

4' Rencontres Ville - Management
16-17 novembre 2000 - NANCY
GREFIGE - Université Nancy II
Démocratie et Management Local

Titre :

PROCESSUS DE DECISION ET AMENAGEMENT TERRITORIAL

Robert FOUCHET

Directeur de l' I.U.P. Management public
I.E.P. Aix-en-Provence

25, rue Gaston de Saporta – 13625 Aix en Provence Cedex 1

Téléphone 04 42 17 05 47
Télécopie 04 42 17 05 53
E-mail robert.fouchet@fnac.net

Jean-Rodolphe LOPEZ

Co-directeur IUP Management public
I.E.P. Aix-en-Provence

25, rue Gaston de Saporta – 13625 Aix en Provence Cedex 1

Téléphone 04 42 17 05 47
Télécopie 04 42 17 05 53
E-mail j_rodolphe_lopez@yahoo.fr

PROCESSUS DE DECISION ET AMENAGEMENT TERRITORIAL

Mots-clefs :

Management territorial – Management public – Processus de décision – Aménagement – Evaluation de l'action publique

Territorial management – Public management – Decision process – public's action and evaluation – spatial politics

Résumé français :

Etudier la décision en matière d'aménagement du territoire nous confronte à plusieurs difficultés. Celle de la décision elle-même qui est organisationnelle. Cette organisation est pluri acteurs, elle est multidimensionnelle, ses référentiels sont instables.

La seconde difficulté est celle de la prospective. Sa démarche reste à inventer.

La dernière tient enfin à la modélisation de l'ensemble qui relève de la complexité.

Résumé anglais

When studying the decision as far as territorial planning is concerned we are confronted with several problems. The decision itself which is organizational. This organization depends on several agents, and is multi dimensional, its systems of reference are unreliable.

The second problem is one of prospective. The process is to be contrived.

And the last one depends on "system's modelisation" which is complex itself.

PROCESSUS DE DECISION ET AMENAGEMENT TERRITORIAL

1. décision organisationnelle et stratégie territoriale

- 1.1. l'organisation : un tout multi dimensionnel
- 1.2. l'organisation est pluri acteurs
- 1.3. des référentiels instables
- 1.4. un problème de co-finalisation

2. la prospective au service de la décision publique

- 2.1. la prospective multi perspectives
- 2.2. l'intelligence stratégique

3. modélisation systémique, décision et aménagement territorial

- 3.1. le temps des inerties et des transformations
- 3.2. imaginer les futurs et gérer les infrastructures
- 3.3. modéliser les jeux d'acteurs
- 3.4. s'organiser et s'informer.

La prise de décision est traditionnellement un objet d'étude pour les économistes et les gestionnaires. La formalisation généralement retenue distingue le niveau des actions à envisager, l'estimation de leurs conséquences respectives, la fonction objectif que poursuit l'organisation considérée et qui va faire l'objet d'un calcul "rationnel" de maximisation. L'on aura bien sûr repéré les variables d'action sur lesquelles il sera possible d'agir et les conditions de l'environnement qui permettront éventuellement de probabiliser les résultats escomptés. Les attitudes du décideur face au risque, comme d'ailleurs la prise en compte du risque lui-même, ne s'opposent plus aux calculs depuis longtemps.

Ce schéma connu sous le nom de "décision rationnelle" a depuis longtemps été amendé.

Vouloir comprendre la prise de décision dans les organisations publiques, notamment dans le domaine particulier de l'aménagement du territoire, demande une analyse plus poussée. Nous explorons ici quelques pistes possibles permettant d'avancer dans la compréhension de la question.

La problématique de départ est relativement simple :

qu'est-ce qui caractérise une opération d'aménagement du territoire ?, comment la situer ?,
et par ailleurs comment se présente une décision en la matière ?.

Ces questions ne sont pas neutres.

Une opération d'aménagement du territoire entraîne des conséquences à la fois sur le court et sur le long terme, elle implique une modification des structures de fonctionnement d'une économie locale,

elle est souvent non réversible et à ce titre, peut être porteuse d'effets positifs sur une période, puis d'effets de blocage sur les périodes ultérieures; les zones industrielles en désertification sont là pour l'attester.

Une décision en matière d'aménagement du territoire est aussi une décision publique. Elle est prise sur un espace donné, concerne différents acteurs et résulte d'une participation plurielle d'agents politiques, administratifs, techniques, financiers etc. La coopération nécessaire de ces différents acteurs publics et privés est une question que ne posait pas la conception traditionnelle de la prise de décision.

Que faire aujourd'hui, quels équipements mettre en place pour qu'une société fonctionne mieux, et cela, de manière durable ?

Reprenant le schéma classique de la prise de décision – et dans une situation de temps précise : aujourd'hui – nous pouvons répondre à la question en considérant qu'il nous faut :

- repérer des actions possibles
- évaluer les conséquences de chacune de ces actions
- choisir la meilleure des conséquences évaluées.

Chacun de ces temps pose problème.

⇒ Le repérage des actions est certainement le temps le plus simple. En matière d'aménagement les opérations possibles sont en effet annoncées à l'avance, anticipées, désirées ... et souvent reportées. Mais cette liste ne répond certainement pas à nos attentes, ou ne le fait que de façon incomplète. D'autres actions peuvent aussi être envisagées. Reprenant la démarche d' H. Simon, l'on retiendra que le repérage des actions n'est peut-être pas premier. Ce qui importe, c'est au départ l'intelligence du problème rencontré. Toute décision est prise en vue de répondre à un problème .. mais en matière d'aménagement y a-t-il problème ?

Si oui, quel est ce problème ? La réponse à cette question n'est pas simple.

⇒ Évaluer dans un second temps les conséquences des actions envisagées relève de la pure gageure. Que seront par exemple les effets, à court et à long terme, de l'ouverture du canal du Rhin au Rhône ? L'incertitude quant aux effets est telle, que s'interroger alors sur le choix de la décision la plus avantageuse perd totalement de son sens.

Il nous faut donc revenir sur les deux termes de la question proposée : le processus de décision d'une part, l'aménagement territorial d'autre part pour les travailler de manière plus approfondie. Nous le ferons en montrant qu'en renouvelant les visions, en les complexifiant, les représentations des opérations d'aménagement s'enrichissent, et qu'elles rencontrent alors, de manière forte, les modes de décision des organisations publiques.

L'aménagement nous situe dans une problématique orientée "intérêt général".

Engager des opérations d'aménagement territorial implique une représentation de l'intérêt collectif d'une société sur le long terme.

Mais au delà de l'opération elle même, au delà du fait de savoir si elle va aboutir ou non, ce qui importe c'est l'effet d'impact que celle-ci va avoir, dans l'immédiat, mais aussi à plus long terme, et au-delà de cet effet, comment les problèmes rencontrés vont-ils se trouver résolus ou transformés ?

