackling Poverty, *Written Statement - The Future Generations Bill – national conversations*, 13 November 2013.

Wales We Want. Le projet est coordonné par un « Commissaire pour des futures durables » (*Commissioner for sustainable futures*), et l'agence d'expertise *Cynnal Cymru – Sustain Wales*[1] est chargée de la dimension organisationnelle et de l'animation. Ne ciblant plus exclusivement les jeunes, mais tous les habitants du Pays-de-Galles, l'objectif de cette démarche est *« d'encourager les gens à parler de leur expérience, de leurs luttes et de leurs espoirs pour le futur* [qui] *devrait être au centre de toute culture »*[2]. Dans le rapport final du projet, deux des sept objectifs énoncés rappellent ainsi l'idée que le Pays-de-Galles est une nation à part entière, dotée d'une culture propre et dynamique, et d'identités locales à valoriser : *« Les générations futures ont besoin de communautés prospères construites sur une forte identité locale »*[3] et *« Célébrer le succès de notre culture, valoriser notre patrimoine, notre culture et notre langue renforcera notre identité pour les générations futures »*[4]. Cette concertation nationale est présentée comme une opportunité pour les Gallois de participer à la formulation d'une vision partagée de l'avenir : *« partager vos points de vue sur le Pays-de-Galles que nous souhaitons pour nos générations futures »*[5]. Cette consultation prospective met en avant un partage des rôles entre, d'un côté des citoyens-experts, et de l'autre l'Assemblée et le Gouvernement entendus comme les décideurs du changement : en s'engageant avec *« le peuple du Pays-de-Galles* […] *il y aura une meilleure compréhension des défis auxquels les gens sont confrontés dans leur vie quotidienne »*[6]. Le Gouvernement ne lésine pas sur les moyens : une centaine de consultations et d'inaugurations sont organisées en 2014, rassemblant près de 6500 personnes à travers le Pays-de-Galles, collectant via le site internet et durant les consultations près de 1000 réponses, sous la forme de rapports et d'enquêtes mais aussi de vidéos, de cartes postales, ou encore de dessins. Des « porte-paroles du futur » (*« futures champions »*) peuvent s'auto-désigner via le site internet de la consultation pour exprimer la vision de leur communauté, territoire, ou secteur d'activité[7]. Des séminaires sont également organisés auprès des autorités locales pour faire remonter les enjeux locaux[8]. Si le pouvoir gallois avait déjà réalisé des

1 *Cynnal Cymru – Sustain Wales* est une agence d'expertise non-gouvernementale conseillant le Gouvernement sur les enjeux de développement durable (http://www.cynnalcymru.com/our-history/)

2 *« Encouraging people to speak about their experience, their struggles and their hopes for the future* [which] *should be at the centre of any culture ».* Speech of Michael Sheen (famous Welsh actor), Cardiff, Launch of *The Wales We Want, National Conversation,* February 18th 2014.

3 *« Future generations need thriving communities built on a strong sense of place ».* Objectif n°2, dans Welsh Government, *The Wales We Want Report. A report on behalf of future generations*, Cardiff, 2015, p.5.

4 *« Celebrating success, valuing our heritage, culture and language will strengthen our identity for future generations ».* Objectif n°7, dan Welsh Government, ibid., 2015, p.5.

5 *« To share your views on the Wales we want for our future generations ».* Site internet de Wales We Want, Page d'accueil. Consulté le 17/06/2014 (le site est aujourd'hui clôturé).

6 « *There will be a better understanding of the challenges that people face in their everyday lives ».* Site internet de Wales We Want, Page d'accueil, « About the Future Generations Bill ». Consulté le 17/06/2014.

7 Site internet de Wales We Want, Home, Get involved, Be a Futures Champion. Consulté le 30/05/2014.

8 Site internet de Wales We Want, Home, Delivering the change that older people want and need to see. Consulté le 30/05/2014.

démarches de concertation, c'est la première fois qu'il organise une consultation d'une telle ampleur et sur un thème aussi large que la perception du futur des habitants du Pays-de-Galles, et sur un aussi long terme (à l'horizon 2050). La fonction opérationnelle d'une telle démarche n'est pas le premier objectif visé : communiquer et donner à voir une communauté territoriale diversifiée mais sûre de ses racines, et unie sous la bannière de son gouvernement, dans une vision commune de l'avenir, sont les objectifs fondamentaux d'une telle entreprise[1]. En ce sens, elle rappelle la démarche de prospective participative menée en Bretagne sous l'intitulé Bretagne 2030.

Cette démarche de prospective participative à l'échelle « nationale », c'est-à-dire à l'échelle du Pays-de-Galles, est néanmoins présentée comme devant servir à la formulation stratégique d'un projet de loi pour les générations futures (*Future Generations Bill*). Adopté en mars 2014, *the Future Generations Bill* est présenté comme l'acte permettant de renouveler la gouvernance du Pays-de-Galles au profit des générations galloises de demain. Une commissaire est nommée pour porter cette mission (*Future Generations Commissionner for Wales*), et même dotée d'une petite administration avec, en 2016, un Commissariat pour les générations futures (*Office for the Future Generations*). Sophie Howe, la Commissaire pour les générations futures, présente ainsi sa mission :

> *« Mon travail est d'être la gardienne des générations futures. Cela signifie aider les organismes publics et tous les acteurs des politiques publiques au Pays-de-Galles à réfléchir à l'impact à long terme de leurs décisions. »*[2]

Ce projet de loi repose sur des principes de gouvernance durable tels que la collaboration, l'intégration, l'approche à long terme et la participation citoyenne. Auditionné dans le cadre du projet de loi sur les générations futures, *the Welsh Audit Office* écrit ainsi que *« les nouveaux modèles d'action »* de demain seront axés sur *« la coproduction et l'engagement des citoyens »*[3]. Si ce projet de loi s'inscrit dans le référentiel de développement durable, c'est tout d'abord parce que le Gouvernement gallois est engagé, constitutionnellement, à inscrire tout projet futur dans cette perspective. C'est aussi parce que ce projet de loi est la réactualisation d'un ancien projet de loi, appelé *The Sustainable Bill*, qui était présenté comme une mesure phare dans le Programme de gouvernement de 2011 :

1 Voir la capsule vidéo de communication diffusée pour le projet : https://www.youtube.com/watch?time_continue=133&v=IHlXz04jIeo

2 *« My job is to be the guardian of future generations. This means helping public bodies and those who make policy in Wales to think about the long-term impact their decisions have ».*

3 Welsh Audit Office, *The Future Generations Bill and the Wales Audit Office,* Powerpoint, March 2014, slide 8.

« Il s'agit de définir le chemin de développement à long terme pour notre nation. Cela signifie des gens sains et productifs, des communautés dynamiques et inclusives, un environnement diversifié et résiliant, et une économie avancée et innovante. Ce programme législatif offre de nouveaux pouvoirs, devoirs et capacités institutionnelles pour faire avancer nos objectifs visant à construire un Pays-de-Galles durable. »[1]

Ces deux consultations prospectives permettent ici de voir que les motifs discursifs du développement durable et de la jeunesse viennent activer une revendication nationaliste de maîtrise de l'avenir, dans un contexte inter-gouvernemental complexe, entre fragilisation du Royaume-Uni et processus continu de dévolution des pouvoirs au Pays-de-Galles. Le récit de l'expertise, dans sa dimension prospective, est en somme une construction rhétorique du territoire, tout du moins d'un territoire rhétorique à dimension performative : *«* énoncé performatif*, la pré-vision politique est, par soi, une pré-diction qui vise à faire advenir ce qu'elle énonce ; elle contribue pratiquement à la réalité de ce qu'elle annonce par le fait de l'énoncer, de le pré-voir et de le faire pré-voir, de le rendre concevable et surtout croyable et de créer ainsi la représentation et la volonté collectives qui peuvent contribuer à le produire »*[2].Ces discours prospectifs agissent à l'image de *scripts*[3] qui incorporent des énoncés participant d'un récit plus large des politiques publiques mais aussi du territoire. Dans un contexte de complexification de l'action publique galloise, ces discours prospectifs permettent, en invoquant le motif de la territorialisation, de donner du sens et d'user des nouvelles modalités d'action publique dont elle dispose. Donner du sens à l'action politique, la rendre visible et cohérente : l'enjeu est la maîtrise du territoire, ou plus précisément, la maîtrise de la représentation que les pouvoirs publics veulent (ou peuvent) donner à leur projet de territoire. La prospective contribue donc autant à donner du sens aux politiques publiques, qu'à faire exister le territoire en tant que tel, dans une double logique instrumentale et identitaire. Dans un contexte de dévolution et d'impératif de légitimation des institutions galloises, la narration prospective est donc inséparable de la constitution et de la naturalisation d'un ordre de signifiance : en l'occurrence, un Pays-de-Galles légitime et gouverné par lui-même.

---

1 *« It is about defining the long term development path for our nation. It means healthy, productive people; vibrant, inclusive communities; a diverse and resilient environment and an advanced and innovative economy. This legislative programme provides new powers, duties and institutional capacity to advance our goals of building a sustainable Wales »*. Carwyn Jones, First Minister of Wales, *The Welsh Government's Legislative Programme 2011*, 12 July 2011, p.16.

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

3 Akrich M., « The de-scription of technical objects », dans Bijker W.E., Law J., (dir.) *Shaping technology / building society*. MIT Press,1992, p.209.

*

* *

Depuis la fin des années 1990, et l'accélération du processus de dévolution, l'architecture territoriale du Royaume-Uni est en constante évolution, sur le plan constitutionnel et en termes de relations centre-périphérie. De manière conjointe, la question du territoire est revenue à l'agenda, à travers le renouveau du *regional planning*, le référentiel de développement durable, et la notion de spatialisation. L'idée que le futur à long terme doit être l'horizon des stratégies générales de gouvernement s'affirme également, bénéficiant du succès de la perspective de développement durable combinée au discours du *Third Way* sur l'économie de la connaissance, mais aussi, de la dévolution.

Dans un contexte où le Gouvernement du Pays-de-Galles doit apparaître comme légitime aux yeux des Gallois et des Britanniques, dans les négociations avec Whitehall, ce n'est pas de l'ordre de la contingence si Cardiff initie à plusieurs reprises des démarches de prospective, tantôt participatives quand il s'agit de mobiliser la population derrière l'Assemblée ou l'exécutif gallois, tantôt stratégiques quand il s'agit de travailler à l'harmonisation des politiques publiques du Gouvernement régional. Dans cette perspective, l'investissement politique du futur apparaît premièrement comme un registre de légitimation politique et nationalitaire pour le pouvoir gallois. Deuxièmement, il s'agit, par l'anticipation stratégique, de produire du sens partagé, via la formulation d'une « vision », et de coordonner les différents acteurs du territoire gallois, participant ainsi d'une mise en récit du pouvoir politique régional et de sa capacité à légiférer, piloter et animer une gouvernance territoriale galloise.

L'anticipation stratégique : un instrument de gouvernement et de gouvernance

Les démarches et énoncés projectifs ont une fonction instrumentale très claire. On l'a vu avec la formulation et la mise en œuvre des référentiels de développement durable. On l'a également vu avec la politique territoriale visant à structurer une gouvernance plus intégrée, en externe, avec les autorités locales, et en interne, en visant à coordonner davantage les différentes stratégies sectorielles du Gouvernement par le biais de la spatialisation. Cette dimension

instrumentale de gouvernement, et de pilotage de la gouvernance, apparaît également très clairement dans la place tenue par les réflexions sur l'avenir constitutionnel dans le jeu para-diplomatiques des relations inter-gouvernementales : le motif de l'anticipation permettant de projeter dans le long terme le processus de dévolution et de rapprocher les services administratifs britanniques et gallois, dans une dynamique de gouvernance inter-gouvernementale.

L'anticipation participative : un instrument de légitimation

Enfin, l'analyse des démarches prospectives participatives menées par l'Assemblée et par le Gouvernement, à destination des habitants du Pays-de-Galles, met en lumière une autre dimension de l'anticipation. En convoquant les Gallois à la définition de l'avenir, sous la bannière du pouvoir gallois, ces manières d'investir politiquement l'horizon indéterminé de l'avenir participent d'un registre de *légitimation* et d'un acte d'*institution* politique et territorial, par l'inscription du pouvoir régional gallois dans la continuité du passé, du présent et de l'avenir.

Pour conclure, le style prospectif gallois développe donc trois dimensions : une *dimension instrumentale de gouvernement* (imposer la vision politique du Gouvernement aux acteurs locaux, et piloter l'administration gouvernementale via la stratégie afférente à cette vision), *une dimension communicationnelle de légitimation* (mobiliser la population et les acteurs du territoire) et *une dimension identitaire de souveraineté* (mettre en récit la continuité spatio-temporelle de la nation galloise et du pouvoir politique gallois).

Chapitre IX : Le futur pour le Gouvernement du Québec, du registre souverainiste à l'instrument de gouvernance territoriale

Introduction

Après plusieurs années de conflit portant sur la définition de la constitution canadienne, et de situations d'isolement sur le plan inter-gouvernemental, les Québécois sont amenés en 1995 à exprimer leur souhait de rester au sein de la Fédération canadienne ou d'opter pour l'indépendance du Québec. Au moment où le Royaume-Uni s'oriente vers une dévolution plus poussée et vers un assouplissement différencié du cadre de l'Union, le Québec fait le choix, en octobre 1995, de rester une province canadienne. Ce contexte constitutionnel et inter-gouvernemental, et plus précisément l'échec du souverainisme qui solde le référendum de 1995, constituent la toile de fond du Québec politique de la fin des années 1990.

Depuis Jean Lesage, toute stratégie générale de pouvoir, au Québec, articule une perspective politique inter-gouvernementale (souverainiste ou fédéraliste) et une perspective politique infra-provinciale (centralisatrice ou décentralisatrice). Le souverainisme repose sur le projet de faire de l'État québécois un *État Nation*, et constitue le leitmotiv de la politique québécoise depuis les années 1960[1]. Or l'échec du référendum de 1995 vient remettre en cause cet horizon stato-national. Et d'une manière générale, la configuration État Nation / État Providence, qui structure également l'idéologie souverainiste depuis la Révolution Tranquille, entre dans une phase de remise en question que l'on se situe en Europe ou en Amérique du Nord[2]. L'effondrement de cet horizon politique suite au référendum de 1995 et à la crise de la forme stato-nationale, impose au Québec de formuler un nouveau motif de projection dans l'avenir, c'est-à-dire un nouvel ordre de signifiance identitaire et programmatique : un nouvel horizon de providence politique. Puisque l'indépendance n'est pas le chemin voulu par les Québecois pour leur avenir, c'est par un discours sur la réforme de l'État provincial, c'est-à-dire de ses modes d'action et de son organisation territoriale, que l'élite politique québécoise va réinvestir l'horizon indéterminé de l'avenir[3]. Traduisant une circulation internationale des idées, ce contexte politique est caractérisé par les mêmes récits politiques qu'en Europe : développement durable, participation citoyenne, gouvernance intégrée, territorialisation de

1 Thériault J.Y., « Politique et démocratie au Québec : de l'émergence de la nation à la routinisation du souverainisme », *Recherches sociographiques*, LII, n°1, 2011, p.13-25.

2 Thériault J.Y., « L'État stratège ou les enjeux d'une nouvelle social-démocratie québécoise », dans Côté L., Lévesque B., Morneau G. (dir.), *État stratège et participation citoyenne*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2009, p.73-89.

3 Côté L., Lévesque B., Morneau G., « Introduction », dans Côté L., Lévesque B., Morneau G., ibid., 2009, p.3.

l'action publique, et économie de la connaissance[1]. Mais ces récits ont néanmoins au Québec une historicité propre, inscrite dans la trajectoire d'étatisation de la province et de territorialisation de l'espace politique québécois.

Ces contextes constitutionnel et politique constituent les lignes de structure du nouveau débat sur les territoires de l'action publique au Québec. Depuis la loi sur l'aménagement du territoire de 1979 et de la réforme Picotte de 1992, l'espace régional monte en puissance. En 1995, la dynamique provinciale souverainiste s'enraye, et la région va alors apparaître comme le nouvel espace clef de la configuration politique québécoise ; cependant, comme en Europe, la fin des années 1990 et le début des années 2000 est également caractérisé par une montée en puissance du phénomène métropolitain[2]. Depuis le début des années 1990, et particulièrement à partir de la campagne référendaire de 1995, la question de l'architecture territoriale de la province et de l'aménagement du territoire vont devenir des questions centrales, conjointement à celle, plus générale, du renouvellement de l'action publique[3]. La montée en puissance de la question territoriale, dans le débat public québécois, à la charnière des années 1990-2000, va de pair avec celle de la notion de territorialisation, d'une part parce que le référentiel de développement durable, de plus en plus influent au Québec, valorise les systèmes locaux et les identités territoriales, d'autre part parce que l'évolution de l'organisation de l'État et des modes d'action publique – répondant à l'injonction de la gouvernance – favorise l'espace local comme un espace de participation et d'intégration d'une pluralité d'acteurs[4]. En Europe comme au Canada, la spatialisation correspond en effet à une recherche de transversalisation de l'action publique. Car la notion de gouvernance renvoie à une conception horizontale des politiques publiques, et de coproduction de l'action politique par des acteurs publics et privés : et le territoire, via la logique de territorialisation, apparaît comme un espace de connexion des différents niveaux et acteurs, et des différentes logiques de pouvoir, dans un contexte croissant de gouvernance multi-niveaux[5].

1 Gauthier M., Gariépy M., Trépanier M-O. (dir.), *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme. Planification territoriale, débat public et développement durable*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2008.

2 Proulx M-U., « Centre et périphérie : le nouveau modèle québécois », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, n°4 octobre 2012, p.597-621.

3 Gauthier M., Gariépy M., Trépanier M-O. (dir.), op. cit., 2008.

4 Gagné A., « La gouvernance publique, le nouveau management public, la territorialité et les politiques publiques », dans Lafontaine D., Jean B. (dir.), T*erritoires et fonctions. Tome 1 : Des politiques aux théories : Les modèles de développement régional et de gouvernance en débats*, Université du Québec à Rimouski (CRDT et GRIDEQ), 2005, p.85-87.

5 Valade M., « La gouvernance partagée en devenir au Québec : les conditions d'une relation partenariale et dynamique État-régions », *Télescope*, vol.19, n°1, 2013, p.135-155 ; Couture Gagnon A., « La gouvernance multiniveau dans les nations minoritaires : le cas du Québec-Canada et de la Catalogne-Espagne », *Télescope*, vol.19, n°1, 2013, p. 156-175.

Le nouvel horizon de l'investissement politique québécois se traduit donc par un retour au centre du débat public des notions de territoire, d'aménagement et de décentralisation[1]. En ce sens, à la charnière des années 1990-2000, le contexte québécois participe de la même dynamique de reconfiguration politique que celle que nous avons préalablement observée en France et au Royaume-Uni. Or nous avons vu que, dans ces deux pays, ce contexte institutionnel et cognitif constituait le terreau à partir duquel l'anticipation stratégique et l'anticipation territoriale étaient revenues à l'agenda. Et de manière comparable, le succès des discours sur la réforme de l'État et sur la gouvernance, sur le développement durable et l'inclusion de la parole citoyenne, sur la nécessité d'adapter les économies régionales à l'injonction de l'économie de la connaissance, va également relancer l'intérêt au Québec pour la rationalité projective et l'investissement politique du futur par des démarches de prospective stratégique et participative, tant au niveau provincial, que régional et métropolitain.

1. De l'État aménageur à l'État stratège

Au Québec, la forme de l'État occupe une place clef dans l'évolution des configurations politiques territoriales. Cette importance et prégnance du fait étatique tient à la place historique de la *province* dans l'histoire politique canadienne et dans l'évolution constitutionnelle du Canada. En effet, bien qu'ayant été marginalisé juridiquement, économiquement et politiquement tout au long du XIXème siècle, et même au début du XXème siècle, le Québec a toujours conservé un statut spécifique sur le plan « constitutionnel » et une administration quasi-étatique – à la différence d'un territoire comme le Pays-de-Galles mais aussi, plus particulièrement encore, des régions françaises à l'image de la Bretagne. Depuis la Révolution Tranquille, la province québécoise dispose même d'une administration digne d'un État Providence national. Depuis les années 1980, le débat relatif à la place et au rôle de l'État s'est cristallisé sur la question de l'existence d'un *« modèle québécois »*, et de son rapport à l'héritage de la Révolution Tranquille[2]. En ce qui nous concerne ici, l'État québécois des années 1960 investissait l'avenir d'une forte charge identitaire et instrumentale : construire un État fort au nom de l'avenir de la nation québécoise, en modernisant ses politiques publiques et son architecture territoriale. Si on prolonge cette interrogation sur le modèle québécois,

1 Des Lauriers J., « Représentations gouvernementales de la décentralisation », dans Solidarité rurale du Québec (dir.), *Pour une décentralisation démocratique*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2006, p.21-35.

2 Côté L., Lévesque B., Morneau G., art. cit., 2009, p.3.

la question ici est de comprendre quelle place le futur tient-il dans la nouvelle transformation de l'État québécois, à l'aube du XXIème siècle ?

1.1 L'investissement politique du futur au cœur de la recomposition du paradigme étatique et de la réforme de l'action publique

L'investissement politique du futur au Québec est accolé à la question de la souveraineté politique de la province depuis la Révolution Tranquille. La campagne référendaire de 1995 et les consultations publiques organisées dans cette perspective ont largement mis en avant l'idée de projection dans l'avenir, en articulant divers registres discursifs, allant de réflexions institutionnelles sur la forme idéale de l'État et de son organisation territoriale, à des réflexions sociales avec la consultation de nombreuses associations et la collecte d'un nombre conséquent de perceptions individuelles de l'avenir. Avec l'échec du référendum sur l'indépendance, les discussions sur la place et le rôle de l'État au Québec vont se prolonger, à travers la question de la réforme de l'action publique et du paradigme étatique. Et la question de l'avenir de la nation et celle de la projection du système politique dans cet avenir resteront des axes clefs du débat public jusqu'aux années 2010.

1.1.1 Le référendum de 1995 et la Commission sur l'avenir : investir le futur par le souverainisme

En 1994, Jacques Parizeau, le candidat souverainiste du Parti Québecois, accède au poste de Premier Ministre du Québec (septembre 1994 – janvier 1996), avec la promesse d'organiser un référendum sur l'accession de la province à la souveraineté. J. Parizeau met sur pied une « Commission nationale sur l'avenir du Québec », présidée par l'ex-ministre conservatrice Monique Vézina, et chargée de mener une large consultation des Québécois. Un avant-projet de loi sur la souveraineté du Québec est déposé le 6 décembre 1994. La consultation est pensée comme devant être territorialisée : la consultation est ainsi organisée dans l'ensemble des régions québécoises, via seize déclinaisons régionales de la Commission sur l'avenir. La consultation est aussi pensée comme devant nouer le lien entre le passé et l'avenir de la nation à travers la mobilisation d'un côté

du public « aîné », par l'entremise d'une Commission des aînées et des aînés, et de l'autre du public « jeune », via la création d'une Commission des jeunes. Structuration territoriale, mobilisation de la population, et construction d'une continuité du passé et du futur par la projection : on retrouve ici le continuum spatio-temporel constituant ce que nous appelons l'investissement politique du futur.

Le rapport de la commission, également appelé « Rapport Vézina », est publié en avril 1995[1], à la suite d'une large consultation de la population québécoise (55000 personnes auraient participé aux diverses consultations[2]), commencée en février de la même année et ayant rassemblé plus de 5500 mémoires[3]. Le premier enjeu qui ressort de ces consultations est évidemment la question constitutionnelle : la majorité des avis récoltés rejette le statu-quo consécutif à l'échec des accords du Lac Meech (1987) et de Charlottetown (1992), et se positionne en faveur de l'option souverainiste, bien que dans les territoires à forte population anglophone (Montréal, l'Estrie, la Basse-Côte-Nord) la proportion d'avis en faveur de l'option fédéraliste n'est pas négligeable[4]. Le processus de négociation de la constitution canadienne, soldé par la marginalisation inter-gouvernementale du Québec, est globalement perçu comme une *« imposition »* par la population consultée, et le *« fédéralisme évolutif »*, stratégie choisie durant les administrations libérales, ne lui apparaît plus comme une option satisfaisante ; le système des « ententes » inter-gouvernementales étant d'ailleurs présenté dans de nombreux mémoires comme une impasse pour *« l'avenir du Québec »*[5].

Le deuxième aspect qui émerge de cette question constitutionnelle est le fort sentiment d'attachement à une identité nationale associée à un désir de souveraineté politique. Cette

1 Commission nationale sur l'avenir du Québec, *Commission nationale sur l'avenir du Québec : Rapport*, Québec, Conseil exécutif, Secrétariat national des commissions sur l'avenir du Québec, Bibliothèque nationale du Québec, 1995. Archive disponible en ligne.
URL : https://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique_v2/AffichageNotice.aspx?idn=39448

2 Commission nationale sur l'avenir du Québec, ibid., 1995, p.10.

3 Commission nationale sur l'avenir du Québec, ibid., 1995, p.10.
Un « mémoire » a deux définitions juridiques au Québec. Il peut s'agir d'un document déposé par une personne ou un groupe dans le cadre d'une procédure d'audition, ou d'un document d'orientation politique préparé par un ministre à l'intention du Conseil exécutif. Dans le cas présent, la première définition s'applique.

4 Commission nationale sur l'avenir du Québec, ibid., 1995, p.14. En fait, la perspective du référendum est perçue dans le camp souverainiste comme dans le camp fédéraliste comme la seule solution pour débloquer une situation constitutionnelle enlisée depuis plus d'une décennie. John Parisella, ex-chef de cabinet de Robert Bourassa et Daniel Johnson, et conseiller pour le camp du non lors de la campagne référendaire dit ainsi à ce propos : *« 1995 était la culmination de tentatives de changement qui ont échoué des deux côtés : les souverainistes n'ont pas réussi à gagner leurs référendums et les fédéralistes n'ont pas réussi à réformer la Constitution ».* Cité dans Radio Canada, « Il y a 20 ans, un référendum sur la souveraineté déchirait le Québec », 30 octobre 2015. Article en ligne.
URL : http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/747163/referendum-souverainete-1995-anniversaire-20-ans

5 Commission nationale sur l'avenir du Québec, op. cit., 1995, p.14.

imbrication de l'identité et de la souveraineté est présentée dans le Rapport Vézina comme étant indissociable de la formulation d'un *« projet de société »*, entendu comme étant une nécessité pour l'avenir du Québec[1].

> *« L'ensemble des préoccupations et des vœux émis par la population au cours de ces audiences convergeaient fortement autour de l'idée d'un « projet de société » capable de mobiliser une grande partie de la population autour d'un ensemble de valeurs et d'espoirs communs concernant la manière dont on souhaite voir aménagé l'avenir du Québec. »*[2]

L'affirmation du souverainisme correspond ici à une projection de la communauté nationale dans un futur providentiel, l'enjeu constitutionnel traduisant une conception politique de l'avenir : *« accompagner la validation du projet de souveraineté et redonner aux Québécoises et aux Québécois foi et espoir en leur avenir »*[3]. Les notions d'avenir et de souveraineté sont ainsi systématiquement associées, sur le plan discursif, à celle de *« destinée »* .

> *« Le Québec aurait atteint la maturité nécessaire à la pleine réalisation de son destin de nation. Pour s'épanouir véritablement comme peuple francophone d'Amérique, le Québec doit retrouver la pleine maîtrise de sa destinée culturelle, économique et sociale* […]. *Il doit s'approprier, comme peuple, les pouvoirs politiques qui contrôlent et gèrent sa destinée. »*[4]

Troisièmement, la question de l'espace de cette « destinée » – c'est-à-dire de la question de l'organisation territoriale et du développement social, économique et culturel de la nation – tient également une place importante dans les consultations, et se trouve par conséquent mis en valeur dans le Rapport Vézina[5]. Un chapitre entier est même consacré à la décentralisation[6]. Le débat se polarise autour de deux positions opposées : d'une part les partisans de la décentralisation, entendue comme *« une tendance irréversible de la société »* québécoise ; d'autre part les partisans de la centralisation, au titre que la décentralisation risquerait de *« faire du Québec une société éclatée »*[7], et d'affaiblir la position du Québec face au Canada. Car si l'amélioration des compétences municipales n'est pas oubliée, la référence à la décentralisation est systématiquement associée à la

1 Commission nationale sur l'avenir du Québec, op. cit.., 1995, p.15.
2 Commission nationale sur l'avenir du Québec, op. cit., 1995, p.18.
3 Commission nationale sur l'avenir du Québec, op. cit., 1995, p.25.
4 Commission nationale sur l'avenir du Québec, op. cit., 1995, p.15.
5 Commission nationale sur l'avenir du Québec, op. cit., 1995, p.25-30.
6 Commission nationale sur l'avenir du Québec, op. cit., 1995, p.31-33.
7 Commission nationale sur l'avenir du Québec, op. cit., 1995, p.31.

reconnaissance des espaces régionaux comme légitimes pour gérer le développement territorial de la nation.

> *« Pourquoi la décentralisation ? D'abord pour permettre aux régions de se prendre en main, de se développer selon leurs priorités, de susciter chez elles un fort sentiment d'appartenance,* […] *de favoriser la participation des citoyennes et des citoyens à la vie démocratique, d'améliorer l'efficacité des services publics et de réduire les inégalités entre les régions. »*[1]

Le rapport s'interroge même sur l'inclusion de la décentralisation aux principes de l'éventuelle Constitution du Québec, en cas de victoire du oui au référendum sur l'indépendance, pour en faire *« le principe fondamental de l'organisation de notre société et la base d'un nouveau contrat social »*[2]. Mais avant toute éventuelle constitutionnalisation de la décentralisation, et pour que toute politique de développement corresponde à l'injonction à répondre à la destinée nationale, il faut, comme le conclut le rapport sur ce point, que le Québec accède à la souveraineté.

> *« La souveraineté est donc perçue comme le préalable à toute politique véritable de décentralisation […] il sera alors possible d'élaborer un véritable projet de société basé sur la reconnaissance et le développement durable des régions. »*[3]

La chaîne de correspondances discursives de l'investissement politique du futur est désormais bouclée : destinée nationale = souveraineté = territorialisation du pouvoir = prospérité et providence de l'avenir.

Mais le 30 octobre 1995, au soir d'une campagne sous tension et d'un taux de participation record (93,25 %), les électeurs québécois se prononcent à une très faible majorité pour le non (50,58 % pour le non, contre 49,42 % pour le oui)[4]. Le lendemain, Jacques Parizeau remet sa démission du poste de Premier Ministre. Malgré l'échec du référendum de 1995 et la démission de J.Parizeau, le Parti Québécois restera cependant à la tête du pouvoir québécois jusqu'en 2003, via les mandats successifs de Lucien Bouchard (1996-2001) et de Bernard Landry (2001-2003). Par conséquent, les débats publics de la fin des années 1990 restent cristallisés sur de la question de la

1 Commission nationale sur l'avenir du Québec, op. cit., 1995, p.32.
2 Commission nationale sur l'avenir du Québec, op. cit., 1995, p.32.
3 Commission nationale sur l'avenir du Québec, op. cit., 1995, p.31-32.
4 Le résultat du référendum fait ici écho à celui des élections provinciales de septembre 1994, mais avec un résultat inverse. Le Parti Québécois l'avait alors remporté d'un cheveu (44,7 % pour le PQ de Jacques Parizeau, contre 44,4 % pour le Parti libéral du Québec de Daniel Johnson). Voir Radio Canada, art. cit., 2015.

souveraineté et de l'avenir du souverainisme[1]. Et, rapidement, la question de la souveraineté du Québec relance celle de son modèle politique, et de la place de l'État dans la société.

1.1.2 Le développement du discours de la gouvernance stratégique : investir le futur par l'action publique

La réflexion sur l'héritage politique de la Révolution Tranquille et sur le modèle étatique québécois n'est pas nouvelle. Elle est en réalité amorcée dès la fin des années 1980 sous l'impulsion du Premier Ministre Libéral Robert Bourassa qui prônait le développement d'un *« État animateur »* à la place de l'État interventionniste de la Révolution Tranquille[2]. Dans les années qui suivent la récession de 1981-1982, le Parti Québécois de René Lévesque (et de son bref successeur, Pierre Marc Johnson) perd les élections provinciales de 1985 au profit du Parti libéral du Québec (PLQ) et de son candidat, Robert Bourassa, qui avait notamment comme axe de campagne un projet de réforme de l'administration publique. Par conséquent, une fois élu, Bourassa donne mandat à un groupe de travail, composé de Paul Gobeil, Michel Bélanger, Pierre Lortie et Yvon Marcoux, de réfléchir à une réforme du modèle de la Révolution Tranquille, sous l'égide d'un « Comité des sages » réunissant les ministres libéraux Gobeil, Fortier et Gowen[3]. A l'issue de son travail d'expertise, ce groupe de travail publie deux rapports en 1986 – dits Rapports Gobeil – portant sur l'organisation gouvernementale et la gestion des programmes de politiques publiques[4]. Les préconisations de ces rapports mettent en avant l'idée d'une réduction des dépenses publiques et de l'envergure de l'administration étatique, via la privatisation de plusieurs sociétés d'État. Ils prônent également un assouplissement de la régulation des marchés dans le but de relancer la croissance du secteur privé. État minimal et dérégulation de l'économie : l'inspiration de ces rapports est clairement néo-libérale. Intervenant dans un contexte socio-économique tendu, les résistances, notamment syndicales, à l'égard de telles préconisations, forcent Robert Bourassa à ne pas pousser

1 Voir notamment la Déclaration de Jacques Brassard, Ministre délégué aux Affaires intergouvernementales canadiennes, à l'occasion du début des audiences dans l'affaire du renvoi devant la Cour suprême, le 16 février 1998. Cité dans Gouvernement du Québec, *Positions du Québec dans les domaines constitutionnel et intergouvernemental de 1936 à mars 2001*, Québec, Ministère du Conseil exécutif, Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes, Bibliothèque nationale du Québec, 2001, p.103.

2 Gow J.L. « Une fonction publique capable de soutenir un État stratège », dans Côté L., Lévesque B., Morneau G., op. cit., 2009, p.118.

3 Lévesque B., « Le modèle québécois et le développement régional et local : vers le néolibéralisme et la fin du modèle québécois ? » *Les cahiers du CRISES*, Collection «Working Papers » - n° 0405, 2004, p.5.

4 Groupe de travail sur la révision des fonctions et des organisations gouvernementales, *L'organisation gouvernementale* (volume 1), Québec, 10 mars 1986 ; Groupe de travail sur la révision des fonctions et des organisations gouvernementales, *La gestion des programmes gouvernementaux* (volume 2), Québec, 26 mai 1986.

plus loin sa réforme de l'État et de l'économie. Si les dix années de mandatures libérales (1985-1994) n'empruntent pas aussi frontalement la voie du néo-libéralisme que ne le fera Margaret Thatcher au Royaume-Uni, les réformes de cette époque sont néanmoins caractérisées par un « assouplissement » du modèle d'administration publique, mettant fin au paradigme interventionniste de la Révolution Tranquille au profit d'une conception plus « stratégique » et « animatrice » de la régulation publique[1].

Dans la foulée des consultations référendaires de 1995, la réflexion sur l'évolution du modèle politique de l'État québécois redevient une question centrale. La notion d'*État stratège* est alors particulièrement mise en avant, et va structurer les débats sur la réforme de l'État à la charnière des années 1990-2000. A l'aube des années 2000, le débat sur la place de l'État oppose deux visions opposées du modèle de « l'État stratège » : l'une, défendue par le Parti Libéral dans la lignée des rapports du Comité des sages de 1986, prône une réforme de l'action publique dans le sens d'un État minimal ; l'autre, défendue par le Parti Québécois, prône une vision de l'État ni interventionniste ni minimale, mais incitatrice (*enabling state*). Le Parti Québécois étant au pouvoir, sa définition du modèle stratégique va dominer les réformes québécoises de la fin des années 1990 au début des années 2000. Ce modèle de l'État stratège participe d'une volonté de renouvellement de l'action publique, portée par un discours de la gouvernance stratégique, lequel met en avant les idées de rationalisation, de décloisonnement et d'amélioration de la coordination des politiques publiques[2]. Ce discours est parfaitement lisible dans une tribune de Pauline Marois, alors Vice-Première Ministre et Ministre des finances du Gouvernement de Bernard Landry, dans le journal *Le Soleil* en 2001 :

> *« Parler de l'avenir du modèle québécois, c'est déjà reconnaître que celui-ci existe, qu'il y a une différence québécoise* […] *Le modèle québécois des années 60 et les gestes posés alors répondaient aux besoins d'une époque de rattrapage : la Révolution Tranquille. C'est sur cet héritage que nous avons pu fonder une deuxième version du modèle québécois, qui a marqué les années 1980-1990. Ce fut l'État développeur, l'État propulseur. L'action de l'État s'est alors appuyée sur d'autres principes : la consolidation des institutions publiques, le redéploiement de la société civile, l'ouverture à l'investissement collectif.* […] *Aurons-nous encore besoin d'un modèle*

1 Certains observateurs parlent d'ailleurs d'un modèle étatique néo-libéral à propos du Québec des années 1990. Voir par exemple Migué J.L. *Étatisme et déclin du Québec. Bilan de la Révolution tranquille*, Montréal, Éditions Varia, 1999.

2 Fortier I., « La modernisation de l'État québécois : la gouvernance démocratique à l'épreuve des enjeux du managérialisme », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 22, n° 2, 2010, p. 35-50.

québécois dans les années 2000 ? La réponse est clairement oui. Le modèle que je vois émerger est celui de l'État stratège, avec des objectifs clairs, capable de faire des choix précis. Fonctionner par objectifs plutôt que par programmes ou par structures. Soutenir les projets plutôt que les faire à la place des gens. Fonder une société sur la solidarité, la confiance et la responsabilité. [...] *C'est tout cela le nouveau modèle québécois. »*[1]

Ce discours de la gouvernance stratégique, tel qu'exprimé ici par Pauline Marois, propose une redéfinition de l'action publique articulant logique stratégique, logique par projet et logique d'incitation. En outre, à l'image du *Third-Way* de Tony Blair, contemporain de cette notion d'État Stratège, ce discours politique ne se limite pas à des débats sur la réforme de l'administration, mais investit aussi la question du rapport entre l'administration publique et la société[2]. Au sens d'un *narrative story-telling* tel que défini par Frank Fischer[3], ce discours combine mise en récit de la politique publique (*policy storyline*) et production de sens sur la place du politique (*politics of meaning*), c'est-à-dire apparaît comme une redéfinition du sens de l'action publique, mais aussi plus largement du contrat politique, participant d'une reformulation de la représentation du rapport entre politique et société. Et ce nouveau discours politique va structurer tous les énoncés stratégiques et toutes les réformes institutionnelles, managériales et territoriales de l'État québécois au tournant des années 1990-2000, apparaissant donc comme un instrument discursif de légitimation[4].

Ainsi, en 1999, sous la mandature de Lucien Bouchard est adoptée la Loi sur l'administration publique, mise en œuvre à partir de l'année 2000[5], laquelle vise à instaurer de nouveaux modes de management dans l'administration québécoise, directement inspirés du *new public management* et de ces réflexions sur le modèle de l'État Stratège[6]. Cette loi a en effet pour objectif de moderniser la gestion publique en se fondant sur trois axes : une logique de résultat (la gestion doit désormais être motivée par un objectif de résultats évaluables), une logique de transparence (le processus décisionnel doit être rendu public) et une logique d'imputabilité (les

1 Tribune de Pauline Marois, alors Vice-première ministre, Ministre des Finances, de l'économie et de la recherche dans le journal *Le Soleil*, « Le modèle québécois en question : vers un État stratège », 18/11/2002.

2 Côté L., Lévesque B., art. cit., 2009, p.14-18.

3 Fischer F., *Reframing Public Policy. Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford, Oxford University Press, [2003] 2012, p.11.

4 *« C'est en tant qu'instruments structurés et structurants de communication et de connaissance que les « systèmes symboliques » remplissent leur fonction politique d'instruments d'imposition ou de légitimation »*. Bourdieu P., *Langage et pouvoir symbolique*, Paris, Fayard, 2001, p.206.

5 Gouvernement du Québec, *Loi sur l'administration publique*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 2000.

6 Côté L., Lévesque B., « L'État stratège, la citoyenneté active, la démocratie plurielle et la gouvernance partagée », dans Côté L., Lévesque B., Morneau G., op. cit., 2009, p.13.

organisations doivent rendre compte de leurs actions envers la population). Cette loi inaugure la réforme de l'État sous le prisme *managérialiste* tel que défini par Rhodes, c'est-à-dire comme une perspective organisationnelle mettant l'accent sur la formulation d'objectifs clairs, la performance de l'action publique et de résultats mesurables, la rationalisation et l'instauration de mécanismes de contrôle (notamment comptables) des administrations publiques, et de favoriser le rapprochement du secteur public et du secteur privé[1]. Au cœur de ce nouveau référentiel d'action publique, concrétisé à travers la Loi sur l'administration publique de 2001, se trouve l'idée de « plan stratégique ». L'article 8 de cette loi impose, en effet, que toutes les administrations publiques se dotent désormais d'un Plan Stratégique, portant sur un horizon supérieur à une année, pour déterminer et évaluer leurs objectifs et *« la performance »* de leurs politiques publiques[2]. Par exemple, en 2001, le Ministère du Conseil exécutif[3] adopte ainsi son Plan Stratégique. Il y énonce l'enjeu de l'adoption d'une telle réorientation de la logique d'action publique :

> *« L'État fait face aussi à des défis de société de plus en plus complexes et à l'arbitrage entre intérêts divergents. Il doit être en mesure, dans sa prise de décision, de situer les dossiers dans une perspective d'ensemble pour mieux déterminer ses priorités. À ce titre, le Ministère doit se doter des outils les plus performants et faciliter la concertation et le partenariat indispensables entre le Ministère, les différents ministères et organismes et les partenaires des secteurs parapublic et privé. »*[4]

Pour élaborer un plan stratégique, il est nécessaire de formuler une « vision stratégique » de l'action de l'organisation. La vision stratégique est présentée comme un nouvel outil de gestion basé sur une projection dans l'avenir de l'organisation et de son action. Le guide de la planification stratégique du Gouvernement du Québec explique ainsi :

> *« La vision est la représentation de ce que l'organisation veut devenir. Elle lui indique le chemin à prendre entre le présent et l'avenir.* […] *L'énoncé de la vision doit être clair, bref, positif et inspirant. Il doit exprimer des projections dans le futur.* […] *Une vision peut couvrir un futur souhaitable à moyen terme, ce qui correspond à la durée*

1 Rhodes R.A.W., « Looking beyond managerialism », *Australian Journal of Public Administration*, 1977, p.8-15.
2 Gouvernement du Québec, op. cit., 2000, Chapitre II, Section III, article 8, p.11 ; Gouvernement du Québec, *Lignes directrices : Planification stratégique au Québec*, Québec, Secrétariat du Conseil du Trésor, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, septembre 2017, p.1.
3 Le Ministère du Conseil exécutif est une administration gouvernementale qui travaille en lien direct avec le Premier Ministre du Québec.
4 Gouvernement du Québec, Ministère du Conseil exécutif, *Plan Stratégique 2001-2004*, Québec, Bibliothèque nationale du Québec, 2001, p.8.

d'un plan stratégique, soit habituellement de trois à cinq ans. Elle peut aussi couvrir une période plus longue, soit de 10 ou 20 ans. »[1]

La formulation de cette vision stratégique repose tout d'abord sur l'identification de *« la raison d'être de l'organisation »*, c'est-à-dire du sens de ses activités et de son environnement. Deuxièmement, elle doit dessiner *« une image du futur »*, c'est-à-dire définir son *« objectif ultime »* venant répondre à la question du *« futur souhaité »*. Troisièmement, elle doit identifier *« des valeurs claires qui fournissent les lignes directrices guidant la poursuite du but et le cheminement vers le futur souhaité »*[2]. Cette nouvelle obligation de réaliser un plan stratégique participe donc d'une intégration des politiques publiques au référentiel de la gouvernance stratégique, et d'une intégration de l'action publique à une dimension plus projective. En somme, le discours de la gouvernance stratégique, qui se développe au Québec à la charnière des années 1990-2000, constitue une nomenclature discursive et cognitive – ce que Stuart Hall appelle « *a discursive space of meaning »*[3] – permettant d'activer et de développer une série de récits (*storylines*) dont la *« fonction intellectuelle »*[4] consiste à *« recodifier »*[5] le sens de l'action publique, et qui servent de structures justificatives à la mise en œuvre de réformes de l'administration publique et de ses modes d'action.

1.1.3 La réorganisation territoriale de l'État : investir le futur par la territorialisation

Toute recodification du sens de l'action (publique) s'articule avec une redéfinition de la nature du jeu (politique)[6]. Ces débats sur le modèle de l'État vont donc relancer la question de l'organisation territoriale : il s'ensuit en effet, des années 1990 au début des années 2000, un

1 Gouvernement du Québec, *La planification stratégique au Gouvernement du Québec. Théorie et pratique*, Québec, Ministère du Conseil exécutif, Secrétariat aux priorités et aux projets stratégiques, octobre 2008, p.28.
2 Gouvernement du Québec, ibid., octobre 2008, p.28.
3 Hall S., « Introduction », dans Donald J., Hall S. (dir.), *Politics and Ideology*, Milton Keynes, Open University Press, 1986, p.IX-X.
4 Warin P., « Les politiques publiques, multiplicité d'arbitrages et construction de l'ordre social », dans Faure A., Pollet G., Warin P. (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, [1995] 2011, p.89.
5 Faure A., « Les politiques locales, entre référentiels et rhétorique », dans Faure A., Pollet G., Warin P., ibid., [1995] 2011, p.79.
6 Smith A., « Les idées en action : le référentiel, sa mobilisation et la notion de policy network », dans Faure A., Pollet G., Warin P., ibid., [1995] 2011, p.105 et p.110.

nouveau contexte décentralisateur et de déconcentration de l'État, au niveau municipal et au niveau régional.