Ainsi les problématiques d'aménagement du territoire relèvent d'une logique de management public et il convient alors de noter l'existence de la deuxième fonction de production du système public, celle tournée vers l'extérieur, c'est-à-dire vers le territoire et les acteurs. En effet, chacun s'accorde à reconnaître que l'une des différences fondamentales entre management privé et management public tient dans ce que l'on appelle *le Management des Politiques Publiques*. Si l'entreprise est libre de se fixer les finalités qu'elle poursuit (voir le contenu des démarches stratégiques académiques), de modifier ses réalisations ou d'infléchir ses ressources, une organisation publique (agence) n'a pas le choix discrétionnaire de ses finalités. Elle n'a pas non plus celui du territoire. L'efficacité de sa production est alors mesurée par l'effet ou l'impact qu'elle a sur son environnement et notamment par la réalisation des objectifs qu'elle se propose d'atteindre. Nous rejoignons là les propos de Santo et Verrier¹, ainsi que ceux de J.C.Thoenig².

Sur ces bases une double problématique peut être évoquée qui fait quelque fois l'objet de confusion : l'approche stratégique d'une part, et l'approche prospective d'autre part. Le problème qui nous est posé est de long terme et ce, d'autant plus, que l'on doit mesurer l'impact des opérations engagées.

1. Décision organisationnelle et stratégie territoriale

Définir une stratégie et réfléchir au problème de sa mise en œuvre conduit à concevoir des propositions qui dépendent d'abord de la vision que l'on a de l'organisation. Plusieurs logiques ont cours aujourd'hui en ce domaine. Sans entrer dans un exposé de détail³ on retiendra, pour mieux situer le cadre des propositions qui vont suivre, que l'on assiste à une opposition "majeure" entre :

Une **logique disjunctive**, aristotélicienne et cartésienne, qui supporte une modélisation de type analytique dans laquelle une réalité complexe est découpée en éléments séparés, qui utilise les axiomes d'identité, de non-contradiction, et du tiers exclu, axiomes qui justifient une attitude "rationnelle" semblable à celle d'un mécanicien voulant comprendre et réparer un moteur à explosion, et,

Une **logique conjunctive** qui au contraire, aborde la globalité du phénomène étudié, le tout sans en séparer les éléments. C'est sur ce type de logique que reposera la démarche de modélisation systémique que nous développons ici. Elle repose sur trois axiomes qui donnent une vision spécifique du phénomène étudié.

1. L'axiome d'Opérationnalité Téléologique : Un phénomène modélisable, ici le comportement de l'organisation territoriale, est perçu "action intelligible et donc téléologique", tournée vers des buts. L'organisation n'existe que parce qu'elle agit, et cette action se comprend en fonction des buts poursuivis.

¹ V.M. Santo et P.E. Verrier « Le management public » Que Sais-je, n°2724, Paris 1993.

² J.C. Thoenig « L'aventure de la réforme administrative est aussi une affaire de professionnalisme » Revue Française d'Administration Publique n°90, Avril- Juin 1999.

³ L'on se réfèrera ici à l'exposé complet de ces méthodes que l'on peut trouver dans :

Jean Louis Le Moigne, "La modélisation des systèmes complexes", Coll Afcet Systèmes, Dunod, Paris 1990. et "La théorie du système général"

2. L'axiome d'Irréversibilité Téléologique : Le phénomène est perçu Transformation, formant projet au cours du temps.

3. L'axiome du tiers inclus qui postule que le phénomène modélisable doit être perçu comme conjoignant inséparablement l'opération et son produit, lequel peut-être producteur de lui-même.

On est ainsi amené à concevoir l'organisation, impliquant une diversité d'acteurs lorsqu'il s'agit des territoires, comme un tout combinant des fonctions et des transformations, animée par son (ses) projet(s) téléologique(s) et baignée dans un environnement actif.

Il convient de noter que cette démarche stratégique développée dans les systèmes organisationnels classiques, dès lors qu'elle est appliquée au champ territorial, pose un problème de raisonnement dans la mesure où elle n'est ni acteur ni objet de l'évolution programmée. Elle n'agit que pour autrui, avec comme contrainte majeure celles des racines territoriales (de la culture, de l'histoire, des jeux d'acteurs, du système de gouvernance ..) tout en jouant un jeu de concurrence (attractivité territoriale) où l'éthique devrait prendre une large place. Sur ce dernier point quelles logiques prévalent lorsqu'il s'agit de réfléchir de manière stratégique à l'aménagement d'un territoire communal, en regard des stratégies menées au niveau intercommunal, départemental, régional, voire national ?

Les schémas ci-dessous résument de manière synthétique les modalités de la prise de décision et du contrôle des objectifs atteints dans les systèmes privés (schéma 1) et dans les logiques publiques (schéma 2)

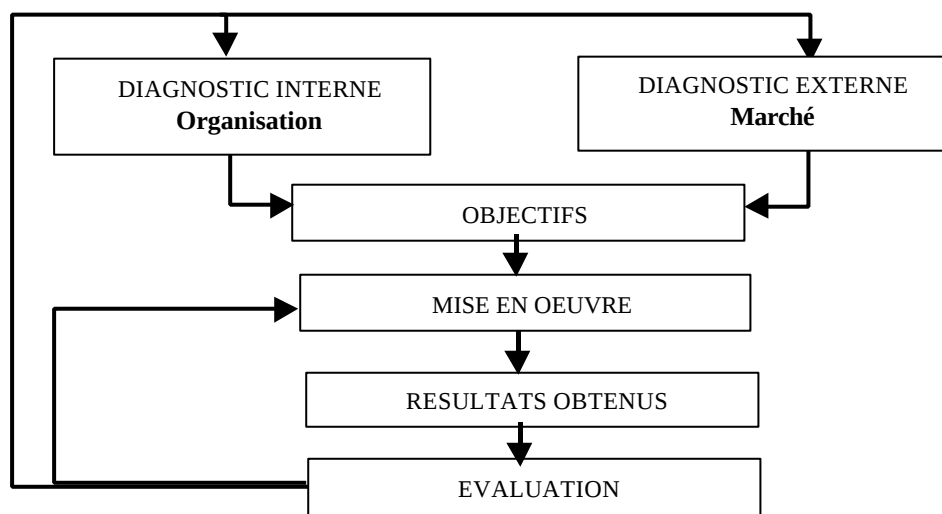


Schéma 1 La logique privée de fonctionnement de l'organisation (vue simplifiée)

Dans les logiques publiques il y a apparition d'une volonté politique (allant au-delà du tandem actionnaire-PDG). La définition des domaines de diagnostic change, le bouclage enfin s'effectue de manière originale, segmenté selon un aspect technique ou administratif d'une part, un aspect politique d'autre part.

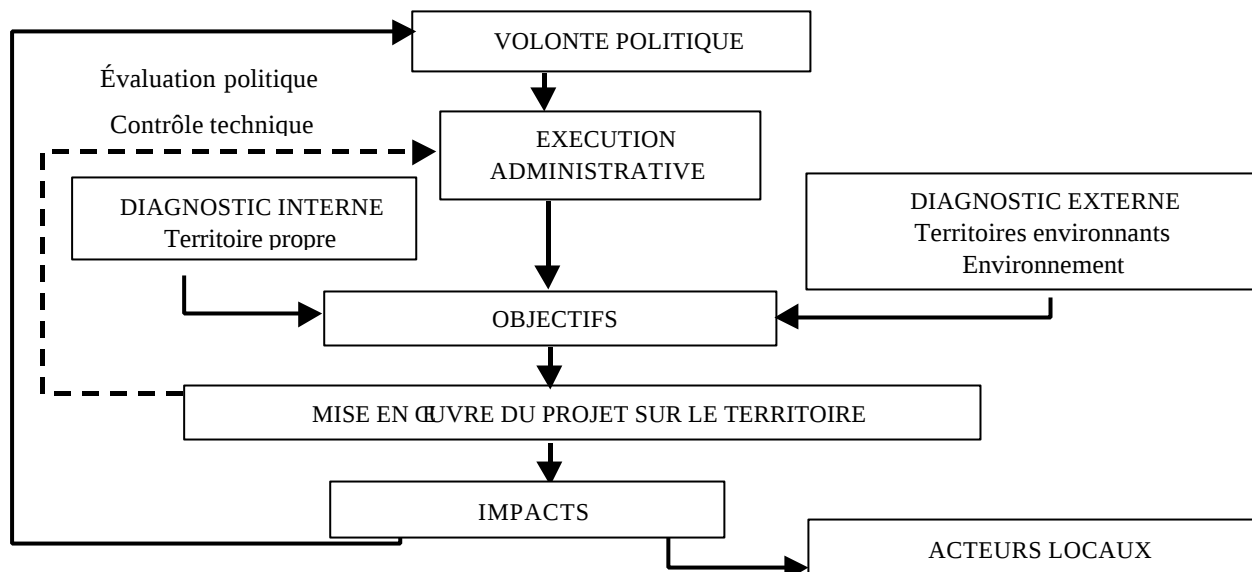


Schéma 2 La logique publique de fonctionnement de l'organisation

Mais réfléchir aux problèmes posés par les enjeux stratégiques territoriaux, nous amène aussi à considérer qu'une stratégie peut émerger des organisations publiques elles-mêmes et dépend donc des acteurs / décideurs. Là se pose le problème de la relation entre technicien et élu et au-delà, de la réelle démarche stratégique des élus eux-mêmes. La stratégie est-elle alors territoriale ? ou s'inscrit-elle dans une logique plus politique, voire politicienne ? (liée aux échéances électorales, à l'utilisation de réseaux, etc...)

Nous évoquons là, la place des acteurs / décideurs dans un système complexe, place que l'on peut l'éclairer en abordant l'organisation comme un tout pluridimensionnel (mêlant économie, socio-politique et organisationnel) et bien sûr, comme une organisation pluri-acteurs.

1.1. L'organisation, un tout multidimensionnel.

Le décideur qu'il soit unité ou organisation est situé dans un espace au moins tridimensionnel qui combine les dimensions économique, socio-politique et organisationnelle ou structurelle.

L'axe économique.

C'est celui sur lequel se projettent les grandeurs qui relèvent de ce domaine : les revenus, le chiffre d'affaire, le budget, les recettes, la consommation, les achats,

les dépenses .. Il comprend l'espace de définition de l'organisation concernée, mais au-delà celui des autres acteurs, celui du marché, celui du territoire, ..au-delà encore, les grandes évolutions qui affectent le domaine de l'économie : évolution des technologies, des goûts, des savoirs etc. ... Il est orienté du court terme vers le long terme, de l'interne vers l'externe de l'organisation, du simple vers le complexe.

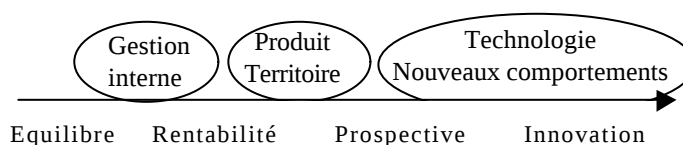


Fig.1 l'axe économique

L'axe socio-politique.

C'est celui sur lequel l'individu ou mieux l'organisation se conçoit comme lieu de conflits, d'enjeux entre les acteurs, de remise en cause qui demande la mise en place de procédures d'arbitrage et de négociation. C'est en se situant sur cet axe que l'individu apparaît différent des aspects "mécaniques" que la théorie économique lui a souvent attribué. Il peut-être globalement orienté partant des espaces ou des institutions de proximité (niveau local ou communal) vers les niveaux national, communautaire ou international, des espaces de proximité des individus aux espaces plus lointains. Ces niveaux doivent être perçus comme lieu d'apparition de problèmes et de "conflits", et non pas comme des niveaux institutionnels qui relèvent eux de l'axe suivant.

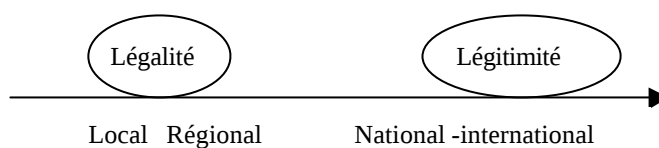


Fig.2 l'axe socio-politique

L'axe organisationnel. (ou structurel)

Sans objet au niveau d'un individu, il prend tout son sens dès que celui-ci entre en relation avec les autres. De manière brutale il se présente souvent sous la forme d'un organigramme situant des responsabilités, des agents de base

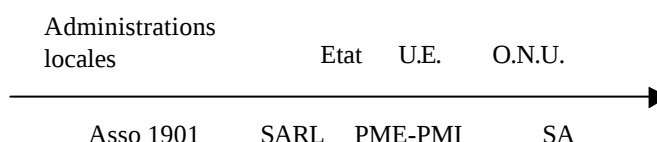


Fig.3 l'axe organisationnel ou structurel

au niveau de la direction, de la structure simple de l'Association loi de 1901 à la structure forcément plus complexe de l'entreprise multinationale ou encore de l'organisation publique⁴. Il ventile en fait un partage des pouvoirs, des rôles et des domaines de compétence.

Toute organisation (entreprise, collectivité, association) n'est viable et active que dans la mesure où elle s'auto-gère, s'auto-finalise, et s'auto-représente, simultanément sur ces trois dimensions.

La figure.4 ci-dessous⁵, représente différentes situations possibles selon que l'organisation prend ou ne prend pas en compte ces dimensions.

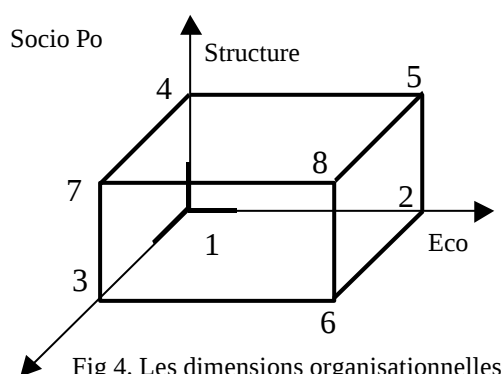


Fig 4. Les dimensions organisationnelles

En 1, l'absence des trois dimensions qualifie une organisation publique ou privée totalement **délictueuse**, n'ayant ni la volonté ni le pouvoir d'agir. Cette situation préfigure une organisation en crise. En 2, l'organisation est perçue exclusivement à travers ses aspects **économiques**. Les stratégies adoptées ne sont définies que sous leurs seuls aspects technico-économiques, sont réputées applicables par des

⁴ Nous faisons ici référence à l'analyse de LAUFER et BURLAW (1980).