La mise à l'agenda gouvernemental de la décentralisation et, plus particulièrement, de la régionalisation, commence dès la mandature libérale de Robert Bourassa, via l'adoption de la réforme Picotte en 1992, qui fait de la région l'espace clef du développement futur du Québec[1]. Cette réforme propose déjà une redéfinition plus « animatrice » et moins directement interventionniste de la place de l'État dans le développement économique territorial. En effet, le rôle de l'État en matière de développement régional y est présenté comme une fonction d'accompagnement, de soutien du dynamisme des régions. La réforme Picotte renforce également le principe d'une coordination inter-sectorielle des politiques publiques en imposant davantage de concertation entre les ministères et les instances régionales. La création en 1991-1992 des Régies régionales de la santé et des services sociaux (RRSSS), de la Société québécoise de la main-d'œuvre (SQDM) et de ses filiales régionales, ainsi que la création des Conseils économiques régionaux s'inscrit dans cette volonté gouvernementale de renforcer l'échelle régionale comme espace de gestion des affaires publiques. Mais bien qu'un des objectifs la réforme Picotte soit de répondre *« à la nécessité d'une prise en main accrue des principaux enjeux du développement des régions par les leaders régionaux »*[2], il ne s'agit pas pour autant de délester l'État de sa fonction stratégique de définition des objectifs, ni de faire de ces institutions régionales des gouvernements régionaux à part entière[3]. En somme, les mots clefs de cette réforme sont en réalité bien plus la concertation et le partenariat, que la décentralisation[4].

Le Gouvernement péquiste de Jacques Parizeau relance la réforme territoriale, en pleine année référendaire, avec son énoncé politique : *Décentralisation, un choix de société*[5]. Comme nous l'avons expliqué plus haut, ce *« choix de société »* consiste d'un côté en l'accession à la souveraineté politique et, de l'autre, une fois la souveraineté obtenue, en une territorialisation plus poussée de l'État. Si, dans le Rapport Vézina, les compétences futures des pouvoirs locaux et régionaux ne sont pas clairement définies, les principes de la décentralisation, eux, le sont pleinement : renforcer l'imputabilité des pouvoirs régionaux auprès des citoyens, accroître

1 Gouvernement du Québec, *Développer les régions du Québec*, Québec, Conseil exécutif, 1992.
2 Gouvernement du Québec, ibid., 1992, p.3.
3 Proulx P-P., « La décentralisation : facteur de développement ou d'éclatement du Québec », *Cahiers de recherche sociologique*, n°25, 1995, p.158 ; Des Lauriers J., art. cit., 2006, p.22-23.
4 Des Lauriers J., art. cit., 2006, p.23.
5 Gouvernement du Québec, *Décentralisation, un choix de société*, Québec, Conseil exécutif, 1995.

l'autonomie des instances régionales en matière de développement économique, renforcer les ressources budgétaires de ces instances, et instaurer un principe de subsidiarité[1]. Dans *Décentralisation, un choix de société*, le projet décentralisateur est, également, présenté comme la formulation d'un nouveau contrat social : *« Situer la citoyenne et le citoyen au centre d'une redéfinition des responsabilités* […], *afin de proposer les modalités d'un nouveau contrat social »*[2]. Dans ce Livre vert sur la décentralisation, le Gouvernement énonce également l'idée selon laquelle la *« modulation »* des politiques territoriales, selon les projets et priorités des communautés locales, doit désormais primer l'approche étatique globale de la planification[3], et que les instruments de planification doivent par conséquent être assouplis pour favoriser cette adaptabilité locale des cadres de l'aménagement du territoire[4]. L'échec du *« projet de société »* de 1995, suite à la victoire du non au référendum, ralentit la mise en œuvre du processus décentralisateur. Cependant, en 1997, le Gouvernement péquiste relance la dynamique avec la formulation d'une nouvelle politique de développement territorial, visant à affermir le niveau local en renforçant le rôle de concertation des Conseils régionaux de développement (CRD)[5], et en créant des Centres locaux de développement (CLD) pour la gestion du développement territorial. Cet énoncé stratégique reprend, comme base cognitive, les orientations précédemment formulées en 1995, et y ajoute les principes de la contractualisation (via l'introduction de « contrats de services ») et de gouvernance intégrée, entre les ministères, et entre l'État et les acteurs régionaux[6]. Adaptabilité des politiques publiques, projet de territoire, contractualisation, territorialisation, impératif participatif etc. : ainsi sont déjà posées les bases conceptuelles du discours de la gouvernance stratégique, transposée au cadre du développement territorial.

Les réformes du début des années 2000 prolongent cette sédimentation cognitive, normative et instrumentale de la gouvernance stratégique. En 2001 est adoptée une Politique nationale de la ruralité, dans laquelle le Gouvernement expose une nouvelle fois un discours sur la nécessité d'assouplir et de flexibiliser le cadre légal de l'aménagement rural, en favorisant la logique du partenariat[7]. Cette politique rurale impose également à l'État une logique de résultat, en introduisant

1 Commission nationale sur l'avenir du Québec, op. cit., 1995, p.33.
2 Gouvernement du Québec, op. cit., 1995, p.7.
3 Gouvernement du Québec, op. cit., 1995, p.23.
4 Gouvernement du Québec, op. cit., 1995, p.39.
5 Les Conseils régionaux de développement ont été créés en 1970.
6 Gouvernement du Québec, *Politique de soutien au développement local et régional,* Québec, Secrétariat au développement des régions, 1997, p.6-7.
7 Gouvernement du Québec, *Politique nationale de la ruralité. Une vision d'avenir*, Québec, Ministère des régions, 2001, p.19.

le principe de l'évaluation de sa politique rurale[1]. Au niveau municipal, le Gouvernement québécois entreprend, dès l'année 2000, de rationaliser la carte territoriale en favorisant les fusions de municipalités au sein des agglomérations urbaines[2]. Entre 2000 et 2001, Québec est ainsi particulièrement actif sur la question municipale avec pas moins de 8 projets de loi en la matière[3]. Dans la foulée de ce renouvellement juridique, le Gouvernement provincial entreprend une vaste réorganisation municipale, qui s'étendra de 2000 à 2006, d'abord à l'initiative de la ministre péquiste Louise Harel (sous le Gouvernement de Lucien Bouchard), puis d'André Boisclair (sous le Gouvernement de Bernard Landry). La réforme est ensuite prolongée par Jean Charest, nouveau Premier Ministre Libéral, à partir de 2003. C'est dans ce contexte qu'un certain nombre de municipalités vont fusionner, et que vont émerger de nouvelles structures métropolitaines de gestion et de concertation, à l'image de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), créée en 2000 pour répondre à l'expansion de l'agglomération et en rationaliser la planification. La ligne directrice de ces réformes répond aux mots d'ordre de la rationalisation et de la territorialisation de l'action publique, dans le but d'améliorer l'efficacité des politiques publiques et de développer des arènes de concertation aux niveaux municipal et régional. En 2003, Jean Charest est élu Premier Ministre du Québec, avec, au programme la promesse de moderniser l'appareil étatique. Dans son discours inaugural du 4 juin 2003, Jean Charest fait de la décentralisation le leitmotiv de sa politique territoriale :

> *« L'État québécois ne peut pas tout faire tout seul. Il doit apprendre à faire confiance et à déléguer. Nous ouvrirons l'État québécois aux partenariats, que ce soit avec les municipalités, avec les organismes communautaires ou avec des entreprises privées. Chaque partenaire sera imputable des responsabilités qui lui sont confiées et des ressources afférentes devant l'Assemblée nationale. […] Les citoyens des régions du Québec seront les premiers bénéficiaires de la réingénierie de l'État québécois. »*[4]

1 Gouvernement du Québec, ibid., 2001, p.52.

2 Hulbert F., « Réforme municipale au canada et au Québec : la recomposition géopolitique des agglomérations », *Norois* [En ligne], vol.2, n°199, 2006, p.23.

3 Trois d'entre eux sont particulièrement importantes. Le 16 juin 2000 est adopté un projet de loi n°124, portant modification à la Loi sur l'organisation territoriale municipale. Cette Loi permet au Gouvernement, par la voix de son Ministre des affaires municipales, d'exiger un regroupement de municipalités. Le 16 juin 2000, est également adopté le projet de loi n°134 instituant la Communauté métropolitaine de Montréal. Enfin, le 20 décembre 2000, est adopté le projet de loi n°170 portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais, permettant la création de villes nouvelles dans ces territoires. Voir Soucy C., « La réforme de l'organisation municipale au Québec : bilan et contexte », Note pour le compte du Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, Québec, mai 2002, p.4.

4 Discours de Jean Charest, Premier Ministre du Québec, à l'occasion de l'inauguration de la 37e législature, Québec, le 4 juin 2003. Archive disponible en ligne. URL : http://www.premier.gouv.qc.ca/

Jean Charest souhaite favoriser le développement des partenariats public-privé en matière d'aménagement territorial, ainsi que la contractualisation régionale du développement économique. Lors de ce discours, il annonce également le projet de structurer une nouvelle arène régionale de représentation et d'imputation. C'est ainsi qu'en 2003, le Gouvernement libéral met sur pied des Conférences régionales des élus (CRÉ), qui viennent remplacer les CRD, dans le but d'en faire le nouvel espace de concertation régionale en matière de développement économique, et place les CLD sous la responsabilité des MRC[1]. En 2004, le Gouvernement justifie la création des CRÉ comme un pas de plus vers la régionalisation de la gestion de l'avenir des territoires, dans ce qu'il qualifie de *« nouvelle gouvernance régionale »* :

> *« Ce projet* […] *vise un changement de cap dans les rapports entre l'État et les régions. Le gouvernement veut inciter et habiliter les élus municipaux à assumer de plus grandes responsabilités à l'égard du développement économique, social et culturel de leur région. En leur donnant les moyens d'action qui doivent accompagner un transfert de responsabilités, le gouvernement permettra aux élus municipaux d'agir de façon plus autonome et concertée. Désormais, ce sont les gens du milieu qui prendront les décisions qui concernent leur avenir. »*[2]

Le leitmotiv structurant ces discours sur la réforme du paradigme étatique, de l'organisation territoriale et des modes d'action publique repose sur une vision, partagée par les différents acteurs politiques québécois, considérant qu'il est impératif de renouveler le rapport entre l'État provincial et la société québécoise. En d'autres termes, la réforme de l'action publique et le réaménagement du pouvoir territorial du début des années 2000 est guidé par la volonté de donner une dimension plus globale et stratège à l'action publique, de mieux coordonner les politiques publiques des différentes échelles administratives, en renforçant la territorialisation des périmètres d'action et, enfin, d'assurer aux territoires une meilleure insertion dans la compétition provinciale, canadienne voire internationale[3]. Cette logique générale de réorganisation du pouvoir, tant sur le plan des modes d'action publique que sur le plan de l'architecture territoriale fait écho aux réformes instaurées, au même moment, en France et au Royaume-Uni, sous la labellisation de la « gouvernance territoriale », censée améliorer la « compétitivité » des territoires.

1 Des Lauriers J., art. cit., 2006, p.32-33.
2 Gouvernement du Québec, *Devenir maître de son développement. La force des régions. Une nouvelle gouvernance régionale*, Québec, Ministère du Conseil exécutif, Comité ministériel de la prospérité économique et du développement durable, 2004, p.9.
3 Massicotte G., *Sciences du territoire. Perspectives québécoises*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2008.

1.2 Vers la planification stratégique spatialisée : le futur comme horizon de la gouvernance

Au début des années 2000, au Québec, le renouvellement des modes d'action publique s'accompagne d'un renouvellement des idées et des pratiques dans les champs de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, autour de trois axes : la planification stratégique, la concertation et la gouvernance, et la prise en compte de la notion de développement développement durable[1]. Depuis les années 1980, la conception du développement et de l'aménagement porte, au Québec, une plus grande attention pour les questions sociales et environnementales dans l'économie, notamment par le biais de la question du « développement endogène » des territoires[2]. Déjà en gestation depuis les expériences d'animation territoriale du BAEQ, et depuis l'institutionnalisation de la concertation locale dans les années 1980, les thèmes de la démocratie participative et du développement durable vont s'imposer dans les années 2000 au Québec, contribuant à modifier l'appréhension des politiques d'aménagement du territoire, et instituant le sillon dans lequel va s'insérer le renouveau de l'anticipation territoriale, via des démarches de prospective spatiale stratégique et participative.

1.2.1 De la concertation du développement local à la planification collaborative du développement durable

Depuis la création du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) en 1978, il s'est développé au Québec une tradition de concertation entre l'État et les acteurs locaux, dans l'approche du développement territorial. Avec la création du BAPE, le Gouvernement institutionnalise en effet, dès la fin des années 1970, un droit à la participation des citoyens, étroitement lié à l'évaluation de l'impact environnemental des grands projets d'équipement, ce qui fait dire à Mario Gauthier et Louis Simard que le BAPE a contribué à forger une *« culture de l'enquête et de la consultation publique »* au Québec[3]. Dès la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme de 1979, on trouve au Québec cette préoccupation pour le débat public autour des enjeux de

1 Gauthier M., Gariépy M., Trépanier M-O., op. cit., 2008.
2 Lévesque B., art. cit., 2004, p.7 ; Carrier M., Côté S., *Gouvernance et territoires ruraux. Éléments d'un débat sur la responsabilité du développement*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2000.
3 Gauthier M., Simard L., « Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement du Québec : genèse et développement d'un instrument voué à la participation publique », dans *Télescope*, Québec, vol.17, n°1, 2011, p.39-67.

développement. En 1978, le Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation l'exprime déjà clairement :

> *« Une concertation des choix et des actions ne signifie pas une hiérarchie des décisions mais leur harmonisation. Il n'est pas question que le gouvernement dicte ses volontés aux comtés, ni ceux-ci aux municipalités. Il importe que chaque palier de gouvernement assume pleinement ses responsabilités en même temps qu'il reconnaisse les interrelations qui rattachent ses responsabilités aux autres niveaux de décision. »*[1]

L'injonction collaborative se trouve également au cœur de l'énoncé politique *Aménager l'avenir*, rédigé par le Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation, dans lequel est préconisé une plus grande collaboration entre ministères et Municipalités régionales de comtés (MRC)[2]. Déjà, avec la création des MRC, le système de gestion territorial québécois était donc passé d'une planification globalement descendante à une planification davantage basée sur l'interaction et la concertation locale :

> *«* [Avant 1979] *on créait n'importe quoi n'importe où. Chaque municipalité avait son petit parc industriel qu'elle développait. Il n'y avait pas vraiment de concertation dans le milieu, ce qui occasionnait des chicanes de voisinage. Une municipalité pouvait installer un parc industriel juste à côté du développement résidentiel de la ville voisine* »[3].

Enfin, la multiplication des sommets socio-économiques, de la fin des années 1980 aux années 1990, au niveau local comme au niveau régional, a contribué à renforcer la place des acteurs non-étatiques dans le jeu territorial, instaurant un style politique local basé sur la délibération et la concertation entre pouvoirs publics, secteur privé, et acteurs associatifs[4]. Dans le champ universitaire québécois, on peut également saisir une préoccupation croissante pour le local et la concertation dans la planification territoriale, en témoigne la tenue d'un colloque en mai 1986

1 Gouvernement du Québec, *La décentralisation : une perspective communautaire nouvelle*, Fascicule n°3 «L'aménagement et l'urbanisme», Conseil exécutif, Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation, 1978, p.15.

2 Gouvernement du Québec, *Aménager l'avenir : les orientations du gouvernement en matière d'aménagement du territoire*, Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation, Conseil exécutif, Québec, 1983. Voir également Sokoloff B., « Le choix des régions : un nouvel enjeu pour le pouvoir local au Québec ? », *The Canadian Journal of Regional Science / La Revue Canadienne des Sciences Régionales*, vol.VII, n°2, 1984, p.260.

3 Témoignage de Yves Daoust, Préfet de la MRC Beauharnois-Salaberry et maire de Saint-Louis-de-Gonzague, cité dans Pageau M. « 20 ans de concertation », *Municipalité*, Québec, Ministère des affaires municipales et de la métropole, Les Publications du Québec, décembre-janvier 2000, p.6.

4 Lévesque B., art. cit., 2004, p.7.

intitulé « Consultations publiques et stratégies de planification »[1], suivi en 1988 d'un colloque intitulé « L'aménagement à l'ère de la consultation »[2].

Au tournant des années 1990, l'État légifère à nouveau sur la question du développement territorial, en renforçant le principe de la concertation stratégique. La réforme Picotte de 1991-1992 et surtout la réforme Chevrette de 1997, à la suite desquelles sont créés le Ministère des régions et les Centres locaux de développement (CLD), relèvent ainsi de cette vision du développement, basée sur une élaboration concertée d'un cadre stratégique du développement territorial, et de sa mise en œuvre[3]. Avec les réformes Picotte et Chevrette, *« l'État ne se veut plus initiateur et moteur mais facilitateur, un rôle qu'incarnent les fonctionnaires du Secrétariat aux régions dont les compétences passent aux conseils régionaux de développement (CRD). Dans un cas comme dans l'autre, l'aménagement glisse au niveau local »*[4]. Avec la création des CLD, la réforme de 1997 cherche notamment, en effet, à instituer et renforcer un palier territorial spécifiquement chargé de favoriser les initiatives économiques locales. A l'aube des années 2000, l'État québécois mise donc encore davantage sur la concertation et le partenariat avec le secteur privé et l'économie sociale. Contrairement à l'idée selon laquelle il s'agit d'un retrait de l'État, il s'agit bien davantage d'une reconfiguration de ses modalités d'intervention et de régulation, et d'une volonté de rationalisation de l'action publique[5].

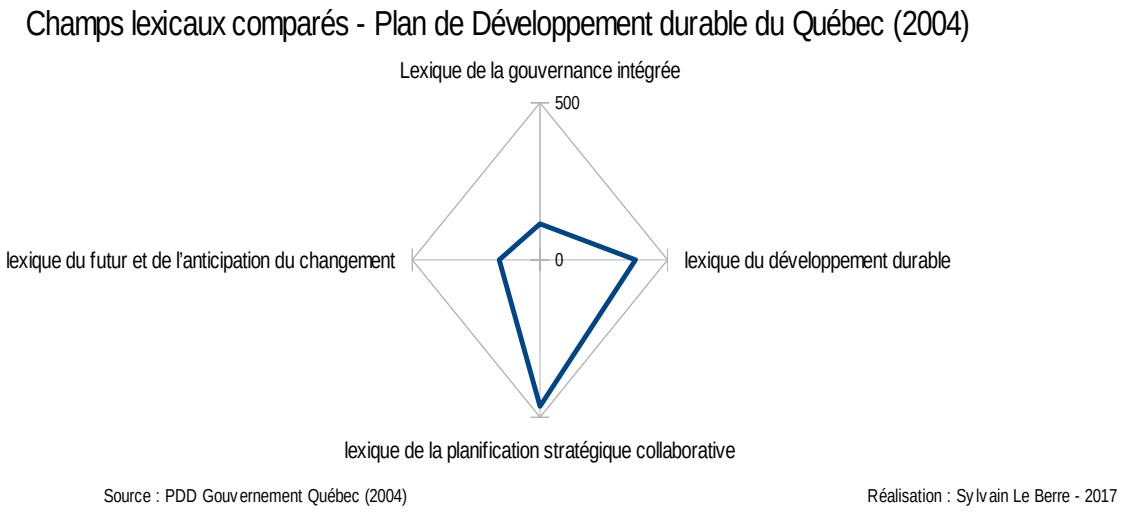
Avec la réforme des pouvoirs locaux du début des années 2000, et les débats sur la gestion territoriale qui en découlent, les notions de démocratie participative et de développement durable vont faire leur apparition dans l'arène politique pour répondre à la recherche de création de nouveaux espaces de débat public. Dans la mesure où, malgré les injonctions aux concertations territorialisées, c'est l'État qui définit encore les orientations générales du développement – via les plans stratégiques de ses ministères, et où les élus sont directement concernés par la « reddition de compte » (l'imputabilité), il apparaît alors nécessaire de mettre au point des formes d'imputabilité et de concertation adaptées à cette ouverture du champ politique aux acteurs non étatiques[6],

1 Actes du colloque parus aux éditions Marchand en 1990.
2 Actes du colloque parus aux éditions Trames en 1989.
3 Lévesque B., « Le développement régional et local, avant et après la mondialisation », dans Favreau L., Robitaille M., Tremblay D. (dir.), *Quel avenir pour les régions ?* Hull, Université du Québec en Outaouais, 2002, p.153-184.
4 Mazangol C., « L'aménagement du territoire entre l'ambition et le renoncement », *Revue Interventions économiques* [En ligne], n°28, 2002, p.5.
5 Bourque G. L. *Le modèle québécois de développement : de l'émergence au renouvellement*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2001.
6 Côté L., Lévesque B., art. cit., 2009, p.55.

notamment au niveau local et régional. On peut comprendre en ce sens la création de l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM) en 2002. Comme au Pays-de-Galles et en Bretagne, le développement de cet impératif délibératif, au Québec, va être porté par l'intégration du référentiel de développement durable aux cadrages des politiques publiques, notamment des politiques de développement et d'aménagement du territoire. En novembre 2004, le Gouvernement Charest présente un Plan de développement durable pour le Québec[1]. Ce Plan de développement durable constitue le cadrage stratégique de la nouvelle politique de développement territorial du Québec. La définition de *« l'enjeu du développement durable »* proposée dans le Plan correspond presque mot pour mot à la définition de la gouvernance, à la différence près que le mot « intégration » est remplacé par le mot « harmonie » :

> *« L'enjeu du développement durable, c'est la capacité des partenaires intéressés à agir de manière concertée et harmonieuse afin de créer et de maintenir un équilibre entre les bienfaits d'une action et ses conséquences, que ce soit sur le milieu, le mode ou le niveau de vie. Cette harmonie résulte d'une volonté commune, d'une vision qui assure la solidarité et la cohésion des actions. »*[2]

L'analyse discursive du document du Plan, par la comparaison des champs lexicaux de la gouvernance intégrée, du futur et de l'anticipation du changement, du développement durable, et de la planification collaborative stratégique, montre que ce dernier champ lexical est le plus représenté[3] :



1 Gouvernement du Québec, *Plan de développement durable du Québec*, Bibliothèque nationale du Québec, novembre 2004.

2 Gouvernement du Québec, ibid., 2004, p.12.

3 Nous comptons ainsi 465 occurrences du champ lexical de la planification collaborative stratégique, 375 occurrences pour le développement durable, 160 pour le futur et l'anticipation du changement, et 115 pour la gouvernance intégrée.

En d'autres termes, l'injonction du développement durable correspond ici à une préconisation d'un mode de planification du développement spécifique, combinant gouvernance, anticipation stratégique et concertation publique, qu'on retrouve au même moment en Europe, et que Patsy Healey appelle *collaborative planning*[1] ou *strategic spatial planning*[2]. Ce « nouveau » mode d'aménagement (qui rappelle au Québec les expériences d'animation territoriale menées par le BAEQ mais qui étaient à l'époque moins systématisées, et plus hiérarchiques) participe du *« tournant communicationnel »*[3] du champ de l'aménagement et du développement territorial, à la charnière des années 1990-2000, s'inscrivant dans la montée en puissance de ce qu'on qualifie au Québec de *« démocratie délibérative »*[4] ou de *« tournant collaboratif »*[5] (pour désigner ce qu'ailleurs on qualifie d'*« impératif délibératif»*[6] voire d'*« État relationnel »*[7]). Ainsi, dans la foulée de la publication de ce Plan de développement durable, le Gouvernement organise une consultation publique à travers le Québec, de février 2005 à mars 2005, sur les enjeux et priorités identifiées dans le plan[8].

A la suite de ces consultations, l'Assemblée nationale du Québec adopte le 16 avril 2006 une Loi sur le développement durable[9], qui dispose, parmi ses principes, l'obligation pour toute démarche de développement de formuler une vision stratégique en concertation avec la population :

> *« La participation et l'engagement des citoyens et des groupes qui les représentent sont nécessaires pour définir une vision concertée du développement et assurer sa durabilité sur les plans environnemental, social et économique. »*[10]

1 Healey P., *Collaborative planning. Shaping places in fragmented societies*, Vancouver, UBC Press, 1997.
2 Albrechts L., Healey P., Kunzmann K.R., « Strategic spatial planning and regional governance in Europe », Journal of American Planning Association, vol.69, n°2, p.113-129. Voir également Motte A., *La notion de planification stratégique spatialisée en Europe (1995-2005)*, PUCA, coll. Recherche, n°159, 2006.
3 Fischer F., Forester J. (dir.), *The Argumentative turn in policy analysis and planning*, Durham/Londres, Duke University Press, 1993 ; Healey P., « Planning through debate : the communicative turn in planning theory », dans Fischer F., Forester J. (dir.), op. cit., 1993, p.233-253.
4 Côté L., Lévesque B., art. cit., 2009, p.48.
5 Douay N., « La planification métropolitaine montréalaise à l'épreuve du tournant collaboratif », dans Gauthier M., Gariépy M., Trépanier M-O, op. cit., 2008, p.109-136.
6 Blondiaux L., Sintomer Y., « L'impératif délibératif », *Politix*, vol.15, n°57, 2002, p.17-35.
7 Mendoza X., Vernis A., « The changing role of governments and the emergence of the relational state », *Corporate Governance*, vol.8, n°4, 2008, p.389-396.
8 Les « mémoires » déposés lors de ces consultations sont disponible en ligne. URL :http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/developpement/2004-2007/memoires/index.htm
9 URL : http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/D-8.1.1
10 Assemblée Nationale du Québec, *Loi sur le développement durable*, Québec, Éditeur Officiel du Québec, 2006, Titre 1, Chapitre II, Section I, Article 6, p.7.

La loi sur le développement durable précise que cette vision doit être « durable », c'est-à-dire porter sur le long-terme[11]. Conformément aux dispositions de la loi, le Gouvernement du Québec publie en 2008 un plan stratégique de développement durable, lequel met en avant sa vision d'une société durable, basée *« sur l'harmonie entre le dynamisme économique, la qualité de l'environnement et l'équité sociale »*[12]. Le premier axe de la stratégie gouvernementale de développement durable est appelée *« Développer la connaissance »* :

> *« La connaissance est un outil privilégié pour susciter l'adhésion aux valeurs et aux principes du développement durable et pour prendre des décisions éclairées. Connaître permet de mieux agir. Le développement, l'acquisition et la diffusion des connaissances et des expériences scientifiques, techniques, traditionnelles et populaires font appel à la sensibilisation, à la formation, à la recherche et à l'innovation. Grâce aux connaissances, on peut agir efficacement et de façon responsable pour susciter l'intérêt et stimuler l'engagement de la population. »*[3]

Afin de remplir cet objectif, le deuxième axe met en avant l'idée de *« prévoyance »* (traduit par *foresight* dans la version anglaise du document) et de gouvernance intégrée :

> *« Par souci de prévoyance, le Québec doit aussi s'ajuster aux changements démographiques en adoptant des mesures innovatrices pour favoriser la prospérité économique et l'équilibre démographique, notamment par la réalisation de projets mobilisateurs et créateurs de richesse. Il doit aménager le territoire et développer les ressources naturelles de façon responsable en misant sur une gestion intégrée. »*[4]

Pour atteindre cette vision stratégique, et faire en sorte que les différentes administrations se plient à la stratégie, le Gouvernement publie un *« guide de bonnes pratiques »*, dans lequel il met en avant la nécessité de réaliser des exercices d'anticipation spatialisée :

> *« Représentation explicite du futur souhaité, la vision stratégique est à la fois rationnelle et intuitive, englobante et prospective. S'adressant aux forces vives de la collectivité, elle propose un cadre d'intervention convergent et cohérent, dans la mise en œuvre d'une ambition commune. […] Il s'agit d'une image globale qui indique où la*

11 Assemblée Nationale du Québec, ibid., 2006, Titre 1, Chapitre 1, article 2, p.2.
12 Gouvernement du Québec, *Un projet de société pour le Québec*, Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, [2007] 2013, p.62.
3 Gouvernement du Québec, ibid., [2007] 2013, « Vision », p.16.
4 Gouvernement du Québec, ibid., [2007] 2013, « Vision », p.16.

collectivité souhaite en être dans un horizon de planification à long terme, soit dans 15 à 20 ans ou plus. »[1]

La loi de développement durable et le plan stratégique du Gouvernement ont donc deux conséquences principales concernant le développement du « visionnement stratégique » : tout d'abord la dimension collaborative et participative devient un impératif ; deuxièmement, les idées de subsidiarité et de projection à long-terme doivent dorénavant structurer toute démarche future de planification stratégique.

1.2.2 La rationalité projective au cœur du recentrage stratégique de l'État et du renouveau de l'aménagement du territoire

L'émergence du *collaborative planning* s'inscrit dans un contexte de critique de l'incapacité de l'État québécois à partager une vision de l'avenir avec la société civile, et de fixer et suivre une stratégie de développement à long-terme. Car, en dépit de la succession de réformes portant sur l'architecture territoriale, sur le développement économique et l'aménagement du territoire, l'État québécois est alors pointé du doigt pour ses interventions à courte vue, au cas par cas. Le Premier Ministre Jacques Parizeau lui-même appelait à cesser de faire du *« mur à mur »* dans l'approche du développement territorial[2]. L'action aménagiste de l'État québécois des années 1980 aux années 1990 est ainsi perçue comme celle d'un *« État pompier, embourbé dans des fonctions opérationnelles, incapable de concevoir des projets d'avenir »*[3]. En septembre 2000, Louise Harel, alors Ministre des Affaires municipales et de la Métropole, informe les unions municipales, les communautés urbaines et les MRC, de même que chacune des principales associations professionnelles concernées, de la création de chantiers de réflexion autour de quatre grandes questions :

« Que peut-on faire pour activer la révision des schémas d'aménagement ? Comment faciliter et rendre plus efficaces les tâches de planification urbaine aux paliers local et régional ? Comment rejoindre davantage la population lors de la prise de décisions ?

1 Gouvernement du Québec, *La vision stratégique de développement. Guide de bonnes pratiques sur la planification territoriale et le développement durable*, rédigé par Guillemette E., Direction générale des politiques du Ministère des affaires municipales, de l'occupation et de l'aménagement du territoire, 2010, p.8.
2 Gow J.L., art. cit., 2009, p.118.
3 Côté L., Lévesque B., art. cit., 2009, p.12.

Comment intervenir de façon plus dynamique dans une perspective de développement ? »[1]

Le succès de la redéfinition néo-managériale de l'action publique et de la recomposition « stratège » de l'État correspond à ce moment de « crise » du paradigme étatique hérité de la Révolution Tranquille. La notion de planification stratégique – entendue comme un *« management stratégique, qui cherche à définir des stratégies d'adaptation aux différentes évolutions possibles, à acquérir de fortes capacités de réactivité stratégique face aux aléas et à l'incertitude »*[2] – est la transposition dans le champ de l'aménagement et du développement territorial de cette volonté de refondation de l'action publique et du modèle politique québécois. Le Plan stratégique du Ministère des affaires municipales et de la métropole de 2001 exprime ainsi clairement la combinaison d'une rationalité régulatrice, d'une rationalité projective et d'une rationalité néo-managériale à travers l'adoption de la planification stratégique :

« [Le] *plan stratégique constitue un outil de gestion axé tant sur la reddition de comptes que sur la transparence, outil qui le guidera dans le contexte de la modernisation de l'administration publique.* […] *Ce plan concrétise également notre vision de l'avenir. »*[3]

Progressivement, comme en Europe, cette notion de planification stratégique va s'affirmer au Québec tout au long des années 2000, face à celle, moins « visionnaire », moins « stratège », d'occupation du territoire (*land-use planning*) qui prévalait jusqu'alors[4].

La politique québécoise en matière de planification des transports est un bon exemple du renouveau de l'aménagement du territoire à travers cette triple intégration des rationalités régulatrice, projective et néo-managériale. Comme nous l'explique un analyste du Service de la prospective et des stratégies du Ministère des Transports, la politique des transports du Gouvernement dans les années 1990 se faisait essentiellement au cas par cas :

« Dans les années 1990, on planifiait à la pièce : un problème, une solution. Mais on n'avait pas de vision d'ensemble.[...] *Et ça a été la fonction des premiers plans de*

1 Cité dans Massicotte G., Caron A., Dupuis C., « Trois chantiers pour l'avenir », revue *Municipalité*, Ministère des affaires municipales et de la métropole, Québec, 2000, p.20.
2 Bauby P., *L'État stratège. Le retour de l'État*, Paris, Les éditions Ouvrières, 1991, p.12.
3 « Mot du Sous-Ministre » dans Gouvernement du Québec, *Plan Stratégique 2001-2003*, Ministère des Affaires Municipales et de la métropole, Bibliothèque nationale du Québec, 1er trimestre 2001.
4 Motte A., op. cit., 2006, p.26.

transports des années 1990 de fournir cette vision, de planifier davantage et d'institutionnaliser des étapes de planification : consultation, etc. […] *Mais la réflexion était plus thématique et moins globale qu'aujourd'hui. »*[1]

Pour apporter une solution à ce problème de la planification « à la pièce », le Ministère des Transports du Québec (MTQ) met en place, dès la fin des années 1990, un « réseau stratégique », constitué de comités de travail planchant sur l'amélioration du réseau routier national, mais également sur un réseau pan-canadien[2]. Ce réseau stratégique inter-ministériel a pour but d'améliorer l'harmonisation des stratégies des différents ministères concernés par des projets d'aménagement d'axes de communication. Ce réseau stratégique interne a par exemple été mobilisé en 2012-2013 dans le cadre d'un projet de contournement autoroutier de l'île de Montréal, via le réaménagement de l'Autoroute 30, en Montérégie, et de « dynamisation » des territoires autour de la rénovation de cet axe routier. En mai 2013, est mis en place un comité interministériel, chapeauté par le Ministre des transports de l'époque, Sylvain Gaudreault, et Mme Élaine Zakaïb, Ministre déléguée à la politique industrielle, avec neufs autres membres (agriculture, développement durable, aménagement, tourisme, Secrétariat aux affaires métropolitaines, aux affaires autochtones etc.), pour échanger sur les perspectives de développement autour de l'Autoroute 30 et pour formuler *« une vision stratégique gouvernementale »*[3] partagée entre les différents ministères concernés. En octobre 2013, ce comité inter-ministériel annonce l'organisation d'une consultation publique, en novembre de la même année, auprès des trois conférences régionales des élus (CRÉ) de la Montérégie, de la CRÉ de l'agglomération de Longueuil, de la communauté autochtone de Kahnawake et de la région métropolitaine, de plusieurs CLD, et de la panoplie de MRC concernées par le projet. L'objectif de cette consultation inter-régionale est, d'après le Gouvernement, *« d'assurer une compréhension commune et globale des différents enjeux »*[4]. La Ministre Élaine Zakaïb déclare ainsi durant la conférence de presse d'octobre 2013 :

« Grâce à cette tournée de consultation, nous pourrons mobiliser nos partenaires afin d'élaborer et de mettre en œuvre une vision cohérente, partagée et stratégique

1 Entretien avec un haut-fonctionnaire du Ministère des Transports, Gouvernement du Québec, décembre 2013.
2 Entretien avec la Directrice de la planification, et un haut-fonctionnaire du Ministère des Transports, Gouvernement du Québec, décembre 2013.
3 Gouvernement du Québec, « Croissance économique le long de l'autoroute 30. La ministre Élaine Zakaïb et le ministre Sylvain Gaudreault annoncent la tenue d'une tournée de consultation », Communiqué de presse, Québec, 1er octobre 2013.
4 Gouvernement du Québec, ibid., 1er octobre 2013.

favorisant le développement durable du corridor de l'autoroute 30. […] *C'est un projet important qui exige l'engagement de tous les acteurs concernés. »*[1]

Le Ministre des transports, Sylvain Gaudreault ajoute :

« Il est donc primordial de privilégier une vision commune de développement économique qui respectera la vocation de l'autoroute 30 et les orientations gouvernementales en matière d'aménagement et de développement du territoire. »[2]

Outre une volonté d'harmonisation des stratégies de développement des différents acteurs territoriaux, il s'agit aussi de *« créer de la gouvernance, de la transversalité »*[3] entre les silos ministériels du Gouvernement. Ce projet de réflexion inter-ministériel et inter-régional traduit donc bien le passage d'une planification descendante, au cas par cas, à une dynamique de réseau et de gouvernance stratégique de l'aménagement du territoire. Cependant, les tournées de consultations ne sont pas ouvertes au grand public, mais réservées aux acteurs stratégiques choisis par le Gouvernement, pour faire part de leurs visions divergentes du développement. Ainsi qu'on peut le noter dans la déclaration de Sylvain Gaudreault, le Gouvernement conserve donc le dernier mot, sous le contrôle du Comité inter-ministériel. Malgré la concertation locale, la capacité décisionnelle reste donc centralisée et hiérarchique. Ce comité inter-ministériel a ainsi pour fonction première de formuler et diffuser une vision intégrée du développement, à donner du sens et jouer le rôle d'arbitre, puisque le comité a précisément pour mission de faire converger au sein de la vision gouvernementale des visions locales en compétition. Cet exemple permet de saisir que le « tournant communicationnel » de la planification ne traduit par un désengagement de l'État, au contraire, cela participe d'une rénovation de la légitimité de l'État auprès des acteurs du territoire, en le plaçant dans une position d'arbitre et en renforçant sa légitimité décisionnelle et opérationnelle. Par conséquent, le processus d'énonciation du futur, c'est-à-dire de formulation d'une vision prospective, laquelle constitue le cœur du plan stratégique, apparaît bien comme un instrument de gouvernance territoriale.

Un deuxième exemple, tiré de la politique des transports, permet de saisir cette évolution vers une planification stratégique intégrée et territorialisée, mais cette fois, dans une dynamique

1 Déclaration de Mme Élaine Zakaïb, Ministre déléguée à la politique industrielle, Conférence de presse du 1er octobre 2013. Voir Gouvernement du Québec, ibid., 1er octobre 2013.

2 Déclaration de M. Sylvain Gaudreault, Ministre des transports, Conférence de presse du 1er octobre 2013. Voir Gouvernement du Québec, ibid., 1er octobre 2013.

3 Entretien avec la Directrice de la planification, et un haut-fonctionnaire du Ministère des Transports, Gouvernement du Québec, décembre 2013.

inter-étatique. Au milieu des années 2000 est structurée une coalition appelée *« I-95 Corridor Coalition »,* regroupant dans une dynamique partenariale les ministères des transports états-unien, canadien et québécois, les agences régionales et locales des transports et toutes les autorités locales concernées par le tracé d'un projet routier, appelé « corridor I-95 », du Canada au sud des États-Unis, afin de décongestionner les axes routiers de l'Est nord-américain. L'objectif de la coalition est de dépasser le traitement local des problèmes, en structurant une coalition de gouvernance inter-régionale et inter-étatique :

> *« Dans le passé, la plupart des problèmes quotidiens auxquels étaient confrontés les membres de la Coalition étaient à une échelle infra-régionale. Aujourd'hui, cependant, il est de plus en plus reconnu qu'il existe une gamme de problèmes qui concernent une plus grande échelle.* [...] *Le projet a donc été conçu pour formuler et analyser une vision alternative de l'avenir pour toute la région. »*[1]

La démarche d'expertise commence en septembre 2006, avec la mise en place d'un comité de travail stratégique (*« I-95 Strategic Planning Workshop »*) rassemblant des experts de toutes les institutions publiques concernées par le tracé du projet. L'activité de ce comité de travail peut être vue comme un programme d'anticipation stratégique territorialisée, auquel ont participé des membres du MTQ. Ce comité a été ainsi chargé d'élaborer des scénarios prospectifs territoriaux concernant l'évolution possible du trafic, de la pollution etc. à l'horizon 2040. Ces scénarios prospectifs ont pour fonction de contribuer aux négociations entre les différents acteurs, afin de structurer le processus délibératif entre les différents États et institutions locales impliquées, pour aboutir, in fine, à une *« vision collaborative du futur »*[2]. Si nous retrouvons là aussi le discours de la collaboration, des intérêts communs, du sens partagé etc. ce processus de mise en gouvernance n'est pas aussi aisé que le vocable néo-managérial ne le laisse penser :

> *« Tout le monde veut sa part du gâteau dans ce genre d'affaire.* […] *C'est une poutine effrayante, ça grenouille de partout, il y a beaucoup d'intervenants et tellement de demandes ! »*[3]

1 *« In the past, most of the day-to-day issues confronting the Coalition members have tended to be on a subregional scale. Today, however, it is increasingly recognized that there are a range of issues at a larger scale* […] *The project, therefore, was designed to formulate and analyze an alternative vision of the future for the entire region ».* I-95 Corridor Coalition, *A 2040 Vision for the I-95 Coalition Region. Supporting Economic Growth in a Carbon-Constrained Environment,* Final Report, December 2008, p.ES.1.

2 *« A collaborative vision of the future »*, I-95 Corridor Coalition, ibid. December 2008, p.ES.9.

3 Entretien avec une Directrice du Gouvernement du Québec, décembre 2013.

Le projet de rénovation de l'Autoroute 30 nous a permis de voir l'instrumentation de la planification stratégique à l'échelle infra-provinciale. Le projet du Corridor I-95 nous a permis de voir l'instrumentation de ce type de gouvernance à l'échelle inter-étatique. Mais la planification stratégique n'est pas qu'un instrument de gouvernement et de gouvernance externe. En interne également, l'orientation stratégique de la planification a une fonction instrumentale, de décloisonnement et de transversalisation des ministères. Ce recentrage stratégique de l'État s'accompagne en effet d'une dimension organisationnelle et managériale. Par exemple, la création en 2012 de la Direction de la planification au sein Ministère des Transports avait pour but de rassembler en une seule direction les projets d'aménagement du Ministère afin que celui-ci se dote d'une vision plus globale du développement territorial :

> *« La direction de la planification a été créée en avril 2012. Avant ce n'était pas aussi... je veux pas dire « structuré »... c'était plus « compartimenté » je te dirais.* […] *On travaillait vraiment plus en silos. »*[1]

La double casquette ministérielle aménagement-transport qui est d'ailleurs confiée en 2012 à Sylvain Gaudreault, par la Première Ministre Pauline Marois, n'est pas étrangère à la mise en place de ce modèle de gouvernance stratégique intégrée. L'objectif étant de favoriser la synergie et la circulation des informations entre les deux ministères. Le Gouvernement Marois, sous la houlette du Ministre Gaudreault, a également initié un projet de rationalisation du Ministère des transports avec la création d'une agence chargée spécifiquement de la partie opérationnelle, tandis que le ministère devait conserver sa fonction d'orientation stratégique, de planification et de décision. Officiellement, la raison d'être d'une telle réorganisation était de renforcer l'expertise et la capacité d'intervention de l'État, tout en éloignant « le politique » de « l'opérationnel »[2]. Or ce processus d'agencification d'un gros ministère tel que celui des transports est caractéristique du modèle de l'État Stratège identifié par Philippe Bezès : *« la séparation nette entre les fonctions de stratégie, de pilotage et de contrôle et les fonctions opérationnelles de mise en œuvre et d'exécution ; la fragmentation des grandes bureaucraties verticales en unités administratives autonomes (éventuellement sous forme d'agence) autour de grandes politiques publiques »*[3]. Les processus interdépendants de décentralisation, de réformes territoriales, et des évolutions de la planification sont ainsi imprégnés par une injonction à la gouvernance en réseau, à la fois à l'intérieur des

1 Entretien avec un haut-fonctionnaire du Ministère des Transports, Gouvernement du Québec, décembre 2013.

2 En filigrane, il s'agit, dans un contexte très polémique sur la corruption du secteur de la construction au Québec, de garantir l'indépendance du politique et de l'opérationnel, tout en faisant une réforme gestionnaire visant à optimiser la répartition des budgets.

3 Bezès P., « Le modèle de l'Etat stratège : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du travail*, vol.47, n°4, 2005, p.433.

organisations, entre les secteurs, et à l'extérieur, en direction des « partenaires » de l'action publique. En d'autres termes, ce discours favorisant la collaboration et la participation repose sur l'idée qu'il faut élargir le processus décisionnel, au-delà des traditionnels experts et élites politiques. Ce processus contribue à l'émergence d'une forme de « gouvernance de la connaissance », en tout cas une mise en scène de celle-ci, tant au niveau national qu'aux niveaux infra nationaux. La planification stratégique et prospective telle qu'elle se dessine à l'aube du XXIème siècle au Québec se caractérise par sa fonction de médiation entre les territoires et entre les niveaux d'action publique, illustrant parfaitement l'émergence du modèle de la gouvernance multi-niveaux[1].