⁵ reprise de R.A. Thietart, "La stratégie", McGraw-Hill, Paris, 1982.

exécutants unanimes et sont censées conduire à l'optimum. La décision de création de telle ou telle zone commerciale a démontré que ce point de vue était largement insuffisant.

En 3, seuls sont pris en compte les aspects socio-politiques, on est alors en situation de **coalition imprévisible**. L'organisation n'est qu'un espace de jeux, de conflits, de négociation entre les acteurs. Les systèmes politiques conduisent le plus souvent à ce "théâtre d'ombres".

En 4, l'organisation n'est conçue qu'à travers l'axe structurel, c'est le système **bureaucratique** dans lequel les comportements sont dictés par un ensemble de règles et de procédures administratives.

Les situations 5, 6 et 7 prennent en compte deux des trois axes. L'organisation correspondante est alors qualifiée d'**autarcique** (7) quand il y a absence de la dimension économique, de **mécanique aveugle** (5) quand la faible prise en compte des problèmes socio-politiques conduit à demander aux acteurs de ne s'exprimer que dans le cadre des tâches qui leur sont confiées, et de **mouvement perpétuel** (6) quand l'absence de dimension structurelle interdit la mise en œuvre durable des stratégies et donc la pérennité de l'organisation.

Seule la situation 8 **est équilibrée**, les trois dimensions sont prises en compte et gérées par l'organisation. L'infrastructure sous-tend à la fois l'atteinte des objectifs économiques et l'expression du jeu des acteurs. Tout changement majeur d'ordre économique ou politique doit être traité et impose des modifications de la structure qui doit posséder des qualités de flexibilité. Tel est l'objet, au sens contemporain, du "management des organisations". C'est dans ce sens que se comprend le changement dans le secteur public, et plus particulièrement dans le champ de la décision territorialisée.

1.2 L'organisation est aussi pluri-acteurs.

Représentée sans la dimension structurelle, projetée dans le plan des seuls axes économique et socio-politique, le schéma de l'Organisation peut prendre alors la forme de la Fig.5 ci-dessous. L'organisation est un regroupement d'individus qui se "projetent" comme partageant ses projets .. l'on peut par exemple partager ses projets économiques et juger "excessive" son attitude politique et sociale.

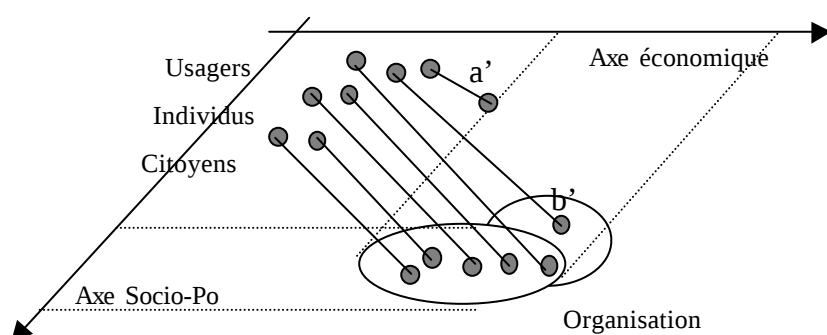


Fig.5 L'organisation : des individus qui partagent

L'utilisateur b' partage les finalités et les comportements économiques de l'organisation. Il ne partage pas ses pratiques socio-politiques. Soit il sortira de l'organisation, soit celle-ci modifiera sa frontière, et donc ses comportements (ici socio-politiques) pour l'englober à nouveau.

L'utilisateur a' peut faire l'objet de la même analyse. Il est cependant plus éloigné que b', puisqu'il ne partage ni les comportements économiques, ni les pratiques socio-politiques de l'organisation.

Piloter une organisation c'est ainsi gérer des frontières floues et mouvantes, simultanément sur l'ensemble des dimensions de l'organisation : économique, politique et structurelle. L'aménagement implique des logiques partenariales, il intègre le comportement des populations et induit ainsi un système de décision de nature complexe.

1.3 Des référentiels instables.

La présentation ci-dessus présente à nos yeux à la fois des avantages mais aussi de nombreux inconvénients.

Les avantages sont à rechercher au niveau du sens donné à la représentation du "contenu de l'organisation". Il y a une représentation simultanée à la fois sur les axes : économique, hiérarchique et socio-politique. Projeter l'analyse d'un problème sur un seul axe c'est appauvrir la réalité de l'organisation.

Il y a aussi, et avec la même simultanéité, co-présence à la fois des individus et de la collectivité qu'ils forment. Chaque question posée à l'organisation (on exclut ainsi les problèmes d'ordre strictement individuel et de défense du "pré-carré" dans le champ de l'aménagement) trouve un écho, un sens, à la fois chez chaque individu et dans leur collectivité. Si nos connaissances ont depuis plusieurs décennies approfondi la question des comportements et de la rationalité individuels, peu de choses sont aujourd'hui avancées en ce qui concerne les comportements de groupe et la nécessaire rationalité qui s'y exerce, rationalité réticulaire⁶ ou encore rationalité des interactions par exemple.

Un dernier avantage peut être enfin trouvé dans la représentation de la relation entre l'organisation et les axes de référence. Il n'y a pas - sur chaque axe - de limite entre un domaine qui serait naturellement celui de l'organisation, en deçà duquel l'on trouverait le domaine de l'individu, et au-delà duquel serait le domaine de l'environnement, du supra organisationnel (au sens d'une organisation précise). Il n'y a donc pas de frontière entre l'interne et l'externe, l'environnement est ainsi à la fois dehors mais aussi à l'intérieur de l'organisation vue ici comme simple regroupement d'individus. On retrouve cette même approche chez P.Joffre et G.Koenig⁷, ou H.Simon⁸. Le domaine de la décision territorialisée en est un exemple exacerbé.

Les limites tiennent, et cela va de soi, à la représentation qui est ainsi donnée de l'organisation. On ne s'arrêtera ici que sur le seul aspect des axes qui définissent l'ensemble de référence. Ils sont représentés orthogonaux et de même origine. Les représentations se limitent alors au seul premier quadrant de l'espace géométrique euclidien.

1. L'orthogonalité : elle correspond à une vision dans laquelle les variations qui se produisent sur les axes sont indépendantes les unes des autres. Cela conduit à une conception additive des choses, trop souvent utilisée par les économistes et les gestionnaires, qui tend à faire accroître qu'une recherche de position optimale sur un axe peut se faire indépendamment de ce qui se passe sur les autres dimensions .. et que l'optimum global résulte de la simple juxtaposition d'optima partiels. Les sciences de la complexité nous ont depuis appris qu'une telle vision est erronée. Le monde des

⁶ G.Y.Kervern, "Le coût de l'excellence", in Annales des Mines, Décembre 1989.

⁷ Patrick Joffre - Gérard Koenig, "L'évolution de la pensée stratégique", Revue Française de Gestion, Mars 1985. voir aussi: "Stratégie d'entreprise antimanuel", Economica 1985.

⁸ H. Simon (1982) "Models of bounded rationality » vol 1 Cambridge Mass The MIT Press

organisations est tapi de processus d'auto référence, ce que l'on peut représenter en abandonnant la représentation orthogonale des axes. Ceux-ci peuvent être, deux à deux "en corrélation" positive ou négative. Il y aura alors **synergie** en situation positive et la résolution des problèmes sur un axe aidera à la résolution des problèmes sur l'autre. C'est ainsi qu'on connaît depuis longtemps la double relation entre la structure et la stratégie (élément ici défini sur l'axe économique)⁹. Inversement il y aura blocage ou **paradoxe** en situation négative, la recherche d'un optimum sur un axe implique un coût subit sur l'autre axe.

Ces positions relatives variables sont certainement fonction de la période, au sens historique long, et du contexte, au sens général de la société. Ils reflètent ainsi "l'état du monde", mais il doivent certainement pouvoir être "lentement" pilotés. Ce point de vue explique la difficulté à penser stratégie dans des structures trop administrées et ne développant pas des décisions portant sur le long terme.

2. L'origine commune : elle partage chaque axe en un coté positif et un coté négatif, au-delà, elle permet de faire apparaître une "métrique" sur cet axe, autant de notions qui n'ont que peu de correspondance avec la réalité des organisations. Il convient donc de relativiser ces représentations, et ainsi, d'abord considérer un "glissement" possible des axes, expliquant par exemple qu'une solution jugée bonne à une époque (positionnement positif) puisse ensuite être rejetée ou remise en cause (positionnement négatif), mais ensuite admettre aussi une non fixité de la métrique, une "plasticité" (dilatation ou contraction) qui permet d'attribuer aux problèmes des importances variables selon le moment. Il faut parfois aménager dans l'urgence et accepter alors le changement et anticiper l'évolution.

La vision qui s'en déduit du contenu ou contexte organisationnel gagne en richesse, en complexité aussi. Parler de stratégie et des problèmes soulevés par sa mise en œuvre passe alors par une conception d'ensemble et donc d'abord :

1.4 Un problème de co-finalisation.

Abordant le problème de la mise en œuvre de l'implémentation Cynthia Ghorra-Gobin¹⁰ signale qu' *"Il est requis pour cela de constituer d'abord un "network" de personnes (acteurs) prêtes à penser (ensemble) la finalité de leur action commune, puis de saisir les représentations, nécessairement différentes de ces acteurs, représentations de la réalité et rôles au sein de celles-ci, avant d'entamer un processus d'explication - communication visant à harmoniser (et non uniformiser) ces représentations, les rendre cohérentes et complémentaires dans le cadre de la finalité commune de l'organisation. L'on donne ainsi un sens à l'action et à la réalité vécue. "*

Mais il ne s'agit là que des conditions initiales à réunir, les seuls éléments d'action sont ici rattachés au "processus d'explication communication". A l'autre extrême une esquisse de solution finale peut

⁹ David J. Hall, Maurice S. Saias, "Les contraintes structurelles du processus stratégique", Revue Française de Gestion, Novembre 1979. Voir aussi P.R. Lawrence, J.W. Lorsch, "Organization and Environment", Harvard 1967.

¹⁰Cynthia Ghorra-Gobin, "Plaidoyer pour l'implémentation " Revue Française de gestion Juin-Juillet-Août 1986.

être trouvée chez Ph.Dumas¹¹ appliquée au cas d'introduction de technologies nouvelles informatiques dans une organisation.

A la suite de cette réflexion on peut évoquer le concept d'**adoption** qui consiste en l'acceptation et l'utilisation continue d'un produit et qui, dans le champ territorial, pose le problème des racines et de l'ancrage des populations. On ne peut pas détruire facilement une HLM pour ... le bien-être de ses populations.

Cette recherche sur le comment co-finaliser demande d'abord une réflexion sur les outils et les logiques disponibles. Il convient de dépasser le cadre de la rationalité optimisatrice individuelle, orientée sur le choix des moyens, pour passer à une rationalité élargie collective.

*"L'acteur individuel ne peut optimiser seul. Il est dans un réseau d'acteurs avec lesquels il doit "compter". Rien ne sert de "compter" seul. De plus, le conflit ne porte pas sur le choix des moyens mais sur le choix des fins. L'acteur se heurte à un conflit de finalités. L'idée de rationalité limitée de H. Simon, même avec la prothèse de l'éco-rationalité, n'a pas permis de progresser beaucoup plus avant dans ce débat. Qu'y a-t-il après l'idée de rationalité limitée de H. Simon ? Rien au stade individuel. La sortie de l'impasse réside dans le passage de la rationalité individuelle à la rationalité collective. Simultanément on est conduit à passer d'une rationalité axée sur les moyens à une rationalité axée sur les fins."*¹²

G.Y. Kervern a ainsi le mérite de souligner à la fois l'ampleur du problème mais aussi la pauvreté des outils disponibles pour l'aborder. Nous aurons à revenir ci-dessous sur cette question. Une solution (provisoire) passe peut-être par une "recherche de bonnes procédures", l'aménagement du territoire, par ses POS, ses schémas directeurs, ses plans sectoriels, la consultation des populations par les enquêtes publiques est doté en procédures de cette nature.

En conclusion ce repositionnement de la démarche stratégique territoriale pose le problème essentiel, non pas de la mise en œuvre du projet territorial, - même si à ce niveau les enjeux techniques, les risques juridiques, les précautions environnementales ... ont leur importance, mais celui de l'anticipation des impacts sociétaux sur le court le moyen et le long terme. La décision se doit donc d'être aidée d'une démarche prospective afin de mieux servir la stratégie. .

2. La Prospective au service de la décision publique

Il ne s'agit pas ici de revenir sur l'histoire de la démarche prospective mais bien plus simplement de retenir ce qui la caractérise aujourd'hui. Le renouvellement de la prospective passe alors par plusieurs types de réflexions¹³ :

¹¹ Philippe Dumas "Pour un modèle socio-politique du développement des systèmes d'information" - Informatique et Gestion n°70.

¹² G.Y.Kervern, "Le coût de l'excellence", in Annales des Mines, Décembre 1989.

¹³ Nous évoquons ici des éléments du Colloque de CERISY "Prospective pour une gouvernance démocratique" Editions de l'Aube 2000. Et "Prospective débat décision publique" Rapport du CES présenté par J.P. Bailly 1998 Les Editions des Journaux Officiels.

- ⇒ Une réflexion sur la nature des environnements auxquels elle se confronte. Certains d'entre eux sont marquées par une imprévisibilité qui affecte jusqu'au court terme. C'est par exemple le cas de l'arrivée d'une nouvelle équipe municipale. Dans ce cadre, une bonne gestion des signaux faibles, notamment par une importance accrue donnée à la gestion de l'attention, devient une "variable stratégique". En revanche, d'autres environnements restent marqués par une *tendance* qu'il convient toujours de chercher à découvrir (on pense par exemple dans le domaine territorial aux critères d'implantation des entreprises qui ne relève pas toujours d'une totale rationalité).
- ⇒ Une réflexion sur les outils et sur la façon de les utiliser. On peut reprendre l'exemple des scénarios : ils gardent leur raison d'être dans un environnement perçu complexe. En revanche, on peut discuter de la pertinence de l'établissement de "scénarios intermédiaires", technique semble-t-il plus adaptée à des environnements marqués par une tendance. De même, l'analyse des jeux d'acteurs ou l'analyse structurelle, si elle semble intéressante à mener dans les environnements chaotiques, passe par un enrichissement de la représentation. Cet effort de modélisation passe lui-même par la mise au point de systèmes capables de "gérer" ces modélisations riches : c'est là tout l'enjeu des systèmes intelligents, et des business models.