2. Les territoires de l'anticipation stratégique québécoise : production de sens partagé et nouveau registre d'imputabilité

Au Québec, le développement des nomenclatures discursives de l'État Stratège et du développement durable ont contribué à mettre la rationalité projective au cœur du renouvellement des modalités d'action publique territoriale. Car cette notion d'État Stratège induit une « *volonté de maîtriser le temps, d'anticiper et de construire un avenir plutôt que de subir »*[2], tandis que celle de développement durable induit une projection dans la durabilité du temps long et de futurs alternatifs, qu'il impose alors d'anticiper et d'imaginer[3]. En France, un contexte comparable de réforme de l'action publique et d'intégration du développement durable a remis au goût du jour *la Prospective* chère à Gaston Berger, mais dans une transposition plus territoriale, aménagiste et participative. Au Royaume-Uni, le terme « prospective » (*foresight*) est peu utilisé dans l'action publique territoriale, mais le même contexte a en revanche produit une valorisation de la notion de « vision stratégique » (*strategic visionning*) correspondant davantage à la perspective anglo-saxonne de l'anticipation, plus incitatrice que dirigiste. Au Québec, depuis la loi sur le développement durable de 2006, ont fleuri des démarches ressemblant dans leurs justifications et leurs applications à ce qu'en France on appelle « la prospective territoriale », sans toutefois en reprendre la labellisation conceptuelle, préférant le terme de « vision stratégique ». En somme, l'anticipation stratégique, telle qu'elle se développe au Québec au détour des années 2010, semble

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

2 Koenig C., *De l'État contrit à l'État stratège*, Montréal, Cahiers du CETAI, n°95 – 18, 1995, p.2, p.6 et p.9.

3 Fourny M-C., Denizot D., « La prospective territoriale, révélateur et outil d'une action publique territorialisée », dans Dodier R., Rouyer A., Séchet R. (dir.) *Territoires en action et dans l'action*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2007, p.32-33.

emprunter à la fois au style anglo-saxon du *strategic visionning process,* à la fois au style français de prospective territoriale participative.

2.1 Le paysage prospectif québécois : le « visionnement » au détriment de la prospective ?

Au Québec, au tournant des années 2010, l'anticipation stratégique bénéficie d'un intérêt croissant dans les politiques territoriales, tant provinciales, régionales que municipales. Aujourd'hui, la production et la projection de connaissances, l'anticipation de risques et d'opportunités du futur, et la formulation d'une stratégie visant à orienter le sens de l'action présente vers un futur désiré, sont des processus fréquemment utilisés pour l'élaboration des politiques publiques. Tantôt définis comme des techniques d'aide à la décision stratégique pour produire *« des choix territoriaux de société »*[1], tantôt comme des techniques de mobilisation de la population, ces exercices sont aussi, désormais, souvent présentés comme devant produire *« une représentation du futur souhaité »,* c'est-à-dire une *« ambition commune »* reposant sur des valeurs partagées[2].

Pourtant, il est difficile de trouver la trace de la notion de *prospective* dans les bureaux de l'administration provinciale, dont les agents ne font que très peu référence à cette technique, au sens précis du terme. A la fois banale et marginale, *has-been* et d'avant-garde, « la prospective » au Québec est dans une situation qui peut sembler paradoxale, entre fossile utopique du modèle d'animation territoriale du BAEQ ou du prévisionnisme de la Révolution Tranquille, et parangon contemporain de la modernisation de l'action publique. C'est pourquoi il nous semble nécessaire, désormais, de dresser le paysage prospectif du Québec, et de situer la place de l'anticipation stratégique québécoise dans le spectre de l'investissement politique du futur, entre *prospective territoriale*, *foresight* et *strategic visionning*.

1 Proulx M-U., « 40 ans de planification territoriale au Québec », dans Gauthier M., Gariépy M., Trépanier M-O. (dir.), op. cit., 2008, p.28.

2 Gouvernement du Québec, *La vision stratégique du développement. Guide de bonnes pratiques sur la planification territoriale et le développement durable*, Ministère des Affaires municipales, des Régions, de l'Occupation et de l'Aménagement du territoire, 2010.

2.1.1 La faible structuration de la prospective comme activité de conseil en politiques publiques

Au sein de ce que nous appelons plus largement l'anticipation stratégique, le style français de « prospective » et le style nord-américain du *foresight* tiennent une place particulière. Au Québec, aujourd'hui, la prospective et le *foresight* semblent constituer des techniques finalement peu utilisées ou tout du moins référencées en tant que telles. Les acteurs se revendiquant directement de ces références conceptuelles appartiennent en majorité au champ du conseil dans le secteur des technologies ou de l'industrie. Quelques acteurs et institutions investissent le champ du conseil en politiques publiques, mais cela reste faiblement structuré et hétérogène.

Au niveau fédéral, au moment où nous réalisons cette enquête, une unité prospective du Département fédéral des affaires étrangères collaborait avec l'ONU sur un programme de développement économique post-2015[1]. Mais c'est surtout l'agence *Policy Horizons Canada* (PHC) qui reste plus directement identifiée comme l'institution de veille prospective fédérale. Créée en 1996 au sein du *Privy Council Office* du Premier Ministre du Canada, sous le nom de Secrétariat de la recherche sur les politiques (*Policy Research Secretariat*), sa fonction était de favoriser la collaboration et la gouvernance stratégique entre les ministères canadiens. En 2000, le Secrétariat prend le nom de Projet de recherche sur les politiques (*Policy Research Initiative*) : sa mission n'est plus simplement de faciliter la transversalité des réflexions stratégiques des ministères fédéraux mais d'être lui-même à l'initiative de projets prospectifs transversaux. En 2011, *Policy Research Initiative* devient *Policy Horizons Canada* (la labellisation française est « Horizons de politiques Canada »). Son mandat est plus clairement énoncé, c'est-à-dire d'être une *« organisation de prospective »*[2] chargée de produire des études prospectives devant aider à la décision stratégique des différents départements de l'administration fédérale, et de structurer un réseau prospectif canadien. Travaillant en étroite collaboration avec les représentants des *Futures Studies* nord-américaines, cet organisme s'intéresse à une variété de dimensions du futur, mais finalement très peu à la prospective territoriale, et absolument pas à l'aménagement du territoire[3] – la planification territoriale n'étant pas spécifiquement une compétence fédérale. En 2016, PHC publie certes un document prospectif intitulé *Canada 2030* dans lequel il passe en revue une série de domaines

1 Échanges avec un analyste de *Policy Horizons Canada*, en novembre et en décembre 2013.
2 http://www.horizons.gc.ca/fra/contenu/historique
3 Échanges avec un analyste de *Policy Horizons Canada*, en novembre et en décembre 2013.

pouvant relever de la planification sans pour autant investir cette question[1]. Dans la perspective des travaux prospectifs de l'OCDE[2], et des techniques de *technology forecasting* et *technology foresight* qui se développent dans les années 1990 en Amérique du Nord[3], PHC est particulièrement focalisé sur les enjeux de l'innovation technologique. D'une manière plus générale, PHC s'intéresse aux grands enjeux retenant l'attention médiatique du moment : le changement climatique, les enjeux numériques, l'économie de la connaissance, l'innovation scientifique et technologique, la transition énergétique, la santé ou encore la recherche aérospatiale[4], ressemblant ainsi fortement à son homologue britannique *UK Foresight*. La méthode prospective utilisée emprunte majoritairement à la technique de la veille prospective, visant à identifier les « signaux faibles » du changement, lesquels sont ensuite convertis en scénarios prospectifs[5]. L'activité de *Policy Horizons Canada* se traduit principalement par une importante production documentaire, avec un nombre considérable de rapports, de brochures synthétiques et de capsules vidéo en ligne, mais PHC propose également d'accompagner les administrations dans des projets prospectifs ou stratégiques et offre des formations sur l'usage de la prospective et aux méthodes de management stratégique[6]. Prospective technologique, injonction à la transversalité et à la gouvernance stratégique, *Policy Horizons Canada* représente une institution typique du style anglo-saxon d'anticipation stratégique.

Hors du domaine fédéral, quelques entreprises de conseil investissent le champ des politiques publiques, au Québec, en utilisant « la prospective » comme une carte de visite pour se différencier dans le marché du conseil. En 1999, est ainsi créé un cabinet appelé CiblExpert. Ce cabinet s'investit tout d'abord dans le conseil industriel et technologique, avec une approche typiquement nord-américaine de la prospective technologique (*technology foresight*), puis à compter de 2005, essaie d'intégrer le marché de l'action publique, notamment des politiques territoriales. Lors de notre enquête au sein de l'administration provinciale, le président de ce cabinet venait d'ailleurs de proposer ses services au Ministère des affaires municipales, des régions et de l'occupation et de l'aménagement du territoire (MAMROT), sans succès. Car, en effet, la prospective ne rencontre que peu d'écho au Québec, sous cette labellisation, en dehors du monde

1 Policy Horizons Canada, *Canada 2030 – infrastructures, Scan of emerging issues*, Her Majesty the Queen in Right of Canada, 2017.
2 Andersson J., *The Future Landscape*, Working Paper, Institut des études du futur, n°5, 2008, p.7.
3 Porter A.L., Ashton W.B., « Foresight in the USA », in Georghiou L., Cassingena Harper J., Keenan M., Miles I., Popper R., *The handbook of technology foresight*, Edward Elgar publishing, 2008, p.157.
4 Voir les publications de *Policy Horizons Canada*, recensées en ligne.
URL : http://www.horizons.gc.ca/eng/content/publications
5 Voir l'exposé méthodologique de *Policy Horizons Canada.*
URL : http://www.horizons.gc.ca/fra/contenu/veille-et-prospective
6 Voir la « Trousse à outil » proposée en matière d'accompagnement et de formation par *Policy Horizons Canada.*
URL : http://www.horizons.gc.ca/fra/contenu/facilitation-et-web-20

industriel. Le président de ce cabinet nous confie d'ailleurs en entretien que « les prospectivistes » ne sont pas légion en matière de conseil en politique publique :

> *« Quand j'ai commencé à parler de prospective, c'était en 2005. J'étais complètement nouveau* […] *Personne ne parlait de « prospective » ici. »*[1]

De manière très récente, en 2010, est créé un institut se revendiquant explicitement de la prospective par quelques consultants québécois, dans le but de structurer un réseau de prospective en matière d'action publique : l'institut « Prospexia », lequel se présente comme « l'Institut de prospective du Québec » mais qui semble peiner à se développer. Quelques autres consultants québécois proposent leurs services de conseil en se revendiquant d'une approche prospective, mais il semble que, en dehors de Prospexia (à l'influence très relative), il ne s'agisse pas d'un réseau très structuré.

2.1.2 La difficile traduction de la prospective dans l'administration provinciale

La labellisation « prospective » n'a guère de consistance, en tant que telle, dans le champ de l'action publique québécoise. Peu de hauts-fonctionnaires québécois utilisent aujourd'hui cette notion en matière d'anticipation stratégique. En effet, lors de notre enquête au sein de l'administration provinciale, soit le terme « prospective » ne signifiait rien de particulier à nos interlocuteurs, soit il évoquait les travaux de la DATAR française durant les Trente Glorieuses, soit, enfin, il renvoyait à des références de la Révolution Tranquille. A contrario, la dimension prévisionnelle statistique, notamment en démographie et en économie, ainsi que la notion de « vision stratégique », étaient en revanche omniprésentes. Au Ministère du Conseil exécutif, par exemple, l'anticipation est présente sous la forme de veille démographique, via la publication annuelle d'un volumineux rapport, à destination du Premier Ministre, sur les perspectives démographiques futures et leurs conséquences en termes de politiques publiques pour le Québec. Mais il s'agit bien plus de veille que de prospective :

> *« Sous la torture, je dirais qu'on fait de la prospective, mais... Les gens parlent de prospective mais ce qu'ils font en général ressemble bien plus à de la veille. »*[2]

1 Entretien avec le fondateur du cabinet de prospective CiblExpert, octobre 2013.
2 Entretien avec conseiller du Ministère du Conseil Exécutif, Gouvernement du Québec, octobre 2013.

Au sein des ministères de l'administration provinciale, « la prospective » n'apparaît donc pas comme une technique utilisée par les experts gouvernementaux ou les haut-fonctionnaires, comme nous le confie un promoteur de cette technique au sein du Gouvernement québécois, en 2013 : *« aujourd'hui il n'y a pas de sex appeal à l'égard de la prospective au niveau gouvernemental »*[1]. Celle-ci est en effet généralement vue comme une pratique française, une technique d'anticipation d'une autre époque, en tout cas, comme une pratique perçue comme trop « politique » pour être menée par l'administration[2], et comme déconnectée de l'opérationnel pour des administrations prises dans l'urgence de leurs dossiers[3] :

> *« Les urbanistes font de l'urbanisme. Les experts en transports travaillent sur le transport.* […] *Mais il y a peu de réflexions sur l'anticipation des impacts communs »*[4].
>
> *« On se rencontre, on se parle beaucoup au Québec. Mais c'est rarement dans un esprit de visionnement, d'anticipation à long terme. C'est toujours pour parler des problèmes du quotidien. »*[5]

Pourtant, il y a une histoire prospective au sein du Gouvernement du Québec. En 1983, en effet, est créé un organisme provincial spécifiquement mandaté pour réaliser des études prospectives : le Conseil de la science et de la technologie (CST). Son mandat est d'établir des diagnostics sur l'état des sciences et des techniques au Québec, et de servir d'administration-ressource pour le conseil et l'aide à la décision à destination du ministre responsable de la recherche et du développement sur toute question relative à l'ensemble du développement scientifique et technologique du Québec. Le CST a été particulièrement actif autour des années 2000[6]. Cependant, jugé trop dispendieux, le CST est supprimé en 2011. Cela fait cependant près de trente années d'exercice. Or aucun acteur rencontré lors de notre enquête au sein de l'administration provinciale n'a fait mention de cet organisme ni pour ses travaux passés, ni pour son éventuelle influence sur le développement d'une *prospective* gouvernementale.

---

1 Entretien avec le Sous-Ministre associé aux Régions, MAMROT, Gouvernement du Québec, novembre 2013.
2 Entretien avec le Sous-Ministre associé aux Régions, MAMROT, Gouvernement du Québec, novembre 2013.
3 Entretien avec un directeur adjoint du MAMROT, novembre 2013.
4 Entretien avec la directrice de la planification, Ministère des Transports, Gouvernement du Québec, décembre 2013
5 Entretien avec le Sous-Ministre associé aux Régions, MAMROT, Gouvernement du Québec, novembre 2013.
6 Voir notamment Gouvernement du Québec, *Les nanotechnologies, la maîtrise de l'infiniment petit*, Sainte-Foy (Québec), Conseil de la science et de la technologie, 2001 ; Gouvernement du Québec, *La culture scientifique et technique au Québec, Synthèse des consultations*, Sainte-Foy (Québec), Conseil de la science et de la technologie, 2003 ; Gouvernement du Québec, *L'innovation dans les services : pour une stratégie de l'immatériel*, Sainte-Foy (Québec), Conseil de la science et de la technologie, 2003.

Au sein des ministères, si les documents stratégiques présentent systématiquement l'énoncé d'une « vision stratégique » comme un préalable à toute politique publique, la notion de prospective n'a pas de sens concret. Pourtant, la définition de l'énoncé de vision stratégique emploie le terme « prospective » et correspond de très près à ce que, en France, les acteurs institutionnels qualifient de la sorte, notamment pour l'approche territoriale :

> *« L'énoncé de vision est le fruit d'une réflexion commune sur le devenir de la collectivité* […] *Représentation explicite du futur souhaité, la vision stratégique est à la fois rationnelle et intuitive, englobante et prospective. S'adressant aux forces vives de la collectivité, elle propose un cadre d'intervention convergent et cohérent, dans la mise en œuvre d'une ambition commune. La vision stratégique* [...] *se situe en amont du processus de planification territoriale. Première étape dans l'expression du changement souhaité, elle donne une direction au développement d'une communauté* […] *Il s'agit d'une image globale qui indique où la collectivité souhaite en être dans un horizon de planification à long terme, soit dans 15 à 20 ans ou plus. C'est le produit de l'imagination et des valeurs clés de tous ceux qui participent à son élaboration, combinées à une analyse objective de la situation. »*[1]

En somme, si on peut constater une circulation internationale des représentations de l'anticipation, telles que véhiculées notamment par l'OCDE[2], il se pose ici la question de la domestication de ces idées et de leur traduction ou, pour le dire autrement, de leur problématisation[3]. En l'occurrence, le terme *prospective* renvoie, pour les fonctionnaires québécois interviewés, à une dimension globale, tantôt prévisionniste tantôt utopiste (selon les acteurs rencontrés), basée sur une exploration scénarisée de l'avenir. Ce qui n'est pas le « problème » de l'administration québécoise. Pour elle, l'investissement du futur sert à formuler un objectif à long-terme, certes, mais qui doit structurer une stratégie d'action directement traductible en programmes et en opérations à court terme. Par conséquent, il apparaît ici que la pratique concrète de l'action publique résiste, en partie, à la multiplication des injonctions discursives à la prise en compte du futur à long-terme, notamment dans le domaine du développement territorial : *« le vocabulaire de l'aménagement a changé, mais pas forcément les grandes lignes en termes pratiques »*[4].

1 Gouvernement du Québec, op. cit., 2010, p.8.
2 Andersson J., art. cit., 2008.
3 Akrich M., « La construction d'un système socio-technique. Esquisse pour une anthropologie des techniques », dans Akrich M., Callon M., Latour B., *Sociologie de la traduction. Textes fondateurs*, Paris, Presses des Mines, 2006, p.116.
4 Entretien avec le Sous-Ministre associé aux Régions, MAMROT, Gouvernement du Québec, novembre 2013.

Il n'existe d'ailleurs pas de prospective territoriale globale telle qu'on peut la retrouver en France sous l'impulsion de la DATAR ou du Commissariat à la stratégie et à la prospective en 2013, et encore moins une démarche du type Bretagne 2030. Quelques unités éparses dans les ministères commencent cependant à utiliser des pratiques d'anticipation très proches de ce qu'ils définissent comme « la prospective française » : le Ministère de l'aménagement publie de temps à autres des documents d'anticipation à l'image du rapport *La ville de demain* (2012), rédigé par une urbaniste, présentant la vision d'une ville du futur à la fois compétitive et « écoresponsable »[1] ; tandis que le Ministère des Transports dispose désormais d'une unité de prospective qui travaille quotidiennement à partir d'anticipations stratégiques transversales, et produit régulièrement des études d'anticipation à long terme, dont une en avril 2013 sur le transport ferroviaire à l'horizon 2026.

2.1.3 La prospective locale dans l'ombre de la concertation et du design urbain

Au niveau municipal, « la prospective » ne rencontre également qu'un faible écho. Seules les grosses agglomérations comme Québec, Montréal, Rimouski ou Longueuil s'y intéressent. La Communauté métropolitaine de Montréal a très tôt adopté une vision prospective et stratégique, en 2003, intitulée *Cap sur le monde : bâtir une communauté compétitive, attractive, solidaire et responsable*[2], plus fréquemment appelée « Montréal 2025 », et qui s'est traduite par de nombreux projets d'aménagements urbains, comme la rénovation du quartier Griffintown. A une plus petite échelle, les villes de Rimouski et de Longueuil ont initié des démarches prospectives dans le cadre de leur Plan stratégique de développement durable : la ville de Rimouski a publié en 2012 *Chantier Rimouski 2020*[3], venant achever une démarche entamée en 2006, tandis que l'agglomération de Longueuil a publié, la même année, *Longueuil 2035 - Pour une agglomération durable,* formulant une vision stratégique à l'horizon 2035[4], puis en 2013 *Ensemble vers une ville humaine*, un

1 Marchand C., *La ville de demain*. Rapport de recherche réalisé pour le compte du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, Gouvernement du Québec, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2012.

2 Communauté métropolitaine de Montréal, *Cap sur le monde : bâtir une communauté compétitive, attractive, solidaire et responsable. Vision 2025*, Énoncé de vision stratégique du développement économique, social et environnemental, Montréal, avril 2003.

3 Ville de Rimouski, *Chantier Rimouski 2020*, Plan stratégique de développement durable 2012-2020, Rimouski, 2012.

4 Agglomération de Longueuil, *Longueuil 2035 - Pour une agglomération durable. Vers le nouveau schéma d'aménagement et de développement,* énoncé de vision stratégique 2035, Longueuil, octobre 2012.

document à forte dimension prospective[1]. Ces exercices combinent diagnostics et scénarios prospectifs, mémoires de groupes d'intérêts et consultation de la population pour nourrir la vision d'avenir de l'institution municipale. La ville de Québec s'est peu adonnée à ce type de prospective territoriale globale, à l'exception du Plan directeur d'aménagement et développement en 2005[2], lequel s'est formulé à partir d'un vaste processus participatif visant à développer une vision de la ville pour chacun de ses arrondissements, mené par la division de l'urbanisme de la ville de Québec[3]. Plus régulièrement, la division de l'urbanisme anime divers ateliers prospectifs (sans qu'ils en portent le nom) en matière d'urbanisme, sur le plan local[4].

Il apparaît ici que c'est le rapport entre urbanisme et planification qui produit le développement de formes de prospective territoriale. Et ce n'est pas anodin, car c'est en fait dans les champs de l'urbanisme et de l'architecture que la prospective a aujourd'hui le plus de succès, au Québec, pour ce qui relève de l'approche du territoire ; d'ailleurs, au sein des administrations publiques, les agents les plus sensibles à la prospective, que nous avons pu rencontrer, ont tous une formation d'urbaniste. Les exercices les plus notables en la matière sont les « charrettes d'urbanisme » organisées en amont des projets de réaménagement urbain. Dans ces charrettes d'urbanisme, l'élaboration de la vision se fait par l'usage du *design urbain*, dans une dynamique à la fois participative, opérationnelle et communicationnelle[5]. Depuis les années 1960 et le BAEQ, les universités québécoises sont mobilisées pour la prospective territoriale, c'est aujourd'hui encore le cas pour l'urbanisme et l'aménagement : le Centre de Recherche en Aménagement et Développement de l'Université Laval de Québec et l'École d'architecture de Québec collaborent régulièrement avec les services de planification et d'aménagement de la ville de Québec[6]. A Montréal, les urbanistes Christophe Abrassart et Frank Scherrer de l'Université de Montréal, ou encore Geneviève Vachon (qui exerce aussi à Québec) sont très actifs en matière de prospective urbaine. Ces chercheurs ne rechignent pas à donner à leurs projets prospectifs une dimension utopiste et expérimentale, telle la recherche exploratoire *Québec 2020. Habiter le Québec durablement* menée en octobre 2012[7]. Mais les travaux expérimentaux des universitaires sont souvent difficilement reçus par les commanditaires institutionnels, dont les préoccupations portent davantage sur l'opérationnalité :

1 Ville de Longueuil, *Ensemble vers une ville humaine*, Plan stratégique de développement durable, Longueuil, 2013.
2 Ville de Québec, *Plan directeur d'aménagement et de développement*, Québec, 2005.
3 Entretien avec une urbaniste de la Commission de la Capitale Nationale du Québec, novembre 2013.
4 Entretien avec une urbaniste de la Commission de la Capitale Nationale du Québec, novembre 2013.
5 Entretien avec un urbaniste à la division Design, architecture et patrimoine de la ville de Québec, novembre 2013.
6 Entretien avec une urbaniste à la Commission de la Capitale Nationale de Québec, novembre 2013.
7 Voir la présentation de la démarche sur le blog du projet. URL : https://quebec2020.wordpress.com/

« Les projets expérimentaux de Geneviève Vachon n'étaient pas très bien reçus par le Ministère des Transports par exemple. Au Ministère ils sont très pratiques, ils veulent des projets concrets et réalisables. Je pense qu'ils s'attendaient à un projet moins visionnaire et plus terre à terre. Mais je constate que depuis il y a eu un changement de mentalité au Ministère : ils ont engagé un designer urbain, et ils reconnaissent désormais l'intérêt des processus collaboratifs pour rallier les gens autour d'un projet. […] *J'ai récemment participé d'ailleurs à une charrette de design avec le Ministère, on était 38 personnes pendant 3 jours, avec une approche transversale. On va bientôt présenter l'expérience aux élus. On est passé d'une approche abstraite avec le travail de Geneviève, et on a traduit cette approche dans le cadre des contraintes du terrain, tout en gardant le plus possible la vision de départ du projet expérimental.* […] *Le ministère parle de vision, mais c'est une vision qui doit être très concrète et réalisable sur le terrain.* […] *En fait, les visions utopiques servent de point de départ au processus de production de consensus »*[1].

C'est donc par le biais de l'urbanisme et des projets localisés, souvent à l'échelle d'une rue ou d'un quartier, que le terme « prospective » fait sont entrée dans l'administration publique municipale, à travers les notions de design des politiques publiques et de design urbain. Deuxième élément intéressant, la dimension utopique des exercices projectifs n'a d'intérêt pour les pouvoirs publics qu'à partir du moment où il s'agit de *« production de consensus »*. Ce qui compte, c'est de faire converger les différentes définitions du territoire par le travail prospectif. Autrement dit, l'appétit pour la prospective procède d'une difficulté à communiquer un ordre de signifiance. Or la plupart des grands ministères n'ont pas à s'embarrasser de la production de consensus pour imposer leurs programmes d'action publique, ce qui peut expliquer que leur manque d'appétit pour la prospective participative.

Lors des consultations publiques, les conseils de quartiers ou comités de citoyens s'activent en présentant des visions endogènes de leurs quartiers, à l'image du groupement du conseil de quartier et du comité de citoyen du Quartier Saint-Sauveur à Québec qui a réalisé en 2013, à l'échelle du quartier et par les citoyens du quartier, un Plan de mobilité durable, utilisé comme ressource de proposition face à la ville. Les groupes d'intérêts citoyens, comme « Vivre en ville » à travers la production de mémoires, ou « Villes et villages en santé » à travers l'organisation de

1 Entretien avec un urbaniste à la division Design, architecture et patrimoine de la ville de Québec, novembre 2013.

formations en prospective, et bien d'autres, défendent en effet des visions divergentes du futur, que peuvent reprendre les institutions. La régulation politique, à un niveau très local, souvent à l'échelle du quartier, se fait ainsi de plus en plus également par gouvernance, et l'expertise en matière d'aménagement et d'urbanisme n'échappe pas à cette mutation : *« au-delà de l'image classique d'aide à la décision, l'expertise apparaît comme une technologie politique de la gouvernance susceptible de favoriser la mobilisation collective et l'échange de ressources »*[1]. Dit autrement, la prospective apparaît ici comme un instrument d'animation territoriale, comme une *« expertise médiatisée »*[2], permettant de produire du consensus dans un contexte de fractionnement des intérêts locaux.

2.2 L'anticipation participative territoriale, entre communication, légitimation et gouvernance

Au niveau local, la projection du récit anticipé (la vision) sur un horizon temporel lointain, permet la production d'un consensus à partir d'intérêts divergents dans le temps présent. L'anticipation stratégique spatialisée apparaît donc comme étant une expertise de médiation entre une pluralité de définitions du territoire, et de visions du développement. La dimension délibérative et consensuelle de la projection dans un avenir lointain participe donc d'une logique de pouvoir consistant à ordonner les différentes conceptions existantes au sein de l'énoncé stratégique de l'institution. L'anticipation a donc une dimension de mise en communication, au sens littéral, entre des points de vue divergents, mais aussi au sens d'une politique de communication de la part du pouvoir sur sa propre légitimité à arbitrer et à agir. Dans cette perspective, les exercices d'anticipation contiennent tous une part de légitimation du pouvoir. Nous allons maintenant observer ce mécanisme de communication et de légitimation à travers l'étude de deux démarches principales d'anticipation stratégique, l'une organisée en 2013 par l'administration provinciale dans le cadre de sa politique jeunesse, l'autre par une Municipalité régionale de Comté dans la perspective de son plan d'aménagement durable.

1 Cadiou S., « Jeux et enjeux de connaissances. L'expertise au service de la gouvernance municipale », dans Pasquier R., Simoulin V., Weisbein J. (dir.) *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, LGDJ, 2007, p.173.

2 Cadiou S., ibid., 2007, p.173.

2.2.1 Le développement de la prospective comme instrument de gouvernance régionale : révélateur d'une territorialisation de l'action publique

Tandis que la prospective n'est goûtée qu'avec parcimonie au Gouvernement du Québec, au niveau municipal, même si certaines grandes agglomérations ont eu recours à des formes de consultation proches de la prospective participative, cette pratique se joue bien davantage dans la dimension très locale des aménagements urbains, lors de charrettes de design organisées pour la rénovation d'un quartier voire d'une rue. Sur le plan institutionnel, c'est finalement au niveau régional que l'intérêt pour « la prospective territoriale », en tant que telle, est le plus palpable.

Pourtant censées être des lieux de politisation des enjeux régionaux, ce n'est pas au niveau des Conférences Régionales des Élus (CRÉ) que la prospective s'était jusqu'ici le plus développée, car celles-ci se concevaient davantage comme des arènes délibératives à visée décisionnelle que comme des espaces prospectifs à visée utopiste ou même mobilisatrice[1]. Toutefois, certaines CRÉ ont recours, à partir des années 2010, et de manière croissante jusqu'à l'annonce de leur suppression en décembre 2014[2], à des pratiques d'expertise de médiation s'inspirant de la prospective, à l'image du processus d'élaboration du Plan stratégique de développement régional (2013-2018) de la CRÉ d'Abitibi-Témiscamingue[3]. Pour réaliser ce plan, la CRÉ d'Abitibi-Témiscamingue a mené entre 2011 et 2012 une démarche d'inspiration très prospective, qualifiée de *« métamorphose sociale »,* animée par de cabinet conseil en prospective CiblExpert[4], en partenariat avec le Réseau des sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC) et centres d'aide aux entreprises (CAE)[5], et financé en partie par le Secrétariat aux affaires rurales et coopératives du Gouvernement du Québec. La CRÉ de l'Outaouais a également récemment mené un projet qui, pour la première fois, se revendique explicitement du concept de prospective et cite même Bertrand De Jouvenel dans ces

1 Entretien avec le coordinateur du réseau des CRÉ du Québec, octobre 2013.

2 En décembre 2014, le nouveau Gouvernement Libéral de M. Couillard annonce la suppression future des CRÉ, mise en application le 21 avril 2015. Leur compétences sont transférées aux Municipalités régionales de comté (MRC), qui deviennent les seules responsables du développement économique et du soutien à l'entrepreneuriat au niveau régional. Voir https://www.mamot.gouv.qc.ca/developpement-territorial/gouvernance-municipale-en-developpement-local-et-regional/pour-plus-de-precisions/foire-aux-questions-dissolution-des-conferences-regionales-des-elus-cre/. En février 2015, le Gouvernement autorise que les élus des anciennes CRÉ, des communautés métropolitaines existantes et des MRC se regroupent au sein d'une nouvelle arène de concertation, appelée Forum des élus de la région, comme c'est le cas, notamment à Québec. Les compétences et le financement de ces nouveaux Forums des élus ne sont pas encore clairement établis.

3 Conférence régionale des élus Abitibi-Témiscamingue, *Plan stratégique de développement régional (2013-2018), Vers un diagnostic stratégique*, 4 septembre 2013.

4 Entretien avec le fondateur du cabinet de prospective CiblExpert, octobre 2013.

5 Chaire Desjardins, *Info Chaire Desjardins*, Bulletin d'information, vol.1, n°2, juin 2011, p.4.

documents[1] ! Le projet « Prospective Outaouais 2030 » est ainsi, à notre connaissance, le premier exercice de visionnement stratégique territorial portant le terme « prospective » dans le titre même de son rapport final[2]. Messieurs Robitaille, Chiasson et Gauthier montrent dans leur analyse de ce projet que, bien qu'influencé par le référentiel de la planification stratégique, cette démarche de prospective régionale induit un rapport différent à la temporalité : quand la planification stratégique reste orientée par l'opérationnalité du court-terme, c'est-à-dire par une programmation de gouvernement, la prospective met davantage l'accent sur la vision du temps long, et par là, favorise davantage une production narrative consensuelle du futur[3]. Ce processus prospectif réalisé à partir de 2014, est aujourd'hui prolongé par un projet d'Observatoire de développement de l'Outaouais, visant à la structuration d'un réseau de partage de connaissances sur le territoire[4], afin de favoriser la circulation de *« données communes sur les enjeux sociaux et d'assurer un transfert de ces connaissances dans les communautés »*[5]. Ce projet d'observatoire – qui rappelle celui du Conseil régional de Bretagne – participe donc d'une mise en gouvernance de la connaissance territoriale visant à structurer une communauté cognitive territoriale. Depuis les années 2010, on voit donc naître une appétence, au sein des CRÉ, pour l'exercice prospectif et les projections territoriales, y trouvant une *« fonction de mobilisation et de transfert de compétences »*[6]. Un des acteurs interviewés dans le cadre de cette enquête estimait que c'est d'ailleurs par le biais de ces plans que l'intérêt pour la prospective territoriale aurait pu se développer davantage au niveau des CRÉ : en effet à partir de 2013, les plans quinquennaux des Conférences Régionales des Élus devaient entrer dans une nouvelle phase de réactualisation, censée être plus stratégique, plus ciblée et plus anticipatrice[7]. Mais la suppression des CRÉ au printemps 2015 a évidemment stoppé toute évolution de celles-ci, renforçant soudainement le rôle des MRC comme seul pouvoir politique régional de proximité[8].

1 Robitaille M., Chiasson G., Gauthier M., Plassin E., Cochard A., *Étude prospective : scénario de développement économique de la région de l'Outaouais 2030*, Université du Québec en Outaouais, septembre 2014, p.9.

2 Robitaille M., Chiasson G., Gauthier M., « De la planification stratégique régionale à la prospective en Outaouais : la difficile construction d'un nouveau rapport au temps », dans Lardon S., Noucher M., ibid., 2016, p.325-342 ; Robitaille M., « Vision socio-économique de l'Outaouais 2030 : bilan d'un exercice de prospective avec le milieu », *Revue Organisations et territoires*, vol.24, n°2, 2015, p.13-18.

3 Robitaille M., Chiasson G., Gauthier M., art. cit., 2016.

4 Université du Québec en Outaouais, « L'Observatoire du développement de l'Outaouais obtient l'appui de la Ville de Gatineau », communiqué de l'UQO, Service des communications, 17/05/2017.

5 Robitaille M., *Projet de l'Observatoire de développement de l'Outaouais (ODO*), powerpoint de présentation du projet, 16/02/2017, diapositive n°2.

6 Robitaille M., ibid., 2017, diapositive n°6.

7 Entretien avec le directeur développement régional et rural, MAMROT, Québec, novembre 2013.

8 Les grandes régions administratives du Québec n'ont pas de pouvoir de décision politique et ne peuvent donc pas être considérées comme des arènes politiques régionales.

Au niveau des Municipalités Régionales de Comtés (MRC), conçues par la loi de 1979 comme les espaces délibératifs des administrations locales, « la prospective territoriale » se développe aussi de manière récente au Québec. En effet, la nouvelle génération des schémas régionaux doit avoir – c'est une obligation légale depuis la Loi de développement durable (2006) – une approche stratégique et participative pour ce qui relève de l'élaboration de la vision stratégique d'aménagement. Mais, comme nous avons pu le voir au chapitre 7 de cette thèse, si les MRC ont une obligation de formuler régulièrement un diagnostic territorial et un plan d'aménagement du territoire, pourtant, nombre d'entre elles fonctionnent avec des plans non réactualisés. Dans le même ordre d'idées, toutes les MRC ne vont pas développer spontanément un intérêt pour le *« visionnement »* stratégique. Ce sont les régions périphériques (c'est-à-dire aux marges du « Québec habité ») qui sont les plus actives en la matière, comme d'ailleurs, elles l'étaient déjà à l'époque de la Révolution Tranquille : bien avant la loi sur le développement durable, la Gaspésie et les îles de la Madeleine publient en 2001 « Gaspésie 2025 », Saguenay initie entre 2003 et 2005 une vaste démarche prospective intitulée « Saguenay 2025 »[1]. Mais depuis la loi de 2006, d'autres régions développent ce type de démarches, à l'image de la MRC de Rivière-du-Loup qui publie, en 2013, « Vision 2031 » après une démarche participative fortement mobilisatrice. On peut supposer qu'avec la suppression récente des Conférences régionales des élus, les MRC investissent encore davantage ce type de mobilisation et de concertation régionale.

Arrêtons-nous justement sur ce projet de la Municipalité Régionale de Comté de Rivière-du-Loup, mené de 2009 à 2013. L'analyse de cette démarche permet de fait ressortir trois autres propriétés de l'anticipation dans un contexte de gouvernance de l'action publique :

- une *dimension communicationnelle* (l'anticipation stratégique territorialisée est un nouvel instrument de marketing et de communication territorial),

- une *dimension cognitive* (c'est également un nouvel instrument de production de consensus et de mise en circulation des idées),

1 Proulx M-U., « Visionnement 2025 au Saguenay-Lac-Saint-Jean », dans Lardon S., Noucher M. (dir.), dossier « Prospective territoriale participative », *Cahiers de géographie du Québec*, vol.60, n°170, Septembre 2016, p.343-360.

- une *dimension politique* (ce type d'anticipation apparaît comme un instrument de légitimation politique).

La première étape du projet est de structurer un réseau de gouvernance, avec la mise sur pied, en 2009, d'un comité de pilotage, chargé de coordonner la gouvernance de la démarche et de son financement[1]. La deuxième étape est le lancement de la consultation, avec l'organisation d'une *« Tournée des municipalités »* de la MRC. Cette phase a consisté en l'organisation de huit table-rondes, basées sur le principe du *focus-group*, portant sur des enjeux de développement identifiés comme étant transversaux[2]. L'originalité de la démarche est de mobiliser également un public « jeune », avec le partenariat de la Commission scolaire. En 2010, la MRC ajoute à cette phase consultative « physique » un questionnaire en ligne, partagé via l'application Facebook, censé recueillir *« les valeurs »* de la population louperivienne[3]. La fin de l'année 2010 a ensuite consisté en un travail d'analyse et de synthèse de tous ces énoncés, aux formats et contenus pluriels, afin d'en extraire quelques lignes structurantes et transversales. En 2011, la troisième étape consiste en la création d'un comité consultatif chargé d'organiser des réunions publiques à travers le territoire de la MRC[4]. A l'issue de ces trois étapes, le conseil de la MRC valide en février 2012 la publication de son document de vision stratégique[5]. Intervient ensuite une quatrième phase, consistant en la communication et en la diffusion de cette vision stratégique, et c'est ici la particularité de la démarche.

La particularité du processus stratégique Vision 2031 est sa conclusion par la fabrication et l'inauguration d'une sculpture appelée « Le Visionnaire ». La nouveauté de cet exercice est triple : mobilisation d'un nouveau public (la jeunesse), investissement du symbolique (l'art) et utilisation d'une nouvelle façon de faire des

1 Ce comité est composé de représentants du Centre local de développement (CLD), de la Société d'aide au développement de la communauté (SADC), du Centre de santé et de services sociaux (CSSS) de Rivière-du-Loup, de la Corporation de développement communautaire (CDC) de la région administrative Kamouraska-Rivière-du-Loup-Témiscouata-et-des-Basques (KRTB), et évidemment la MRC de Rivière-du-Loup.

2 Ces table-rondes auraient permis de réunir une centaine de personnes.

3 Environ 250 personnes auraient répondu à ce questionnaire en ligne.

4 Au total, 5 réunions publiques seront organisées, réunissant 27 organismes et près de 350 personnes. Discours de l'agent en charge du Pacte rural, responsable de la démarche stratégique, lors de l'inauguration de la sculpture « Le Visionnaire », le 12 septembre 2013.

5 Municipalité régionale de Comté de Rivière-du-Loup, *Énoncé de vision stratégique de la MRC de Rivière-du-Loup 2011-2031*, Rivière-du-Loup, 16 février 2012.

consultations (un réseau social). Tout d'abord, le public jeune est ciblé comme devant être au cœur du projet, et comme symbole de son ouverture :

> *« Nous avons décidé d'aller plus loin* [que ce qu'impose la loi] *avec une approche ouverte, axée sur l'échange et la contribution de tous, en particulier avec la sculpture Le Visionnaire.* […] *C'est la meilleure partie de ce que nous avons réussi à faire. On a réussi à mobiliser de nombreux jeunes. D'ailleurs, nous travaillons encore avec les écoles : on a mis en place des trousses pédagogiques pour guider les enseignants dans chaque école. On a mis ça en place* [...] *pour que chaque enseignant puisse travailler avec ses élèves sur leur propre vision du futur. »*[1]

Deuxièmement, une large stratégie de communication a été mise en place, ciblant particulièrement les jeunes, par l'entremise des écoles, mais aussi via les réseaux sociaux et du merchandising : la MRC a en effet financé la fabrication et la commercialisation de *« tote bags »* à l'effigie du logo du projet, et a diffusé des capsules vidéo de communication sur Internet, en étant notamment très présent sur le réseau Facebook. Ainsi, ce qui est nouveau dans cette pratique de « planification stratégique », c'est la combinaison de nouvelles techniques de communication (médias sociaux et merchandising) et une nouvelle technique de mobilisation (autour de la création d'une sculpture). Cette sculpture a une dimension pédagogique pour les jeunes qui ont participé à sa conceptualisation, mais aussi clairement une fonction de mobilisation[2], partant du constat de la difficulté pour les citoyens de s'approprier un document de planification :

> *« Dans l'art on retrouve cet imaginaire, cette projection en avant. En même temps, ça permettait de fédérer l'ensemble des partenaires autour de cet objet. A travers cet objet on pouvait retrouver toutes les espérances des partenaires, notamment les enfants qui ont pu voir se matérialiser leur participation. »*[3]

En effet, l'artiste qui a réalisé la sculpture a basé sa créativité sur les idées émises par les élèves des écoles mobilisées (résultant de brainstorming organisés dans les écoles) et par les *social-networkers* sur Facebook. Ces énoncés sont gravés directement sur chacune des plaques de métal constituant le corps du Visionnaire :

---

1 Entretien avec le directeur de la planification, MRC Rivière-du-Loup, novembre 2013.

2 Le projet « Le Visionnaire » a remporté le prix régional du développement régional et a été sélectionné pour la finale nationale « Prix de la ruralité », dans la catégorie « Mobilisation », organisée par le Gouvernement pour récompenser les meilleurs projets favorisant le développement rural. Voir MRC de Rivière- du-Loup, communiqué de presse du 16 septembre 2014.

3 Entretien avec le directeur de la planification, MRC Rivière-du-Loup, novembre 2013.

« Mon interprétation de la demande était de réaliser un travail qui peut témoigner à la fois de la vision stratégique de la MRC, mais aussi témoigner des visions personnelles des habitants. Le Visionnaire est à la fois un capteur et un reflet des visions des gens. »[1]

La sculpture a, de surcroît, été installée juste devant les bureaux de la MRC, éclairant celle-ci d'une légitimité territoriale et visionnaire conférée par la sculpture : quoi de plus symbolique qu'un *totem*[2] au pied de l'institution régionale, agissant par correspondance elle-même désormais comme *« un capteur et un reflet »* des aspirations de la population. Ceci met en lumière que, par delà sa fonction instrumentale d'aide à la formulation d'une vision stratégique, ce projet a une fonction de communication et de légitimation du pouvoir régional. Ainsi, de la première étape à la dernière étape du processus, tout est mis en œuvre pour que citoyens et décideurs soient associés au processus de « visionnement ». Vision 2031 vient donc rendre plus flou la frontière entre gouvernant et gouverné, entre connaissance et imaginaire, entre secteurs et territoire, ou encore entre expertise et communication. Car l'énoncé stratégique n'est qu'un récit politique, il n'y a pas de pouvoir contraignant associé à ce type de démarche : si un des acteurs souhaite ne pas suivre les préconisations de la vision stratégique, il en est libre sur le plan légal. Dès lors, ce type de planification stratégique apparaît comme étant peut-être bien moins un plan de développement qu'un plan de communication :

« [à propos de la Charte d'engagement de la stratégie] *C'est plus de la communication qu'autre chose, parce qu'une fois que vous l'avez signée, vous pouvez l'accrocher au mur et that's it !* […] *Tu sais, en général tout le monde est très enthousiaste à l'idée de travailler ensemble au début du processus, mais dès que c'est fini, tout le monde reprend ses vieilles habitudes. »*[3]

Pour conclure, on voit là apparaître les trois registres de la planification stratégique spatialisée : c'est à la fois un instrument de communication, un instrument de production de consensus, mais, à travers ces deux premiers registres instrumentaux, il s'agit aussi et surtout d'un instrument de légitimation du pouvoir politique régional en tant qu'animateur du changement et de la communauté territoriale. Le développement de cette dernière dimension ne nous semble pas anodine dans un contexte de reconfiguration de l'architecture institutionnelle régionale au Québec.

1 Extrait de l'interview du sculpteur du Visionnaire, le 22 octobre 2013. Disponible sur MaTV, Online Lezarts TV Show.

2 Le totem est le nom et l'emblème du « clan », représentant la singularité de la communauté. En ce sens le totem est un lieu symbolique fédérateur de la communauté. *« L'espèce de chose qui sert à désigner collectivement le clan s'appelle son* totem. *Le totem du clan est aussi celui de chacun de ses membres »* dans Durkheim E., *Les formes élémentaires de la vie religieuse,* Paris, PUF, Quadrige, [1912] 2008, p.143.