Outre ces réflexions indispensables sur la pertinence des modèles traditionnels, on peut s'interroger plus avant sur le rôle de la prospective dans ces nouveaux environnements, vise-t-elle simplement à une "*prévision*" de l'avenir ?

Ou doit-on enrichir notre représentation et en faire un outil de "*préparation*" de l'avenir ?

Sachant qu'une opération programmée doit l'être sur une période longue, dans un futur imprévisible, la prospective devrait devenir un acteur participant à la définition d'un rapport coût / efficacité sur l'ensemble de la période. Ce rôle accru pose indirectement la question de la redéfinition des rapports qu'entretiennent prospective et stratégie. La prospective de première génération se voulait être le simple "guetteur", rendant compte des manœuvres de l'avant. Notre conception de la prospective nous conduit à privilégier beaucoup plus le processus d'élaboration permanent des modèles prospectifs, que les résultats mêmes de ce processus.

En effet et sans aller à l'encontre de la prospective des années 60, il convient aujourd'hui de retenir un concept fondamental, l'avenir n'est pas donné, il se conçoit : concevoir et donc inventer ou imaginer plutôt que de découvrir pourrait être la véritable devise de l'aménageur territorial. Nous pouvons tenter de définir ainsi une nouvelle prospective par deux concepts métaphores qui nous semblent mettre en valeur les questions saillantes autour de la décision territoriale.

2.1. La Prospective multi-perspectives veut rendre compte de la double "complexification" que la Prospective doit pouvoir aujourd'hui assumer :

Multi en ceci que son instrumentation se fait en quelque sorte par un effet de "zoom" : le regard du modélisateur dans une direction ne se limite plus à un horizon donné, il balaye en permanence tous les horizons possibles, tâtonnant, hésitant, revenant en arrière, repartant, comme le peintre tâtonnant devant son œuvre en genèse, par une permanente oscillation imaginative fins et moyens. Le modélisateur -décideur est-il alors, en terme d'aménagement du territoire, l'élus, le technicien ou plus simplement le système qui observe ?

Multi aussi en ce que plusieurs directions d'observation sont en permanence concernées. La nouvelle prospective requiert une sorte de caméra à objectifs multiples, fonctionnant en parallèle, et enchevêtrant les images qu'elle produit : la transversalité concerne ici le champ exploré.

Convenons que pour un esprit cartésien, épris de clarté plus que d'intelligence, l'exercice n'est pas très "confortable". Mais l'enjeu de la Prospective n'est pas de démontrer des propositions déjà formulées, il est de tenter de formuler ces propositions, à valider éventuellement. Une prospective qui n'activerait pas l'imagination des acteurs concernés aurait-elle du sens ?

Dans le champ territorial cette prospective multi perspectives nécessite d'intégrer le devenir de l'usager citoyen, les attentes et les développements des acteurs économiques (entreprises), les projets et les ambitions de tous ... tout en intégrant les logiques de la mondialisation et les facteurs d'enracinement des populations . Il s'agit peut être tout simplement de repositionner la gestion territoriale dans une démarche républicaine.

La seconde complexification est celle de

2.2 L'Intelligence Stratégique qui veut rendre compte des modes d'instrumentation concevables de la Prospective. Une remarque suscitée par la recherche est celle de la parenté des procédures modélisatrices (représentation et interprétation) pouvant être mise en oeuvre en Prospective et en ingénierie des organisations sociales, dès lors qu'on les entend dans leur complexité. Dès lors il apparaissait aussi légitime de "tester" dans les exercices de Prospective, les modes d'exploration que l'on dégage depuis quelques années dans la conception et la gestion des organisations publiques complexes et en particulier de leur "Système d'information intelligent". Exercice que l'on n'a pas encore suffisamment entrepris...

Au-delà ce concepts posent le problème largement évoqué par ailleurs par le législateur, celui du référendum, celui donc du débat public et, à la suite de Larry Lynn [Lynn 1996] nous pouvons admettre que « les processus de décision publics doivent s'ancrer dans les forum publics » En effet la décision publique ne peut, ni ne doit, se résumer à un débat entre techniciens et élus, mais elle doit aller dans le sens de la démocratie, c'est-à-dire celui de l'implication des populations.

C'est dans le croisement de ces deux caractéristiques, l'une plus méthodologique, l'autre plus instrumentale, que l'on pourra peut-être examiner et discuter cette réflexion... prospective et systémique... sur les renouvellements possibles et souhaitables de la Prospective à l'aube du XXIème siècle, au service de la décision publique et plus particulièrement de la décision territorialisée.¹⁴

3. modélisation systémique, décision et aménagement territorial

¹⁴ On se reportera à **Godet M.** (1991) "De l'anticipation à l'action" Dunod Paris et à **Eckert D.** (1996) "Evaluation et prospective des territoires" RECLUS – La documentation française.

Le pourquoi et le comment de la prospective passent d'abord par une représentation du problème abordé. Dans les sciences de la matière, mais aussi dans celui des sciences de l'homme. La présence des "acteurs" transforme le problème.

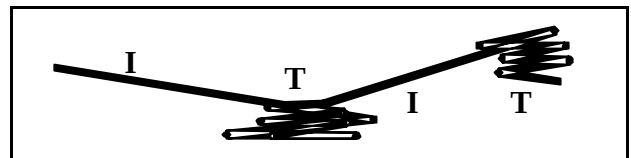
3.1. Le temps des inerties et le temps de la transformation.

Notre compréhension aujourd'hui de la dynamique des systèmes complexes à partir d'une vision en terme de *Chaos*, nous amène à concevoir l'évolution des organisations complexes comme formée d'une "succession" de temps d'inertie et de temps de transformation.

On appellera "temps d'inertie", ces durées pendant lesquelles les sociétés paraissent suivre un cheminement régulier, durées pendant lesquelles les structures restent relativement stables et "commandent" une évolution qui peut être plus erratique des flux.

On appellera "temps de transformation" ces périodes pendant lesquelles il y a réorganisation, bouleversement des structures, perte des éléments stables qui permettaient de suivre l'évolution des flux. C'est durant ces temps qu'une société nouvelle "accouche".

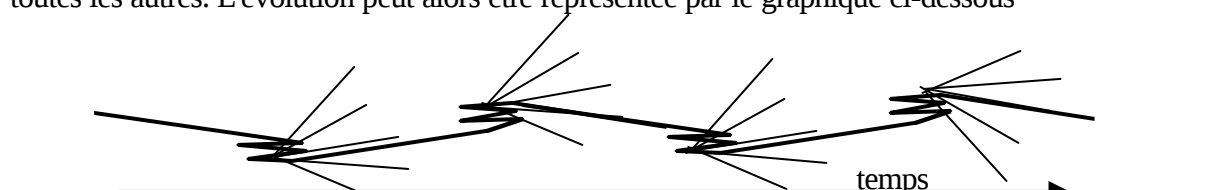
L'évolution de l'organisation peut dès lors se représenter par une succession de ces différents temps, par exemple : Inertie - Transformation - Inertie ...