3 Entretien avec un agent de la MRC de Rivière-du-Loup, novembre 2013.

2.2.2 L'anticipation comme instrument de légitimation et de communication provinciale : l'exemple de Destination 2030

En février 2012, une (énième) hausse des frais d'inscription à l'université, décidée par le Gouvernement de Jean Charest, provoque l'ire des syndicats étudiants qui appellent à une série de manifestations. A partir d'avril 2012, les partis d'opposition (Parti Québécois, Québec Solidaire, Option Nationale), les syndicats (Confédération des syndicats nationaux, *Canadian Union of Public Employees*…) et de nombreuses autres organisations se joignent aux cortèges étudiants. Et ce qui était au départ une manifestation de syndicats étudiants se transforme au cours du printemps en un mouvement de contestation sociale d'une ampleur peu fréquente au Québec, à tel point que les médias le surnommeront : le *« Printemps d'érable* ». Fragilisé par un climat économique dégradé, le Gouvernement Libéral ne résiste pas à la vague sociale et à la contestation « des jeunes » et perd le pouvoir aux élections de septembre 2012 : le Parti Québecois reprend les rênes de la province avec l'élection de Pauline Marois au poste de Premier Ministre du Québec.

C'est dans ce contexte que naît une démarche de consultation prospective appelée « Destination 2030 ». La jeunesse, le développement économique et la souveraineté nationale constituent les trois piliers du programme électoral qui permettent au Parti Québecois de remporter l'élection[1]. Pauline Marois saisit l'occasion offerte par l'arrivée à échéance du précédent plan stratégique de la politique jeunesse (2009-2014) pour annoncer une large consultation des jeunes Québécois sur leur perception de l'avenir et leurs revendications, à partir du printemps 2013.

> *« Au printemps 2012, les jeunes ont été nombreux à prendre la parole pour réclamer des changements dans notre société. Depuis le 4 septembre, nous avons rétabli le dialogue avec la jeunesse québécoise. Nous avons rétabli la paix sociale et mis fin aux affrontements. Il est désormais impératif de nous doter de mécanismes et de façons de faire pour que les décideurs politiques ne soient plus jamais coupés de la génération montante. »*[2]

1 Parti Québecois, *Agir en toute liberté*, Programme du Parti Québecois, 2011 ; Parti Québecois, *L'avenir du Québec est entre vos mains*, plateforme électorale du Parti Québécois, août 2012.

2 Déclaration de Pauline Marois, Premier Ministre du Québec, dans Secrétariat à la Jeunesse, « Destination 2030 Pauline Marois lance les travaux de la nouvelle politique jeunesse du Québec », Communiqué de presse, Gouvernement du Québec, 23 mai 2013.

Le contexte politique de l'année 2013 est tendu : après « le Printemps d'érable » de 2012, une série d'affaires de corruption touchant directement des élus, notamment du Parti Libéral, fait grand bruit. Le contexte politique québécois du début de mandat de P. Marois est donc caractérisé par un désenchantement et une méfiance croissante de la population envers le pouvoir politique. C'est pourquoi Mme Marois nomme une figure du mouvement social étudiant, Léo Bureau-Blouin[1], responsable des Affaires jeunesse à l'Assemblée Nationale du Québec, et le désigne pour présider la commission de consultation « Destination 2030 ». Cette consultation est présentée comme devant combler le fossé qui s'est créé au printemps précédent entre le pouvoir et ses jeunes citoyens :

> *« Notre horizon, c'est le Québec de 2030. J'invite les jeunes de toutes les régions à se saisir de leur avenir en participant à la tournée et à la consultation Web. Ensemble, nous mettrons en place une politique dont les effets seront déterminants. La place est maintenant au dialogue et à la participation. La destination est claire, l'objectif l'est également : c'est un avenir pour tous. »*[2]

Mais pourquoi donc 2030 ? Pourquoi toujours ces échéances lointaines, ces dates inscrites généralement en chiffre rond ?

> *« Si on veut dégager un consensus prospectif, c'est très dur d'aller en bas de 20 ans. On arrivera pas à s'entendre, surtout entre les divers groupes d'intérêts. Si on se projette loin dans le futur, on va finir par tomber d'accord sur une vision commune. »*[3]

Cet acteur nous explique ici le rôle politique de la datation dans les démarches d'anticipation. L'allocation d'une date lointaine (2020, 2030, 2050…) permet tout d'abord d'étirer le calendrier pour laisser le temps de la confrontation des intérêts divergents, et désamorcer les éventuelles oppositions. Ensuite, cette datation permet d'énoncer un enchaînement entre le présent et le futur énoncé, dont la causalité est attribuée à l'énonciateur : le pouvoir institué. Troisièmement, ces types de databilité nominalisent et spatialisent le temps (« Longueuil 2035 », « Rimouski 2020 », « Montréal 2025 », « Québec 2030 » etc.). Par là, la date joue un double rôle. Tout d'abord, est généralement accolé à la *« date critique »*[4] de la vision le nom du territoire, qui est aussi le nom de

1 M. Bureau-Blouin a d'ailleurs été élu, entre temps, député de Laval-des-Rapides
2 Déclaration de Pauline Marois, Premier Ministre du Québec, dans Secrétariat à la Jeunesse, art. cit., 23 mai 2013.
3 Entretien avec le directeur de la planification à la MRC de Rivière-du-Loup, novembre 2013.
4 Hubert R., « Étude sommaire de la représentation du temps dans la religion et la magie », *Mélanges d'histoire des religions*, Paris, Alcan, 1909, cité dans Ricoeur P., *Temps et récit*. Tome 3 : *Le temps raconté*. Paris, Seuil, [1985] 1991, p.192.

l'autorité politique souveraine sur ce territoire. Cette scansion calendaire produit donc un sentiment de continuité spatiale et temporelle du pouvoir. Deuxièmement, la date critique indique un intervalle de temps, entre le présent de l'engagement et le futur de la réalisation. Cet intervalle est rythmé par un « phasage », scandant la progression de l'engagement politique. L'intervalle ainsi découpé permet de délimiter un « espace-temps », dans lequel peut se développer l'action politique. Ce rapport au temps repose sur la construction d'une unidirectionnalité du cours des choses, un continuum linéaire de l'histoire dans l'avenir : ainsi, tous les événements intégrés à cette *situation* calendaire acquièrent une *position* dans le temps, deviennent un moment sur cet axe à la databilité linéaire. Les phases, les chronologies, les échéanciers, les horizons prospectifs etc. participent ainsi d'un répertoire d'unités de mesure[1] du pouvoir politique. *« En disant ce qui appartient au passé et de quoi est fait l'avenir, en définissant ce qui est avant et ce qui est après, en bâtissant des échéanciers, en dessinant des chronologies, il impose une temporalité »*[2]. Et cette temporalisation du politique rend visible l'engagement visionnaire du souverain : cela donne une épaisseur temporelle à l'action politique. C'est en ce sens qu'on peut comprendre l'importance de la datation (et de la prospective) : la date critique permet de *rendre présent* le futur de la décision et de l'action. Il s'agit là moins de mesurer le temps que de lui conférer un *rythme*, d'assurer une succession dans le temps et un mouvement dans l'espace. La temporalité *possibilise,* renvoie à *l'action.* La possibilité et la temporalité opèrent ensemble, dans la dimension pragmatique de la réalisation de la « vision stratégique », comme *possibilisation* de la décision et de la vision, c'est-à-dire participe d'un processus, essentiellement cognitif, qui confère au pouvoir politique une légitimité tirée de la projection dans l'avenir, mettant « en dates » sa capacité de gestion du changement, procédant de l'illusio fondateur de la croyance politique consistant à croire que le politique doit pouvoir déterminer l'avenir, c'est-à-dire changer le cours des choses. En ce sens, l'allocation d'une date et d'une direction temporelle – *Destination 2030* – aussi minime que cela puisse paraître d'un premier abord, participe d'un mécanisme cognitif de légitimation de l'autorité politique souveraine.

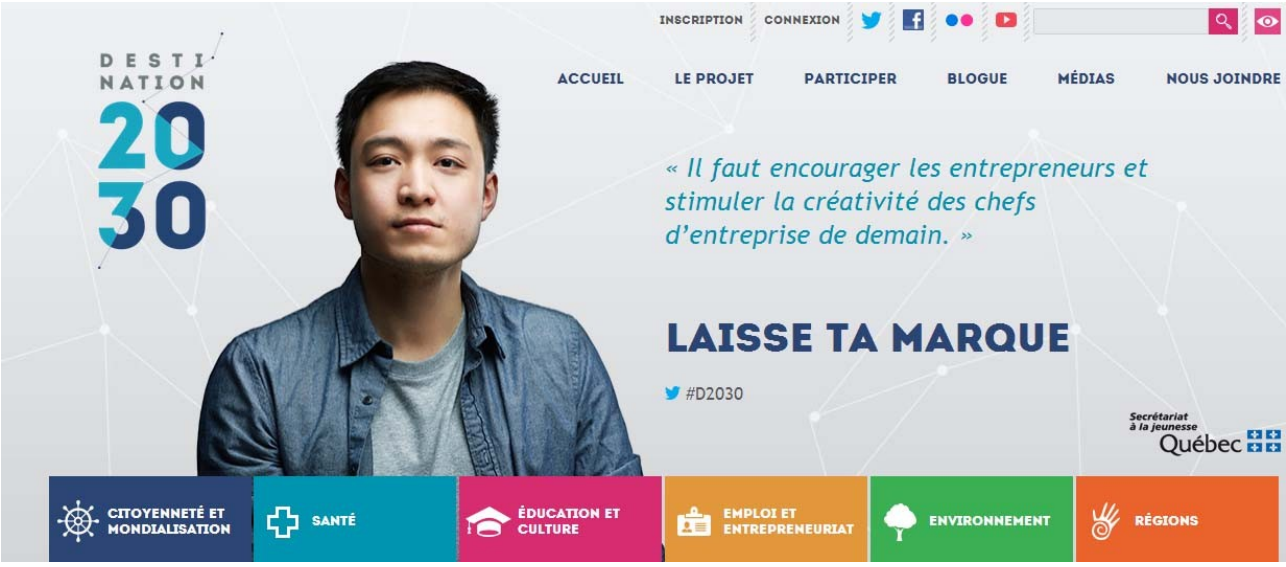
Le processus prospectif Destination 2030 est ainsi l'opportunité pour Québec de mettre en scène sa légitimité et sa capacité politiques, par la construction d'un processus de gouvernance, destiné à déterminé la politique jeunesse à venir[3] – mais qui apparaît donc également comme la

1 Benvéniste E., « Le langage et l'expérience humaine », *Problèmes du langage*, Paris, Gallimard, 1966, p.6, cité dans Ricoeur P., op. cit., 1991, p.194.

2 Akrich M., Callon M., Latour B, op. cit. 2006, p.20

3 A l'issue de la démarche de consultation est publié en février 2014, un Livre blanc sur la jeunesse énonçant la stratégie du Gouvernement. Voir Gouvernement du Québec, *Une génération aux multiples aspirations*, Livre blanc sur la Politique québécoise de la jeunesse, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, février 2014.

mise en scène d'une capacité de gouvernance de l'avenir. Ainsi, sous le contrôle du Secrétariat à la Jeunesse et de la Table de concertation des Forums jeunesse, est réalisée une vaste consultation à travers le Québec, via une tournée des régions, organisée en partenariat avec les institutions régionales, les municipalités, les chambres de commerce (notamment avec les chambres de commerce des jeunes), et les Forums jeunesse régionaux. Conjointement, est créé en mai 2014 un site Internet, au nom de Destination 2030, prenant le format d'un forum de discussion en ligne. Le site Destination 2030 est présenté comme un espace de réflexions, et d'interactions entre décideurs et citoyens – lesquels sont définis comme les *« entrepreneurs de demain »* – pour formuler les priorités d'action dans la perspective de la future politique jeunesse, comme on peut le voir sur cette capture d'écran du site Destination 2030 :



Durant les cinq mois de consultation en ligne, le site reçoit près de 40 000 visites au total, environ 900 commentaires et autres contributions écrites. Le site est également conçu comme une plateforme de dépôt, et environ 80 mémoires et avis, et une trentaine de vidéos de « témoignage » sont mis en ligne (ces vidéos sont en fait généralement réalisées par le Secrétariat à la Jeunesse lui-même)[1]. Les réseaux sociaux, comme Twitter et Facebook sont fortement sollicités, notamment via la figure de Léo Bureau-Blouin et ses 30 000 abonnés Twitter. Le site sert de page de présentation du projet, de communication des dates de réunions publiques, de suivre en direct des consultations. Cependant, si le Secrétariat à la Jeunesse a développé une véritable stratégie de communication par le Web, la masse considérable d'énoncés déposés sur tous ces supports ne participe pas d'une mise en débat : il s'agit simplement d'une addition d'énoncés. Le Secrétariat à la Jeunesse ne dispose en outre ni des ressources humaines nécessaires à la mise en route d'un réel processus délibératif par le

1 Boudreau C., « Destination 2030 : Défis et leçons d'une consultation publique hybride », Étude de cas, École nationale d'administration publique, Québec, novembre 2014, p.6-7.

biais de cette plateforme, ni de l'expertise nécessaire à l'analyse discursive de tous ces énoncés[1]. Il s'agit essentiellement de communiquer sur la démarche, bref de donner à voir la démarche, et de donner à voir que celle-ci touche beaucoup de monde : c'est un outil de communication visant à donner une image légitime de la démarche, en tant qu'elle répondrait à une demande sociale.

Ce que nous montre cette brève analyse de la démarche Destination 2030 visant à produire la stratégie de la politique jeunesse du Gouvernement, c'est qu'une nouvelle dimension s'ajoute désormais à la formulation d'une stratégie de gouvernement. L'obligation de rendre transparent le processus décisionnel, suite à la Loi sur l'administration de 2001, et l'obligation de formuler une vision du futur de manière collaborative, depuis la Loi sur le développement durable de 2006, ont produit une nouvelle manière de mettre en scène le processus décisionnel et la capacité d'action de l'autorité publique. Il ne s'agit plus simplement de décider et d'agir. Désormais, ce qui compte est de communiquer sur le processus décisionnel, et de mettre en scène la capacité à agir, en mettant en récit une communauté territoriale unie sous la bannière du souverain.

*

* *

Au Québec, l'investissement politique du futur s'inscrit dans trois registres principaux. Le premier, particulièrement visible lors de la campagne référendaire de 1995, est le registre souverainiste : la prospérité du futur ne peut passer que par l'indépendance de la nation. Le deuxième, particulièrement visible à partir des réformes des années 2000, consiste à investir l'horizon indéterminé de l'avenir par la redéfinition de l'action publique : la prospérité du futur ne sera obtenue que par une action publique plus efficace, plus collaborative et plus stratège. Le troisième registre s'inscrit autant dans le registre souverainiste que dans le registre réformiste : la territorialisation. Ce registre met en avant les idées de décentralisation et de spatialisation du processus décisionnel et de la mise en œuvre de l'action publique. Ces trois registres s'articulent constamment depuis les années 1990 au Québec.

1 Boudreau C., ibid., 2014, p.17.

L'investissement politique du futur par le registre souverainiste

Depuis la Révolution Tranquille de Jean Lesage, toute projection dans le futur de la communauté politique québécoise s'inscrit dans le débat sur l'avenir constitutionnel du Québec. La stratégie de la négociation inter-gouvernementale puis celle du fédéralisme évolutif ont toutes deux montré leurs limites avec l'échec des négociations successives des années 1980 au début des années 1990. Le discours sur l'indépendance du Québec dispose alors d'une fenêtre d'opportunité, sur le plan idéologique, pour s'affirmer dans l'espace public québécois. Malgré la victoire du non au référendum de 1995, le discours souverainiste domine toute la fin des années 1990 et le début des années 2000. On le voit à nouveau à l'oeuvre entre 2012 et 2014 durant la mandature péquiste de Pauline Marois. La caractéristique du registre souverainiste est de systématiquement indexer toute réforme de l'action publique à une visée indépendantiste, ou a minima, d'autonomie sur le plan de la souveraineté politique. Dans ce registre, l'idée de souveraineté est la nomenclature discursive principale de l'investissement politique du futur, et le référendum d'autodétermination comme le style par excellence de la projection dans l'avenir.

L'investissement politique du futur par l'action publique

A partir du moment où le discours souverainiste s'étiole, un autre type de discours politique s'impose comme nomenclature principale : la réforme de l'État et la structuration de l'État Stratège. Cette nomenclature permet de développer d'autres récits politiques : le développement durable, l'économie de la connaissance, ou encore la gouvernance. L'institutionnalisation de la planification stratégique spatialisée s'inscrit dans ce registre, qui favorise le développement d'une rationalité projective, d'une rationalité régulatrice et d'une rationalité néo-managériale. La conjonction du développement durable, de la gouvernance intégrée et de la planification stratégique spatialisée favorise le développement de l'approche du « visionnement stratégique ». Le processus de formulation de la vision stratégique ressemble à celui de la prospective territoriale française, à la différence que le « visionnement » s'inscrit plus directement dans une perspective opérationnelle et ne prend pas le temps de l'exploration de futurs possibles comme le préconise l'approche prospective. Le développement de cette pratique contribue néanmoins à l'institutionnalisation d'une phase de consultation de la population et de formulation d'une vision de l'avenir.

L'investissement politique du futur par la territorialisation

Le processus de décentralisation favorise, particulièrement depuis les années 2000, la régionalisation de la gestion du développement économique. Le succès des notions de développement durable, de démocratie collaborative et de planification stratégique va contribuer à favoriser les idées d'innovation et de subsidiarité dans l'approche du développement territorial. Au début des années 2010, les Conférences régionales des élus puis les Municipalités régionales de comtés sortent gagnantes de cette évolution, en voyant leur rôle d'animation territoriale renforcé. Les CRÉ et les MRC vont alors s'approprier le « visionnement stratégique » et, d'une part pour l'attrait de l'innovation, d'autre part pour une question de communication territoriale, la prospective participative va faire son apparition dans les démarches de vision stratégique territoriale. La prospective, dans sa dimension ouverte, exploratoire, et territorialisée, leur permet ainsi de mettre en mouvement une communauté discursive territoriale autour d'un processus collectif de réflexion anticipée sur l'avenir du territoire, de toucher des publics généralement éloignés du processus consultatif classique du visionnement stratégique, comme le public jeune, tout en se plaçant au centre du jeu politique régional, dans une posture d'animation de la gouvernance territoriale.

Conclusion de la quatrième partie

Le tournant des années 2000 est marqué par un retour au premier plan des territoires, portés par des répertoires d'action renouvelés[1]. Sur les plans politique et administratif, les trois territoires étudiés connaissent d'importantes vagues de décentralisation, de régionalisation, et plus globalement de territorialisation de l'architecture territoriale et des modes d'action publique. Sur le plan cognitif, ces mutations institutionnelles sont accompagnées par le développement et l'affirmation de nouveaux registres discursifs d'action publique et de définition de l'autorité politique. Cette période se distingue donc par la combinaison de plusieurs niveaux de changements : changement institutionnel, changement cognitif, changement instrumental. Il s'agit d'un contexte double de redéfinition du sens de l'action publique et de territorialisation de celle-ci, auquel il faut également ajouter l'influence de la crise économique et de la crise des finances publiques, à la fin des années 2000, sur la perception de l'avenir et de la capacité politique[2]. Tandis que l'action publique se territorialise, la question territoriale devient prégnante. Les systèmes de planification territoriale se transforment et intègrent les nouvelles conceptions de l'action publique : plus de concertation, plus de territorialisation, plus de transversalité, plus d'anticipation. L'anticipation stratégique va ainsi considérablement se développer, être institutionnalisée, participer aux dynamiques de régionalisation, et se différencier selon ses espaces de mobilisation.

Effets de convergence

1. Tout d'abord, on note une convergence générale dans la *régionalisation des systèmes de planification territoriale et de transformation collaborative de la planification*.

2. Deuxièmement, on constate un intérêt nouveau pour l'anticipation stratégique, caractérisé par *la circulation des idées prospectives, la standardisation et l'institutionnalisation de l'anticipation stratégique* dans le processus d'élaboration des politiques publiques territoriales.

1 Keating M., *The new regionalism in western Europe. Territorial restructuring and Political change,* Edward Elgar Publishing, [1998] 2003.

2 Spielau A., « Future in crisis : the interaction of crisis policies and future expectations in Europe », Panel « Politics of the Future, Policies in the Present », 29th SASE Annual Meetings, *Society for the Advancement of Socio-Economics*, Université Lyon 1, 29 juin – 1er juillet 2017.

3. Troisièmement, conséquemment aux deux premières tendances de convergence, on note une *domestication régionale du processus de vision stratégique et de prospective participative territoriale*.

Régionalisation des systèmes de planification territoriale et transformation collaborative de la planification :

Après le reflux de la planification territoriale au courant des années 1980, les années 1990-2000 sont marquées – au Royaume-Uni, en France et au Canada – par un retour en grâce de conceptions régulatrices du développement économique territorial. Ce regain d'intérêt pour l'aménagement du territoire et la régulation du développement économique se traduit, dans un contexte de décentralisation de l'action publique, par une régionalisation des approches du développement territorial.

Conjointement à cette régionalisation de la planification, celle-ci change de nature, portée par les nouvelles conceptions de l'action publique. A partir du milieu des années 1990, dans un mouvement conjoint de territorialisation et de « gouvernancialisation » de l'action publique, se développent en effet de nouvelles approches des territoires, à l'image des notions de développement durable (*sustainable development*), de planification stratégique spatialisée (*strategic spatial planning*), ou encore de gouvernance, de subsidiarité, de démocratie collaborative, et de territorialisation de l'action publique – lesquelles innervent le modèle d'aménagement et de développement majeur depuis la fin des années 1990.

Ainsi, dans les trois cas étudiés, on peut constater que la régionalisation des périmètres et des types de politiques territoriales s'accompagne d'une transformation communicationnelle et collaborative, ouvrant le processus planificateur à d'autres acteurs que ceux du champ classique du processus décisionnel. D'une manière générale, ces évolutions s'inscrivent dans une recherche d'amélioration du rapport entre gouvernants et gouvernés, entre l'État et les citoyens. La structuration de ces nouveaux modèles d'action publique participe ainsi d'une volonté de redéfinition, procédurale et substantielle, de l'intérêt général et de la justice territoriale.

Circulation des idées prospectives, standardisation et institutionnalisation de l'anticipation stratégique :

C'est dans le cadre de cette évolution que sont institutionnalisées, dans les trois pays étudiés, des démarches de vision stratégique et de prospective territoriale, en amont du processus décisionnel, afin de répondre à la demande sociale de participation politique et à la nécessité perçue par les institutions d'ouvrir le processus décisionnel à la société civile et au secteur privé. Les réflexions portent alors sur un renouvellement stratégique et projectif des modes d'action de l'État, notamment en matière de développement territorial, avec l'idée qu'il est nécessaire à la fois de focaliser, de rationaliser et de rendre plus anticipatrice l'action publique, en améliorant la coordination des politiques des différentes échelles administratives tout en lui donnant une dimension plus globale et spatiale.

On peut distinguer des caractères communs entre les démarches d'anticipation stratégique et territoriale menées au Québec, en Bretagne et au Pays-de-Galles, traduisant une dynamique de circulation des idées et de standardisation des modes d'action publique. Gouvernance intégrée, développement durable, impératif participatif, économie de la connaissance, innovation territoriale, planification stratégique spatialisée etc. : d'où viennent ces énoncés politiques et comment circulent-ils ? En Bretagne et au Pays-de-Galles, ces énoncés circulent pas le biais du prisme européen, à travers un double jeu : la stratégie européenne et les financements européens. L'Union et ses États membres adoptent en commun des stratégies de développement économique et territorial : c'est ainsi qu'en 1999 a été adoptée *the European Spatial Developement Perspective* (ESDP) puis la stratégie de Lisbonne, devenue aujourd'hui Stratégie Europe 2020, ou encore la stratégie européenne de cohésion régionale. Les enjeux identifiés dans ces référentiels stratégiques européens sont mis en œuvre dans le cadre d'accords rédigés en concertation avec les États et leurs régions pour une période de planification (aujourd'hui : 2014-2020). Ensuite, on retrouve ces enjeux transposées et reproblématisés lors des phases de négociation pour les contrats États-Régions. Puis ces documents servent de cadrage stratégique pour toutes les politiques territoriales, en particulier celles qui concernent le développement économique via les Contrats de Pays pour la Bretagne ou le *Wales Spatial Plan* pour les autorités locales galloises. Au Conseil régional de Bretagne comme au Gouvernement du Pays-de-Galles les directions de l'aménagement travaillent en collaboration avec les services de gestion de la stratégie et des fonds européens : le Service Développement Territorial par exemple, pour la Bretagne et, pour le Pays-de-Galles, le *Welsh European Fundings Office* (WEFO) ou encore la *EU Policy Section*. WEFO gère par exemple les fonds européens comme *the European Regional Developement Fund* ou encore les fonds

structurels[1]. Dotés de financements européens importants[2], la Bretagne et le Pays-de-Galles veillent à ce que leurs programmes régionaux soient en conformité avec les orientations générales européennes, et donc, par là, contribuent à la domestication des idées mises en avant dans les documents stratégiques européens[3].

Concernant la circulation internationale de ces conceptions entre la Bretagne, le Pays-de-Galles et le Québec, c'est-à-dire entre l'Europe et le Canada, il faudrait un travail plus approfondi sur ce point. Cependant, on peut noter que le Québec et les régions européennes développent de nombreuses stratégies para-diplomatiques[4] à travers lesquelles sont échangées des idées, des stratégies, des bonnes pratiques. Pour ce qui est de la prospective, les planificateurs québécois se sont toujours avérés être bien au courant des pratiques européennes en matière d'aménagement du territoire, notamment des pratiques françaises. Cela est dû aussi à une histoire universitaire d'échanges entre la France et le Québec. La standardisation internationale des idées prospectives est également le fruit l'internationalisation du champ prospectif depuis les années 1970 et de la mobilité internationale d'entrepreneurs de prospective : le français Michel Godet monnaie ses conseils internationalement tout en étant conseiller auprès de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE).

L'OCDE est particulièrement active dans la promotion internationale de la prospective[5]. Elle dirige notamment un programme prospectif *(International Futures Programme*), et publie de nombreux documents prospectifs[6], véhiculant autant les idées que les bonnes pratiques en la

1 Le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), le Fonds social européen (FSE) ou encore le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).

2 Pour la période 2014-2020, la Région Bretagne dispose ainsi d'une enveloppe européenne de 860 millions d'euros. Le budget total régional est de 1,6 milliards d'euros en 2016.
Voir www.europe-en-france.gouv.fr/content/download/30765/295966/.../BRETAGNE.pdf
Pour le Pays-de-Galles, le total des fonds européens pour la période 2014-2020 représente 2,1 milliards d'euros (1,89 milliards de Livres). Cependant, la proportion budgétaire provenant des fonds européens est proportionnellement nettement moins importante que pour la Bretagne puisque le budget total du Gouvernement Gallois est de 17 milliards d'euros (15 milliards de Livres) en 2016-2017.
Voir : http://gov.wales/funding/eu-funds/?lang=en

3 Pour une analyse plus poussée, voir Smith A., Quermonne J-L., « Territoire et espace public dans l'Union européenne : les dimensions internes et externes (Partie 1) », *Cultures & Conflits* [En ligne], 21-22 | printemps-été 1996.

4 Hunt J., Minto R., « Between intergovernmental relations and paradiplomacy: Wales and the Brexit of the regions », *The British Journal of Politics and International Relations*, July 2017 ; Wyn Jones R., Royles E., « Wales in the World: Intergovernmental Relations and Sub-state Diplomacy », *The British Journal of Politics and International Relations*, April 2012 ; Pasquier R, « Quand le local rencontre le global : contours et enjeux de l'action internationale des collectivités territoriales », *Revue française d'administration publique,* vol.1, n°141, 2012, p.167-182 ; Bolgherini S., RouxS., « Les régions d'Europe et l'enjeu des coopérations », *Pôle Sud*, vol.29, n°2, 2008, p.111-130. ; Paquin S., « La paradiplomatie identitaire : Le Québec, la Catalogne et la Flandre en relations internationales », *Politique et Sociétés*, vol. 23, n°2–3, 2004, p.203-237.

5 Andersson J., « The Future Landscape », *Working Paper*, 2008.

6 Pour n'en citer que quelques uns. Voir OCDE, *21st Century Technologies : Promises and Perils of a Dynamic Future,* OECD/OCDE, 1998 ; OCDE, *Long-run prospects : policy challenges for a world in transition*. Policy

matière, reprises par les services prospectifs des différents États contributeurs. D'autres organisations internationales participent également à la circulation internationale des données et des idées prospectives, expliquant cette convergence entre l'Europe et le Canada, comme l'ONU à qui on doit la diffusion de la notion de *« consultation hybride »* (numérique et physique)[1] qui sert de modèle à toutes les démarches prospectives récentes, ou encore l'UNESCO[2]. Enfin, la fondation Ford nord-américaine a largement contribué à la promotion de l'approche prospective de la Rand Coorporation, au Canada et en Europe.

Domestication régionale du processus de vision stratégique et de prospective participative territoriale :

Dans un contexte de remise en question de l'État-Providence, accentuée par la crise économique et la crise de la dette de la fin des années 2000, la capacité et la légitimité politique des États centraux à garantir la prospérité territoriale et l'espoir d'un futur meilleur s'est affaiblie. Les administrations régionales – au sens large – investissent donc cet espace désormais disponible pour mettre en avant une vision alternative du futur et du territoire, tant auprès de la population que des partenaires de l'action publique. En somme, la fin du monopole étatique de la prédiction constitue la toile de fond d'un engouement infranational pour les formes d'anticipation territoriale.

Mais cette tendance est aussi descendante : les États délèguent aux régions cette fonction d'animation territoriale du développement économique. Et, dans les trois cas étudiés, la décentralisation de la gestion de l'animation du développement va conduire les régions à développer un style politique délibératif, consistant à mettre en mouvement les acteurs régionaux, en euphémisant les oppositions, pour structurer des coalitions territoriales, partageant a minima des énoncés stratégiques de long-terme.

A partir de l'institutionnalisation de ces styles politiques délibératifs, au niveau régional, on note l'émergence de démarches d'anticipation stratégique régionalisées. En Bretagne, le Conseil régional de Bretagne investit relativement tôt, dans la lignée des travaux prospectifs précurseurs de son Conseil économique et social régional, la possibilité qui lui est donnée de réaliser des exercices prospectifs à l'échelle régionale. Au Pays-de-Galles, dans un contexte de dévolution des pouvoirs, le Gouvernement Gallois va se saisir de l'anticipation stratégique dès le début des années 2000 pour

Brief, Paris, 2001 ; OCDE, *Looking to 2060 : Long-term global growth prospects*, OECD/OCDE, 2012.

1 Boudreau C., « Destination 2030 : Défis et leçons d'une consultation publique hybride », Étude de cas, École nationale d'administration publique, Québec, novembre 2014, p.2.

2 UNESCO, *Keys to the 21st Century*, Oxford, Berghahn, 2003.

formuler ses politiques publiques, certes, mais aussi pour anticiper de manière proactive les évolutions de la dévolution des pouvoirs. Au Québec, le niveau provincial développe dès la fin des années 1990 des dispositifs d'anticipation stratégique pour la formulation de ses politiques territoriales, et, au niveau infra-provincial, les régions québécoises investissent de plus en plus l'anticipation stratégique territoriale depuis le milieu des années 2000.

Effets de divergence

Malgré cette importante convergence des anticipations stratégiques étudiées, plusieurs facteurs divergents peuvent être soulignés :

1. Si l'on constate une régionalisation depuis la fin des années 1990 dans les trois territoires étudiés, celle-ci n'est pas homogène, principalement en raison de cadres constitutionnels différents : on note donc *une différenciation institutionnelle et politique de la régionalisation*.

2. Cette différence de degré de décentralisation et de régionalisation implique *une différenciation du rapport à l'anticipation stratégique et de son usage*.

Une différenciation institutionnelle et politique de la régionalisation :

La France est une république « une et indivisible ». Si la décentralisation est constitutionnalisée depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, et que la différenciation territoriale est croissante dans les réformes territoriales de l'État français, il n'est pas question aujourd'hui d'évoluer vers un modèle d'autonomie régionale. Dès lors, sans pouvoirs législatifs, doté d'une capacité fiscale très réduite, Rennes reste dépendante de Paris. Si l'on compare aux deux autres régions étudiées, malgré une régionalisation croissante depuis les Lois Defferre, le Conseil régional de Bretagne ne dispose donc pas de pouvoirs législatifs, ne peut pas prélever l'impôt, et son budget reste dix fois inférieur à celui du Gouvernement du Pays-de-Galles (1,6 milliards d'euros contre 17 milliards d'euros en 2016), et incomparable à la capacité financière de l'État québécois (102 milliards de dollars de recettes en 2016). Si les relations entre Ottawa et Québec restent aujourd'hui caractérisées par une situation ambiguë de statu-quo sur le plan constitutionnel pour un temps encore indéterminé, au niveau infra-provincial, l'État québécois est engagé dans un processus de décentralisation et de régionalisation continue depuis les années 2000. Enfin, le Pays-de-Galles ne cesse de gagner en compétences, d'obtenir davantage de pouvoirs législatifs, fiscaux et

judiciaires. Cependant, dans le contexte du Brexit et le possible sortie de l'Écosse du Royaume-Uni, l'avenir constitutionnel de la province galloise est aujourd'hui incertain.

Une différenciation du rapport à l'anticipation stratégique et de son usage :

En France, la prospective telle que définie par Gaston Berger et Bertrand de Jouvenel revient à l'agenda, tout en étant reproblématisée à travers les référentiels de développement durable, de démocratie participative et de gouvernance intégrée. C'est ainsi que s'institutionnalise en Bretagne l'approche de la *prospective territoriale,* qui dans sa définition nouvelle emprunte aussi au référentiel de la planification stratégique spatialisée. Mais, en raison d'une capacité politique faible, et d'une concurrence avec les autres institutions régionales en termes de légitimité territoriale, la prospective bretonne reste cantonnée à une *dimension communicationnelle et légitimante*.

Au Royaume-Uni, la prospective technologique et scientifique qui avait survécu à la dérégulation thatchérienne se transforme, en intégrant également les idées nouvelles de développement durable, de participation citoyenne et de gouvernance intégrée. C'est ainsi qu'au Royaume-Uni s'institutionnalise une approche combinant *strategic spatial planning* et *foresight*. Le Pays-de-Galles, de son côté, intègre ces perspectives du *strategic planning* et du *foreight*, mais développe également une prospective en matière consitutionnelle due au processus continu de dévolution. Si la dimension légitimante et communicationnelle est aussi présente, la caractéristique principale de l'anticipation stratégique galloise est de s'inscrire dans une *dimension de gouvernance à tendance gouvernementale.*

Au Canada, la prospective technologique et scientifique est également très présente dans la droite ligne de la perspective nord-américaine du *technological foresight*, tandis qu'au Québec l'anticipation se dote d'une dimension plus aménagiste, sous l'influence historique de l'approche française de la planification. C'est ainsi qu'au Québec se développe une *planification stratégique spatialisée*, et de manière très récente des démarches *prospective territoriale* au niveau infra-provincial. La caractéristique principale du style d'anticipation stratégique du Gouvernement québécois est donc de s'inscrire dans *une dimension de gouvernement à tendance de gouvernance*.

Conclusion générale

En 1995 le Québec organise un référendum visant à obtenir son indépendance. En 1997 les Gallois votent pour déterminer s'ils veulent ou non engager un processus de dévolution. En Bretagne, la région obtient en 1995 et 1999 quelques nouvelles compétences, notamment dans le développement économique, comme toutes les autres régions françaises. Trois dates clefs qui montrent que, si la fin des années 1990 est marquée par un retour en grâce des régions périphériques dans le jeu politique territorial, les capacités politiques québécoise, galloise et bretonne se sont institutionnalisées selon des trajectoires fort divergentes.

La différenciation de ces trajectoires, sur le temps long, permet de distinguer l'émergence de modèles régionaux de mobilisation et d'action publique territorialisés[1]. Réinsérer l'invention de ces modèles régionaux d'action collective dans le temps long permet de saisir le rôle clef tenu par l'*investissement politique du futur*, à plusieurs titres : toute légitimité politique repose sur une capacité à investir l'avenir, et toute expansion de la puissance administrative repose sur le développement d'une capacité prédictive d'une part, et de planification de la prédiction d'autre part. Cette capacité est composée d'une dimension cognitive, d'une dimension mobilisatrice et d'une dimension instrumentale. Ainsi, toute capacité prédictive repose d'abord sur l'invention de récits politiques projectifs, c'est-à-dire narrant une prospérité du futur en tant qu'elle serait le résultat d'une capacité providentielle des gouvernements. Ensuite, et par conséquent, toute institutionnalisation de récits politiques projectifs s'accompagne de l'invention de modes pratiques d'investissement politique du futur, qui constituent autant de styles d'anticipation stratégique : prospective, *forecasting, horizon scanning, visionning, foresight*... De fait, ce n'est qu'à partir du moment où l'idée que la prospérité et la providence ne s'obtiennent qu'avec le développement d'une capacité de prédiction du futur, et donc de maîtrise de l'avenir, que se développent dans les appareils étatiques des unités administratives chargées spécifiquement d'anticiper les tendances de demain. Et c'est également pour cette raison que, très tôt, l'anticipation stratégique accompagne le développement de la planification. Car l'anticipation procède d'un désir de contrôle. En effet, nous avons pu voir que l'institutionnalisation des récits politiques projectifs est parallèle, puis conjointe,

1 Pasquier R., « Modèles régionaux d'action collective et négociation de l'action publique en France : une comparaison Bretagne/Centre », dans Trom D., Laborier P., (dir.), *Historicités de l'action publique*, CURAPP, Presses Universitaires de France, 2003, p.137-158.

à l'institutionnalisation de modèles de planification du développement. Et c'est aussi pour cette raison qu'aussitôt que les systèmes planificateurs intègrent et développent une rationalité projective, avec différentes méthodes et approches selon des traditions politiques territorialisées, qu'apparaît la nécessité de territorialiser le pouvoir, et que se posent les premières pierres de la décentralisation et de la régionalisation.

Ainsi, comme nous avons pu le voir dans la première partie de cette thèse, ce n'est qu'à partir du moment où les mobilisations périphériques intègrent la rationalité moderne du gouvernement – c'est-à-dire un mode de gouvernement basé sur l'anticipation stratégique participant d'un régime de maîtrise en trois dimensions : gouvernement du temps, gouvernement d'un territoire, gouvernement d'une population – qu'elles peuvent contester la légitimité du centre politique à les gouverner et, ainsi, participer activement à la transformation des relations centre-périphérie. Et au Québec comme en Bretagne et au Pays-de-Galles, cette rationalité projective ne devient majeure dans les mobilisations périphériques qu'au moment où les mouvements régionalistes ou nationalistes réactionnaires laissent la place, dans le jeu politique, à des mouvements régionalistes ou nationalistes progressistes, c'est-à-dire au moment où ces mobilisations commencent à considérer que l'enjeu de la lutte consiste moins à prôner le retour à un ordre ancien, à un âge d'or mythifié de l'indépendance d'autrefois, qu'à conquérir l'avenir. En effet, la première partie de cette thèse nous a permis de comprendre que les prémices de la régionalisation en Bretagne reposent sur la construction d'un rapport de force, basé sur la structuration d'une forte capacité de mobilisation des acteurs régionaux (d'abord par le CELIB puis par les instances régionales), laquelle n'apparaît qu'à partir du moment où le futur devient l'horizon à conquérir pour les forces politiques régionalistes. Au Pays-de-Galles, ce n'est également qu'à partir du moment où le mouvement nationaliste rencontre les idées sociales-démocrates, et les intègre à son répertoire idéologique, qu'il devient problématique pour l'État anglais. Le processus dévolutionnel – et donc le chemin vers l'autonomie – ne commence en effet, au Pays-de-Galles, qu'à partir du moment où les mouvements périphériques gallois développent l'idée que l'avenir de la nation galloise ne réside pas seulement dans la défense de la culture, mais réside également dans la revendication d'un gouvernement de la province par elle-même. Marginalisé politiquement, économiquement, et socialement depuis l'échec de la Rébellion des Patriotes, le Québec n'entame également sa marche vers l'étatisation qu'à l'instant où le nationalisme paroissialiste de survivance perd le pouvoir provincial au profit des forces politiques libérales et sociales-démocrates. La Révolution Tranquille traduit parfaitement cette dynamique de l'investissement politique du futur : la conquête d'un avenir

providentiel n'est possible qu'avec la conquête de la souveraineté territoriale, laquelle repose sur une mobilisation de la population à travers des récits politiques projectifs.

L'investissement politique du futur est donc intrinsèque aux configurations politiques territoriales. Cela nous permet de saisir une dynamique fondatrice du politique : point de gouvernement d'une population sans gouvernement d'un territoire ; point de gouvernement d'un territoire sans gouvernement du temps. Les définitions weberienne et eliassienne de la légitimité et de la souveraineté étatiques nous enseignent que celles-ci reposent historiquement sur la construction d'une maîtrise territoriale basée sur la circonscription d'un territoire, sur la définition de la population des sujets, et sur la monopolisation des ressources du pouvoir (militaires, fiscales, judiciaires…) dans ce territoire[1]. Dans les cas présents, on saisit que la souveraineté et la légitimité ne dépendent pas uniquement de la définition d'une population et d'un territoire à gouverner, via la monopolisation des ressources politiques, mais qu'elles dépendent aussi de la construction d'une capacité à inscrire l'espace du pouvoir dans le temps, à le projeter dans une continuité spatio-temporelle, bref, à gouverner le temps. Ainsi, les deuxième et troisième parties de cette thèse nous permettent de comprendre que toute légitimation politique et toute capacité de gouvernement, reposent sur un investissement politique du temps, en l'occurrence du futur, dans la perspective foucaldienne de la *gouvernementalité* comme rationalité moderne de gouvernement[2].

En effet, dans la deuxième partie, nous avons pu saisir que la légitimation de la centralité étatique, durant la période d'après guerre (*the post-war consensus* au Royaume-Uni, les Trente Glorieuses en France, et la Révolution Tranquille au Québec, conjointement au renforcement du pouvoir fédéral canadien), n'est possible que parce que la représentation politique majeure de cette époque est que la centralisation et l'étatisme sont nécessaires à la garantie de la providence de l'avenir – et, ce n'est pas hasard, cela s'accompagne de l'âge d'or du modèle politique de l'État Providence, au Royaume-Uni, en France, et au Canada. Et cette centralité étatique n'est devenue légitime que parce que le mode majeur de la représentation et la concrétisation du « bon gouvernement » de cette époque consistait en la centralisation étatique du contrôle de l'avenir. Pour schématiser à gros trait : puisque la croyance majeure d'alors consistait à penser que l'avenir ne

1 Weber M., *Économie et Société*, [1922], Paris, Agora, col. Pocket, 2003, p.96-100 ; Weber M., *Le Savant et le Politique,* [1919], Paris, La Découverte, 2003 ; Elias N., *La dynamique de l'Occident*, [1975], Paris, Calmann-Lévy, Col. Agora, Pocket, 2007.

2 Foucault M., *Sécurité, Territoire, Population*, *Cours au Collège de France 1977-1978*, Paris, Gallimard/Seuil, 2004.

pouvait être gouverné qu'au centre de l'espace politique, les États Nations ont ainsi pu se transformer en États *Providence* centralisés. Et la contestation de la centralisation de cette providence – c'est-à-dire de la promesse et de la garantie de l'avenir – n'est devenue possible qu'au moment où les mobilisations périphériques ont intégré le registre de l'investissement politique du futur comme mode de légitimation.

Dans la troisième partie, nous avons décrit comment ce régime de gouvernement de l'avenir s'est structuré, d'une part par le développement d'administrations spécifiquement chargées de l'anticipation stratégique au sein des appareils étatiques (*capacité de prédiction de l'avenir*), et d'autre part, par le développement de systèmes d'aménagement du territoire et de régulation du développement économique territorial (*capacité de planification de l'avenir*). Nous avons également pu comprendre que les premiers pas de la légitimation des espaces régionaux ont été posés à partir du moment où il est devenu nécessaire aux États centraux de déconcentrer, voire de décentraliser leurs systèmes de gouvernement – cela c'est notamment passé par la régionalisation des systèmes planificateurs. Or, cette régionalisation a permis de rendre plus légitimes les institutions régionales. Et, quand le modèle de l'État Nation centralisé est entré en crise, à partir des années 1970-1980, on constate alors une montée en puissance des revendications périphériques qui finissent par obtenir la compétence de la gestion de leur avenir selon des temporalités, des intensités, et des modalités différenciées en fonction des systèmes et des contextes politiques, au Québec, au Pays-de-Galles et en Bretagne.

La quatrième partie de cette thèse porte alors sur la domestication de ce gouvernement de l'avenir par les espaces politiques régionaux. Et nous avons pu voir que cette domestication se fait là aussi selon des modalités, des temporalités et des intensités différenciées, contribuant à la structuration de modèles de gouvernements régionaux territorialisés. En effet, dans les années 1990-2000-2010, en ce qui concerne la dimension politique et administrative, les trois territoires étudiés connaissent d'importantes vagues de décentralisation, de régionalisation, et plus globalement de territorialisation de l'architecture territoriale et des modes d'action publique. Sur le plan cognitif, ces mutations institutionnelles sont accompagnées par le développement et l'affirmation de nouveaux registres discursifs de définition de l'autorité politique et de la justice territoriale. Enfin, sur le plan instrumental, cette période est également caractérisée par l'affirmation de nouveaux instruments d'action publique. L'anticipation stratégique territoriale fait partie de ces nouveaux

instruments d'action publique territoriale, et combine plusieurs dimensions instrumentales : c'est un instrument de mobilisation, un instrument de communication, un instrument de légitimation, un instrument de gouvernance, voire de gouvernement. Cette période se distingue donc par la combinaison de plusieurs niveaux de changements de ce régime de gouvernement pour les espaces politiques infranationaux : changement institutionnel, changement cognitif, changement instrumental. Il s'agit d'un contexte pluriel de redéfinition du sens de l'action publique et de territorialisation de celle-ci. Tandis que l'action publique se territorialise, la question territoriale devient prégnante. Les systèmes de planification régionalisés se transforment et intègrent les nouvelles conceptions de l'action publique territoriale : plus de concertation, plus de territorialisation, plus de transversalité, plus d'anticipation. L'anticipation stratégique va ainsi considérablement se développer, être institutionnalisée, participer aux dynamiques de régionalisation, et se différencier selon ces espaces de mobilisation. Et, une nouvelle fois, les institutions politiques régionales vont investir ces nouvelles idées et ces nouvelles pratiques de l'action publique pour développer leurs marges de manœuvre politiques. A ce titre, le cas gallois est particulièrement saillant : le Pays-de-Galles a en effet au départ bénéficié d'un transfert descendant des pouvoirs de la part de l'État central britannique, mais aujourd'hui participe activement, de manière ascendante, au processus de dévolution, parce que le Gouvernement Gallois a investi ces nouveaux modes d'action publique et de gouvernement pour se rendre légitime, notamment via le développement et l'usage de l'anticipation stratégique.