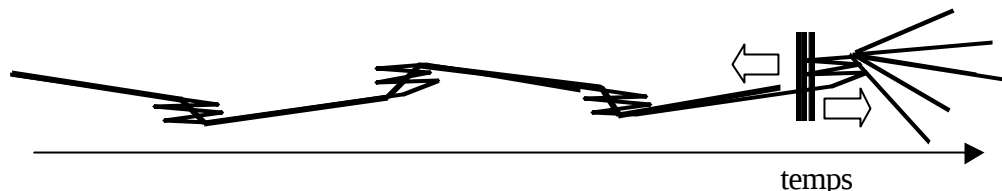
La réalité mélange certainement ces deux évolutions, mais dans des proportions différentes selon les périodes considérées. Dans certaines périodes les effets d'inertie dominent ; la réalité paraît alors commandée par des effets de tendance, la perception des évolutions observées sur le passé peut supporter des projections sur le futur. Dans d'autres périodes au contraire les effets tendanciels deviennent secondaires, on est alors dans des temps de transformation et l'évolution paraît aléatoire, non "logiquement" liée à l'évolution que l'on vient d'observer. On est alors dans des temps chaotiques au cours desquels de "petits" phénomènes anodins peuvent porter un impact profond qui remet en cause les modes de fonctionnement de l'organisation.

En situation tendancielle, percevoir le futur peut se faire à la lumière des tendances passées. La validité de cette hypothèse tient par ailleurs à la longueur de la période de prévision adoptée. Si l'horizon est éloigné la probabilité d'occurrence d'un mouvement chaotique s'élève. Tout se passe alors comme si, un horizon étant donné, la validité du calcul dépendait du type d'avenir attendu : on est soit en période de type calme dans laquelle le mouvement de transformation intervient au-delà de la durée du plan, celui-ci peut alors reposer sur une analyse des tendances, et la période de type perturbé dans laquelle le rapprochement des mouvements chaotiques interdit un calcul reposant sur l'analyse des tendances. Les temps de transformation, de chaos, intervenant durant la période de projection demandent un changement des méthodes de prospective.

Chaque situation de chaos porte en elle une pluralité de futurs. La dynamique de l'organisation au travers de ces temps de chaos se conçoit alors comme la réalisation d'une "situation" d'évolution parmi un ensemble d'évolutions possibles, la réalisation de cette possibilité excluant immédiatement toutes les autres. L'évolution peut alors être représentée par le graphique ci-dessous



Dès lors, tout observateur-acteur pourra avoir deux "visions" de cette évolution. En "t", observant l'évolution passée, regardant vers l'arrière on observera une chronique, celle des réalisations effectives, et l'on cherchera à comprendre les tendances ou les inflexions, ce que l'on pourra toujours faire, y compris à partir des événements "infimes" qui ont généré les modifications des comportements. L'ouverture des futurs qui s'est présentée à chaque étape chaotique ne sera pas perçue, simplement parce qu'elle ne constitue pas alors l'objet d'étude de notre observateur. Le passage entre cette situation "complexe" et la vision rétrospective simplifiée de la réalité est reprise dans le graphique ci-après.



Le sens de la lecture des événements est ordonné sur l'axe du temps passé. Si l'état chaotique, incertain des évolutions et des inflexions est "correctement situé", leur lecture reste incomplète car on lit le chaos à la lumière d'une recherche sur la causalité et les déterminants de l'évolution qui y a succédé.

Prospecter c'est d'abord "imaginer les futurs ". Il y a alors rupture logique entre ces deux visions, la référence à la tendance ne peut plus, à elle seule, supporter l'algorithme de la prospection.

La prospective demande alors : (1) Une imagination des futurs possibles et (2) Une modélisation des jeux d'acteurs expliquant les choix d'un des futurs possibles.

3.2 L'imagination des futurs

Imaginer des futurs nous place pleinement en situation prospective mais d'une manière différente de celle à laquelle nous sommes traditionnellement habitués. Raisonnant en terme de rationalité objective nous associons cette situation d'imagination des futurs à celle de la prise de décision en univers incertain que nous résolvons en recensant l'ensemble des stratégies alternatives, puis, en déterminant l'ensemble des conséquences de toutes ces stratégies, enfin, en évaluant de manière comparative cet ensemble de conséquences. Ce schéma est inadapté. Au-delà des arguments développés il conviendra d'admettre que notre problème de prospective n'est pas encore un problème de décision - donc de choix rationnel - mais simplement une exploration des alternatives possibles en sachant qu'il ne s'agit pas de recenser quelque chose qui préexiste, mais simplement d'en imaginer toute la variété, et qu'il ne s'agit pas de stratégies, au sens où un acteur pourrait décider de la mettre en oeuvre mais que c'est au contraire, de manière diffuse, et sous la pression de contraintes et d'opportunités, que l'organisation ou la société, révélera s'être engagée dans l'une ou l'autre de ces voies possibles.

Imaginer la variété des futurs nous relie par ailleurs à la théorie du chaos. Que sont ces voies sur lesquelles une organisation, une société, peut s'engager ?

En situation de chaos, la seule chose dont on soit "sûr" se rapporte au caractère divergeant de l'évolution attendue. On connaissait jusqu'ici une situation d'équilibre organisationnel, celui-ci ne sera plus dans le futur - ou va devenir beaucoup plus incertain dans sa réalité - On va aller vers un nouvel état dont on ignore la forme et les caractéristiques. L'on peut dès lors s'attacher à repérer, à anticiper,

les événements, qu'ils viennent de l'organisation et de ses acteurs ou/et de son environnement, qui vont déterminer au sens causal du terme, le chemin de la nouvelle évolution et voir sur quoi celle-ci débouche.

Cette logique reste celle du chemin unique, elle s'oppose à la vision en terme d'imagination des futurs dans toute leur variété possible. Les approches en terme de chaos nous permettent de dépasser cette vision. En mettant en évidence notamment le concept d' "attracteur étrange", elles permettent de décentrer notre attention en l'éloignant du chemin - a priori imprévisible et multiple - pour la reporter sur les nouvelles situations d'équilibre qui vont émerger du désordre. Le désordre est porteur d'organisation, de stabilité, sans que l'on puisse toutefois en préciser la date d'occurrence ou la durée de cette nouvelle situation d'équilibre. Ces situations d'équilibre, même temporaires et improbables, peuvent constituer les différents "aboutissements" des diverses voies de développement qui s'offrent à une organisation quand elle rentre en période d'instabilité. Se donner des "scénarios", étudier pour chacun d'entre eux leurs différentes conditions de fonctionnement, permet d'illustrer aussi ces différents points d'aboutissements qui correspondent à la variété imaginée des chemins de développement.

Le champ territorial participe totalement de cette réflexion. Il s'agit d'anticiper l'évolution des territoires et non pas de raisonner sur un simple état des lieux ou une vision figée. Ce qui résout le problème aujourd'hui pose souvent le problème de demain ... par ailleurs l'évolution des territoires peut-être aussi la conséquence d'une décision politique (l'intercommunalité aujourd'hui en est un bon exemple).