Enfin, l'approche par l'investissement politique du futur permet de saisir la fabrique d'un *territoire politique*[1]. L'analyse dans le temps long de la construction et de la régionalisation des récits projetés par l'anticipation stratégique permet de saisir que l'institutionnalisation et la régionalisation de ces récits projectifs participe d'une entreprise de naturalisation des territoires et de construction d'une permanence dans le temps du pouvoir régional institué. Les récits projectifs territorialisés que nous avons pu étudier articulent en effet plusieurs dimensions de la légitimation d'un espace politique : un processus de circonscription du territoire (*territory making process*), un processus de mobilisation d'une communauté territoriale (*community making process*), et un processus de redéfinition de la dynamique et de l'espace de la légitimité (*polity defining process*). Cette triple articulation inhérente aux démarches d'anticipation permet de croiser le territoire comme espace d'action et le territoire comme espace de représentation. Or cette articulation est une

1 Pour Andy Smith, un « territoire politique » combine trois ordres institutionnels : la représentation politique, l'action publique et l'identité. Voir Smith A., « Territoires », dans Cole A., Guignier S., Pasquier R. (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011, p.470.

des conditions de possibilité de la légitimité politique, celle de l'institution politique, et celle des élus dans leur capacité à administrer le territoire. Car le territoire constitue, en effet, avec la légitimité, une des principales dimensions du pouvoir politique dans le sens où il fixe le cadre de la souveraineté[1]. Jusqu'à une trentaine d'années, la conception du pouvoir politique restait profondément associée au territoire de la nation. Aujourd'hui, la question se poserait en termes de pluralité des territoires, entendus comme des espaces participant d'un processus de construction historique, et simultanément d'un espace de représentation et de politiques publiques. L'enjeu est aujourd'hui la maîtrise de cette pluralité, ou plus précisément, la maîtrise de la vision du territoire que l'institution veut donner et partager pour donner cohérence à la multiplicité des situations. C'est précisément ce que produit le discours prospectif. Les démarches prospectives semblent ainsi être avant tout des entreprises de médiations entre le passé et le futur, entre le temps et le territoire, entre les gouvernants et les gouvernés sur le mode d'une *« expertise interactionnelle »*[2]. Ces démarches s'inscrivent d'ailleurs dans de grands récits démocratiques, reposant notamment sur les motifs récurrents de la démocratie participative, du développement durable ou encore de l'innovation sociale. Aujourd'hui l'anticipation stratégique territoriale servirait moins à imposer une expertise technique irréfutable qu'à partager et donc naturaliser un ordre de signifiance, une interprétation collective du territoire. De fait, avec l'anticipation, d'autant plus lorsqu'elle s'inscrit dans une démarche participative de type prospective, la frontière entre expertise et communication devient floue.

L'anticipation-communication participe donc d'une forme de légitimation, en rendant *présente* l'institution régionale sur un autre mode, celui d'une *« politique de la présence »* selon le mot de Pierre Rosanvallon. L'anticipation et sa communication visent ainsi à la fois à transmettre de l'information aux citoyens et à justifier les choix des gouvernants, répondant à une demande croissante de l'opinion publique pour l'ouverture du processus décisionnel et sa transparence. L'engouement actuel pour la prospective peut se comprendre comme la recherche d'une nouvelle légitimité dans un contexte de fragilité de la représentation politique : *« à la fois cognitive et informationnelle : elle participe à la production politique de la société en structurant un processus d'échanges permanents, tant entre le pouvoir et la société qu'au sein de la société elle-même. Elle dépasse ainsi la distinction classique entre démocratie participative et démocratie délibérative.*

1 Hassenteufel P., Rasmussen J., « Le(s) territoire(s) entre le politique et les politiques. Les apports de la science politique », dans Pagès D., Pélissier N. *Territoires sous influence*, Paris, L'Harmattan, 2000, tome 1, p.59-61.

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

L'idée de représentation se détache du même coup de la notion d'élection comme moment particulier : elle renvoie à l'exercice d'un processus permanent »[1].

Le recours croissant aux anticipations stratégiques territoriales par le Gouvernement du Pays-de-Galles, le Conseil régional de Bretagne et le Gouvernement du Québec (et plus précisément les régions québécoises), ces dernières années, peut être analysé comme un investissement, par ces institutions intermédiaires, d'un champ jusqu'alors réservé à l'administration centrale et aux élus nationaux : la promesse du futur. Dans un contexte de remise en question de l'État-Providence, accentuée par la crise économique et la crise de la dette de la fin des années 2000, la capacité et la légitimité politique de l'administration centrale à garantir la prospérité territoriale et l'espoir d'un futur meilleur se sont étiolées. Les administrations régionales – au sens large – investissent donc cet espace désormais disponible pour mettre en avant une vision alternative du futur et du territoire, tant auprès de la population que des partenaires de l'action publique. L'anticipation est ainsi utilisée à la fois comme une technique de management stratégique pour la réorganisation institutionnelle selon une logique néo-managériale de transversalisation des politiques et des services, et à la fois comme une technique de communication pour diffuser un contre-récit territorial régionalisé ou tout simplement pour « rendre visible » l'institution régionale dans un marché territorial devenu plus concurrentiel et plus complexe.

Parce que l'anticipation, particulièrement dans sa dimension communicationnelle et collaborative, participe de manière fondamentale d'une mise en scène de la capacité d'action, elle apparaît doublement comme une *politique de présence*. Tout d'abord, l'anticipation stratégique apparaît comme un moyen de mettre en récit la performativité et la centralité de l'institution régionale : en recentrant l'autorité dans l'espace régional par la construction d'une continuité du changement, et en contenant les concurrents potentiels du récit providentiel local, à savoir les métropoles ou les groupes de citoyens. Deuxièmement, l'anticipation participative apparaît comme un moyen de réenchanter la représentation politique. En effet, alors que les institutions publiques sont à la recherche de nouvelles formes d'imputabilité et de communication adaptées à la complexification du champ politique (tant en raison de la crise que du paradigme grandissant de la gouvernance), la vision prospective apparaît alors comme une de ces nouvelles formes d'imputabilité et de communication, dans un contexte où l'élection ne suffit plus : c'est-à-dire

1 Rosanvallon P., *La Légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Seuil, 2008, p.337.

comme une forme à la fois discursive et pré-opérationnelle de régulation territoriale. Mais, si l'on constate une convergence dans l'investissement politique futur par le Pays-de-Galles, la Bretagne, et le Québec, la finalité et l'usage de leurs anticipations stratégiques territoriales sont nettement différents. Dans le contexte républicain et jacobin français, le Conseil régional de Bretagne ne peut que se cantonner à une dimension communicationnelle et légitimante de la prospective territoriale. Dans le contexte de dévolution continue et d'incertitude concernant l'avenir du Royaume-Uni, le Pays-de-Galles en pleine expansion étatique investit considérablement l'anticipation dans une dimension de gouvernance et, de plus en plus, de gouvernement. Enfin, l'État provincial du Québec, doté d'une capacité politique sans commune mesure avec celle du Conseil régional et du Gouvernement du Pays-de-Galles, investit l'anticipation dans une dimension de gouvernement, mais, depuis l'échec du référendum de 1995, l'investit également de plus en plus dans une dynamique de gouvernance régionalisée.

Pour conclure, l'étude de l'investissement politique du futur par et dans des espaces politiques intermédiaires comme le Québec, le Pays-de-Galles et la Bretagne permet de mettre en lumière tout l'intérêt d'adopter une perspective de comparaison des politiques publiques infranationales, et plus encore, une perspective de comparaison infranationale internationale. Comme le rappellent Claire Dupuy et Julie Pollard, cette perspective de recherche permet d'étudier plusieurs dimensions du changement : la transformation interne des espaces politiques nationaux, la convergence internationale de l'action publique infranationale, et enfin la redistribution de l'autorité politique dans des États Nations en recomposition[1].

1 Dupuy C., Pollard J., « La comparaison de politiques publiques infranationales : méthodes et pratiques », *Revue internationale de politique comparée*, vol.19, n°2, 2012, p.7-14.

Annexes

Annexe n°1 : Extrait d'analyse lexicale des documents du Contrat pour la Bretagne (2004-2009)

Annexe n°2 : Extrait d'analyse lexicale du document Enjeux du SRADT Bretagne (2002-2004)

Annexe n°3 : Extrait d'analyse lexicale du référentiel de Développement durable du Gouvernement gallois (2004)

Annexe n°4 : Extrait d'analyse lexicale du Manifeste électoral du Labour Party de 1997

Annexe n°5 : Extrait d'analyse lexicale de journées de débats sur la LOADT à l'Assemblée nationale française (novembre 1994) + des rapports déposés à l'Assemblée et au Sénat

Annexe n°6 : Extrait d'analyse lexicale du discours de J. Chaban Delmas du 16/09/1969 + analyse des discours de Margaret Thatcher (1979-1990)

Annexe n°7 : Extrait analyse lexicale du Programme du Parti Québec (1970) + Manifeste des Tories (1970) + Programme du Labour (1974)

Annexe n°8 : Exemple des tableaux mobilisés d'analyse lexicale du SRADT Bretagne 2002

Annexe n°9 : Cartes des régions étudiées

Annexe n°1

Contrat pour la Bretagne 2004	Termes	Occurrences	TOTAL
lexique du futur et du changement	avenir	14	77
	futur	5	
	demain	1	
	perspective	4	
	horizon	3	
	changement/évolution	11	
	mutations	3	
	transformation	2	
	recomposition	0	
	nouveau	27	
	dynamique/phénomène	6	
	tendance	1	
lexique de l'anticipation	long terme	1	84
	court terme	1	
	moyen terme	1	
	prospective	15	
	prévision	3	
	projection	1	
	Anticiper / mesurer	9	
	vision	1	
	scénario	0	
	priorités	11	
	problématique	8	
	réflexion	14	
	questions	4	
	Enjeux / défis	15	
lexique de l'aménagement	aménagement	8	293
	planification	9	
	développement	112	
	schéma	22	
	orientations/objectifs	49	
	stratégie	40	
	maîtrise	2	
	capacité	13	
	équilibre	8	
	adaptation/amélioration	17	
	organisation	13	
lexique de la régionalisation	régionaliser	1	6
	décentraliser	5	
références à l'Europe	Europe	22	22
lexique de l'identité et du territoire	Bretagne	124	182
	identité	7	
	spécificité/singularité	11	
	particularisme	12	
	héritage/racines	0	
	langue	2	
	culture	26	
lexique de la gouvernance	cohésion	11	72
	Transversal / horizontal	2	
	pilotage	0	
	coordination	8	
	participation	11	
	concertation	18	
	gouvernance	2	
	leadership	0	
	intercommunal	5	
	interdépartemental	0	
	interrégional	2	
	interterritorialité	0	
	partagé	12	
	décloisonnement	1	

Contrat pour la Bretagne 2005	Termes	Occurrences	TOTAL
lexique du futur et du changement	avenir	10	69
	futur	9	
	demain	0	
	perspective	9	
	horizon	1	
	changement/évolution	9	
	mutations	2	
	transformation	1	
	recomposition	0	
	nouveau	26	
	dynamique/phénomène	1	
	tendance	1	
lexique de l'anticipation	long terme	2	144
	court terme	2	
	moyen terme	1	
	prospective	7	
	prévision	5	
	projection	0	
	Anticiper / mesurer	0	
	vision	3	
	scénario	1	
	priorités	30	
	problématique	18	
	réflexion	26	
	questions	30	
	Enjeux / défis	19	
lexique de l'aménagement	aménagement	13	368
	planification	22	
	développement	135	
	schéma	42	
	orientations/objectifs	52	
	stratégie	43	
	maîtrise	6	
	capacité	5	
	équilibre	18	
	adaptation/amélioration	14	
	organisation	18	
lexique de la régionalisation	régionaliser	0	2
	décentraliser	2	
références à l'Europe	Europe	26	26
lexique de l'identité et du territoire	Bretagne	177	251
	identité	6	
	spécificité/singularité	11	
	particularisme	21	
	héritage/racines	0	
	langue	7	
	culture	29	
lexique de la gouvernance	cohésion	4	113
	Transversal / horizontal	3	
	pilotage	7	
	coordination	15	
	participation	16	
	concertation	40	
	gouvernance	6	
	leadership	0	
	intercommunal	1	
	interdépartemental	0	
	interrégional	7	
	interterritorialité	0	
	partagé	14	
	décloisonnement	0	

Contrat 2005 Politique territoriale	Termes	Occurrences	TOTAL
lexique du futur et du changement	avenir	7	115
	futur	3	
	demain	1	
	perspective	0	
	horizon	1	
	changement/évolution	22	
	mutations	1	
	transformation	0	
	recomposition	0	
	nouveau	58	
	dynamique/phénomène	16	
	tendance	6	
lexique de l'anticipation	long terme	0	49
	court terme	0	
	moyen terme	0	
	prospective	1	
	prévision	0	
	projection	0	
	Anticiper / mesurer	2	
	vision	16	
	scénario	0	
	priorités	13	
	problématique	0	
	réflexion	11	
	questions	5	
	Enjeux / défis	1	
lexique de l'aménagement	aménagement	23	228
	planification	21	
	développement	105	
	schéma	2	
	orientations/objectifs	27	
	stratégie	20	
	maîtrise	3	
	capacité	6	
	équilibre	4	
	adaptation/amélioration	7	
	organisation	10	
lexique de la régionalisation	régionaliser	0	0
	décentraliser	0	
références à l'Europe	Europe	8	8
lexique de l'identité et du territoire	Bretagne	152	201
	identité	16	
	spécificité/singularité	6	
	particularisme	10	
	héritage/racines	2	
	langue	0	
	culture	15	
lexique de la gouvernance	cohésion	6	68
	Transversal / horizontal	1	
	pilotage	0	
	coordination	5	
	participation	12	
	concertation	5	
	gouvernance	0	
	leadership	0	
	intercommunal	21	
	interdépartemental	0	
	interrégional	0	
	interterritorialité	6	
	partagé	12	
	décloisonnement	0	

Contrat pour la Bretagne 2007	Termes	occurrences	TOTAL
lexique du futur et du changement	avenir	9	107
	futur	2	
	demain	1	
	perspective	1	
	horizon	6	
	changement/évolution	21	
	mutations	6	
	transformation	2	
	recomposition	0	
	nouveau	45	
	dynamique/phénomène	12	
	tendance	2	
lexique de l'anticipation	long terme	2	109
	court terme	1	
	moyen terme	2	
	prospective	6	
	prévision	12	
	projection	5	
	Anticiper / mesurer	2	
	vision	2	
	scénario	4	
	priorités	17	
	problématique	3	
	réflexion	16	
	questions	23	
	Enjeux / défis	14	
lexique de l'aménagement	aménagement	29	382
	planification	40	
	développement	117	
	schéma	25	
	orientations/objectifs	42	
	stratégie	43	
	maîtrise	13	
	capacité	11	
	équilibre	9	
	adaptation/amélioration	30	
	organisation	23	
lexique de la régionalisation	régionaliser	1	2
	décentraliser	1	
références à l'Europe	Europe	52	52
lexique de l'identité et du territoire	Bretagne	295	352
	identité	1	
	spécificité/singularité	12	
	particularisme	19	
	héritage/racines	6	
	langue	3	
	culture	16	
lexique de la gouvernance	cohésion	10	154
	Transversal / horizontal	4	
	pilotage	13	
	coordination	5	
	participation	53	
	concertation	37	
	gouvernance	5	
	leadership	0	
	intercommunal	11	
	interdépartemental	0	
	interrégional	2	
	interterritorialité	0	
	partagé	14	
	décloisonnement	0	

Contrat pour la Bretagne 2008	Termes	Occurrences	TOTAL
lexique du futur et du changement	avenir	18	217
	futur	2	
	demain	8	
	perspective	10	
	horizon	5	
	changement/évolution	31	
	mutations	6	
	transformation	7	
	recomposition	0	
	nouveau	130	
	dynamique/phénomène		
	tendance		
lexique de l'anticipation	long terme	4	275
	court terme	1	
	moyen terme	2	
	prospective	9	
	prévision	16	
	projection	0	
	Anticiper / mesurer	19	
	vision	6	
	scénario	2	
	priorités	49	
	problématique	20	
	réflexion	31	
	questions	55	
	Enjeux / défis	61	
lexique de l'aménagement	aménagement	38	846
	planification	38	
	développement	312	
	schéma	29	
	orientations/objectifs	124	
	stratégie	76	
	maîtrise	24	
	capacité	28	
	équilibre	21	
	adaptation/amélioration	93	
	organisation	63	
lexique de la régionalisation	régionaliser	0	4
	décentraliser	4	
références à l'Europe	Europe	88	88
lexique de l'identité et du territoire	Bretagne	530	749
	identité	23	
	spécificité/singularité	43	
	particularisme	51	
	héritage/racines	7	
	langue	21	
	culture	74	
lexique de la gouvernance	cohésion	6	213
	Transversal / horizontal	13	
	pilotage	18	
	coordination	23	
	participation	48	
	concertation	36	
	gouvernance	10	
	leadership	0	
	intercommunal	21	
	interdépartemental	0	
	interrégional	8	
	interterritorialité	0	
	partagé	29	
	décloisonnement	1	

Annexe n°2

Document « Les ENJEUX »	SRADT BZH 2015		
	Termes	**Occurrences**	**Total**
lexique du futur et du changement	avenir	7	103
	futur	0	
	demain	0	
	perspective	5	
	horizon	1	
	changement/évolution	18	
	mutations	6	
	transformation	6	
	recomposition	2	
	nouveau	41	
	dynamique/phénomène	9	
	tendance	8	
lexique de l'anticipation	long terme	3	113
	court terme	3	
	moyen terme	2	
	prospective	3	
	prévision	1	
	projection	4	
	Anticiper / mesurer	11	
	vision	1	
	scénario	1	
	priorités	4	
	problématique	3	
	réflexion	14	
	questions	3	
	Enjeux / défis	60	
lexique de l'aménagement	aménagement	12	194
	planification		
	développement	63	
	schéma	2	
	orientations/objectifs	12	
	stratégie	13	
	maîtrise	7	
	capacité	21	
	équilibre	10	
	adaptation/amélioration	38	
	organisation	16	
lexique de la régionalisation	régionaliser	3	5
	décentraliser	2	
références à l'Europe	Europe	18	18
lexique de l'identité et du territoire	Bretagne	55	74
	identité	3	
	spécificité/singularité	9	
	particularisme	1	
	héritage/racines	3	
	langue	1	
	culture	2	

Annexe n°3

Référentiels Développement Durable	Termes	Occurrences		
Gouvernement du Pays-de-Galles		**Learning to live differently (2001)**	**Starting to live differently (2004)**	**Sustainable action plan (2004)**
lexique du futur et du changement	future	**4**	13	**20**
	tomorrow	0	0	0
	next	1	5	4
	perspective	2	0	0
	horizon	0	1	0
	change	4	12	30
	modernisation	1	0	0
	transformation	0	0	0
	innovation	1	1	3
	new	8	8	22
	trend	0	1	3
lexique de l'anticipation	long terme	3	3	2
	court terme	1	1	0
	moyen terme	0	1	2
	prospective	0	0	0
	prévision	0	0	0
	projection	0	0	0
	Anticiper	1	1	0
	vision	3	15	13
	scénario	0	0	0
	Priorités / enjeux	4	8	30
	problématique	0	0	0
	questions	0	0	1
Lexique de la gouvernance	governance	0	2	2
	integration	5	6	7
	Joined-up	0	0	3
	Cross-cutting	0	0	1
	across	0	2	4
	together	3	4	5
	sharing	4	6	3
	cohesion	0	0	0
	coordination	0	0	0
	cooperation	0	0	0
	dialogue	0	2	1
	concertation	0	0	0
	consultation	3	8	10
	inclusion	1	0	3
	participation	0	2	5
	indogenous	0	0	0
	solidarity	0	0	0
	spatialisation	0	3	5

Annexe n°4

Labour Manifesto 1997	Termes	Occurrences	Total
lexique du futur et du changement	future	17	211
	tomorrow	0	
	next	3	
	perspective		
	horizon		
	change	27	
	modernisation	7	
	transformation	3	
	innovation	8	
	new	144	
	trend	2	
lexique de l'anticipation	long terme	0	55
	court terme	0	
	moyen terme	0	
	prospective	0	
	prévision	1	
	projection	0	
	Anticiper	0	
	vision	9	
	scénario	0	
	Priorités / enjeux	22	
	problématique	19	
	questions	4	

Annexe n°5

Débats LOADT Assemblée Nationale française

	28/11/94	29/11/94	30/11/94	01/12/94
avenir	18	18	9	13
futur	10	6	4	2
demain	5	14	10	1
long terme	4	0	2	0
prospective	3	2	0	1
prévision	2	2	2	5
prévoir	50	110	102	201
anticipation / anticiper	4	4	1	3

	Rapport AN 1	Rapport Sénat 1	Rapport Commission mixte	Rapport AN 2	Rapport Sénat 2	Rapport AN 3
avenir	5	2	0	1	3	0
futur	13	4	0	6	4	0
demain	2	1	0	0	0	0
long terme	27	6	0	12	1	0
prospective	6	3	0	4	1	0
prévision	1	1	0	5	0	0
prévoir	203	158	1	195	79	4
anticipation / anticiper	4	3	0	1	1	0

Annexe n°6

Discours de Chaban-Delmas 16 septembre 1969

avenir	8
progrès	16
anticipation	1
nouveau	22
planification/aménagement	13
développement	32
programme	10
prospérité	3
paix	2
redressement/renouveau	2
nation	18

Discours de Margaret Thatcher (1979-1990)

Discours de Margaret Thatcher (1979-1980)

	04/05/79	12/10/79	10/10/80	04/03/81	16/10/81	08/10/82	14/10/83	12/10/84	11/10/85	10/10/86	09/10/87	21/05/88	14/10/88	13/10/89	17/01/90	12/10/90
avenir	2	14	7	1	8	20	9	5	9	15	7	1	7	9	6	10
progrès	0	2	2	0	1	0	1	0	0	1	1	0	0	3	2	0
anticipation	0	1	2	1	1	4	1	1	1	1	0	0	0	1	0	1
nouveau	2	19	10	7	5	10	27	31	8	3	11	2	19	18	9	26
planification/aménagement	0	0	0	0	1	0	3	1	0	1	5	0	0	1	0	3
développement	0	1	0	0	0	0	2	0	0	1	2	0	2	0	3	0
dénationalisation/privatisation	0	0	5	0	1	3	1	5	1	1	0	0	0	2	0	4
programme	0	0	0	0	0	0	2	0	3	2	4	0	0	0	2	0
croissance	0	1	0	0	2	4	2	1	0	0	2	0	6	0	0	1
prospérité	0	3	2	0	1	1	5	0	0	0	1	0	5	4	1	2
redressement/renouveau	0	1	4	2	1	1	0	1	1	1	4	0	0	0	1	0
nation	0	11	19	49	8	17	9	20	13	11	9	4	5	11	10	19
region	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2
local	0	0	2	0	0	2	3	3	5	2	10	0	1	2	3	3

Annexe n°7

Programme du Parti Québécois 1970	
Termes	**occurrences**
anticipation	1
prospérité	1
progrès	7
avenir	16
renouvellement / redressement	19
planification/aménagement	39
développement	50
nation	51

Manifeste Tories 1970	
avenir	32
changement	13
anticipation	5
Planification / aménagement	8
développement	26
décentralisation	3
régions	11
Municipal / local	44
nation	24

Programme du Labour de 1974	
avenir	4
changement	3
anticipation	0
Planification / aménagement	7
développement	17
décentralisation	0
régions	5
Municipal / local	5
nation	35

Annexe n°8

Analyse SRADT 2002 du CR Bretagne :

Logos gestionnaire/néomanagérial	
pilotage	0
optimisation	0
anticipation	1
méthode	2
cohérence	3
évaluation	4
transversal	4
maîtrise	5
coordination/coordonner	7
cohésion	9
objectif	9
compétence	11
comparaison	11
performance	14
projet	18
adaptation	22
risque	23
diversification	38
organisation	48
TOTAL	229

Registre économique	
crise	2
mondialisation	6
compétitivité	17
risque	23
innovation	28
attractivité	37
croissance	76
développement	125
TOTAL	314

Registre politique/décisionnel

gouvernement	0
vision	0
leadership	0
anticipation	1
prospective	3
gouvernance	4
maîtrise	5
initiative	6
changement	8
aménagement	14
capacité	15
stratégie	17
développement	125
TOTAL	198

Logos durable

concertation	1
partagé	2
endogène	4
solidarité	7
accessibilité	8
participation	9
durable	13
équilibre	15
environnement	29
TOTAL	88

Registre de l'anticipation/l'expertise

rétrospectif	0
vision	0
expertise	1
anticipation	1
à venir	2
diagnostic	3
prospective	3
futur	4
schéma	6
changement	8
mutation	9
projection	10
stratégie	17
incertitude	26
plan	46
tendance	47
évolution	105
TOTAL	288

Logos territorial

interdépartemental	0
interterritorialité	1
territorialisation	1
mondial	6
intercommunal	12
aménagement	14
interrégional	24
local	38
international	53
europe	62
territoire	143
TOTAL	354

Registre identitaire

aménité	0
sauvegarder	1
singularité	2
langue	5
identité	6
préserver	7
spécificité	16
protéger	16
valoriser	17
patrimoine	34
culture	51
particularisme/particul	61
breton/bretagne	642
TOTAL	858

Annexe n°9

Carte de la Région Bretagne (villes principales et départements) :

Carte de la Province du Québec (avec villes principales) :

Carte du Pays-de-Galles (avec villes principales) :

Carte des trois territoires étudiés :

Bibliographie

Abelson D. E., « Old world, new world : the evolution and influence of foreign affairs think-tanks », *International Affairs*, vol.90, Issue 1, Janvier 2014

Abelson D.E., Lindquist E.A., « Think Tanks in North America », dans McGann J.G., Weaver R.K., *Think Tanks and Civil Societies. Catalysts for Ideas and Action*, New Brunswick-Londres, Transaction Publishers, 2009

Abelson D.E., « Any Ideas ? Think Tanks and Policy Analysis in Canada », dans Dobuzinskis L., Howlett M., Laycock D., *Policy Analysis in Canada : The State of the Art*, Toronto, University of Toronto Press, 2007

Addison P., *The road to 1945 : British Politics and the Second World War*, London, Quartet Books, 1977

Akrich M., « La construction d'un système socio-technique. Esquisse pour une anthropologie des techniques », dans Akrich M., Callon M., Latour B., *Sociologie de la traduction. Textes fondateurs*, Paris, Presses des Mines, 2006

Akrich M., Callon M., Latour B., *Sociologie de la traduction. Textes fondateurs*, Paris, Presses des Mines, 2006

Akrich M., « The de-scription of technical objects », dans Bijker W.E., Law J., (dir.) *Shaping technology / building society*. MIT Press, 1992

Albrechts L., Healey P., Kunzmann K.R., « Strategic spatial planning and regional governance in Europe », *Journal of American Planning Association*, vol.69, n°2, p.113-129

Alden J., Offord C., « Regional Planning Guidance », dans Tewdwr-Jones M. (dir.), *British Planning Policy in transition. Planning in the 1990s*, London, University College London Press, 1996, p.31-44

Anctil M., Quesnel L., *L'histoire du Canada et du Québec au XXème siècle*, Kindle Edition, 2012

Andersson J., « « Qu'est-ce que c'est ce modèle suédois ? » Débats constitutifs pour comprendre l'histoire de la sociale-démocratie suédoise, son modèle et son évolution jusqu'aux élections de septembre 2010 », *Histoire@Politique*, 2011/1, n°13, p.161-175

Andersson J., *The Library and the Workshop. Social democracyy and capitalism in the knowledge age*, Stanford, Stanford University Press, 2010

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

Andrew C., « La vie municipale et régionale », *L'année politique au Québec*, 1991-1992.

Andrieux J-Y. *Patrimoine et Société*, PUR, Rennes, 1998

Artibise A.F.J., *The Usable Urban Past : Planning and Politics in the Modern Canadian City*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 2008

Artibise A.F.J., « Études urbaines », *Encyclopédie Canadienne*, [en ligne] publié le 02/07/2006, modifié le 16/12/2013. URL : http://www.encyclopediecanadienne.ca/fr/article/etudes-urbaines/

Association of County Councils, *New Directions in Public Services: The County Council Experience,* Policy Studies Institute, 1990

Augustin J-P., (dir.), *Villes québécoises et renouvellement urbain depuis la Révolution Tranquille*, Pessac, Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, 2010

Awuah K.G.B., Hammond F.N., Booth C.A., Lamond J.E., « Evolution and development of urban land use planning : analysis from human action theory perspective », *Theoretical and Empirical Researches in Urban Management*, vol.9, n°2, 2014, p. 35-67

Azzi S., *Walter Gordon and the Rise of Canadian Nationalism*, Montreal-Kingston, McGill-Queen's University Press, 1999

Bache I., Flinders M., (dir.), *Multi-level Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2004

Badie B., *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Paris, Fayard, 1995

Balchin P., Sykora L., Bull G., *Regional Policy and Planning in Europe*, Routledge [1999] 2002

Balls E., « Britain's new regional policy » dans Balls E., Healet J., (dir.), *Towards a new regional policy : delivering growth and full employment*, London, Smith Institute, 2000

Balls E., Healet J., (dir.), *Towards a new regional policy : delivering growth and full employment*, London, Smith Institute, 2000

Balme R., (dir.), *Les politiques du néo-régionalisme*, Paris, Economica, 1996

Balthazar L., « L'évolution du nationalisme québécois », dans Daigle G., Rocher G. (dir.), *Le Québec en jeu. Comprendre les grands défis*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1992, p.647-667

Balthazar L., Laforest G., Lemieux V., (dir.), *Le Québec et la restructuration du Canada, 1980-1992*, Sillery, Les éditions du Septentrion, 1991

Balthazar L., *Bilan du nationalisme au Québec*, Montréal, l'Hexagone, 1986

Banting K.,*The Welfare State and Canadian Federalism*, Kingston/Montréal, McGill-Queen's University Press, 2nd edition, 1987

Barrette R., *Sur le plan de colonisation Vautrin*, Mémoire de maîtrise, Université Laval de Québec, 1972

Bauby P., *L'État stratège. Le retour de l'État*, Paris, Les éditions Ouvrières, 1991

Baudelle G., « L'espace français entre diversité et disparité », *Historiens et Géographes*, n°370, 2000, p.177-200

Béal V., « Résoudre les tensions entre généralisation et singularité par l'écriture comparative ? », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol.19, n°1, 2012, p.39-59

Beaudet G., Meloche J-P., « L'aménagement du territoire au Québec, le parent pauvre des sciences régionales », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine,* 2012/4, p. 691-716

Beaumier G., « Le développement régional du Canada », *Bulletin d'Actualité*, Bibliothèque du Parlement, Ottawa, Publication n°88-13F, novembre 1988, révisée le 27 octobre 1998

Beaulieu A., Hamelin J., Boucher J., Laurence G., Saint-Pierre J., *La Presse Québécoise, des origines à nos jours, Tome 8, 1945-1954*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1987

Beauregard L., « Pierre Dagenais : une bibliographie », *Cahiers de géographie du Québec*, vol.27, n°71, septembre 1983, p.149-163

Beck U., *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, [1986], Paris, Flammarion, 2008

Beer M., *A History of British Socialism*, Spokesman Books, 1984

Behiels M., *Prelude to Quebec's Quiet Revolution*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1985

Bélanger Y., *Québec inc. : l'entreprise québécoise à la croisée des chemins*, Montréal, HMH, 1998

Bélanger Y., Hamel P., « Les régions face au réajustement des politiques gouvernementales », *Cahiers de recherche sociologique*, vol.3, n°1, 1985, p.99-118

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

Bellavance M., « La rébellion de 1837 et les modèles théoriques de l'émergence de la nation et du nationalisme », *Revue d'histoire de l'Amérique française,* vol.53, n°3, 2000, p.367-400

Bennett C. J., « What is policy convergence and what causes it ? », *British Journal of Political Science*, vol.21, n°2, 1991, p.215-233

Benvéniste E., « Le langage et l'expérience humaine », *Problèmes du langage*, Paris, Gallimard, 1966

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

Bérard Y., Crespin R., « Objet flou, frontières vives. L'expertise entre savoirs et pouvoirs », dans Bérard Y., Crespin R. (dir.), *Aux frontières de l'expertise. Dialogues entre savoirs et pouvoirs*, Rennes, PUR, 2010, p.15-32

Bérard Y. « Les frontières de l'expertise. Entre savoirs et pouvoirs », *Experts*, n°82, février 2009, p.41-46

Berman S., *The Primacy of Politics. Social Democracy and the Making of Europe's 20th Century*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006

Bernstein E., *Voraussetzungen des Sozialismus und die Aufgaben der Sozialdemokratie* [1899], *Les présupposés du socialisme*, trad. Jean Ruffet et Michel Mozet, Paris, Seuil, 1974

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

Bezès P., Le Lidec P., « L'hybridation du modèle territorial français. La réorganisation de l'administration territoriale de l'État et la Révision générale des politiques publiques », *Revue française d'administration publique*, vol.136, n°4, 2010, p. 919-942

Bezès P., « Le modèle de l'Etat stratège : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du travail*, vol.47, n°4, 2005

Bezès P, de Montricher N., « Le moment CORDES (1966-1979) », dans Bezès P., Chauvrière M., Chevallier J., de Montricher N., Ocqueteau F., (dir.), *L'État à l'épreuve des sciences sociales*, Paris, La Découverte, 2005, p.37-71

Bezès P., Chauvrière M., Chevallier J., de Montricher N., Ocqueteau F., (dir.), *L'État à l'épreuve des sciences sociales*, Paris, La Découverte, 2005

Bezès P., *Gouverner l'administration. Une sociologie politique de la réforme administrative en France (1962-1997)*, Thèse de doctorat, IEP de Paris, 2002

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

Birch A.H., *Small Town Politics*, Oxford, 1959

Black A.H., Cairns A.C., « A different perspective on Canadian Federalism », *Administration publique du Canada*, vol.9, 1966, p.27-44

Bleton-Ruget A., Commerçon N., Vanier M., *Réseaux en question : utopies, pratiques et prospectives*, Institut de recherche du Val-de-Saône Mâconnais, 2010

Blondiaux L., Sintomer Y., « L'impératif délibératif », *Politix*, vol.15, n°57, 2002, p.17-35.

Boiteau C., « Énergie et développement durable », *Revue française d'administration publique*, 2015/4, n°156, p.1077-1084

Boltanski L., Thévenot L., *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, [1991], 2008

Boltanski L., Chiapello E., *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, [1999] 2007

Booth A., *British economic policy 1931-1949 : was there a Keynesian revolution ?*, Londres, Harvester Wheatsheaf, 1989

Booth J., « A Short Study into the Labour Governments from 1945-51 », working paper, Academia, p.3. Article en ligne. URL : http://www.academia.edu/3453187/The_Labour_Party_1945-51

Bouchard G., *Genèse des nations et cultures du Nouveau Monde*, Montréal, Les Éditions du Boréal, 2001

Bouchard M.J., Lévesque B., Saint-Pierre J, *Modèle québécois de développement et gouvernance : entre le partenariat et le néolibéralisme ?,* Montréal, Centre de Recherche sur les Innovations Sociales (CRISES), col. Études théoriques, n°505, 2005

Boudreau C., « Destination 2030 : Défis et leçons d'une consultation publique hybride », Étude de cas, École nationale d'administration publique, Québec, novembre 2014

Boulding E., « Préface », dans Polak F. *The image of the future*, Amsterdam, Elsevier Scientific Publishing Company, 1973, p.VII-VIII

Bourdieu P., *Langage et pouvoir symbolique*, Paris, Fayard, [1982] 2001

Bourdieu P., *Méditations pascaliennes*, Paris, Seuil, 1997

Bourdieu P., « L'identité et la représentation. Éléments pour une réflexion critique sur l'idée de région », *Actes de la recherche en sciences sociales*. vol. 35, novembre 1980, p. 63-72.

Bourg D., *et alii., Du risque à la menace*, Presses Universitaires de France, 2013

Bourque G. L. *Le modèle québécois de développement : de l'émergence au renouvellement*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2001.

Bourrassa G. « La crainte de l'État », dans Raynauld A. (dir.) *Le rôle de l'État*, Montréal, Les Éditions du jour, 1962, p. 105-110

Bracken I., « New Directions in Key Activity Forecasting », *Town Planning Review*, vol.53, n°1, 1982, p. 51-64

Breheny M., Hall P., « The strange death of strategic planning and the victory of the know-nothing school », *Built Environment,* vol.10, n°2, 1984, p.95-99

Brenner N., *New States Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford, Oxford University Press, 2004

Brizio A., *Le Conseil économique, Social et environnemental régional : assemblée du dialogue des intérêts organisés dans la région*, Thèse de doctorat en science politique, Sciences Po Bordeaux, 2014

Brooke S., *Reform and Reconstruction : Britain after the War 1945-1951*, Manchester, Manchester University Press, 1995

Brown J-C., *Victims or Villains? Social Security Benefits in Unemployment*, Policy Studies Institute, 1990

Brun R., « Les Comités économiques et sociaux régionaux face à la décentralisation », *Annuaire des collectivités locales*, tome 7, 1987, p.13-35

Brunet R. « Pour une nouvelle organisation de l'espace : le Livre blanc breton », dans *Espace géographique*. Tome 1 n°1, 1972, p.64-65

Bulpitt J., *Territory and Power in the United Kingdom*, ECPR Press, [1983] 2008

Burk K., *Good-bye Great Britain: The 1976 IMF Crisis*,Yale University Press, 1992

Cadiou S., « Jeux et enjeux de connaissances. L'expertise au service de la gouvernance municipale », dans Pasquier R., Simoulin V., Weisbein J. (dir.) *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, LGDJ, 2007, p.197-221

Cadiou S., « Savoirs et action publique : un mariage de raison ? L'expertise en chantier », Centre d'analyse stratégique, Revue *Horizons stratégiques*, n°1, juin 2006, p.112-124

Cafruny A., Rosenthal G. (dir.), *The state of the European Community*. Vol. 2, *The Maastricht debates and beyond*, Boulder, 1993

Calmette J-F., « La Lolf comme nouvelle approche des politiques publiques », *Informations sociales*, 2008/6, n°150, p. 22-31

Callon M., « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, 36, 1986, p.193-249

Calvi G., « Régionalisation et participation : l'exemple de l'application de la réforme régionale du 5 juillet 1972 en Lorraine et en Champagne-Ardenne », dans CURAPP, *Variations autour de l'intérêt général*, Paris, PUF, vol.1, 1978, p.115-139

Campion H., « Herbert Marshall, 1887-1977 », *Journal of the Royal Statistical Society. Series A (General)*, vol.141, n°3, 1978

Caro P., Dard O., Daumas J-C. (dir.), *La politique d'aménagement du territoire. Racines, logiques et résultats*, Rennes, PUR, 2002

Carrier M., Côté S., *Gouvernance et territoires ruraux. Éléments d'un débat sur la responsabilité du développement*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2000.

Castel R., *La montée des incertitudes*, Paris, Seuil, 2009

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

Cazes B., *Histoire des futurs. Les figures de l'avenir de saint Augustin au XXIe siècle*, Paris, L'Harmattan, 2008

Charlot M., *Le pouvoir politique en Grande-Bretagne*, Paris, PUF, 2e édition, 1998

Charlot M., « Les élections dans le « Grand Londres » (9 avril 1964) », *Revue française de science politique*, n°5, 1964, p.906-916

Chartrand L., Duchesne R., Gingras Y., *Histoire des sciences au Québec*, Montréal, Boréal, 1987

Chateauraynaud F., « Regard analytique sur l'activité visionnaire », dans Bourg D., *et alii., Du risque à la menace*, Presses Universitaires de France, 2013, p.287-310

Chevrier M., « Le fédéralisme canadien et l'autonomie du Québec : perspective historique », *Études*, Direction des communications, Ministère des relations internationales, Gouvernement du Québec, 1996

Cholette G., *La coopération économique franco-québécoise de 1961 à 1997*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1998

Cicéron, *De la divination*, [44 av. J-C], Paris, GF Flammarion, 2004

Cockcroft P., *The Making of English Social Democracy*, Australian Ebook Publisher, Ebook version, 2014

Cohen A., « Du corporatisme au keynésianisme. Continuités pratiques et ruptures symboliques dans le sillage de François Perroux », *Revue française de science politique*, vol.56, 2006/4, p.555-592

Cole A., Stafford I., *Devolution and Governance. Wales between capacity and constraint*, London, Palgrave Macmillan, 2015

Cole A., Guignier S., Pasquier R. (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011

Cole A., « La territorialisation de l'action publique au Royaume-Uni », *Revue française d'administration publique*, vol.121-122, n°1, 2007, p.131-144

Cole A., *Beyond devolution and decentralisation. Building regional capacity in Wales and Brittany*, Manchester University Press, 2006

Cole G.D.H., *A Short History of the British Working Class Movement 1789-1947,* Londres, Allen & Unwin, 1947, p.465-467

Colonomos A. *La politique des oracles. Raconter le futur aujourd'hui*, Paris, Albin Michel, 2014

Colson A., Cusset Y., « Retour sur un exercice de prospective : Réflexions pour 1985 », *Horizons stratégiques*, n° 7, 2008, p.142-150

Comité d'Histoire, Hors-série *Les établissements publics régionaux*, Revue *Pour Mémoire*, décembre 2012

Cooke P., Clifton N., « Visionary, precautionary and constrained varieties of devolution in the economic governance of the devolved UK territories », *Regional Studies*, vol.39, n°4, 2005, p.437-451

Corbet H., Robertson D., *Europe's Free Trade Area Experiment: EFTA and Economic Integration*, Pergamon Press, 1970

Cornette J., *Histoire de la Bretagne et des Bretons*, t.1 et 2, Paris, Points, 2008

Costey P., « L'*illusio* chez Pierre Bourdieu. Les (més)usages d'une notion et son application au cas des universitaires », *Tracés. Revue de Sciences humaines* [En ligne], 8 / 2005.

Côté L., Lévesque B., Morneau G., (dir.), *État Stratège et Participation Citoyenne*, Québec, Presses de l'Université de Québec, 2009

Côté L., Lévesque B., « L'État stratège, la citoyenneté active, la démocratie plurielle et la gouvernance partagée », dans Côté L., Lévesque B., Morneau G., (dir.), *État Stratège et Participation Citoyenne*, Québec, Presses de l'Université de Québec, 2009

Côté S., Klein J-L., Proulx M-U., (dir.), *Le Québec des régions : vers quel développement ?*, Chicoutimi-Rimouski, GRIDEQ-GRIR, 1996

Couture Gagnon A., « La gouvernance multiniveau dans les nations minoritaires : le cas du Québec-Canada et de la Catalogne-Espagne », *Télescope*, vol.19, n°1, 2013, p. 156-175.

Crewe I., Day N., Fox A., *The British Electorate, 1963-1987 : a Compendium of Data from the British Election Studies*, Cambridge University Press, 1991

Crowley M.J. « Wales, nationalist protest, 19th century », dans Ness I. (dir.) *International Encyclopedia of Revolution and Protest*, Blackwell Publishing, 2009, p.3497-3501

Crozier M., *La société bloquée*, Paris, Seuil, 1970

CURAPP, *Discours et idéologies*, Paris, PUF, 1980

Daigle G., Rocher G. (dir.), *Le Québec en jeu. Comprendre les grands défis*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1992

Dandurand L., « Réflexion autour du concept d'innovation sociale, approche historique et comparative », *Revue française d'administration publique*, 2005/3, n°115, p.377-382

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

Decrop G., Gilbert C., « L'usage des politiques de transition : le cas des risques majeurs », *Politiques et management public*, vol. 11 n° 2, 1993. La modernisation de la gestion publique : les leçons de l'expérience - Actes du Cinquième Colloque International Paris - 26/27 mars 1992 (Deuxième partie), p.143-157

Delamarre A., « Les acteurs, les cadres et les modes d'intervention de l'aménagement du territoire », dans Caro P., Dard O., Daumas J-C. (dir.), *La politique d'aménagement du territoire. Racines, logiques et résultats*, Rennes, PUR, 2002, p.89-102

Denham A., *British Think-Tanks And The Climate Of Opinion*, Routledge, 1998, p.22.