3.3. Modéliser les jeux d'acteurs.

L'évolution d'une organisation est déterminée par les choix qui s'opèrent en son sein, par les réponses qu'elle produit aux sollicitations de son environnement, par sa capacité à s'adapter à la "mouvance" de son environnement. En situation d'environnement "calme" la perception de l'évolution relève d'une logique "inertielle", la situation en "t" dépend d'abord des états "t-1", "t-2" ...du système. Le jeu des acteurs est dans cette situation dominé par des effets tendanciels.

En situation perturbée, chaotique, l'évolution du système devient alors sensible aux conditions initiales, aux sollicitations de l'environnement, au jeu des contraintes et opportunités que l'organisation peut y déceler. Anticiper les évolutions de l'organisation passe alors par la modélisation du jeu de ses acteurs : recréer les conditions de "représentation" des acteurs de l'organisation pour, percevant les liens entre les représentations et les actions induites, pouvoir anticiper les évolutions qui peuvent en résulter. En terme de rationalité on entre alors dans une logique de **rationalité contextuelle**.

Deux éléments apparaissent fortement dans cette définition des contextes: Tout d'abord, le concept de **'business model'** qui correspond à un essai de formalisation de ces jeux d'acteurs, dans toute leur multiplicité, et dans la perspective d'une mise en avant à la fois des contraintes mais aussi des opportunités qui s'offrent ou s'imposent à une organisation et qui commanderont donc ses comportements et ensuite celui de **"scénario"** qui, complémentaire du précédent, permet de percevoir un ensemble de situations possibles dans lesquelles va pouvoir se trouver l'organisation.(examen de la variété des futurs possibles).

Ces deux démarches sont utilisées en gestion des affaires. Des mises en application de scénari ont déjà été produites en matière d'aménagement du territoire. La notion de "business model" , est encore peu utilisée dans le domaine du management public. Le concept de "carte cognitive",

première étape d'une formalisation des jeux d'acteurs, constitue certainement une bonne base de départ. Il n'est pas simple à mettre en œuvre.

Tel qu'il est abordé ci-dessus le problème de la prospective souligne un certain nombre de difficultés inhérentes à sa représentation. Celles-ci s'amplifient notablement quand, revenant sur le projet d'ensemble de l'organisation on considère celle-ci comme non seulement confrontée au problème de l'imagination des futurs, mais aussi simultanément chargée de concevoir et de gérer des infrastructures. Quels sont les équipements à réaliser – tous très certainement – Quels sont ceux à entretenir ? Ceux à supprimer ? etc.. On perçoit l'ampleur du problème et de manière concomitante l'insuffisance des moyens que l'on peut en général consacrer à la mise en œuvre des ces équipements.

Ce problème est cependant à la fois, plus simple et plus compliqué qu'il n'y paraît.

Il est plus simple - au sens où dans un environnement de compétition - toutes les sociétés se trouvent dans une situation quasi semblable : si telle ville avec laquelle nous nous comparons régulièrement se dote d'une salle de congrès, alors nous devons le faire aussi... un "observatoire des politiques locales", au niveau des pays européens notamment, paraît être un projet d'intérêt certain.

Mais il est aussi beaucoup plus compliqué qu'il n'y paraît. L'absence de moyens d'évaluation objectifs est là pour le souligner. Si nous pouvions connaître dès aujourd'hui le retour sur investissement correspondant aux choix envisagés nous pourrions alors calculer de manière précise Mais cela n'est pas, ni ne le sera demain, et c'est certainement mieux. Le contexte public et son jeu d'acteurs- décideurs est en constant mouvement, la décentralisation, les lois Chevènement – Voynet sont là pour attester de cette dynamique.

3.4. S'organiser et s'informer.

Former un projet pour une organisation publique implique très souvent aujourd'hui un dépassement des pratiques traditionnelles de nos organisations. Les services qui restent toujours le mode d'organisation de base de nos systèmes doivent adapter leurs pratiques aux contraintes imposées par les autres services, ou les autres acteurs ... C'est classique en matière de délai. Cela l'est aussi souvent en matière de responsabilité. L'organisation hiérarchique traditionnelle souligne ici ses limites. Gérer des projets c'est souvent s'organiser de manière horizontale, faire entrer les acteurs en situation de coopération, voire de "coopétition".

Travailler dans des logiques prospectives implique une participation élargie des acteurs extérieurs à l'organisation, les autres agents, et en poussant la logique à son terme, une participation, un débat, partagé avec les populations concernées.

Les interventions attendues en matière d'organisation allant dans ce sens, passeront certainement par une mise en coopération des formes traditionnelles d'expression des besoins ou des attentes des populations : on pense ici aux formes largement utilisées en France des Associations de la loi de 1901.

La mise en relation n'est qu'une étape, certes nécessaire, le contenu de la relation importe aussi. Cette relation est téléologique, tournée vers des objectifs à atteindre .. en commun. Le processus d'information - mémorisation est alors stratégique, il permet de créer la relation entre les acteurs concernés et de lui donner un « contenu ». La mémorisation en retenant l'histoire de cette relation,

l'histoire de la détermination des objectifs, de l'imagination des futurs, et des réalisations obtenues permettra sans doute d'entrer dans un processus de formation et d'apprentissage par les acteurs eux-mêmes. Une étape essentielle aura alors été franchie.

L'aménagement du territoire aujourd'hui ne peut pas accepter des processus de décision ordonnés du sommet et englués dans la "carte", même si cette dernière semble anticiper les futurs. Les décisions sont macro et micro territoriales et à ce titre doivent accepter le "tamis" de la complexité et l'enrichissement de la prospective.

BIBLIOGRAPHIE

- Eckert D. (1996) "Evaluation et prospective des territoires" GIP Reclus Montpellier.
- Godet M. (1991) "De l'anticipation à l'action" Dunod Paris.
- Hall D.J. et M.S. Saias (1979) "Les contraintes structurelles du processus stratégique", Revue Française de Gestion, Novembre.
- Joffe P. et G. Koenig (1985) "L'évolution de la pensée stratégique", Revue Française de Gestion, Mars
- Kervern G.Y. (1989) "Le coût de l'excellence", in Annales des Mines, Décembre.
- Laufer R. et A. Burlaud (1980) "Management public : gestion et légitimité" Dalloz Paris
- Lawrence P.R. and J.W. Lorsch (1967) "Organization and Environment", Harvard.
- Le Moigne J.L. (1990a) "La modélisation des systèmes complexes", Coll Afcet Systèmes, Dunod Paris.
- Le Moigne J.L. (1990b) "La théorie du système général : théorie de la modélisation" PUF Paris
- Lynn L.E.Jr (1996) "Public management as art, science and profession » Chatham House.
- Santo V.M. et P.E. Verrier (1993) "Le management public" Que Sais-je n°2724, PUF Paris
- Simon H. (1982) "Models of bounded rationality » vol 1 Cambridge Mass The MIT Press
- Thietart R.A. (1982) "La stratégie", McGraw-Hill, Paris.
- Thoenig J.C. "L'aventure de la réforme administrative est aussi une affaire de professionnalisme" (1999) Revue Française d'Administration Publique n°90, Avril- Juin.