De Noblet J., « Le futur n'est plus ce qu'il était » dans Corn J.J. (dir.) *Rêves de futur*, dossier spécial, revue *Culture technique*, n°28, 1993, p.8-14

Denoël F., *François Perroux*, Lausanne, Éditions L'Âge d'Homme, 1990

Deschaux-Beaume D., « Questionnements socio-historiques sur une ingénierie de gouvernement » dans *Histoire organisationnelle et scientifique d'un laboratoire de recherche : le CERAT (1963-2003)*, Sciences Po Grenoble, 2005, p.2-16

Des Lauriers J., « Représentations gouvernementales de la décentralisation », dans Solidarité rurale du Québec (dir.), *Pour une décentralisation démocratique*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2006, p.21-35.

Desportes M., Picon A., *De l'espace au territoire. L'aménagement en France, XVIe – XXe siècles*, Paris, Presses de l'école nationale des Ponts et Chaussées, 1997

Desrosières A. *Pour une sociologie de la quantification. L'argument statistique II*, Paris, Presses des Mines, 2008

Desrosières A., « Le territoire et la localité – Deux langages statistiques », *Politix*, n°25, 1994

De Waele J-M., Magnette P. (dir.) *Les démocraties européennes*, Paris, Armand Colin, 2010

Dezalay Y., Garth B. G., (dir.), *Global Prescription : The Production, Exportation, and Importation of a New Legal Orthodox*y, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 2002

Dickson O., *La Révolution Tranquille : période de rupture ou de continuité ?*, Mémoire de maîtrise en science politique, Université du Québec à Montréal, 2009

Dimitriou H., Thompson R., (dir.), *Strategic Planning for Regional Development in the UK. A Review of Principles and Practices*, Londres, Routledge, 2007

Dion L., *La Révolution déroulée, 1960-1976,* Montréal, Boréal, 1998

Dobuzinskis L., Howlett M., Laycock D., *Policy Analysis in Canada : The State of the Art*, Toronto, University of Toronto Press, 2007

Dodier R., Rouyer A., Séchet R., (dir.), *Territoires en action et dans l'action*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2007

Donald J., Hall S. (dir.), *Politics and Ideology*, Milton Keynes, Open University Press, 1986

Dormard S., « Le Nord-Pas-de-Calais au début des années 1970 : de la conversion industrielle à la reconversion régionale », dans Comité d'Histoire, Hors-série *Les établissements publics régionaux*, Revue *Pour Mémoire*, décembre 2012, p.69-103

Douay N., Lewis P., Trépanier M.O., « Le modèle québécois d'aménagement du territoire à l'heure des bilans », dans Augustin J-P., (dir.), *Villes québécoises et renouvellement urbain depuis la Révolution Tranquille*, Pessac, Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, 2010, p.225-242

Douay N., « La planification métropolitaine montréalaise à l'épreuve du tournant collaboratif », dans Gauthier M., Gariépy M., Trépanier M-O., (dir.), *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme. Planification territoriale, débat public et développement durable*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2008, p.109-136.

Douglas M., *Comment pensent les institutions*, Paris, La Découverte, col. Poche, 2004

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

Drouard A., « La Fondation française pour l'étude des problèmes humains et l'organisation de la recherche en sciences sociales en France », *Cahiers pour l'histoire du CNRS*, 9 – 1990

Drouard A., « Les trois âges de la Fondation française pour l'étude des problèmes humains », *Population*, 38e année, n°6, 1983

Duanmu M., Tertrais H., (dir.), *Temps croisés,* t.1, Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 2010

Ducharme M., « Penser le Canada : la mise en place des assises intellectuelles de l'État canadien moderne (1838-1840) », *Revue d'histoire de l'Amérique française,* vol. 56, n°3, 2003, p.357-386

Dugas C., *Les Régions Périphériques : Défi Au Développement du Québec*, Presses de l'Université du Québec, 1983

Dugas C., « Le développement régional de l'Est-du-Québec de 1963 à 1972 », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 17, n°41, 1973, p.283-316

Dumont G-F., *Les régions et la régionalisation en France*, Paris, Ellipses, 2004

Dumoulin L., Saurugger S., « Les Policy Transfer Studies : analyse critique et perspectives », *Critique internationale*, vol.3, n°48, 2010, p.9-24

Dupuis J., « Organismes fédéraux de développement économique régional », *Étude Générale*, Bibliothèque du Parlement, Ottawa, Publication n°2011-05-F , mars 2011, révisée le 25 septembre 2014

Dupuy C., Pollard J., « La comparaison de politiques publiques infranationales : méthodes et pratiques », *Revue internationale de politique comparée*, vol.19, n°2, 2012, p.7-14.

Duran P., Thoenig J-C., « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 46ème année, n°4, 1996, p.580-623

Durocher R., « Révolution Tranquille », *The Canadian Encyclopedia*, publié le 30/07/2013, modifié le 04/03/2015, [en ligne], URL : http://www.encyclopediecanadienne.ca/fr/article/revolution-tranquille/

Durkheim E., *Les formes élémentaires de la vie religieuse,* Paris, PUF, Quadrige, [1912] 2008

Elias N., *La dynamique de l'Occident*, Paris, Calmann-Lévy, Col. Agora, Pocket [1975] 2007

Esping-Andersen G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, Polity Press & Princeton, Princeton University Press, 1990

Esping-Andersen G., *Politics against market. The social democratic road to power*, Princeton, Princeton University Press, 1985

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

Faure A., « Les politiques locales, entre référentiels et rhétoriques », dans Faure A., Pollet G., Warin P. (dir.) *La construction du sens dans les politiques publiques. Débat autour de la notion de référentiel*, Paris, L'harmattan, [1995] 2011, p.69-83

Faure A., Leresche J-P., Muller P., Nahrath S. (dir.) *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, 2007

Faure A., Douillet A-C., (dir.), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2005

Favreau L., Robitaille M., Tremblay D. (dir.) *Quel avenir pour les régions ?* Hull, Université du Québec en Outaouais, 2002

Featherstone K., Radaelli C., (dir.), *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, 2003

Fialaire J., « La répartition des compétences entre État et collectivités territoriales dans l'éducation, la culture et les sports », *Revue française d'administration publique*, 2015/4, n° 156, p.1065-1076

Fischer F., *Reframing Public Policy. Discursive Politics and Deliberative Pratices*, Oxford, Oxford University Press, [2003] 2012

Fischer F., Forester J. (dir.), *The Argumentative turn in policy analysis and planning*, Durham/Londres, Duke University Press, 1993

Fleischer J., « Power Resources of Parliamentary Executives: Policy Advice in the UK and Germany », *West European Politics*, Vol.32, n°1, 2009, p.196-214

Fortier I., « La modernisation de l'État québécois : la gouvernance démocratique à l'épreuve des enjeux du managérialisme », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 22, n° 2, 2010, p. 35-50.

Foucault M., *Sécurité, territoire, population. Cours au collège de France 1977-1978*, Paris, Gallimard-Seuil, col. Hautes Études, 2004

Fourastié J., *Les Trente Glorieuses, ou la Révolution invisible de 1946 à 1975*, Paris, Fayard, 1979

Fournis Y., Kernalegenn T., « Les idéologies du territoire en Bretagne (1972-1984) : Les mouvements culturels et écologiques face aux institutions régionales » dans Le Bart C., Pasquier R., Arnaud L., (dir.), *Idéologies et action publique territoriale : La politique change-t-elle encore les politiques ?,* Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2007, p.177-196

Fournis Y., *Les régionalismes en Bretagne : la région et l'État (1955-2000),* Peter Lang, 2006

Fournis Y., *Les régionalismes en Bretagne. Structures et dynamiques des répertoires d'action 1950-2000*, Université de Rennes 1, thèse de doctorat, 2004

Fourny M-C., Denizot D., « La prospective territoriale, révélateur et outil d'une action publique territorialisée », dans Dodier R., Rouyer A., Séchet R., *Territoires en action et dans l'action*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2007, p. 29-44

Fourquet F., *Les comptes de la puissance. Histoire de la comptabilité nationale et du plan*, éditions Encres-Recherches, 1980

Fraisse R., « Le partage de l'avenir », dans Ihl O. (dir.), *Les « sciences » de l'action publique*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2006

François B., *Le régime de la Cinquième République*, Paris, La Découverte, 1998

Frank R., « Le futur en question : les changements du régime d'historicité depuis les années 1970 », dans Duanmu M., Tertrais H., (dir.), *Temps croisés,* t.1, Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 2010, p.37-48

Frinault T., *Le pouvoir territorialisé en France*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2012

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

Gagné A., « La gouvernance publique, le nouveau management public, la territorialité et les politiques publiques », dans Lafontaine D., Jean B. (dir.), *Territoires et fonctions. Tome 1 : Des politiques aux théories : Les modèles de développement régional et de gouvernance en débats*, Université du Québec à Rimouski (CRDT et GRIDEQ), 2005, p.85-87.

Gagnon A-G., Noël A., *L'espace québécois*, Montréal, Les Éditions Québec/Amérique, 1995, Édition électronique de l'Université du Québec à Chicoutimi, 2007

Gagnon A., « Ascendance politique et dynamismes régionaux au Québec », *International Review of Community Development*, n°13, printemps 1985, p.87-94

Gauchet M., *Le désenchantement du monde. Une histoire politique de la religion*, Paris, Gallimard, [1985] 2012.

Gaudin J-P., *Gouverner par contrat*, Paris, Presses de Sciences Po, 2ème édition, 2007

Gauthier M., Simard L., « Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement du Québec : genèse et développement d'un instrument voué à la participation publique », dans *Télescope*, Québec, vol.17, n°1, 2011, p.39-67.

Gauthier M., Gariépy M., Trépanier M-O., (dir.), *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme. Planification territoriale, débat public et développement durable*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2008

Gaxie D., « Remarques sur le comparatisme, le franco-centrisme et quelques autres sujets topiques », *Palaestra*, vol.3, n°9, 1997.

Gazibo M., Jenson J., *La politique comparée. Fondements, enjeux et approches théoriques*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, [2004] 2015

Germain A., Hamel P., « L'autonomie des collectivités locales : entre crise et changement », *International Review of Community Development*, n°13, printemps 1985, p.35-45

Gervais A., « D'où vient l'expression Révolution Tranquille ? », *Bulletin d'histoire politique*, vol.6, n°2, 1998, p.115-122

Girard G., Graves M. (dir.), *Europe unie, le Royaume désuni ?*, Actes du colloque international de Brest, 4-5 janvier 2000

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

Giraud M., *Histoire du Canada*, Paris, Presses Universitaires de France, Col. Que sais-je ?, 1981

Godin P., *René Lévesque, l'homme brisé*, Montréal, Boréal, 2005

Gonod P.F, Gurtler J.L, *Évolution de la prospective*, *Revue OCL*, vol.9, n° 5, 2002, [en ligne], URL: http://www.intelligence-complexite.org/fileadmin/docs/gonod2_210604.pdf

Gosselin P-E., *Étienne Parent,* Montréal, Éditions Fides, 1964. Disponible en ligne sous le titre *Étienne Parent (1802-1874). Textes choisis et présentés par Paul-Eugène Gosselin*, Les classiques des sciences sociales, Université du Québec à Chicoutimi, 2006

Gow J.I., « L'État et l'administration publique au Québec en 1960 », communication présentée lors de la Conférence de l'École Nationale d'Administration Publique sur « L'État et l'administration publique dans la construction de la modernité au Québec », 23-24 mars 1994

Gow J.I., *Histoire de l'administration publique québécoise 1867-1970*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1986

Gow J.L. « Une fonction publique capable de soutenir un État stratège », dans Côté L., Lévesque B., Morneau G. (dir.), *État stratège et participation citoyenne*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2009, p.118.

Gravier J-F. *Paris et le désert français. Décentralisation, équipement, population*. Paris, Le Portulan, 1947.

Grawitz M., Leca J. (dir.), *Traité de science politique*, Tome 1, Paris, PUF, 1985

Grémion C., « Le général De Gaulle, la régionalisation et l'aménagement du territoire », dans Institut Charles De Gaulle, *De Gaulle en son siècle*, Paris, Plon et La Documentation française, 1992, p.483-502

Grémion P., « Regards sur la diplomatie américaine des idées pendant la Guerre Froide », *Communisme*, n°62-63, 2000, p. 57-84

Grémion, P., *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Seuil, Paris, 1976

Grenard F., « L'administration du contrôle économique en France, 1940-1950 », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 2010/2, n°57/2, p.132-158

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

Guay P-Y., *Introduction à l'urbanisme : approches théoriques, instruments et critères*, Mont-Royal, Mudulo, 1987

Guéhenno J-M, *La fin de la démocratie*, Paris, Flammarion, 1993

Guery A., « L'historien, la crise et l'État », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*. 52e année, n°2, 1997, p.233-256

Guiader V., *Socio-histoire de la prospective : la transformation d'une entreprise réformatrice en expertise d'Etat*, Thèse de doctorat en science politique, Université de Paris IX, 2008

Guillaume P., « Un projet : la « Nouvelle société » », dans Lachaise B., Le Béguec G., Sirinelli J-F., *Jacques Chaban-Delmas en politique*, Presses Universitaires de France, 2007, p.183-199

Guillaume P., « L'État Providence en question », *Vingtième siècle. Revue d'histoire,* n°69, janvier-mars 2001, p.43-50

Guindon H. « The modernization of Quebec and the legitimacy of the Canadian state », *The Canadian Review of Sociology and Anthropology*, 15/2, 1978, p.227-245

Guindon H., « La modernisation du Québec et la légitimité de l'État canadien », *Recherches sociographiques*, vol.18, n° 3, 1977, p. 337-366

Gunton T.I., *The evolution of town and regional planning in Canada : 1900-1960*, Thèse de doctorat, Université de Colombie-Britannique, 1981

Habermas J. *Une époque de transition. Écrits politiques 1998-2003*, Paris, Fayard, 2005

Hague R., Harrop M., *Comparative government and politics. An introduction*, Palgrave Macmillan, 2ème édition, [1982] 1987

Hall P. « Evolution of strategic planning and regional development », dans Dimitriou H., Thompson R. (dir.), *Strategic Planning for Regional Development in the UK. A Review of Principles and Practices*, Londres, Routledge, 2007, p. 10-25

Hall P., Taylor R., « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, vol.47, 3-4, 1997, p.469-496

Hall P., « Policy Paradigms, Social Learning and the State. The case of economic policymaking in Britain », *Comparative Politics*, 1993, p.275-296.

Hall S., « The « Third Way » revisited : « New » Labour, Spatial Policy and the National Strategy for Neighbourhood renewal », *Planning, Practice & Research*, vol.18, n°4, November 2003

Hall S., « Introduction », dans Donald J., Hall S. (dir.), *Politics and Ideology*, Milton Keynes, Open University Press, 1986, p.IX-X.

Hamelin L-E., « Un réseau France-Québec de géographie universitaire au milieu du XXe siècle », *Cahiers de géographie du Québec*, 2011 [en ligne] http://www.cgq.ulaval.ca/textes/Hamelin.pdf

Harley J.B., Woodward D. (dir.), *The history of cartography*, vol. 3, « The cartography in the European Renaissance », University of Chicago Press, 1987

Harris N., « « Make no little plans » : planning in Wales 1945-1996 », The Roayl Town Planning Institute, 2014, http://www.rtpi.org.uk/media/1036186/make_no_little_plans_summer_2014.pdf

Harris C.C., *Redundancy and Recession in South Wales*, Blackwell, 1987

Hartog F., « Patrimoine et histoire : les temps du patrimoine », dans Andrieux J-Y. *Patrimoine et Société*, PUR, Rennes, 1998, p.3-17

Hassenteufel P., *Sociologie politique : l'action publique*. Paris, Armand Colin, 2008

Hassenteufel P., « Deux ou trois choses que je sais d'elle. Remarques à propos d'expériences de comparaisons européennes », dans CURAPP, *Les méthodes au concret* , Paris, PUF, 2000, p. 105-124

Hassenteufel P., Rasmussen J., « Le(s) territoire(s) entre le politique et les politiques. Les apports de la science politique », dans Pagès D., Pélissier N. *Territoires sous influence*, Paris, L'Harmattan, 2000, tome 1, p.59-61.

Haughton G., Allmendinger P., Counsell D., Vigar G., *The New Spatial Planning. Territorial management with soft spaces and fuzzy boundaries*, Routledge, 2010

Haughton G., Allmendinger P., « The soft spaces of local economic development », *Local Economy,* 2008.

Haughton G., Counsell D., *Regions, Spatial Strategies and Sustainable Development*, Routledge, 2004

Hayward J., « Incorporer la périphérie : l'essor et la chute de la régionalisation fonctionnelle en France », *Pouvoirs*, n°19, 1981, p.103-118

Healey P., *Collaborative planning. Shaping places in fragmented societies*, Vancouver, UBC Press, 1997.

Healey P., « Planning through debate : the communicative turn in planning theory », dans Fischer F., Forester J. (dir.), *The Argumentative turn in policy analysis and planning*, Durham/Londres, Duke University Press, 1993, p.233-253.

Heap D., *The Land and the Development*, Londres, Stevens & Sons, 1975

Heley J. « Soft spaces, fuzzy boundaries and spatial governance in post-devolution Wales », *International journal of urban and regional research*, 2012

Henderson L.,*Writing Wales : Welsh Historians and the Search for Welsh Identity, 1970-1997*. Thèse de doctorat, Queensland University of Technology, 2007

Hennessy P., « Britain in the 50s : Consensus or Conflict ? », conférence à *the British Academy for Humanities and Social Sciences*, 19 février 2008. Disponible en ligne. URL : http://www.britac.ac.uk/perspectives/0802britainin50s-1.cfm

Henry L., « Passé, présent et avenir en démographie », *Population*, vol.27, n°3, 1972, p.383-396

Herbert R., « Economic Trends – The first fifty years », *Economic Trends*, n°600, Office for National Statistics, 2003, p.35-38

Hobbes T., *Léviathan. Traité de la matière, de la forme et du pouvoir de la république ecclésiastique et civile*, [1651] Paris, Dalloz, 1999

Hobsbawm E., *Nations et nationalisme depuis 1780*, Paris, Gallimard, col. Folio Histoire, [1990] 2010

Hoffmann S., Kindleberger C.P., Wylie L., Pitts J.R., Duroselle J-P., Goguel F., *A la recherche de la France,* Cambridge, Havard University Press / Paris, Seuil, 1963

Hooghe L., Marks G., « Unraveling the Central State, but how ? Types of Multi-level Governance », *American Political Science Review*, vol.97, n°2, 2003, p.233-243

Hooghe L., Marks G. (dir.), *Multi-level Governance and European integration*, Rowman and Littlefield, Boulder, 2001

Horgan G. W., « Devolution and Intergovernmental relations : the emergence of intergovernmental affairs agencies », *Public Policy and Administration*, vol.18, n°3, 2003, p.12-24.

Houée P., *Les politiques de développement rural, des années de croissance au temps d'incertitude*, Paris, INRA, Economica, 1989

Houée P., Cloerec G., (dir.), *Régionalisation à l'essai. Politiques de l'Établissement Public Régional de Bretagne (1974-1983)*. Rennes , INRA, 1984

Houée P., « Animation et développement micro-régional en milieu rural français », *Économie rurale*, n°99-100, dossier « Le développement agricole en France », 1974, p.41-51

Hubert R., « Étude sommaire de la représentation du temps dans la religion et la magie », *Mélanges d'histoire des religions*, Paris, Alcan, 1909

Hulbert F., « Réforme municipale au canada et au Québec : la recomposition géopolitique des agglomérations », *Norois* [En ligne], vol.2, n°199, 2006

Hunt J., Minto R., « Between intergovernmental relations and paradiplomacy: Wales and the Brexit of the regions », *The British Journal of Politics and International Relations*, July 2017

Ihl O. (dir.), *Les « sciences » de l'action publique*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2006

INSEE, « La Bretagne entre dans la tourmente économique », Synthèse régionale, *Octant* n°116, juin 2009

Institut Charles De Gaulle, *De Gaulle en son siècle*, Paris, Plon et La Documentation française, 1992

Jacob S., « L'accroissement du rôle de l'État et la mutation des savoirs experts. Perspective historique » dans Jacob S., Genard J-L., (dir.) *Expertise et action publique*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2004, p.15-28

Jacob S., Genard J-L., (dir.), *Expertise et action publique*, Bruxelles, éditions de l'Université de Bruxelles, coll. « Sociologique politique », 2004

Jacob S., Genard J-L., « L'État et les savoirs experts : la production cognitive en mutation », dans Jacob S., Genard J-L., (dir.), *Expertise et action publique*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2004, p.7-12

Jalbert L., *L'État interventionniste de providence canadien en perspective*, Université du Québec à Montréal, Col. « Cahiers du GRÉTSÉ », n°9, 1992

Jaume L., « L'État républicain selon De Gaulle », *Commentaire*, n°51, automne 1990, p.523-532

Jégouzo Y., « Les compétences « aménagement du territoire et urbanisme » : quelle décentralisation ? », *Revue française d'administration publique*, 2015/4 , n° 156, p.1049-1054

Jenkins G., « The Welsh Outlook 1914-1933 », *National Library of Wales Journal*, 24 IV, 1986

Jenson J., « Different but not exceptional : Canada's permeable Fordism », *The Canadian Review of Sociology and Anthropology*, vol.26, n°1, 1989, p.69-94

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

Johnes M., *Wales since 1939*, Manchester, Manchester University Press, 2012

Jonas H., *Le Principe de responsabilité. Une éthique pour la civilisation technologique*, [1979], traduction de J. Greisch, Paris, Flammarion, 1990

Jones J.B., « Changes to the government of Wales, 1979-1997 », dans Jones J.B., Balsom D., (dir.), *The Road to the National Assembly for Wales*, University of Wales Press, 2000, p.19.

Jones J.B., Balsom D., (dir.), *The Road to the National Assembly for Wales*, University of Wales Press, 2000

Jones K., « Fifty Years of Economic Research: a Brief History of the National Institute of Economic and Social Research 1938-88 », *National Institute Economic Review*, May 1988

Jousse E., *Réviser le marxisme ? D'Édouard Bernstein à Albert Thomas, 1896-1914*, Paris, L'Harmattan, 2007

Julien P-A., *Planification et domination au Québec*, Louvain, Université catholique de Louvain, Trois-Rivières, Imprimerie Saint-Patrice, 1977

Jutras J., *Le conseil régional de l'Est du Québec. Une analyse de cet organisme de consultation issu de l'idéologie de la participation*, Université du Québec à Rimouski, GRIDEQ, n°8, 1981

Kagan R.L., Schmidt B., « Maps and the Early Modern State : Official Cartography » dans Harley J.B., Woodward D. (dir.), *The history of cartography*, vol. 3, « The cartography in the European Renaissance », University of Chicago Press, 1987, p.661-679

Koenig C., *De l'État contrit à l'État stratège*, Montréal, Cahiers du CETAI, n°95 – 18, 1995

Keating M., *The new regionalism in western Europe. Territorial restructuring and Political change,* Edward Elgar Publishing, [1998] 2003

Kernalegenn T., « Le réveil des revendications régionalistes et nationalitaires au tournant des années 1968 : analyse d'une «vague» nationale », *Fédéralisme Régionalisme* [En ligne], La vague nationale des années 1960-1970. Regards croisés sur le Canada et l'Europe, vol.13, [2011], 2013

Kooiman J., *Governing as Governance*, Londres, Sage, 2003

Lachaise B., Le Béguec G., Sirinelli J-F., *Jacques Chaban-Delmas en politique*, Presses Universitaires de France, 2007

Lackenbauer P.W., « Canadian Arctic Sovereignty and Security : Historical Perspectives », *Calgary Papers in Military and Strategic Studies*, University of Calgary, Occasional Paper n°4, 2011

Lafontaine D., Jean B. (dir.), *Territoires et fonctions. Tome 1 : Des politiques aux théories : Les modèles de développement régional et de gouvernance en débats*, Université du Québec à Rimouski (CRDT et GRIDEQ), 2005

Lafontaine D. (dir.) *Choix publics et prospective territoriale. Horizon 2025. La Gaspésie : futurs anticipés*, Rimouski, UQAR-GRIDEQ, 2001

Laforest G., « L'esprit de 1982 », dans Balthazar L., Laforest G., Lemieux V., (dir.), *Le Québec et la restructuration du Canada, 1980-1992*, Sillery, Les éditions du Septentrion, 1991, p.149-163

Lagroye J., « La légitimation », dans Grawitz M., Leca J. (dir.), *Traité de science politique*, Tome 1, Paris, PUF, 1985, p .395-467.

Lahire B. (dir.), *Le Travail sociologique de Pierre Bourdieu. Dettes et critiques*, Paris, La Découverte, col. Poche, 2001.

Lamonde Y., *Signé Papineau, la correspondance d'un exilé*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2009

Lamonde Y., « Conscience coloniale et conscience internationale dans les écrits publics de Louis-Joseph Papineau (1815-1839) », *Revue d'histoire de l'Amérique française*, vol. 51, n°1, 1997, p.3-37

Lardon S., Noucher M., (dir.), dossier « Prospective territoriale participative », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 60, n°170, Septembre 2016

Lascoumes P., Simard L., « L'action publique au prisme de ses instruments », *Revue Française de Science Politique*, vol.61, n°1, février 2011

Lascoumes P., Le Galès P., *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Science Po, 2004

Latouche D., « La vraie nature de la Révolution Tranquille », *Revue canadienne de science politique*, vol.7, n°3, 1974, p.525-536

Latour B., *Nous n'avons jamais été modernes. Essai d'anthropologie symétrique*, Paris, La Découverte, 1991.

Lavallée A., « La démarche prospective en France et au Québec : quelques points de repères », dans Lafontaine D. (dir.) *Choix publics et prospective territoriale. Horizon 2025. La Gaspésie : futurs anticipés*, Rimouski, UQAR-GRIDEQ, 2001, p.295-300

Le Bart C., *L'individualisation*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008

Le Bart C., Pasquier R., Arnaud L., (dir.), *Idéologies et action publique territoriale : La politique change-t-elle encore les politiques ?,* Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2007

Le Berre S., « Sénat », dans Kada N., Pasquier R., Courtecuisse C., Aubelle V., *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Paris, Berger-Levrault, 2017, p.942-946

Lecours A., « L'approche néo-institutionnaliste en science politique : unité ou diversité ? », *Politique et sociétés*, vol.21, n°3, 2002, p.1-19

Le Galès P., *Le retour des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, [2003] 2011

Le Goff J., *Faut-il vraiment découper l'histoire en tranches ?*, Paris, Seuil, 2014.

Lehingue P., « Le discours giscardien », dans CURAPP, *Discours et idéologies*, Paris, PUF, 1980, p.75-179

Leibfried S., Zürn M., (dir.), *Transformations of the State ?*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005

Leigh A., « Thinking Ahead : Strategic Foresight and Government », *Australian Journal of Public Administration*, vol.62, n°2, 2003, p.3-10

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

Lenormand P., *L'ingénierie territoriale à l'épreuve des observatoires territoriaux : analyse des compétences des professionnels du développement dans le massif pyrénéen,* Thèse de doctorat, Université de Toulouse 2 Le Mirail, 2011

Leruez J., *Le système politique britannique. De Winston Churchill à Tony Blair*, Paris, Armand-Colin, 2nd édition, 2001

Leruez J., *Le phénomène Thatcher*, Bruxelles, Complexe, 1991

Lesage J., *Lesage s'engage*, Montréal, Les Éditions politiques, 1959

Lévesque B., « Le modèle québécois et le développement régional et local : vers le néolibéralisme et la fin du modèle québécois ? », Montréal, *Les Cahiers du CRISES*, col. Working Papers, n°0405, 2004

Lévesque B., « Le développement régional et local, avant et après la mondialisation », dans Favreau L., Robitaille M., Tremblay D. (dir.) *Quel avenir pour les régions ?* Hull, Université du Québec en Outaouais, 2002, p.153-184

Lévesque J., *La planification (régionale?) du territoire : le cas des MRC québécoises*, Mémoire de maîtrise de géographie, Université du Québec à Montréal, 2012

Lévi-Strauss C., *La Pensée sauvage,* Paris, Pocket, coll. Agora, [1962] 1990

Levitas R., « Community utopia and New Labour », *Local Economy*, n°15, 2000, p.188-197.

Lipietz A., *Choisir l'audace. Une alternative pour le XXIème siècle*, Paris, La Découverte, 1989.

Lloyd T. A., « Aberystwyth of the Future », *Transactions and archaeological record,* Cardiganshire Antiquarian Society, vol.5, 1927, p.69-77

Loncle P., Petitjean F., « Le pays, échelon opérationnel de santé publique en Bretagne ? », École Nationale de la Santé Publique, Groupe n°24, Rennes, 2005

Louargant S., Denizot D. « Les réseaux de la prospective à l'aune du développement territorial », dans Bleton-Ruget A., Commerçon N., Vanier M., *Réseaux en question : utopies, pratiques et prospectives*, Institut de recherche du Val-de-Saône Mâconnais, 2010, p.219-230

Lyall C., Tait J., « Foresight in a multi-level governance structure : policy integration and communication », *Science and public policy*, vol.31, n°1, 2004, p.27-37.

McGann J.G., Weaver R.K., *Think Tanks and Civil Societies. Catalysts for Ideas and Action*, New Brunswick-Londres, Transaction Publishers, 2009

Mackintosh J.P., *The Devolution of Power,* Harmondsworth, Penguin Books, 1968

Mainguy Y. « La création de l'ISEA », dans Denoël F., *François Perroux*, Lausanne, Éditions L'Âge d'Homme, 1990, p.175-183

Marcou G., « L'État, la décentralisation et les régions », *Revue française d'administration publique*, 2015/4, n°156, p. 887-906

Marcou G., « Développement économique : la région, chef de file ? », *Revue française d'administration publique*, 2015/4, n° 156, p.1037-1048

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

Marsh A.J., *Protest, Dissatisfaction and Change, 1973-1974*, Social Science Research Council. Survey Unit, 2014

Martray J., *20 ans qui transformèrent la Bretagne. L'épopée du CELIB*, Paris, éditions France-Empire, 1983

Massardier G., *Expertise et aménagement du territoire. L'État savant*, Paris, L'Harmattan, 1996

Massardier G., « Les savants les plus "demandés". Expertise, compétences et multipositionnalité. Le cas des géographes dans la politique d'aménagement du territoire », *Politix*, vol.9, n°36, 4e trimestre 1996, p.163-180

Massicotte G. (dir.), *Sciences du territoire. Perspectives québécoises*, Presses de l'Université du Québec, 2008

Massicotte G., Caron A., Dupuis C., « Trois chantiers pour l'avenir », revue *Municipalité*, Ministère des affaires municipales et de la métropole, Québec, 2000

Mathieu E., Scuiller S., « La vie politique en Bretagne depuis la Seconde guerre mondiale », *L'Ouest en mémoire*, *Fresques de l'INA*, Institut National de l'Audiovisuel. Disponible en ligne. Consulté le 22/07/2016 URL : http://fresques.ina.fr/ouest-en-memoire/parcours/0002/la-vie-politique-en-bretagne-depuis-la-seconde-guerre-mondiale.html

Mazangol C., « L'aménagement du territoire entre l'ambition et le renoncement », *Revue Interventions économiques* [En ligne], n°28, 2002

Mcdowall D.,Hillmer N., « Conference Board Of Canada » *The Canadian Encyclopedia, Historica Canada*, Toronto, [En ligne] 2006.

Mendoza X., Vernis A., « The changing rôle of governments and the emergence of the rational state », *Corporate Governance*, vol.8, n°4, 2008, p.389-396.

Merrien F-X., *L'État Providence*, Paris, Presses Universitaires de France, Col. Que sais-je ?, 2007

Mévellec A., Gauthier M., Chiasson G., « Penser le territoire québécois : différenciation territoriale et pratiques scientifiques » dans Douillet A-C., Faure A., Halpern C., Leresche J-P., *L'action publique locale dans tous ses états. Différenciation et standardisation*, Paris, L'Harmattan, 2012, p.77-86

Mévellec A., Gauthier M., Chiasson G., « La territorialisation à l'épreuve des grands espaces : quel usage de la territorialisation de l'action publique au Québec et au Canada ? », Communication dans le cadre du Congrès de l'Association Française de Science Politique, 2009

Migue J-L. *Etatisme et déclin du Québec. Bilan de la Révolution tranquille*, Montréal, Editions Varia, 1999

Minois G., *Histoire de l'avenir, des Prophètes à la prospective*, Paris, Fayard, 1996

Mitchell J., *Devolution in the UK*, Manchester, Manchester University Press, [2009] 2011

Moïsi D. (dir.), *L'Historien entre l'ethnologue et le futurologue*, Actes du séminaire international de Venise, avril 1971, Paris-La Haye, 1972

Monière D., *Le développement des idéologies au Québec des origines à nos jours*, Montréal, Éditions Québec-Amérique, 1977

Monot J-L., *L'Établissement Public Régional de Bretagne,* thèse de doctorat de droit public, Université de Paris 1, 1979

Moore B., *Les origines sociales de la dictature et de la démocratie*, Paris, Maspéro, 1969

More T., *L'Utopie ou Le Traité de la meilleure forme de gouvernement,* [1516] Paris, GF Flammarion,1987

Morgan K., « The challenge of polycentric planning : Cardiff as a Capital City Region ? », *Papers in Planning*, n°185, Cardiff School of city and regional planning, Cardiff University, 2006

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

Morgan K.O., *Rebirth of a Nation : A History of Modern Wales*, Oxford University Press, 1981

Morgan K.O., « Welsh nationalism. The historical background », *Journal of Contemporary History,* « Nationalism and Separatism », vol. 6, n°1, 1971, p.153-172

Morrisson B., « The Progress of Structure Planning in England and Wales », *Built Environment*, Vol. 4, n°4, 1978, p.328-331

Moscovitch A., « Évolution de l'État providence au Canada » dans « État providence », *The Canadian Encyclopedia*, 2006, [en ligne], publié le 07/02/2006, modifié le 13/08/2015, URL : http://www.encyclopediecanadienne.ca/fr/article/etat-providence/

Motte A., *La notion de planification stratégique spatialisée en Europe (1995-2005)*, Lyon, collection Recherches, PUCA, 2006

Mougel F-C., *La Grande-Bretagne contemporaine*, Paris, PUF, 2006

Muller P., « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol.50, n°2, 2000, p.189-207

Nay O., Smith A., (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris Economica, 2002

Ness I. (dir.) *International Encyclopedia of Revolution and Protest*, Blackwell Publishing, 2009

Nora P. (dir.), *Les lieux de mémoire*, Paris, Gallimard, 1984-1986

Norrie K., Owram D., Emery J.C.H., *A History of the Canadian Economy*, Toronto, Nelson, 2008

Ohmae K., *The End of the Nation-State: the Rise of Regional Economies*, New York, Simon and Schuster Inc., 1995

O'Neill M., *Devolution and British Politics*, Harlow/London, Pearson Longman, 2004

Osmond J., Balsom D., *The National Question Again, Welsh Political Identity in the 1980s*, Gomer Press, Llandysul, 1985

Ottmann L., Raveneau J. (dir.), *Utilisation du sol des principales agglomérations du Québec*, Québec, OPDQ, 1973-1975

Ozouf-Marignier M-V., « Département », dans Kada N., Pasquier R., Courtecuisse C., Aubelle V., (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Paris, Berger Levrault, 2017, p.401-407

Pageau M. « 20 ans de concertation », *Municipalité*, Québec, Ministère des affaires municipales et de la métropole, Les Publications du Québec, décembre-janvier 2000

Pagès D., Pélissier N., (dir.), *Territoires sous influence*, tome 1 et 2, Paris, L'Harmattan, 2000

Pagès D., « La fabrique de nouvelles fictions territoriales : une dérive possible de la communication politique ? », dans Pagès D., Pélissier N., (dir.), *Territoire sous influences*, Tome 2, Paris, L'Harmattan, 2000, p.85.

Paquin S., « La paradiplomatie identitaire : Le Québec, la Catalogne et la Flandre en relations internationales », *Politique et Sociétés*, vol. 23, n°2–3, 2004, p.203-237.

Parizeau J., « La politique économique nationale et la Commission Gordon », *L'Actualité économique*, vol.32, n°4, 1957

Parsons T., « On the concept of political power », réédité dans Parsons T. *Politics and social strucutre*, New York, Free Press, 1969

Pasquier R., « Région », dans Kada N., Pasquier R., Courtecuisse C., Aubelle V. (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Paris, Berger Levrault, 2017, p.895-899

Pasquier R., « Crise économique et différenciation territoriale. Les régions et les métropoles dans la décentralisation française », *Revue internationale de politique comparée*, 2016/3, vol.23, p.327-353

Pasquier R., « Gouvernance territoriale : quelles articulations entre régions et métropoles ? », *Pouvoirs Locaux*, n°96, avril 2013, p.37

Pasquier R., *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2012

Pasquier R, « Quand le local rencontre le global : contours et enjeux de l'action internationale des collectivités territoriales », *Revue française d'administration publique,* vol.1, n° 141, 2012, p.167-182

Pasquier R., « Les régions et les territoires locaux », dans Pasquier R., *La capacité politique des régions : Une comparaison France/Espagne,* Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2004, p.161-204

Pasquier R., *La capacité politique des régions : Une comparaison France/Espagne,* Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2004

Pasquier R., « Modèles régionaux d'action collective et négociation de l'action publique en France : une comparaison Bretagne/Centre », dans Trom D., Laborier P., (dir.), *Historicités de l'action publique*, CURAPP, Presses Universitaires de France, 2003, p.137-158.

Pasquier R., « La régionalisation française revisitée : fédéralisme, mouvement régional et élites modernisatrices (1950-1964), *Revue française de science politique,* 53 (1), 2003, p.101-125

Pasquier R., *La capacité politique des régions. Une comparaison France-Espagne*, Thèse de doctorat en science politique, Université de Rennes 1, 2000

Pasquier R., Guigner S., Cole A. (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2011

Pasquier R., Simoulin V., Weisbein J., (dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, LGDJ, 2007

Pelletier R., «La Révolution Tranquille», dans Daigle G., Rocher G., (dir.), *Le Québec en jeu. Comprendre les grands défis*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1992, p.609-624

Pepper G., *Inside Thatcher's Monetarist Revolution*, London, Plagrave-MacMillan, 1998

Peters B.G., Pierre J., « Developments in intergovernemental relations : towards multi-level governance », *Policy & Politics*, vol.29, n°2, 2001, p.131-135

Petit Jean M., *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, 2016

Phidd R.W., « The Economic Council of Canada: Its establishment, structure, and role in the Canadian policy-making system, 1963-1974 », *Canadian Public Administration*, 1975, p.428-473

Phlipponneau F. « La planification régionale en Bretagne », *Norois*, n°6, 1955, p.189-197

Pinson G., *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009

Pinson G., « Le chantier de recherche de la gouvernance urbaine et la question de la production des savoirs dans et pour l'action », *Lien social et Politiques*, n° 50, 2003, p.39-55

Pinto L., « (Re)traductions. Phénoménologie et « philosophie allemande » dans les années 1930 », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°145, 2002

Pissaloux J-L., Supplisson D., « La loi NOTRe ou une occasion manquée de faire de la région la « collectivité de la mobilité » », *Revue française d'administration publique*, 2015/4, n° 156, p.1085-1092

Polak F. *The image of the future*, Amsterdam, Elsevier Scientific Publishing Company, 1973

Porhel V., *Ouviers bretons. Conflits d'usines, conflits identitaires en Bretagne dans les années 1968*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2008

Prigogine I., *The End of Certainty*, New York, Free Press, 1997

Procureur T., *Le Département, institution caméléon ? Les formes paradoxales d'une légitimation*. Thèse de doctorat en science politique, Université de Rennes 1, 2013

Proulx M-U., « Visionnement 2025 au Saguenay-Lac-Saint-Jean », dans Lardon S., Noucher M. (dir.), dossier « Prospective territoriale participative », *Cahiers de géographie du Québec*, vol.60, n°170, Septembre 2016, p.343-360.

Proulx M-U., « Centre et périphérie : le nouveau modèle québécois », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, n°4 octobre 2012, p.597-621.

Proulx M-U., « 40 ans de planification territoriale au Québec », dans Gauthier M., Gariépy M., Trépanier M-O., (dir.), *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme. Planification territoriale, débat public et développement durable*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2008, p.23-54

Proulx M-U., « Introduction : Territoires de gestion et territoires d'émergence », dans Massicotte G. (dir.), *Sciences du territoire. Perspectives québécoises*, Presses de l'Université du Québec, 2008, p.1-24

Proulx M-U., « Les trois échelons territoriaux du Québec : les enjeux de la décentralisation », dans Côté S., Klein J-L., Proulx M-U., (dir.), *Le Québec des régions : vers quel développement ?*, Chicoutimi-Rimouski, GRIDEQ-GRIR, 1996, p.107-130

Proulx M-U., « La planification du développement territorial : concertation des acteurs régionaux et développement mésogène », *Canadian Journal of Regional Science / Revue canadienne des sciences régionales*, XII, 1, 1989, p.25-44

Proulx P-P., « La décentralisation : facteur de développement ou d'éclatement du Québec », *Cahiers de recherche sociologique*, n°25, 1995

Quermonne J-L., « Vers un régionalisme « fonctionnel » ? », *Revue française de science politique*, vol.13, n°4, 1963, p. 849-876

Quesnel-Ouellet L., « Gouvernement du Québec (1983) Aménager l'avenir. Les orientations du Gouvernement en matière d'aménagement du territoire. Québec, Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation », Compte rendu bibliographique, *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 29, n°76, 1985, p.147-149

Quigley C., « The Round Table Groups in Canada, 1908–38 », *Canadian Historical Review*, vol. XLIII, n°3, septembre 1962, p.204-224

Radaelli C., « The Europeanization of Public Policy », dans Featherstone K., Radaelli C., (dir.), *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p.27-53

Radaelli C., « Logiques de pouvoirs et "récits" dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, numéro spécial, « Les approches cognitives des politiques publiques », vol.50, n°2, avril 2000, p. 255-275.

Raynauld A. (dir.) *Le rôle de l'État*, Montréal, Les Éditions du jour, 1962

Rawlings R., « Hastening slowly : the next phase of Welsh devolution », *Public Law*, 2005

Revault d'Allonnes M., *La crise sans fin. Essai sur l'expérience moderne du temps*, Paris, Seuil, 2012

Revue française d'administration publique, dossier « Les enjeux de la réforme territoriale », 2015/4, n° 156

Revue française d'administration publique, dossier « La révision générale des politiques publiques », 2010/4, n°136

Revue française d'administration publique, dossier « Réformes budgétaires et réforme de l'État », 2006/1, n°117

Revue Urbanisme, Dossier « Prospective et territoires », n°385, septembre-octobre 2012

Rhodes R.A.W., « Looking beyond managerialism », *Australian Journal of Public Administration*, 1977, p.8-15.

Ricoeur P. *L'idéologie et l'utopie,* Paris, Seuil, [1986] 1997

Ricoeur P., *Temps et récit*. Tome 3 : *Le temps raconté*. Paris, Seuil, [1985] 1991

Rigaud B., Charland G., « Comparaison des relations intergouvernementales au sein de quelques fédérations » dans Observatoire de l'ENAP, *L'Etat québécois en perspective*, Québec, 2007

Rio N., *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, 2015

Riopel M., *Le Témiscamingue: son histoire et ses habitants*, éditions Fides, 2002

Rioux J-P., « Pierre Mendès France modernisateur », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*. n°15, juillet-septembre 1987, p.81-92

Roberts P., Thomas K., Williams G., (dir.), *Metropolitan Planning in Britain : A Comparative Study,* Londres, Routledge, 2000

Roberts P., « Regional economic planning and development : policies and spatial implications », dans Dimitriou H., Thompson R. (dir.), *Strategic planning for regional development in the UK. A review of principles and practices*, Londres, Routledge, 2007, p.111-134

Robitaille M., Chiasson G., Gauthier M., « De la planification stratégique régionale à la prospective en Outaouais : la difficile construction d'un nouveau rapport au temps », dans Lardon S., Noucher M., (dir.), dossier « Prospective territoriale participative », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 60, n°170, Septembre 2016, p.325-342

Robitaille M., « Vision socio-économique de l'Outaouais 2030 : bilan d'un exercice de prospective avec le milieu », *Revue Organisations et territoires*, vol.24, n°2, 2015, p.13-18.

Rocher G., « Un bilan du Rapport Parent : vers la démocratisation », *Bulletin d'histoire politique*, vol.12, n°2, 2004 ; Édition électronique de l'Université du Québec à Chicoutimi, 2006

Rodier L., « Évolutions des nationalismes au Québec », revue en ligne *Histoire Patrimoine Éducation*, 11 août 2012

Rokkan S., Urwin D., *Economy, Territory, Identity. Politics of West European Peripheries*, Londres, Sage, 1983

Rokkan S., Urwin D., *The Politics of Territorial Identity. Studies in European regionalism*, Londres, Sage, 1982

Rosanvallon P., *La Légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Seuil, 2008

Rosanvallon P., *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Le Seuil, 1990

Rosser C., Harris C., *The Family and Social Change,* Londres, Routledge, 1965

Rouvillois F., *L'invention du progrès, 1680-1730*, Paris, CNRS édition, [1996] 2010

Rouzeau M., « L'expertise généraliste : simple moment ou constituant véritablement durable de l'action publique territoriale », Colloque « L' expertise comme objet flou ? CRAPE, IEP de Rennes, mars 2008

Rouzeau M., « Les experts et la politique de la ville. Circulation des idées, mobilisation des connaissances et animation transctionnelle » dans Jacob S., Genard J-L., (dir.), *Expertise et action publique*, Bruxelles, éditions de l'Université de Bruxelles, coll. « Sociologique politique », 2004, p.65-80

Sabatier P., Schlager E., « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », *Revue française de science politique*, vol.50, n°2, 2000, p.209-234

Sabatier P. (dir.), *Theories of the policy process*, Boulder, Westview Press, 1999

Sabatier P., Jenkins-Smith H., « The advocacy coalition framework : an assessment », dans Sabatier P. (dir.), *Theories of the policy process*, Boulder, Westview Press, 1999, p.117-166

Sahlin-Andersson K., Engwall L., (dir.), *The Expansion of Management Knowledge. Carriers, Flows and Sources*, Stanford, Stanford University Press, 2002

Sainclivier J., « Du CELIB à la région Bretagne : réussite et limites d'une affirmation identitaire », *Annales de Bretagne et des Pays de l'Ouest*, tome 111, n° 4, 2004, p.103-116

Saint-Amour J-P., « Les interventions gouvernementales et la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme », *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, vol.31, 2000, p.341-405

Sandbrook D., *State of emergency. The way we were : Britain, 1970-1974*, Penguin, 2011

Sartori G., « Comparing and miscomparing », *Journal of Theoretical Politics*, vol.3, 1991, p.243-257

Sa Vilas Boas M-H., « Écrire la comparaison lorsque les données sont asymétriques. Une analyse de l'engagement dans les dispositifs participatifs brésiliens », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol.19, n°1, 2012, p.61-74.

Scarwell H-J., Roussel I., « Le développement durable, un référentiel pour l'action publique entre attractivité et tensions », *Territoire en mouvement Revue de géographie et aménagement* [En ligne], 1/2006, mis en ligne le 01 septembre 2010, consulté le 22 août 2017

Sheperd J., *Crisis? What Crisis? The Callaghan Government and the British « Winter of Discontent »*, Manchester, Manchester University Press, 2013

Simard J-J., *La longue marche des technocrates*, Laval, éditions coopératives Albert Saint-Martin, 1979

Simpson M., Hardy D., Ward S., *British Planning History : 1900-1952*, British Planning History Group, The Royal Town Planning Institute,1989

Sirinelli J-F., *La France de 1914 à nos jours,* Paris, PUF, [1993] 2004

Smith A., « Territoires », dans Cole A., Guignier S., Pasquier R. (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011

Smith A., « Les idées en action : le référentiel, sa mobilisation et la notion de policy network », dans Faure A., Pollet G., Warin P. (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, [1995] 2011

Smith A., Sorbets C., (dir.), *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*. Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2003

Smith A., « L'analyse comparée des politiques publiques : une démarche pour dépasser le tourisme intelligent », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol.7, n°1, 2000, p.7-19.

Smith A., Quermonne J-L., « Territoire et espace public dans l'Union européenne : les dimensions internes et externes (Partie 1) », *Cultures & Conflits* [En ligne], 21-22 | printemps-été 1996

Smith A., Quermonne J-L., « Territoire et espace public dans l'Union européenne : les dimensions internes et externes (Partie 2) », *Cultures & Conflits* [En ligne], 21-22 | printemps-été 1996

Smith S.R., Squire D.L., « The Local Government Green Paper », *Fiscal Studies*, Vol. 7, n°2, 1986, p.63-71

Smith M.Y., « The experience of the UK Programmes Analysis Unit », *Impact Assessment*, Vol. 1, n°3, 1982, p.40-53

Sokoloff B., « Le choix des régions : un nouvel enjeu pour le pouvoir local au Québec ? », *Revue Canadienne des Sciences Régionales*, VII/2, automne 1984, p.251-264

Solidarité rurale du Québec (dir.), *Pour une décentralisation démocratique*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2006

Spielau A., « Future in crisis : the interaction of crisis policies and future expectations in Europe », Panel « Politics of the Future, Policies in the Present », 29th SASE Annual Meetings, *Society for the Advancement of Socio-Economics*, Université Lyon 1, 29 juin – 1er juillet 2017.

Starkie D.N.M., *Transportation Planning, Policy and Analysis*, Oxford, Pergamon Press Ltd, 1976

Stengers I., *L'invention des sciences modernes*, Paris, La Découverte, 1993

Stevens C., « English regional government », dans O'Neill M. (dir.), *Devolution and British Politics*, Pearson Longman, 2004, p.251-268

Sykes O., « La planification spatiale régionale en Angleterre : un pari gagné ou une ambition irréalisable ? », *L'Information géographique*, vol. 74, n° 4, 2010, p. 91-115

Tanner R., « The South Wales Outline Plan », *The History of Planning in Wales*, The Royal Town Planning Institute, 2013, p.6-7

Taulelle F., « Vers la fin des Pays ? », *L'Information géographique*, 2010/4, vol.74, p.17-28

Tellier T., « Les établissements publics régionaux et la question régionale », dans Comité d'Histoire, Hors-série *Les établissements publics régionaux*, Revue *Pour Mémoire*, décembre 2012, p7-12

Tellier T., « Genèses régionales : à la création de l'EPR du Nord-Pas-de-Calais », dans Comité d'Histoire, Hors-série *Les établissements publics régionaux*, Revue *Pour Mémoire*, décembre 2012, p.63-68

Tellier T., « Les élus locaux et l'administration territoriale de l'État (1945-1981). De nouvelles perspectives pour l'action de l'État au niveau local », *Pouvoirs locaux*, n°88, 2011, p. 62-68

Tessier S., *État d'exception et crise de légitimité. Une analyse politique des événements d'octobre 1970*, Mémoire de maîtrise en science politique, Université du Québec à Montréal, 2007

Tewdwr-Jones M., *Spatial Planning and Governance : Understanding UK Planning*, London, Palgrave Macmillan, 2012

Tewdwr-Jones M. (dir.), *British Planning Policy in transition. Planning in the 1990s*, London, University College London Press, 1996

Thériault J-Y., « Politique et démocratie au Québec : de l'émergence de la nation à la routinisation du souverainisme », *Recherches sociographiques*, LII, n°1, 2011, p.13-25

Thériault J.Y., « L'État stratège ou les enjeux d'une nouvelle social-démocratie québécoise », dans Côté L., Lévesque B., Morneau G. (dir.), *État stratège et participation citoyenne*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2009, p.73-89.

Théry I. « Expertises de service, de consensus, d'engagement : essai de typologie de la mission d'expertise en sciences sociales », *Droit et société,* n°60, 2005, p.311-327

Tomlinson J., « The Decline of the Empire and the Economic 'Decline' of Britain », *Twentieth Century British History*, vol.14, n°3, 2003, p.201-221

Toye R., *The Labour Party and the Planned Economy, 1931-1951*, Woodbridge, The Boydell Press, 2003

Trépanier M., « Politique de la science au Québec et autonomie du champ scientifique », revue *Politique*, n°22, automne 1992, p.101-135

Trom D., Laborier P., (dir.), *Historicités de l'action publique*, CURAPP, Presses Universitaires de France, 2003

Vadelorge L., « Du District de la région parisienne au Conseil régional d'Île-de-France : la loi de 1972 en miroir », dans Comité d'Histoire, Hors-série *Les établissements publics régionaux*, Revue *Pour Mémoire*, décembre 2012, p.42-54

Valade M., « La gouvernance partagée en devenir au Québec : les conditions d'une relation partenariale et dynamique État-régions », *Télescope*, vol.19, n°1, 2013, p.135-155

Van Nus W., « Sources of the History of Urban Planning in Canada, 1890-1939 » *Urban History Review,* n°1-76, 1976, p.6-9

Voldman D., « Reconstructions d'après-guerre et aménagement du territoire », dans Caro P., Dard O., Daumas J-C. (dir.), *La politique d'aménagement du territoire. Racines, logiques et résultats*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2002, p.79-86

Von Busekist A., *Penser la politique : enjeux et défis contemporains*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010

Von Rothkirch A., « Visions of Wales: Welsh intellectual thought in The Welsh Outlook, 1914-1933 », Conference Paper, *20th Conference of Welsh Writing in English*, 06/04/2008

Warin P., « Les politiques publiques, multiplicité d'arbitrages et construction de l'ordre social », dans Faure A., Pollet G., Warin P. (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, [1995] 2011

Weber M., *Économie et Société*, [1922], Paris, Agora, col. Pocket, 2003

Weber M., *Le Savant et le Politique,* [1919], Paris, La Découverte, 2003

Wenin C., « In memoriam Gaston Berger », *Revue Philosophique de Louvain,* Troisième série, Tome 58, n°60, 1960

Wickham–Jones M., *Economic strategy and the Labour Party, politics and policy-making, 1970–83*, Palgrave-Macmillan, 1996

Wilson S., « The Tapestry Vision of Canadian Multiculturalism », *Revue canadienne de science politique*, 26/4, 1993, p.645-669

Wolfe D., « The Canadian state in comparative perspective », *The Canadian Review of Sociology and Anthropology*, 26/1, 1989, p.95-126

Worton D.A., *Le Bureau Fédéral de la Statistique. Les origines et l'évolution du Bureau Central de la Statistique au Canada, 1841-1972*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1998, p.191-234

Wyn Jones R., Royles E., « Wales in the World: Intergovernmental Relations and Sub-state Diplomacy », *The British Journal of Politics and International Relations*, April 2012

Zarka C., « Cahiers de l'Institut de science économique appliquée », dans « Notes Bibliographiques », *Revue économique*, vol. 10, n°1, 1959, p.148-151.

Zittoun P., « From instrument to policy : Observing the meaning process to make a decision », *Politička Misao,* vol.48, n°5, 2011, p.106-124

Corpus

Organisation du corpus

Le corpus rassemble les documents collectés, consultés et analysés pour cette thèse. Les sites internet consultés et mentionnés dans les notes de bas de page n'y figurent pas.

Certains documents peuvent être référencés à plusieurs reprises car correspondant à plusieurs catégories d'archive. Par exemple, les documents d'aménagement du territoire du Conseil régional de Bretagne se trouvent référencés dans la catégorie *« Planning et Aménagement du territoire »* et dans la catégorie *« Anticipation stratégique »*. Lorsqu'un document pouvait entrer dans plusieurs catégories d'archive mais qu'une d'entre elle était nettement dominante, ce document a été référencé dans la catégorie dominante. Par exemple, le document *« Durance P., « Genèse de la prospective territoriale », DATAR, août 2007 »*, n'est référencé que dans la catégorie *« Anticipation stratégique »*, bien que produit par la DATAR et parlant aussi de planification ; mais la prospective en étant le thème majeur, il a été choisi de le référencer uniquement parmi le corpus sur l'anticipation.

Les documents sont archivés dans 9 catégories distinctes :

Anticipations stratégiques – documents théoriques et d'expertise
Planning et Aménagement du territoire
Documents des institutions européennes – planning, stratégie, anticipation
Décentralisation et régionalisation
Programmes de gouvernement et programmes de politiques publiques
Documents et programmes de partis politiques et de groupes d'influences
Médias
Discours politiques
Documents divers, essais et témoignages

Au sein de ces catégories, les document sont ensuite déclinés selon leur ancrage territorial :

Productions internationales
Productions françaises
Productions bretonnes
Productions britanniques
Productions galloises
Productions canadiennes
Productions québécoises

Sommaire du corpus

Pages	Type de corpus
586 …….....	**Anticipation stratégique – documents théoriques et d'expertise.** Productions internationales, nationales et régionales Productions internationales Productions françaises Productions bretonnes Productions britanniques Productions galloises Productions canadiennes Productions québécoises
601 …….....	**Planning et Aménagement du territoire** Productions françaises Productions bretonnes Productions britanniques Productions galloises Productions québécoises
609 …….....	**Documents des institutions européennes.** Planning, stratégie, anticipations
610 …….....	**Décentralisation et régionalisation.** Productions nationales et régionales Productions françaises Productions bretonnes Productions britanniques Productions galloises Productions canadiennes Productions québécoises
614 …….....	**Programmes de gouvernement et politiques publiques.** Productions nationales et régionales. Productions françaises Productions bretonnes Productions britanniques Productions galloises Productions canadiennes Productions québécoises

617 …….....	**Documents et programmes de partis politiques et groupes d'influence.** Productions nationales et régionales Productions françaises Productions bretonnes Productions britanniques Productions galloises Productions canadiennes Productions québécoises
619 …….....	**Médias**. Productions nationales et régionales Productions françaises et bretonnes Productions britanniques et galloises Productions canadiennes et québécoises
621 …….....	**Discours politiques** Productions françaises Productions bretonnes Productions britanniques Productions galloises Productions canadiennes Productions québécoises
628 …….....	**Documents divers, essais et témoignages**

Anticipation stratégique – documents théoriques et d'expertise

Productions internationales, nationales et régionales

Productions internationales

OCDE

Jantsch E., *La prévision technologique : cadre, techniques et organisations*, OCDE, 1967

Lesourne J. (dir.), *Face aux futures : pour une maîtrise du vraisemblable et une gestion de l'imprévisible*, Paris, OCDE, 1978-1979

MacMahon C.W., *Techniques of Economic Forecasting*, *An account of the methods of Short-term Economic Forecasting used by Governments of Canada, France, the Netherlands, Sweden, the United Kingdom and the United States,* Paris, OCDE-OECD, col. Economic Studies 1965

OCDE, *Schooling for Tomorrow : knowledge bank, Overview of methodologies* [en ligne] http://www.oecd.org/site/schoolingfortomorrowknowledgebase/futuresthinking/overviewofmethodologies.htm

OCDE, *Looking to 2060 : Long-term global growth prospects*, OECD/OCDE, 2012

OCDE, *Long-run prospects : policy challenges for a world in transition*. Policy Brief, Paris, 2001

OCDE, *21st Century Technologies : Promises and Perils of a Dynamic Future,* OECD/OCDE, 1998

UNESCO & UNITAR

Miles I., « Scenario Analysis : identifying ideologies and issues », dans UNESCO, *Methods for development planning : scenarios, models and micro-studies*, Paris, The Unesco Press, 1981, p.31-54

UNESCO, *Keys to the 21st Century*, Oxford, Berghahn, 2003.

UNESCO, *Methods for development planning : scenarios, models and micro-studies*, Paris, The Unesco Press, 1981

UNITAR, *Project on the Future. Technology, domestic distribution and North-South relations, Progress Report*, New York, 1978

Autres

Bell D., *Vers la société post-industrielle*, Robert Laffont, [1973] 1976

Bell D., « Prévision contre prophétie », dans Moïsi D. (dir.), *L'Historien entre l'ethnologue et le futurologue*, Actes du séminaire international de Venise, avril 1971, Paris-La Haye, 1972, p.75-87

Chichilnisky G., Cole S., « *A model of technology, domestic distribution and North-South relations ». Technological Forcasting and Social Changes*, Vol.13, n° 4, May 1979, p.297-320

Costanzo L.A., MacKay R.B., *Handbook on Strategy and Foresight*, Edward Elgar Publishing, 2009

Cuhls K., « From forecasting to foresight processes. New participative foresight activities in Germany », *Journal of Forecasting*, n°22, 2003, p.93-111.

Georghiou L., Cassingena Harper J., Keenan M., Miles I., Popper R., *The handbook of technology foresight. Concepts and practice*, Edward Elgar Publishing, 2008

Kahn H, Wiener A.J. (dir.), *The Year 2000*, MacMillan, 1961

Martin B.R., « The origins of the concept of « foresight » in science and technology : an insider's perspective », *Technological Forecasting & Social Change,* n°77, Elsevier, 2010, p.1438-1447

Miles I., Cassingena Harper J., Georghiou L., Keenan M., Popper R., « The many faces of foresight », dans Georghiou L., Cassingena Harper J., Keenan M., Miles I., Popper R., (dir.), *The handbook of foresight. Concepts and pratice*. Edward Edgar Publishing, 2008, p.3-23

Miles I., « From Futures to Foresight », dans Georghiou L., Harper C., Keenan M., Miles I., Popper R., *The handbook of technology foresight. Concepts and practice*, Edward Elgar Publishing, 2008, p.24-43

Miles I., Keenan M., « Foresight in the United Kingdom », dans Georghiou L., Harper C., Keenan M., Miles I., Popper R., *The handbook of technology foresight. Concepts and practice*, Edward Elgar Publishing, 2008, p.91-111

Osborne D. R., « National Institute Gross Output Forecasts : A Comparison with the US Performance », *National Institute Economic Review*, vol.88, n°1, May 1979, p.40-49

Porter A.L., Ashton W.B. « Foresight in the USA » dans Georghiou L., Harper J.C., Keenan M., Miles I., Popper R., *The Handbook of Technology Foresight. Concepts and Practice*, Edward Elgar Publishing, 2008, p.154-169

Productions françaises

Antoine S., Durand J., *Un système d'études sur le futur : le SESAME*, DATAR, 16 avril 1970

Bailly J-P., *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, juillet 1998

Berger G., *Phénoménologie du temps et prospective*, Paris, PUF, 1964

Berger G, « Méthodes et résultats », *Prospective*, n°6, 1960

Berger G., « L'attitude prospective », *Prospective*, n° 1, 1958

Berger G., « Sciences humaines et prévision », *Revue des Deux Mondes*, n° 3, 1957

Bourbon-Busset (de) J., « Au rond-point de l'avenir », *Prospective*, n° 4, 1959

Cordobes S., Durance P., « Les Entretiens de la Mémoire de la Prospective », 2004, [En ligne] URL: http://www.laprospective.fr/dyn/francais/memoire/H_de_Jouvenel_(entretien)_v2a.pdf

Darcet J., *Étapes de la prospective*, Paris, Presses Universitaires de France, Bibliothèque de prospective, 1967

Durance P. (dir.), *La prospective stratégique en action*, Paris, Odile Jacob, 2014

Durance P., « La prospective : une idée, plusieurs pratiques », *M 3. Société urbaine et action publique* « Pour penser les mutations », Grand Lyon, n° 3 - Automne 2012

Durance P., « Genèse de la prospective territoriale », DATAR, août 2007

Delpech L., « Maurice Blondel et Gaston Berger. Les courants précurseurs de la Prospection », dans Prospective, *Gaston Berger. Un philosophe dans le monde moderne*, Paris, Presses Universitaires de France, n°7, 1961, p.17-28

Godet M., *Manuel de Prospective stratégique* - Tome 1 : *Une indiscipline intellectuelle*, Paris, Dunod, 3e édition, 2007

Godet M., *Manuel de prospective stratégique,* Paris, Dunod, 1997

Godet M., *Crise de la prévision, essor de la prospective*, Paris, PUF, 1977

Landrieu J., *La prospective et l'aménagement*, Thèse de doctorat, Paris XII-Institut d'urbanisme, 1981

Massé P. (dir.), *Réflexions pour 1985*, Paris, La Documentation Française, 1964

Moreau Y., *Pour un Commissariat général à la stratégie et à la prospective*, Rapport au Premier Ministre, Paris, La Documentation française, décembre 2012

Polère C., *La prospective, fondements historiques, Millénaire 3,* Grand Lyon, Direction de la Prospective et du Dialogue Public, janvier 2012

Prospective, *Gaston Berger. Un philosophe dans le monde moderne*, Paris, Presses Universitaires de France, n°7, 1961

Productions bretonnes

CELIB, *Bretagne : une ambition nouvelle*, Presses Universitaires de Bretagne, 1971

Conseil régional de Bretagne, *Bretagne 2030, Cahier de la concertation*, 2014

Conseil régional de Bretagne, Pôle Études, *Cahier des focus prospectifs 2012*, Service Connaissance des territoires, Prospective et Stratégie, de la Direction de l'Aménagement, des politiques territoriales, des solidarités et des services publics, 2012

Conseil régional de Bretagne, Pôle Études, *Cahier des focus prospectifs 2011, Service Connaissance des territoires, Prospective et Stratégie, de la Direction de l'Aménagement, des politiques territoriales, des solidarités et des services publics,* 2011

Conseil régional de Bretagne, *Contrat pour la Bretagne*, document de synthèse, Vème Assises régionales, 2009

Conseil régional de Bretagne, *Contrat pour la Bretagne*, « Le contrat en marche », 2007

Conseil régional de Bretagne, *Contrat pour la Bretagne,* 2005

Conseil régional de Bretagne, *Contrat pour la Bretagne. La nouvelle politique territoriale*, décembre 2005

Conseil régional de Bretagne*, Un Contrat pour la Bretagne. Pour une vision stratégique, ambitieuse et partagée de la Bretagne*, 2004.

Conseil régional de Bretagne, *Bretagne 2015,* SRADT, 2002.

Le Berre S., rapport *Diagnostic des mutations territoriales en Bretagne*, Pôle Études, SCOPS, Direction de l'aménagement du territoire, Conseil régional de Bretagne, août 2011.

Pleven R., *Avenir de la Bretagne*, Paris, Calmann-Lévy, 1961

Productions britanniques

Abrams M., Hall J.F., *Quality of Life. Urban Britain 1975,* Social Science Research Council. Survey Unit, January 1977

Abrams M., Hall J.F., *Quality of Life: Urban Britain, 1973*. Social Science Research Council. Survey Unit, January 1975

Abrams M., Hall J.F., *Quality of Life 1971-1975*, *Pïlot 2,* Social Science Research Council. Survey Unit, October/November 1971

Advisory Council on Science and Technology, *Science and Technology Issues*, London, HMSO, 1991

Advisory Council for Applied Research and Development*, Exploitable Areas of Science*, London, HMSO, 1986

Advisory Council for Applied Research and Development*, Medical equipment*: A Cabinet Office Publication, ACARD, London, HMSO, 1986

Advisory Council for Applied Research and Development*, Software : a vital key to UK competitiveness,* HMSO, 1986

Advisory Council for Applied Research and Development*,* Advisory Board of the Research Council, *First Joint Report by the Chairmen of ACARD and ABRC*, London, HMSO, 1983

Advisory Council for Applied Research and Development*, Improving research links between higher education and industry,* London, HMSO, 1983

Advisory Council for Applied Research and Development, *Facing international competition: The impact on product design of standards, regulation, certification and approvals,* London, HMSO, 1982

Advisory Council for Applied Research and Development, *Biotechnology : Report of the Joint Working Party of ACARD and Board for the Research Councils and Royal Society* (The Spinks Report), London, HMSO, 1980

Advisory Council for Applied Research and Development, *Computer Aided Design and Manufacture*, Cabinet Office, ACARD, Her Majesty's Stationary Office (HMSO), 1980

Central Statistical Office, « Short-term forecasts of income expenditure and saving », February 1968

Central Statistical Office, « Short-term forecasting for UK exports », May 1967

Central Statistical Office, « Econometric research for short-term forecasting », February 1967

Central Statistical Office, « Projecting the population of the UK », May 1965

Central Statistical Office, « Short-term economic forecasting in the UK », August 1964

Dunnell K., Director of the Office for National Statistics, and the UK's National Statistician, communication pour le séminaire « Evolution of National Statistical Systems », UN, 23 Février 2007

Encel S. (dir.), *The Art of Anticipation. Values and Methods in Forecasting*, SPRU, Wiley-Blackwell, 1975

Fox S., Gaber A., Gaber I., « SSRC/ESRC – The First Forty Years », Economic and Social Research Council, 2005

Freeman C. Jahoda M., *World Futures : The Great Debate,* SPRU, Martin Robertson Edition, 1978

Freeman C., Jahoda M., Miles I., *Progress and problems in social forecasting: disciplinary contributions to an interdisciplinary task,* Social Science Research Council, January 1976

Habegger B., « Strategic foresight in public policy: Reviewing the experiences of the UK, Singapore, and the Netherlands », *Futures,* 42, 2010, p .49-58

Irvine J., Martin B., *Foresight in Science : Picking the Winners*, London, Frances Pinter, 1984

Jevons W.S., *The Coal Question. An Inquiry Concerning the Progress of the Nation, and the Probable Exhaustion of Our Coal Mines*, Londres, MacMillan and co, 1865

Klein L.R., « The Social Science Research Council econometric model of the United States », in *Econometric analysis for economic planning*, Colston Papers 16, Butterworths, 1964

Klein L.R., Ball R.J., Hazlewood A., Vandome P., *An econometric model of the United Kingdom*, Basil Blackwell, 1961

Narin F., Olivastro D**.,** *Identifying areas of strength and excellence in U.K. technology,* Great Britain. Department of Trade and Industry. Longer Term Studies Group, 1987

Royal Institute of International Affairs, « The International Gold Problem : A Record of the Discussions of a Study Group of Members of the Royal Institute of International Affairs, 1930. http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/1929gold_collectedpapers.pdf

Shaw C., « Fifty years of United Kingdom national population projections: how accurate have they been? », Office for National Statistics, *Population Trends*, n°128, 2007, p.8-23

Social Science Research Council. Survey Unit. *Future in Britain Survey, 1970*. SSRC, Survey Unit, January 1974

UK Government, *Our Towns and Cities : The future,* London, Department of the Environment, Transport and the Regions, 2000.

UK Government, *The Future and how to think about it*, London, Cabinet Office Strategy Unit, Performance and Innovation Unit, 2000

UK Government, *Projections of Households in England in 2016*, Department of the Environment, London, HMSO, 1995

UK Government, *Household Projections: England 1989–2011*, Department of the Environment, London, HMSO, 1991

Wells H.G., *Anticipations*, Londres, Chapman, [1901] 1902

Productions galloises

Cuthbert J., Minister for Communities and Tackling Poverty, *Written Statement - The Future Generations Bill – national conversations*, Welsh Government, 13 November 2013

Department of Education and Science, Welsh Office, *National Curriculum - Design and Technology Working Group*, Interim Report, London, 1988

Department of Health and Social Security, Scottish Home and Health Department, Welsh Office, *Medical manpower - the next twenty years : a discussion paper*, London, HMSO, 1978

Development Board for Rural Wales, *A strategy for mid Wales railways after privatisation : final report*, executive summary September 1994, Steer Davies Gleave Ltd, 1994

Development Board for Rural Wales, *Strategy for the 1990's : rural Wales*, Newtown, 1991

Development Board for Rural Development, *Mid Wales Development*, Powys, Bwrdd Datblygu Cymru Wledig, 1987

Development Board for Rural Development, *Mid Wales : a new Wales*, Powys, Datblygu'r Canolbarth, 1986

Development Board for Rural Wales, *Mid Wales development : Roads policy statement*, Newtown, 1986

Development Board for Rural Wales, Steer Davies Gleave, *Mid Wales rail and air transport study*, London, Steer, Davies & Gleave Ltd, 1981

Higher Education Funding Council for Wales, *Technology Foresight initiative,* Cardiff, 1995

Lort-Phillips P., *The Future of Wales*, Camarthen Radical Publications, 1960

National Assembly for Wales, *Your Assembly, Your Say, Your Way*, Press Release, 20 September 2013.

National Assembly for Wales, *Your views count*, 2013

Secretary of State for Wales, *Wales : the Way Ahead*, July 1967, London, HMSO, Cmnd.3334, 1971

Welsh Government, *The Wales We Want Report. A report on behalf of future generations*, Cardiff, 2015

Welsh Government, *Science for Wales. A strategic agenda for science and innovation in Wales*, Cardiff, WG 14478, March 2012.

Welsh Government, *Understanding Wales' Future*, Cardiff, 2012.

Welsh Funding Councils, *Technology Foresight Initiative*, Cardiff, 1996

Welsh Office, UK Government Statistical Service, *Based population projections for the counties of Wales*, Cardiff, Welsh Office, Economic and Statistical Services, 1989

Welsh Office, *1976 based home population projections for the counties of Wales,* Cardiff, Wales, 1978

Productions canadiennes

Arnopoulos P. (dir.), *Prospects for peace*, Montreal, GAMMA Institute, 1986

Bureau fédéral de la statistique du Canada, *The Future Population of Canada,* Ottawa, Canada, 1946

Colson A., « Quebec confronting its future: some tools for public decision making », *Foresight*, vol.9, n°1, 2007, p.67-72

Courchene T.J., *Rethinking the American Dream. A Northern Perspective*, IRPP, Policy Horizons Essay, 2011

Drouin M-J, *Canada HAS a future*, Hudson Institute of Canada, éditions McClelland and Stewart, 1978

Foresight Canada, « Foresight in Canada – a brief sketch », disponible en ligne : http://foresightcanada.com, consulté le 26/06/2017

I-95 Corridor Coalition, *A 2040 Vision for the I-95 Coalition Region. Supporting Economic Growth in a Carbon-Constrained Environment,* Final Report*,* December 2008

Leonard J., Ragan C., St-Hilaire F., *A Canadian Priorities Agenda. Policy Choices to Improve Economic and Social Well-Being*, IRPP, 14 October 2007

Policy Horizons Canada, *Canada 2030 – infrastructures, Scan of emerging issues*, Her Majesty the Queen in Right of Canada, 2017

Romaniuc A., « Potentials for population growth in Canada : a long term projection », in *A Population Policy for Canada ?*, Toronto, Conservation Council of Ontario and Family Planning Federation of Canada, 1973

Science Council of Canada, *Annual Report*, Ottawa, 1971

Senate Special Committee on Science Policy, *Targets and strategies for the seventies*, Annual Report, Ottawa, vol.2, 1972

Starrs C., *Canadians in Conversation About the Future*, Ottawa, Environment Canada, 1976

Statistique Canada, *Manuel statistique pour des études de marché*, Ottawa, Information Canada, 1976

Statistique Canada, *Projections démographiques pour le Canada et les provinces. 1972-2001*, Ottawa, Information Canada, 1974

Tellier L.N., *Où va le système nord-américain ? Une analyse prospective topodynamique,* Montréal, UQAM, Département des études urbaines et touristiques, 1993

Thompson F.G.*, Looking back on the future. The futures movement through the eyes of a Canadian futurist from the late 1960s through the early 1990s*, Ottawa, Futurescan International Inc., 1992

Valaskakis, K., Sindell, P., and Smith, G., *The Selective Conserver Society*, Montreal, GAMMA Institute, 1977

Productions québécoises

Amyot L. *L'énergie au Québec, éléments de prospective*, Montréal, Groupe de prospective technologique, École polytechnique de Montréal, 1977

Amyot L., *L'énergie au Québec, perception du présent et coup d'œil sur l'avenir*, Québec, Groupe inter-universitaire de prospective québécoise, OPDQ, 1976

Blais R., *Le secteur-témoin des mines*, Québec, Groupe inter-universitaire de prospective québécoise, OPDQ, 1976

Commission nationale sur l'avenir du Québec, *Commission nationale sur l'avenir du Québec : Rapport*, Québec, Conseil exécutif, Secrétariat national des commissions sur l'avenir du Québec, Bibliothèque nationale du Québec, 1995

Communauté métropolitaine de Montréal, *Cap sur le monde : bâtir une communauté compétitive, attractive, solidaire et responsable. Vision 2025*, Énoncé de vision stratégique du développement économique, social et environnemental, Montréal, avril 2003.

Conférence régionale des élus Abitibi-Témiscamingue, *Plan stratégique de développement régional (2013-2018), Vers un diagnostic stratégique*, 4 septembre 2013.

Conseil régional de concertation et de développement du Bas-Saint-Laurent, *Plan stratégique régional du Bas-Saint-Laurent issu du Plan de développement (1994-1998)*, décembre 1993

Conseil régional de concertation et de développement de la Gaspésie et des Îles-de-la-Madeleine, *Plan stratégique de développement de la région Gaspésie Îles-de-la-Madeleine (1993-1998)*, C.R.C.D. de la Gaspésie et des Îles-de-la-Madeleine, Décembre 1993

Conseil régional de concertation et de développement de la région de Québec, *Planification stratégique de développement de la région de Québec (1993-1998)*, Québec, août 1993

Conseil régional de développement de l'Abitibi-Témiscamingue, *Plan stratégique de développement de l'Abitibi-Témiscamingue*, Rouyn-Noranda, Avril 1993

Conseil régional de développement de la Côte-Nord, *Plan de développement stratégique de la Côte-Nord 1994-1999,* Baie-Comeau, 1994

Conseil régional de développement de la région administrative de Trois-Rivières, *Plan de développement stratégique régional : rapport de synthèse*, Trois-Rivières, 1994

Conseil régional de développement de l'Estrie, *Plan de développement de l'Estrie 1993-1998 : planification stratégique régionale*, Sherbrooke, 1993

Conseil régional de développement de l'Île de Montréal, *Plan stratégique région Île* de *Montréal 1995-2000*, Montréal, 1994

Conseil régional de l'environnement et du développement durable de l'Outaouais, *« Le développement durable comme projet de société » : mémoire présenté à la consultation sur l'avenir du Québec*, Commission de l'Outaouais sur l'avenir du Québec, 1995

Dionne C. (dir.), *Perspectives démographiques infra-régionales (1981-2001)*, Québec, Bureau de la Statistique du Québec, 1984

Economic Research Corporation, *The Economy of Québec. An Appraisal and Forecast,* Montréal, Citadel Publications Ltd, 1960

Gauthier H., *Evolution démographique du Québec*, Québec, OPDQ, 1977

Gouvernement du Québec, *Lignes directrices : Planification stratégique au Québec*, Québec, Secrétariat du Conseil du Trésor, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, septembre 2017

Gouvernement du Québec, *Un projet de société pour le Québec*, *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013*, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, [2007] 2013

Gouvernement du Québec, *La planification stratégique au Gouvernement du Québec. Théorie et pratique*, Québec, Ministère du Conseil exécutif, Secrétariat aux priorités et aux projets stratégiques, octobre 2008

Gouvernement du Québec, *Plan de développement durable du Québec*, Bibliothèque nationale du Québec, novembre 2004

Gouvernement du Québec, *Plan Stratégique 2001-2004*, Ministère du Conseil exécutif, Québec, Bibliothèque nationale du Québec, 2001

Gouvernement du Québec, *Plan Stratégique 2001-2003*, Ministère des Affaires Municipales et de la métropole, Bibliothèque nationale du Québec, 1er trimestre 2001

Gouvernement du Québec, *Politique nationale de la ruralité. Une vision d'avenir*, Québec, Ministère des régions, 2001

Gouvernement du Québec, *Analyse prospective de l'industrie des pêches du Québec : 1993-2000*, Québec, Ministère des Pêches et des océans, 1993

Gouvernement du Québec, *Aménager l'avenir : les orientations du gouvernement en matière d'aménagement du territoire*, Conseil Exécutif, Québec, 1983

Groupe de prospective technologie de l'École Polytechnique de Montréal, *Prospective socio-économique du Québec, 1ère étape, Sous-système technologique (5.1), Rapport de synthèse*, Québec, OPDQ, 1977

Groupe inter-universitaire de prospective québécoise, *Prospective socio-économique du Québec*, Québec, Office de planification et de développement du Québec, 1977-1978

Groupe inter-universitaire de prospective québécoise, *Prospective du système socio-économique québécois : projet de recherche visant l'identification d'avenirs alternatifs du Québec à l'horizon 1995*, Québec, OPDQ, 1976

Groupe inter-universitaire de prospective québécoise, *Rapport de synthèse sur le sous-système de la science et de la technologie*, Québec, OPDQ, 1976

Groupe de travail sur Montréal et sa région, *Document d'information et guide d'intervention*, Québec, 1992

Julien P-A., Vermot-Desroches B., Chouinard J-Y., *La santé, les services sociaux et les personnes âgées en 2001 au Québec*, Rapport de synthèse présenté au Ministre de la santé et des services sociaux du Québec, Université du Québec à Trois-Rivières, 1987

Julien P-A, Lamonde P., Latouche D., *L'avenir des métiers d'art au Québec*, Montréal, INRS, 1976

Julien P-A, Lamonde P., Latouche D., *Québec 2001 - une société refroidie*, Montréal, Éditions du Boréal Express, 1976

Julien P-A, Lamonde P., Latouche D., *La méthode des scénarios - une réflexion sur la méthodologie et la théorie de la prospective*, Paris, La documentation française, Schéma général d'aménagement de la France, col. Travaux et recherches de prospective, juin 1975

Julien P-A, Lamonde P., Latouche D., « La méthode des scénarios en prospective », *L'Actualité économique*, n°512, 1975, p.253-281

Julien P-A, Lamonde P., Latouche D., *Les professions juridiques dans un Québec post-industriel*, Montréal, INRS, 1975

Julien P-A, Lamonde P., Latouche D., *La méthode des scénarios - une réflexion sur la méthodologie et la théorie de la prospective*, Montréal, Groupe de recherches sur le futur, Université du Québec, 1974

Lachappelle R., « Démographie et prospective », *Cahiers québécois de démographi*e, vol.5, n°3, 1976, p.347-383

Lamonde P., Bussière Y., Brice S., Morin M., *Développement urbain et stratégie de transport pour Montréal, horizon 2001*, Montréal, INRS, 1989

Lamonde P., Bélanger J-P., *L'utopie du plein emploi : croissance économique et aspirations au travail, Québec 1971-2001*, Montréal, Boréal, 1986

Lamonde P., Grenier M., *Intensité énergétique dans le secteur industriel, 1962-1995*, Montréal, Université du Québec – INRS, 1985

Lamonde P., Ledent J., Polèse M., (dir.), *Perspectives d'emplois et de population pour la région métropolitaine de Montréal, par zone d'analyse - horizon 1996*, Montréal, INRS, 1984

Lamonde P., *Prévision d'emploi dans la région montréalaise - horizon 1985*, Montréal, Comité des transports de la région de Montréal, INRS-Urbanisation, juillet 1977

Lamonde P. (dir.), *Région Sud de Montréal : perspectives 1986 : problèmes de croissance et d'aménagement*, Montréal, Institut national de la recherche scientifique, Presses de l'Université du Québec, col. Les cahiers du CRUR, n°4, 1973

Lamonde P., Geoffrion C., Julien P-A., Latouche D., *Mémoire de programme pour le Groupe de recherches sur le futur, de l'Université du Québec : document de travail,* Comité exécutif et au Conseil des études de l'Université du Québec, 1973

Leblanc D., *Un modèle d'évaluation technologique*, Québec, Groupe inter-universitaire de prospective québécoise, OPDQ, 1976

Leclerc R., *L'évolution des transports au Québec et leurs perspectives d'avenir*, Québec, Ministère des Transports du Québec, 1984

Le Groupe québécois de prospective, *Le Futur du Québec au conditionnel*, Chicoutimi, éditions G. Morin, 1982

Marchand C., *La ville de demain*. Rapport de recherche réalisé pour le compte du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, Gouvernement du Québec, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2012.

Municipalité régionale de Comté de Rivière-du-Loup, communiqué de presse du 16 septembre 2014

Municipalité régionale de Comté de Rivière-du-Loup, *Énoncé de vision stratégique de la MRC de Rivière-du-Loup 2011-2031*, Rivière-du-Loup, 16 février 2012.

Normand T., *Perspectives démographiques du Québec et de ses régions (1986-2046),* Québec, Bureau de la Statistique du Québec, 1990

Normand T. (dir.), *Perspectives provisoires de la population et des ménages (1986-2011)*, Québec, Bureau de la Statistique du Québec, 1988

Phlipponeau M., *L'avenir économique et social des cantons de l'Est, un problème-type de planification régionale de la Province de Québec*. Québec, Ministère de l'industrie et du commerce, 1960

Pressart R., « Perspective et prospective », *Cahiers québécois de démographie*, vol.5, n°1, 1976, p.87-93

Rigaud M., *Le secteur-témoin des matériaux*, Québec, Groupe inter-universitaire de prospective québécoise, OPDQ, 1976

Roberge F.A., *Le secteur-témoin des soins à la santé*, Québec, Groupe inter-universitaire de prospective québécoise, OPDQ, 1976

Robitaille M., *Projet de l'Observatoire de développement de l'Outaouais (ODO*), powerpoint de présentation du projet, 16/02/2017

Robitaille M., Chiasson G., Gauthier M., Plassin E., Cochard A., *Étude prospective : scénario de développement économique de la région de l'Outaouais 2030*, Université du Québec en Outaouais, septembre 2014

Saicans A., *Prévisions démographiques des régions administratives et des principales agglomérations urbaines*, Québec, ODPQ, 1975

Schreiber H.P., *L'industrie des pâtes et papiers au Québec*, Québec, Groupe inter-universitaire de prospective québécoise, OPDQ, 1976

Secrétariat à la Jeunesse, « Destination 2030. Pauline Marois lance les travaux de la nouvelle politique jeunesse du Québec », communiqué de presse, Gouvernement du Québec, 23 mai 2013

Stafford J., *Tendances et développement de l'industrie touristique au Québec : 1970-1993*, Montréal, UQAM, Département des études urbaines et touristiques, 1990

Université du Québec en Outaouais, « L'Observatoire du développement de l'Outaouais obtient l'appui de la Ville de Gatineau », communiqué de l'UQO, Service des communications, 17/05/2017

Ville de Longueuil, *Ensemble vers une ville humaine*, Plan stratégique de développement durable, Longueuil, 2013

Ville de Québec, *Plan directeur d'aménagement et de développement*, Québec, 2005.

Ville de Rimouski, *Chantier Rimouski 2020*, Plan stratégique de développement durable 2012-2020, Rimouski, 2012.

Villeneuve L. (dir.), *L'agroalimentaire au Québec, perception du présent et coup d'œil sur l'avenir,* Québec, Groupe inter-universitaire de prospective québécoise, OPDQ, 1976

Planning et Aménagement du territoire

Productions internationales, nationales et régionales

Productions françaises

Claudius-Petit E., « Pour un plan national d'aménagement du territoire », Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme, Paris, février 1950

Conseil d'Analyse Économique, *Aménagement du territoire*, Paris, La Documentation française, 2001

Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), *État des lieux des SRADT – Rapport final*, Acadie coopérative conseil, 2003

Délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), *Aménager la France de 2020*, Paris, La Documentation Française, 2002

Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR), *France 2015. Recomposition du territoire national*, Paris, éditions de l'Aube, 1993

Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR), *Débat national pour l'aménagement du territoire, Document introductif*, La Documentation française, 1993

Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR), *Le Livre blanc du Bassin parisien*, Paris, La Documentation Française, 1992

Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), *Une image de la France en l'an 2000 : scénario de l'inacceptable*, revue *Travaux et Recherches de Prospective*, n°20, Paris, La documentation française, 1971

Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), *Les centres de prospective et d'aménagement du territoire en Europe*, revue *Travaux et Recherches de Prospective*, n°17, Paris, La documentation française, 1971

Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), *Prospective et analyse de systèmes*, revue *Travaux et Recherches de Prospective*, n°14, Paris, La Documentation française, 1971

François-Poncet J., Larcher G., Huchon J., Du Luart R., Perrein L., *Étude des problèmes de l'aménagement du territoire et définition des éléments d'une politique de reconquête de l'espace rural et urbain*, Sénat, Rapport d'information fait au nom de la mission d'information n° 343 (1993-1994) - 13 avril 1994

Guichard O., « Vivre ensemble », Rapport de la commission de développement des responsabilités locales, Paris, *La Documentation française*, 1976

Morvan Y., *Éléments en vue d'un éventuel changement de statut des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) : rapport à Madame la Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement*, France, Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, décembre 1998.

Rapport d'information du Sénat fait au nom de la délégation du Sénat pour la planification sur les troisièmes contrats de plan Etat-Régions (1994-1999), rapporteur P. André, n°446, 28 juin 2000

Rapport n° 272 (1998-1999), de Larcher G., Belot C., Revet C., sur le Projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, fait au nom de la commission spéciale, déposé le 18 mars 1999, URL : https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl98-203.html

Rapport n° 373 (1998-1999), de Larcher G., Belot C., Revet C., sur le Projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, fait au nom de la commission spéciale, déposé le 20 mai 1999. URL : https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl98-203.html

Rapport n° 298 (1998-1999), de Larcher G., *Aménagement et développement durable du territoire*, fait au nom de la commission mixte paritaire, déposé le 7 avril 1999. Disponible en ligne. URL : https://www.senat.fr/rap/l98-298/l98-298.html

Rapport n° 1288, Commission de la production et des échanges, rédigé par Philippe Duron, portant sur le projet de loi n°1071 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, tome I, fait au nom de la commission de la production, déposé le 22 décembre 1998. Disponible en ligne. http://www.assemblee-nationale.fr/11/rapports/r1288-02.asp#TopOfPage

Rapport n° 1562, Commission de la production et des échanges, rédigé par Philippe Duron, en nouvelle lecture sur le projet de loi n°1071, d'orientation pour l'aménagement et le développement

durable du territoire, fait au nom de la commission de la production, déposé le 28 avril 1999, URL : https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl98-203.html

Rapport n° 1648, Commission de la production et des échanges, rédigé par Philippe Duron, en vue de la lecture définitive du projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, fait au nom de la commission de la production, déposé le 1er juin 1999, URL : https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl98-203.html

Productions bretonnes

CELIB, *Bretagne : une ambition nouvelle*, Presses Universitaires de Bretagne, 1971

CELIB, « La Bretagne choisit l'innovation », *Bretagne, Information et action*, n°6, janvier-février 1971

CELIB, *Rapport d'ensemble sur un plan d'aménagement, de modernisation et d'équipement de la Bretagne, 1954-1958*, novembre 1953

Conseil régional de Bretagne, *Bretagne 2030, Cahier de la concertation*, 2014

Conseil régional de Bretagne, Pôle Études, *Cahier des charges, Stage « Diagnostic territorial sur les dynamiques de développement de la Bretagne »*, Service Connaissance des territoires, Prospective et Stratégie, de la Direction de l'Aménagement, des politiques territoriales, des solidarités et des services publics, 2010

Conseil régional de Bretagne, *Contrat pour la Bretagne*, document de synthèse, Vème Assises régionales, 2009

Conseil régional de Bretagne, *Contrat pour la Bretagne*, « Le contrat en marche », 2007

Conseil régional de Bretagne, *Contrat pour la Bretagne, La nouvelle politique territoriale, Guide technique, Contrats de Pays 2006-2012*, juillet 2006

Conseil régional de Bretagne, *Contrat pour la Bretagne,* 2005

Conseil régional de Bretagne, *Contrat pour la Bretagne. La nouvelle politique territoriale*, décembre 2005

Conseil régional de Bretagne*, Un Contrat pour la Bretagne. Pour une vision stratégique, ambitieuse et partagée de la Bretagne*, 2004.

Conseil régional de Bretagne, *Bretagne 2015,* SRADT, 2002.

Le Berre S., rapport *Diagnostic des mutations territoriales en Bretagne*, Pôle Études, SCOPS, Direction de l'aménagement du territoire, Conseil régional de Bretagne, août 2011.

Pleven R., *Avenir de la Bretagne*, Paris, Calmann-Lévy, 1961

Productions britanniques

Office of the Deputy Prime Minister, *Planning : delivering a fundamental change*, Green Paper, Department Transport, Local Government and the Regions, London, HMSO, 2001.

Robinson E.A.G., « Economic Planning », *Robinson Papers* 5/2, 13 novembre 1945

Shaw J.M., « Planning », dans Association of County Councils, *New Directions in Public Services: The County Council Experience,* Policy Studies Institute, 1990, p.21-27

UK Government, *A Better Quality of Life : Strategy for Sustainable Development for the UK*, Department of the Environment, Transport and Regions, London, HMSO, 1999

UK Government, *The Future of Development Plans*, Department of the Environment, White Paper, Cmnd 569, London, HMSO, 1989

UK Government, *Streamlining the Cities*, UK Government, Department of the Environment, White Paper, Cmnd 0062, London, HMSO, 1983

UK Government, *Strategic Plan for the South East,* Report by the South East Joint Planning Team, Ministry of Housing and Local Government, London, Published by Her Majesty's Stationery Office (HMSO), 1970

UK Government, Ministry of Housing and Local Government, « Report of the Planning Advisory Group », London, HMSO, 1965

UK Government, *The National Plan*, London, HMSO, 1965.

Productions galloises

Buchanan C., Atkins W.S. and Partners, *Cardiff: Development and Transportation Study*, Colin Buchanan & Partners, 1966-1968

Cwmbran Development Corporation « Abridged Report on Master Plan », Cwmbran New Town. 1951

Development Board for Rural Wales, *A strategy for mid Wales railways after privatisation : final report*, executive summary September 1994, Steer Davies Gleave Ltd, 1994

Development Board for Rural Wales, *Strategy for the 1990's : rural Wales*, Newtown, 1991

Development Board for Rural Development, *Mid Wales Development*, Powys, Bwrdd Datblygu Cymru Wledig, 1987

Development Board for Rural Development, *Mid Wales : a new Wales*, Powys, Datblygu'r Canolbarth, 1986

Development Board for Rural Wales, *Mid Wales development : Roads policy statement*, Newtown, 1986

Development Board for Rural Wales, Steer Davies Gleave, *Mid Wales rail and air transport study*, London, Steer, Davies & Gleave Ltd, 1981

Government of Wales Act, « Sustainable Development », Part V, Section 121, 1998

Miller J., *Situation Vacant : The Social Consequences of Unemployment in a Welsh Town*, Londres, Community Projects Foundation, 1982

Welsh Assembly Government, *People, Places, Futures. The Wales Spatial Plan 2008 Update*, Cardiff, July 2008

Welsh Assembly Government, *The Wales Spatial Plan*, Cardiff, 2004

Welsh Assembly Government, *Making the connections : Delivering better services in Wales*, Cardiff, 2004

Welsh Assembly Government, *The Sustainable development action plan 2004-2007*, Cardiff, 2004.

Welsh Assembly Government, *Starting to live differently : The sustainable development scheme of the National Assembly for Wales*, Cardiff, 2004.

Welsh Assembly Government, *Learning to live differently : The sustainable development scheme of the National Assembly for Wales*, Cardiff, 2000.

Welsh Development Agency, written by Smith J., *Training for regional development,* Pontypridd, WDA, 1993

Welsh Development Agency, *Advances Wales*, Cardiff, WDA, 1992

Welsh Development Agency, *Industrial decline and recovery : the Welsh perspective*, Research and Economics Department, WDA, 1992

Welsh Development Agency, *The Welsh energy project : the energy market and the environment in Wales*, Cardiff, WDA, 1992

Welsh Development Agency, *Town plans – energy plans : a report to the Welsh Development Agency on the rational use of energy in urban regenration*, Cardiff, WDA, 1990

Welsh Development Agency, written by Asby J., *Prospects for rural prosperity*, Carmarthen, Dyfed County Council, Pontypridd, 1989

Welsh Development Agency, *Wales : the modernising of an economy*, Cardiff, WDA, 1987

Welsh Development Agency, *Corporate plan 1984-1990*, Cardiff, Pearl House, WDA, 1984

Welsh Development Agency, *The strategy of the Welsh Development Agency for the provision of finance and advice to industry in Wales*, Pontypridd, WDA, 1978

Welsh Development Agency, *The Changing Face of Wales,* Cardiff-Pontypridd, WDA, Wales Tourist Board, 1976

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

Welsh Government, *Shared Purpose – Shared Delivery. Guidance on integrating Partnerships and Plans*, Cardiff, WG15559, June 2012.

Welsh Government, *One Wales, One Planet. A new Sustainable Development Scheme for Wales*, Cardiff, 2009

Productions québécoises

Agglomération de Longueuil, *Longueuil 2035 - Pour une agglomération durable. Vers le nouveau schéma d'aménagement et de développement,* énoncé de vision stratégique 2035, Longueuil, octobre 2012.

Angers F-A., Brouillette B., Grenier P., *La région Saguenay-Lac St-Jean : perspectives économiques en relation avec son développement et celui du pays*, rapport du Conseil d'orientation économique Saguenay-Lac St-Jean, 1953

Assemblée Nationale du Québec, *Loi sur le développement durable*, Québec, Editeur Officiel du Québec, 2006

Bordeleau B., Des Rosiers F., Trudeau A., *Cadrage général pour le dossier du couloir fluvial*, Québec, OPDQ, 1974

Bureau d'Aménagement de l'Est du Québec, *Plan de développement*. Région-pilote : Bas-Saint-Laurent-Gaspésie et Îles de la Madeleine, Cahier 9, Mont-Joli, BAEQ, 1966

Carré R., *Analyse structurelle à moyen terme de l'économie du Québec*, Québec, OPDQ, 1977

Coalition Touche pas à mes régions, *Pour le développement et la vitalité des régions du Québec*, Mémoire présenté dans le cadre des audiences sur le projet de Loi n°28, février 2015

Communauté métropolitaine de Montréal, *Cap sur le monde : bâtir une communauté compétitive, attractive, solidaire et responsable. Vision 2025*, Énoncé de vision stratégique du développement économique, social et environnemental, Montréal, avril 2003.

Conférence régionale des élus Abitibi-Témiscamingue, *Plan stratégique de développement régional (2013-2018), Vers un diagnostic stratégique*, 4 septembre 2013.

Conseil régional de concertation et de développement du Bas-Saint-Laurent, *Plan stratégique régional du Bas-Saint-Laurent issu du Plan de développement (1994-1998)*, décembre 1993

Conseil régional de concertation et de développement de la Gaspésie et des Îles-de-la-Madeleine, *Plan stratégique de développement de la région Gaspésie Îles-de-la-Madeleine (1993-1998)*, C.R.C.D. de la Gaspésie et des Îles-de-la-Madeleine, Décembre 1993

Conseil régional de concertation et de développement de la région de Québec, *Planification stratégique de développement de la région de Québec (1993-1998)*, Québec, août 1993

Conseil régional de développement de l'Abitibi-Témiscamingue, *Plan stratégique de développement de l'Abitibi-Témiscamingue*, Rouyn-Noranda, Avril 1993

Conseil régional de développement de la Côte-Nord, *Plan de développement stratégique de la Côte-Nord 1994-1999,* Baie-Comeau, 1994

Conseil régional de développement de la région administrative de Trois-Rivières, *Plan de développement stratégique régional : rapport de synthèse*, Trois-Rivières, 1994

Conseil régional de développement de l'Estrie, *Plan de développement de l'Estrie 1993-1998 : planification stratégique régionale*, Sherbrooke, 1993

Conseil régional de développement de l'Île de Montréal, *Plan stratégique région Île* de *Montréal 1995-2000* , Montréal, 1994

Conseil régional de développement de l'Outaouais, *Planification stratégique régionale de l'Outaouais : la démarche de planification stratégique, présentation synthèse de la planification stratégique, bilan stratégique synthèse, forces et faiblesses, planification stratégique régionale de l'Outaouais*, Hull, novembre 1993

Côté M-Y., *Le Québec à l'heure de l'entreprise régionale*, Québec, Office de planification et de développement du Québec, 1988

Gouvernement du Québec, « Croissance économique le long de l'autoroute 30. La ministre Élaine Zakaïb et le ministre Sylvain Gaudreault annoncent la tenue d'une tournée de consultation », Communiqué de presse, Québec, 1er octobre 2013

Gouvernement du Québec, *La vision stratégique de développement. Guide de bonnes pratiques sur la planification territoriale et le développement durable*, rédigé par Guillemette E., Direction générale des politiques du Ministère des affaires municipales, de l'occupation et de l'aménagement du territoire, 2010

Gouvernement du Québec, *Plan de développement durable du Québec*, Bibliothèque nationale du Québec, novembre 2004.

Gouvernement du Québec, *Politique nationale de la ruralité. Une vision d'avenir*, Québec, Ministère des régions, 2001

Gouvernement du Québec, *Aménager l'avenir : les orientations du gouvernement en matière d'aménagement du territoire*, Conseil Exécutif, Québec, 1983

Gouvernement du Québec, *Le choix des régions : document de consultation sur le développement des régions*, Cabinet du Ministre délégué à l'aménagement et au développement régional, Québec, 1983

Guertin P.S., *Le dynamisme urbain québécois*, Québec, Office de planification et de développement du Québec (ODPQ), 1974

Institut Canadien d'Éducation des Adultes, *La participation de la collectivité à une planification économique,* n°3, Les Cahiers de l'I.C.E.A., Montréal, Février 1967

I-95 Corridor Coalition, *A 2040 Vision for the I-95 Coalition Region. Supporting Economic Growth in a Carbon-Constrained Environment*, Final Report, December 2008

Jauron Y., *Filières de production et développement régional,* Québec, OPDQ, 1977

Riendeau B., *Concurrence et complémentarité des ports du Québec par rapport à d'autres ports au Canada et aux Etats-Unis*, Québec, OPDQ, 1974

Ville de Longueuil, *Ensemble vers une ville humaine*, Plan stratégique de développement durable, Longueuil, 2013

Ville de Québec, *Plan directeur d'aménagement et de développement*, Québec, 2005

Ville de Rimouski, *Chantier Rimouski 2020*, Plan stratégique de développement durable 2012-2020, Rimouski, 2012

Documents et archives des institutions européennes

Planning, stratégie, anticipations

Commission des Communautés européennes, Programmes de développement régional en France (1975-1980), Série Politique Régionale, 1978

Commission Européenne, Europe 2020. Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive, Office des publications de l'Union européenne, Bruxelles, 3 mars 2010

Commission Européenne, European Spatial Development Perspective (ESDP). Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union, 1999.

Commission Européenne, Livre vert sur l'innovation, 1998.

Commission Européenne, La société, ultime frontière, Une vision européenne des politiques de recherche et d'innovation pour le XXIème siècle, 1997

Council of Europe Staff, *European Yearbook 1970*, Vol. XVIII, Martinus Nijhoff éditions, 1972

Regional Policy Commission, *Renewing the Regions : Strategies for Regional Economic Development*, Sheffield, Sheffield Hallam Publications, 1996

Décentralisation, régionalisation, et relations intergouvernementales

Productions nationales et régionales

Productions françaises

Rapport d'information n° 272 (2010-2011) de Mme Jacqueline Gourault et de M. Didier Guillaume, fait au nom de la Délégation aux collectivités territoriales, déposé le 1er février 2011, Sénat, n°272, session ordinaire 2010-2011

Productions bretonnes

CELIB, *Bretagne : une ambition nouvelle*, Presses Universitaires de Bretagne, 1971

CELIB, « Les intérêts nantais sont aussi des intérêts bretons », *La Vie Bretonne*, n°16, juin 1953

CELIB, *La Vie bretonne*, juin 1952, n°14

Productions britanniques

Bowers P. *et alii*, *Wales Bill 2016-17 : Committee Stage Report*, House of Commons Library, Briefing Paper n°7644, 8 September 2016

Commission on Scottish Devolution, Serving Scotland Better: Scotland and the United Kingdom in the 21st Century, Final Report, June 2009

House of Lords, *Inter-governmental relations in the United Kingdom*, Select Committee on the Constitution, 11th Report of Session 2014-2015, London, HSMO, HL Paper 146, 2015

Kilbrandon L., *Report of the Royal Commission on the Consitution*, London, HMSO, Cmnd., 5460., 1973

Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, *Government of Wales Act 2006,* 2006.

UK Government, *Draft Wales Bill*, Wales Office, Cm 9144, October 2015

UK Government, *Powers for a Purpose : Towards a Lasting Devolution Settlement for Wales*, Command Paper, Cm 9020, February 2015

UK Government, *Empowerment and responsibility: devolving financial powers to Wales*, UK Government's response to the first report of the Commission on Devolution in Wales, HM Treasury, Wales Office, November 2013

UK Government, *Government Response to the First Report of Session 2005–06 on the Government White Paper : Better Governance for Wales*, 3rd Special Report, The House of Commons, London, HC 839, 18 January 2006

UK Government, Cabinet Office*, Your Region, Your Choice : revitalising the English regions*, White Paper *presented to Parliament by the Deputy Prime Minister and First Secretary of State, and the Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions*, London, Cm5511, 2002.

UK Government, *Paying for Local Government*, Department of the Environment, Green Paper, Cmnd 9714, London, HMSO, 1986

Productions galloises

Commission on Devolution in Wales, Empowerment and Responsability : Legislative Powers to Strengthen Wales, March 2014.

Commission on Devolution in Wales, Empowerment and Responsability : Financial Powers to Strengthen Wales, November 2012.

Independent Commission on Funding and Finance for Wales, *Final report Fairness and accountability : a new funding settlement for Wales*, July 2010.

Independent Commission on Funding and Finance for Wales, *Replacing Barnett with a needs-based formula*, Working Paper, December 2009.

Gay O., « Wales and Devolution », Home Affairs Section, House of Common Library, *Research Paper* 97/60, 19 May 1997

Government of Wales Act, The Stationery Office, 1998

National Assembly for Wales, Press Office, « Presiding Officer Dame Rosemary Butler AM's response to the Secretary of State's statement on the future constitutional arrangements for Wales », 27/02/2015

Richard I. (Lord), *Commission on the Powers and Electoral Arrangements of the National Assembly for Wales*, Report of the Richard Commission, Cardiff, National Assembly for Wales, 2004

Secretary of State for Wales, *Better Governance for Wales*, Cm6582, June 2005.

Secretary of State for Wales, *Wales : the Way Ahead*, July 1967, London, HMSO, Cmnd.3334, 1971

Wales Act 2017, http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2017/4/contents/enacted/data.htm

Welsh Government, *Brexit and Devolution. Securing Wales' future*, WG31924, 2017

Welsh Government, *Devolution*, *Democracy and Delivery. Powers to achieve our aspirations for Wales*, Cardiff, WG 22188, 2014

Welsh Office, *A Voice for Wales*, Cm.3718, London, HMSO, 1997

Productions canadiennes

Canadian-American Committee, *A new trade strategy for Canada and the United States*, Washington-Montréal, Library of Congress, 1966.

Canadian-American Committee, *A possible plan for a Canada-U.S. free trade area*, Washington-Montreal, Library of Congress, 1965

Canadian-American Committee, *Invisible trade barriers between Canada and the United States*, Washington-Montreal, Library of Congress, 1963

Canadian-American Committee, *The perspective of Canadian-American relations : a statement*, Washington-Montreal, Library of Congress, 1962

Canadian Government White Paper, *Employment and Income, With Special Reference to the Initial Period of Reconstruction*, Department of Reconstruction and Supply, Ottawa, King's Printer, avril 1945

Productions québécoises

Gouvernement du Québec, *La municipalité régionale de comté, compétences et responsabilités, Guide explicatif*, Direction de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation et de l'Aménagement du territoire (MAMROT), avril 2009

Gouvernement du Québec, *Devenir maître de son développement. La force des régions. Une nouvelle gouvernance régionale*, Québec, Ministère du Conseil exécutif, Comité ministériel de la prospérité économique et du développement durable, 2004

Gouvernement du Québec, *Loi sur l'administration publique*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 2000.

Gouvernement du Québec, *Politique de soutien au développement local et régional,* Québec, Secrétariat au développement des régions, 1997

Gouvernement du Québec, *Décentralisation, un choix de société*, Québec, Conseil exécutif, 1995.

Gouvernement du Québec, *Développer les régions du Québec*, Québec, Conseil exécutif, 1992.

Gouvernement du Québec, *Guide de la planification stratégique régionale*, rédigé par le cabinet Samson, Bélair, Deloitte & Touche, Québec, Ministère du Conseil exécutif, Secrétariat aux affaires régionales, 1992

Gouvernement du Québec, *Projet d'accord constitutionnel. Propositions du gouvernement du Québec*, Québec, Mai 1985

Gouvernement du Québec, *Le choix des régions : document de consultation sur le développement des régions*, Cabinet du Ministre délégué à l'aménagement et au développement régional, Québec, 1983

Gouvernement du Québec, *La nouvelle entente Québec-Canada. Proposition du gouvernement du Québec pour une entente d'égal à égal : la souveraineté-association*, Québec, 1979

Gouvernement du Québec, *La décentralisation : une perspective communautaire nouvelle*, Fascicule n°3 «L'aménagement et l'urbanisme», Conseil exécutif, Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation, 1978

Gouvernement du Québec, *Livre blanc sur la décentralisation*, Québec, 12 décembre 1977

Gouvernement du Québec, Mémoire du gouvernement du Québec, audiences publiques de la *Commission royale des Relations entre le Dominion et les provinces*, 12 mai 1938

Pichette C., *Rapport d'étape*, Québec, Groupe de travail sur Montréal et sa région, Janvier 1993

Picotte Y., *Développer les régions du Québec*. Rapport du Secrétariat aux affaires régionales, Québec., 1992

Programmes de gouvernement et politiques publiques

Productions nationales et régionales

Productions françaises

Kourilsky P., Viney G., *Le Principe de précaution : rapport au Premier ministre*, Paris, Odile Jacob-La Documentation française, 2000

Productions britanniques

Office of Science and Technology, *Realising our potential : a strategy for science, engineering and technology*, London, HMSO, Cmnd 2250, 1993.

Secretary of State for Education and Science, Secretary of State for Scotland, Secretary of State for Wales, *The Warnock Report, Special Educational Needs*, *Report of the Committee of Enquiry into the Education of Handicapped Children and Young People*, London, HMSO, 1978

Social Insurance and Allied Services: Memoranda from Organisations, Appendix G to Report by Sir William Beveridge , Cmd 6405, HMSO, London, 1942

The Redcliffe Maud Report, *Report of the Royal Commission on Local Government in England*, cmnd 4140, London, HMSO, 1969

UK Governement, HM Treasury, « Independence for statistics : a consultation document », 22 March 2006

UK Government, *National Strategy for Neighbourhood Renewal : A Framework for Consultation,* London, Cabinet Office, Social Exclusion Unit, 2000

UK Government, *Modernising Government*, White Paper, London, Cabinet Office, Cm 4310, March 1999

UK Government, *Modern Public Services for Britain*, White Paper, London, HMSO, July 1998

UK Government *A New Contract for Welfare : Partnerships in Pensions*, Green Paper, London, HMSO, December 1998.

Productions galloises

Cuthbert J., Minister for Communities and Tackling Poverty, *Written Statement - The Future Generations Bill – national conversations*, Welsh Government, 13 November 2013

Jones C., First Minister of Wales, *The Welsh Government's Legislative Programme 2011*, 12 July 2011

Welsh Audit Office, The *Future Generations Bill and the Wales Audit Office,* Powerpoint, March 2014

Welsh Development Agency, *Accounts 1992-1993*, « Foreword », London, HMSO, 16 July 1993

Welsh Government, *Programme for Government*, 2011

Productions canadiennes

Science Council of Canada, *Annual Report*, Ottawa, 1971

Senate Special Committee on Science Policy, *Targets and strategies for the seventies*, Annual Report, Ottawa, vol.2, 1972

Productions québécoises

Gouvernement du Québec, *Une génération aux multiples aspirations*, Livre blanc sur la Politique québécoise de la jeunesse, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, février 2014.

Gouvernement du Québec, *La culture scientifique et technique au Québec, Synthèse des consultations*, Sainte-Foy (Québec), Conseil de la science et de la technologie, 2003

Gouvernement du Québec, *L'innovation dans les services : pour une stratégie de l'immatériel*, Sainte-Foy (Québec), Conseil de la science et de la technologie, 2003.

Gouvernement du Québec, *Les nanotechnologies, la maîtrise de l'infiniment petit*, Sainte-Foy (Québec), Conseil de la science et de la technologie, 2001

Gouvernement du Québec, *Bulletin d'information*, Secrétariat aux affaires régionales, décembre 1992

Gouvernement du Québec, *Le virage technologique. Programme d'action économique 1982-1986*, Québec, Comité ministériel permanent du développement économique, 1982

Gouvernement du Québec, *Un projet collectif. Énoncé d'orientations et plan d'action pour la mise en œuvre d'une politique québécoise de la recherche scientifique*, Québec, éditeur officiel, 1980

Gouvernement du Québec, *Bâtir le Québec, Énoncé de politique économique*, Québec, Comité ministériel permanent du développement économique, 1979

Gouvernement du Québec, *Pour une politique québécoise de la recherche scientifique*, Québec, éditeur officiel, 1979

Gouvernement du Québec, *La politique québécoise du développement culturel*. Vol.1 et 2, Québec, éditeur officiel, 1978

Groupe de travail sur la révision des fonctions et des organisations gouvernementales, *L'organisation gouvernementale* (volume 1), Québec, 10 mars 1986

Groupe de travail sur la révision des fonctions et des organisations gouvernementales, *La gestion des programmes gouvernementaux* (volume 2), Québec, 26 mai 1986

Secrétariat à la Jeunesse, « Destination 2030. Pauline Marois lance les travaux de la nouvelle politique jeunesse du Québec », communiqué de presse, Gouvernement du Québec, 23 mai 2013

Documents et programmes de partis et groupes politiques.

Productions nationales et régionales

Productions françaises et bretonnes

Parti Communiste Français, *Changer de cap. Programme pour un gouvernement démocratique d'union populaire*, Éditions Sociales, 1971

Parti Socialiste, *Changer la vie. Programme de gouvernement du Parti Socialiste*, Paris, Flammarion, 1972

Productions britanniques et galloises

Conservative Party :

Conservative Party*, Opportunity and Prosperity for Wales*, London, April 1997

Conservative Party, *A Better Tomorrow*, London, General Election Manifesto, 1970

Fabian Society :

Blair T., *The Third Way. New Politics for the New Century,* London, Fabian Society, 1998,

Blair T., *Let Us Face the Future. The 1945 anniversary lecture*, Londres, Fabian Society, Fabian Pamphlet n°571, 1995

Bray J., *The New Economy*, Fabian Tract 362, 1965

Coulson A., *Developing power : the case for regional government*, London, Fabian Society, Fabian Tract n°537, 1989

Hodge M., Thompson W., *Beyond the town hall : re-inventing local government*, London, Fabian Society, Fabian Pamphlet n°561, 1994

Stewart J., Stoker G. (dir.), *From Local Administration to Community Government*, London, Fabian Society, Fabian Research Series n°351, 1988

Taylor J., *Reviving the Regions*, London, Fabian Society, Fabian Pamphlet n°551, 1991

Wright T., *Who wins dares : New Labour, new politics*, London, Fabian Society, Fabian Pamphlet n°579, 1997.

Labour Party :

Labour Party Archives, RDR 282, « Draft Declaration of Policy for the 1945 Annual Conference », Février 1944. Cité dans Brooke S., *Reform and Reconstruction : Britain after the War 1945-1951*, Manchester, Manchester University Press, 1995, p.10

Labour Party, *New Labour because Britain deserves better*, London, Labour Party Manifesto, 1997.

Labour Party, *A New Voice for England's Regions*, London, Labour Party, 1996.

Labour Party, *A Choice for England : A Consultation Paper on Labour's Plans for English Regional Government*, London, Labour Party, July 1995

Labour Party, *Devolution and Democracy*, London, Labour Party, 1991

Labour Party, *Let us work together*, London, Labour Party, 1974

Labour Party, *Labour's Programme for Britain*, Annual Conference, 1973

Labour Party, *Labour's Programme for Britain*, Annual Conference, 1972

Labour Party, Comité exécutif national. *Let Us Face the Future: A Declaration of Labour Policy for the Consideration of the Nation*, Londres, 1945

Labour Party Archives, RDR 282, « Draft Declaration of Policy for the 1945 Annual Conference », Février 1944

Prescott J., Pendry T., Taylor D., *Alternative Regional Strategy : a Framework for Discussion*, Labour Party Parliamentary Spokesmans Working Group, 1982.

Liberal Democrat Party:

Liberal Democrat Party, *Here We Stand : Liberal Democrat Policies for Modernising Britain's Democracy,* Federal Paper 6, London, Liberal Democrat Publications, 1993

Liberal Democrat Party, *Changing Britain for Good. The Liberal Democrat Manifesto 1992*, Liberal Democrat Publications, 1992

Productions canadiennes et québécoises

Parti québécois :

Lévesque R., Parizeau J., *La solution. Le programme du Parti québécois*, Montréal, Les éditions du Jour, 1970

Lévesque R., *Option Québec*, Montréal, Éditions de l'Homme, 1968

Parti Québécois, *L'avenir du Québec est entre vos mains*, plateforme électorale du Parti Québécois, août 2012.

Parti Québécois, *Agir en toute liberté*, Programme du Parti Québécois, 2011

Médias

Productions nationales et régionales

Productions françaises et bretonnes

Debontride X., « Aménagement du territoire: la Bretagne imagine son avenir à quinze ans », *La Gazette des communes*, 07/04/2003

France 24, « Ecosse : le projet de referendum d'indépendance reporte a l'automne 2018 », 27/06/2017. Disponible en ligne. http://www.france24.com/fr/20170627-ecosse-projet-nouveau-referendum-repousse-reprt-brexit-royaume-uni

Raffarin J-P., « L'argent de l'Europe et les régions », *Le Monde*, 16 décembre 1997

Productions britanniques et galloises

« Bringing Whitehall to Wales and making it more accessible », Financial Times, 23 July 1997.

New Scientist Journal, « ACOST, New advisory body names its members », vol.115, n°1573, 13 August 1987, p.22

Nicholson M., « A National Plan for Great Britain », *The Week-End Review,* February 1931.

Rees G., « Have the Welsh a future ? » *Encounter*, Mars 1964

Straw J, « Let the people have a vote for regional rule », *The Times,* 6 November 1993

The Welsh Outlook, Cardiff, The Welsh Outlook Press, vol.5, n°7, 1918

The Welsh Outlook, Cardiff, The Welsh Outlook Press, vol.5, n°3, 1918

The Welsh Outlook, Cardiff, The Welsh Outlook Press, vol.1, n°1, 1914

Productions canadiennes et québécoises

Chaire Desjardins, *Info Chaire Desjardins*, Bulletin d'information, vol.1, n°2, juin 2011

Laurendeau A., « Vers un État plus fort et plus français » éditorial du journal *Le Devoir* du 11 juin 1963

Marois P., « Le modèle québécois en question : vers un État stratège », *Le Soleil*, 18/11/2002.

« Minister of Reconstruction Confident Regarding Future », *The Hamilton Spectator*, 11/02/1946. Archive du Musée Canadien de la Guerre, (en ligne), URL : http://www.historymuseum.ca/cwm/exhibitions/newspapers/canadawar/postwar_f.shtml

Radio Canada, « Il y a 20 ans, un référendum sur la souveraineté déchirait le Québec », 30 octobre 2015, Article en ligne. URL : http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/747163/referendum-souverainete-1995-anniversaire-20-ans

Vennat P., « Québec refuse de tenir une enquête socio-économique du Nord-Ouest québécois », journal *La Presse*, Montréal, 1er septembre 1967, p.10

Discours politiques

Productions nationales et régionales

Productions françaises

Assemblée Nationale, 2e séance du lundi 28 novembre 1994, *Journal Officiel de la République Française*, compte-rendu intégral, n°111, Paris, 1994

Chaban-Delmas J., Premier Ministre, Discours de politique générale, Assemblée Nationale, 16 septembre 1969, disponible en ligne. http://archives.gouvernement.fr/villepin/acteurs/premier_ministre/histoire_chefs_gouvernement_28/jacques_chaban_delmas_202/discours_politique_generale_jacques_50327.html

Couderc R., député UDI, intervention à l'Assemblée nationale, 2e séance du lundi 28 novembre 1994, *Journal Officiel de la République Française*, compte-rendu intégral, n°111, 1994, p.7742.

Giscard-d'Estaing V., Président de la République, Discours d'investiture, 27 mai 1974. URL : http://www.elysee.fr/la-presidence/discours-d-investiture-de-valery-giscard-d-estaing/

Mendès-France P., Président du Conseil, allocution télévisée du 22 décembre 1955. Repéré dans Mendès-France P., *Œuvres complètes*, t.4, « Pour une République moderne. 1955-1962 », Paris, Gallimard, 1987, p.148-152

Mendès-France P., Président du Conseil, Discours d'investiture du 17 juin 1954. Repéré dans Mendès-France P., *Œuvres complètes*, t.3, Paris, Gallimard, 1986, p.50-57

Ollier P., rapporteur de la Commission spéciale, intervention à l'Assemblée nationale, 2e séance du lundi 28 novembre 1994, *Journal Officiel de la République Française*, compte-rendu intégral, n°111, 1994, p.7719.

Pasqua C., Ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, intervention à l'Assemblée nationale, 2e séance du lundi 28 novembre 1994, *Journal Officiel de la République Française*, compte-rendu intégral, n°111, 1994, p.7723.

Productions bretonnes

Le Drian J-Y., Président du Conseil régional de Bretagne, Vœux du Président aux agents du Conseil régional, janvier 2012.

Massiot P., Président du Conseil régional de Bretagne, intervention aux « Rencontre des Territoires », Saint-Brieuc, 8 juin 2013. Disponible en ligne. URL : http://www.bretagne.bzh/upload/docs/application/pdf/2013-06/2013_06_08_intervention_p-massiot-prononcee.pdf

Pleven R., Interview à l'ORTF le 8 mai 1968. Archive disponible en ligne. URL : http://fresques.ina.fr/ouesten-memoire/impression/fiche-media/Region00551/entretien-avec-rene-pleven-sur-les-manifestations-enbretagne.htm

Productions britanniques

Blair T., Leader du Labour Party, Discours du président, Blackpool, 1998. Archive en ligne. URL : http://www.britishpoliticalspeech.org/speech-archive.htm?speech=204

Evans G., député de Plaid Cymru, échnantillon de 207 interventions au Parlement de Westminster, Archives du Parlement britannique : http://hansard.millbanksystems.com/

Evans G., député de Plaid Cymru, intervention à la Chambre des Communes, « Redeployment », le 24 octobre 1966. Archive du Parlement britannique, HC Deb 24 october 1966, vol.734, cc658-781. Archive en ligne : http://hansard.millbanksystems.com/

Griffiths J., député travailliste gallois, discours à la Chambre des Communes, 1946. Repéré dans Griffiths J., *Pages from Memory*, Londres, J.M. Dent & Sons LTD, 1969, p.81

Quin J., députée Travailliste de Gateshead East, intervention à la Chambre des Communes, Hansard, 6 December 1991, col.512, Archive en ligne : https://publications.parliament.uk/pa/cm199192/cmhansrd/1991-12-06/Debate-1.html

Thatcher M., Premier ministre du Royaume-Uni, échantillon de 16 discours prononcés de 1979 à 1990. Repérés à http://britishpoliticalspeech.org/speech-archive.htm

Thatcher M., Premier ministre du Royaume-Uni, discours de Cardiff, 23 mai 1985. Document 105332. Repéré à www.margaretthatcher.org

Thatcher M., Premier ministre du Royaume-Uni, discours de Brighton, le 10 octobre 1980. Repéré à http://britishpoliticalspeech.org/speech-archive.htm

Wilson H., Premier ministre, 2 discours à Blackpool, 1965 et 1968. Repérés à http://britishpoliticalspeech.org/speech-archive.htm

Wilson H., Premier ministre, échantillon de 27 discours politiques et interventions parlementaires, prononcés de 1960 à 1975. Repérés dans les archives du Parlement de Westminster (13), disponibles en ligne sur http://hansard.millbanksystems.com, dans les archives de The Leverhulme Trust (12), disponibles sur http://Britishpoliticalspeech.org, dans les archives de l'Université de Nottingham (1), et du Centre virtuel de connaissance sur l'Europe de l'Université du Luxembourg (1), disponible sur https://www.cvce.eu/search?q=Harold+Wilson

Wilson H., Premier Ministre, discours tenu à Brighton, le 04/10/1966. Archive disponible en ligne. http://www.britishpoliticalspeech.org/speech-archive.htm?speech=164

Wilson H., Premier Ministre, discours tenu à Brighton, le 12/12/1964. Archive disponible en ligne. http://www.britishpoliticalspeech.org/speech-archive.htm?speech=162

Productions galloises

Jones C., Premier ministre du Pays-de-Galles (First Minister), intervention à l'Assemblée nationale du Pays-de-Galles le 03 mars 2015. Archive en ligne http://www.assembly.wales/en/bushome/pages/rop.aspx?meetingid=3111&assembly=4&c=Record%20of%20Proceedings#C203164

National Assembly for Wales, Press Office, « Presiding Officer Dame Rosemary Butler AM's response to the Secretary of State's statement on the future constitutional arrangements for Wales », 27/02/2015. Archive en ligne: http://www.assembly.wales/en/newhome/pages/newsitem.aspx?itemid=1409

Sheen M., acteur gallois, discours lors de l'inauguration de la démarche The Wales We Want, à Cardiff, le 18 février 2014. Disponible en ligne. URL : https://www.youtube.com/watch?v=CE70ND3_tr0

Productions canadiennes

Lamontagne M., discours à l'occasion de la première session du Conseil Economique du Canada, Ottawa, 14 janvier 1964. Repéré dans Phidd R.W. « The Economic Council of Canada : Its establishment, structure, and role in the Canadian policy-making system, 1963-1974 », *Canadian Public Administration*, 1975, p.434.

Mulroney B., Premier Ministre du Canada, Discours à la Chambre des Communes, « Bâtir ensemble l'avenir du Canada », 24 septembre 1991, Bibliothèque de l'Assemblée Nationale. http://www.cubiq.ribg.gouv.qc.ca/in/faces/details.xhtml?id=p%3A%3Ausmarcdef_0000292573&highlight=Auteur%3A+%26quot%3BMulroney%2C+Brian%2C+1939-%26quot%3B&posInPage=8&bookmark=5936da4c-e31e-4329-8a02-d1537de3bfa2&queryid=cf73c422-027b-44a2-8c24-33af60f8e82b

Palmer K., « Some questions about economic planning in Canada », *The Empire Club of Canada Addresses*, The Empire Club of Canada, Toronto, November 1962, p.49-62

Smith B.A., Directeur de recherche du Private Planning Association of Canada, intervention à The Empire Club of Canada, 1962. Repéré dans Palmer K., « Some questions about economic planning in Canada », *The Empire Club of Canada Addresses*, The Empire Club of Canada, Toronto, November 1962, p.49-62

Vanier G., Gouverneur Général du Canada, Discours du Trône du 27 septembre 1962. Repéré dans http://POLTEXT.org

Productions québécoises

Agent en charge du Pacte rural, Discours pour l'inauguration de la sculpture Le Visionnaire du12 septembre 2013, Municipalité régionale de Comté de Rivière-du-Loup. Archive en ligne : http://riviereduloup.ca/vision/?id=vision

Assemblée nationale du Québec, *Loi sur le développement durable*, Québec, Éditeur Officiel du Québec, 2006

Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats*, 20 décembre 1979

Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats*, 23 juin 1971

Brassard J., Ministre délégué aux Affaires intergouvernementales canadiennes, déclaration à l'occasion du début des audiences dans l'affaire du renvoi devant la Cour Suprême, le 16 février 1998. Cité dans Gouvernement du Québec, *Positions du Québec dans les domaines constitutionnel et intergouvernemental de 1936 à 2001*, Québec, Bibliothèque nationale du Québec, 2001, p.103.

Bourassa R., Premier ministre du Québec, déclaration concernant la Charte constitutionnelle de Victoria, Assemblée nationale du Québec*, Journal des débats*, 23 juin 1971, p.2738-2739.

Charest J., Premier ministre du Québec, discours à l'occasion de l'inauguration de la 37e législature, Québec, le 4 juin 2003. Archive en ligne : https://premier.gouv.qc.ca/

Duplessis M., Premier ministre du Québec, Déclaration d'ouverture de la Conférence fédérale-provinciale au sujet de la Constitution, Ottawa, 10-12 janvier 1950. *Compte rendu des délibérations de la Conférence fédérale-provinciale au sujet de la Constitution*. Cité dans Gouvernement du Québec, *Positions du Québec dans les domaines constitutionnel et intergouvernemental de 1936 à 2001*, Québec, Bibliothèque nationale du Québec, 2001, p.130

Gouvernement du Québec, *Positions du Québec dans les domaines constitutionnel et intergouvernemental de 1936 à 2001*, Québec, Bibliothèque nationale du Québec, 2001

Johnson D., Premier ministre du Québec, Intervention lors de la Conférence fédérale-provinciale, Ottawa, 5-7 février 1968. Cité dans Gouvernement du Québec, *Positions du Québec dans les domaines constitutionnel et intergouvernemental de 1936 à 2001*, Québec, Bibliothèque nationale du Québec, 2001, p.31.

Lesage J., Premier ministre du Canada, discours au Canadian Club, à Winnipeg, 1er octobre 1965. Dans Gouvernement du Québec, *Positions du Québec dans les domaines constitutionnel et intergouvernemental de 1936 à 2001*, Québec, Bibliothèque nationale du Québec, 2001, p.26

Lesage J., Premier ministre du Québec, intervention à la Conférence fédérale-provinciale, Ottawa, 19-22 juillet 1965. Dans Gouvernement du Québec, *Positions du Québec dans les domaines constitutionnel et intergouvernemental de 1936 à 2001*, Québec, Bibliothèque nationale du Québec, 2001, p.28

Lesage J., Premier ministre du Canada, *The Empire and Canadian Club*, Toronto, 16 novembre 1964, p.3-4. Cité dans Gouvernement du Québec, *Positions du Québec dans les domaines constitutionnel et intergouvernemental de 1936 à 2001*, Québec, Bibliothèque nationale du Québec, 2001, p.27

Lesage J., Premier ministre du Canada, discours à la Chambre de commerce de Sainte-Foy, 14 décembre 1965, p.5. Cité dans Gouvernement du Québec, *Positions du Québec dans les domaines constitutionnel et intergouvernemental de 1936 à 2001*, Québec, Bibliothèque nationale du Québec, 2001, p.27.

Lesage J., Premier ministre du Canada, discours au diner-bénéfice de la Commission de Finance Château Frontenac, à Québec, pour la Fédération Libérale du Québec, le 29 mai 1963. Archives de la Société du Patrimoine Politique du Québec, QLESG19630529.

Lesage J., Premier ministre du Canada, Discours du trône du 15 janvier 1963 a Québec. Archive de la Société du patrimoine politique du Québec, disponible en ligne. URL: http://www.archivespolitiquesduquebec.com/discours/p-m-du-quebec/jeanlesage/discours-du-trone-quebec-15-janvier-1963/

Lesage J., Premier ministre du Canada, discours à l'Institut France-Canada, Paris, le 6 octobre 1961, archive disponible en ligne. URL : http://www.mrif.gouv.qc.ca/document/SPDI/FondDoc/FDOC_alloc_1514_19611006_lesage-institut.htm

Lesage J., Premier ministre du Canada, discours à La Corporation des agronomes de la Province de Québec, à Montréal, le 29 juin 1961. Archives de la Société du patrimoine politique du Québec. QLESG19610629.

Lesage J., Premier ministre du Canada, discours à la Fédération des Sociétés Saint-Jean-Baptiste, Ottawa, 3 juin 1961. Archives de la Société du patrimoine politique du Québec. QLESG19610603.

Jean Lesage, Premier ministre du Canada, Discours du budget du 14 avril 1961, Québec. Archive en ligne. https://ici.radio-canada.ca/actualite/zone_libre/2007/02/23/001-dette-ministres-des-finances.asp

Lesage J., Premier ministre du Canada, discours prononce au 6e Congres de la Fédération Libérale du Québec, 8-9 octobre 1960. Archives de la Société du patrimoine politique du Québec. QLESG19601008

Lesage J., Premier ministre du Canada, discours d'ouverture de la Conférence fédérale-provinciale, à Ottawa, 25-27 juillet 1960, dans Gouvernement du Québec, *Positions du Québec dans les domaines constitutionnel et intergouvernemental de 1936 à 2001*, Québec, Bibliothèque nationale du Québec, 2001, p.27

Lesage J., Premier ministre du Canada, discours au Colisée de Québec le 22 juin 1960. Archive de Radio Canada disponible en ligne : http://archives.radio-canada.ca/sports/provincial_territorial/clips/13312/

Lévesque R., Premier ministre du Québec, échantillon de 7 discours prononcés entre 1977 et 1984. Archive de la Société du Patrimoine Politique du Québec.

Lévesque R., Premier ministre du Québec, Discours du Trône du 9 novembre 1981, Québec, Assemblée nationale du Québec. Archive disponible en ligne : http://www.archivespolitiquesduquebec.com/discours/p-m-du-quebec/rene-levesque/discours-du-trone-quebec-9-novembre-1981/

Lévesque R., Premier ministre du Québec, déclaration à la Conférence fédérale-provinciale des Premiers ministres sur la Constitution, Ottawa, 5 novembre 1981, dans Gouvernement du Québec, *Positions du Québec dans les domaines constitutionnel et intergouvernemental de 1936 à 2001*, Québec, Bibliothèque nationale du Québec, 2001, p.162-165

Lévesque R., Premier ministre du Québec, déclaration au sujet de la question référendaire à l'Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats*, 20 décembre 1979, p.4807-4808

Lévesque R., Premier ministre du Québec, Discours au banquet de clôture de l'Union des municipalités du Québec le mercredi 26 septembre 1979, au Centre municipal des congrès de Québec. Source : Société du patrimoine politique du Québec.

Lévesque R.. Premier ministre du Québec, Discours du trône du 21 février 1978, Québec, Assemblée nationale du Québec. Source : Société du patrimoine politique du Québec.

Marois P., Premier ministre du Québec, déclaration pour le lancement de Destination 2030, dans Secrétariat à la Jeunesse, « Destination 2030. Pauline Marois lance les travaux de la nouvelle politique jeunesse du Québec », Communiqué de Presse, Gouvernement du Québec, 23 mai 2013

Remillard G, Ministre délégué aux Affaires intergouvernementales canadiennes, allocution à l'occasion du colloque « Une collaboration renouvelée du Québec et de ses partenaires dans la Confédération », Mont-Gabriel, 9 mai 1986, p.8. Cité dans Gouvernement du Québec, *Positions du Québec dans les domaines constitutionnel et intergouvernemental de 1936 à 2001*, Québec, Bibliothèque nationale du Québec, 2001, p.69.

Documents divers, essais et témoignages

Blondel M., *L'action. Essai d'une critique de la vie et d'une science de la pratique*, Paris, Alcan, 1893

Brandt W., Kreisky B., Palme O., *La sociale-démocratie et l'avenir*, Paris, Gallimard, 1976

Carrel A., « La science de l'homme », *Revue de l'État nouveau*, décembre 1942, p.682-687

Conseil régional de Bretagne, *Charte graphique*, édition 2016.

De Gaulle C., *Mémoires d'espoir. Le renouveau 1958-1962*, Paris, Plon, 1970

Giddens A., *The Third Way,* Cambridge, Polity Press, 1998.

Griffiths J., *Pages from Memory*, Londres, J.M. Dent & Sons Ltd, 1969

Hémon L., *Maria Chapdelaine*, Paris, Grasset, 1921

Jouvenel (de) B., *Du pouvoir. Histoire naturelle de sa croissance*, Genève, Cheval Ailé, 1945

Jouvenel (de) B., *Après la défaite,* Paris, La Toison d'Or, 1941

Les premiers ministres du Canada, 1867-1994 : biographies et anecdotes, Ottawa, Archives nationales du Canada, 1994

Lipietz A., *Choisir l'audace. Une alternative pour le XXIème siècle*, Paris, La Découverte, 1989.

Mendès-France P., *Œuvres complètes*, t.4, « Pour une République moderne. 1955-1962 », Paris, Gallimard, 1987

Mendès-France P., *Œuvres complètes*, t.3, Paris, Gallimard, 1986

Mendès-France P., *La République Moderne*, Paris, Gallimard, 1962

Monnet J. *Mémoires*, Paris, Arthème-Fayard, [1976] 1978

Shanks M., *The Stagnant Society*, Harmondsworth, Penguin, 1961