

Les Régions face aux Futurs¹

Préface de Michel Godet

Professeur au CNAM (titulaire de la Chaire de prospective industrielle), Président du Conseil de Prospective et dynamique des territoires de la Datar

Le développement d'un territoire est d'abord le fruit de son dynamisme propre. C'est la multiplicité des initiatives locales et leur fécondation mutuelle qui stimulent l'activité et l'emploi. Les contraintes extérieures, la mondialisation, les changements techniques sont moins des obstacles à surmonter que des opportunités à exploiter. Cette conviction s'appuie sur les considérations suivantes.

Tous les pays sont plus ou moins impliqués dans la course compétitive, mais certains sont ralentis par des semelles de plomb (rigidités, poids des charges, lenteur des réformes structurelles). Ces handicaps structurels font aussi partie des facteurs endogènes qui brident la croissance. La France, malgré ses extraordinaires avantages naturels et historiques ne pourra différer indéfiniment les réformes structurelles qui s'imposent. Il lui faudra aussi ramener le poids de la dépense publique dans le PIB (54%) à la moyenne communautaire (47%) soit l'équivalent de 100 milliards d'euros et baisser le taux de chômage de deux points pour se situer dans la moyenne de l'Union. Il n'empêche qu'en France même, les taux de chômage varient encore du simple au quadruple suivant les bassins de vie. Ce qui confirme, qu'au sein des territoires, il y a d'autres facteurs endogènes qui expliquent les différences alors que les mutations exogènes sont les mêmes pour tous.

En rapprochant les conclusions de Bodin, Chaunu et Peyreffitte, nous avançons qu'il n'est de richesses que d'hommes éduqués dans une société de confiance où les initiatives se rassemblent autour de projets communs. La prospective participative utilisant des méthodes simples et appropriables est ainsi un puissant levier de dynamique territoriale. Il faut aussi garder à l'esprit que la force des liens suscités par les projets communs est au moins aussi importante que les biens qui en résultent. Si "*regarder l'avenir le bouleverse*" (Gaston Berger), l'imaginer ensemble c'est déjà vivre le présent autrement et donner plus de sens à l'action.

Ainsi, l'action publique dans les territoires doit plus que jamais être éclairée à la lumière des futurs possibles et souhaitables. D'ailleurs, l'une des priorités adressées par le Premier Ministre au Délégué de la Datar, dans sa lettre de mission en date du 29 juillet 2002 est de "*relancer la prospective territoriale*", " en intégrant les nouvelles dimensions induites par la décentralisation et le recentrage de l'Etat sur ses missions fondamentales ". Mais, il serait vain de conduire des exercices de prospective répétés pour enregistrer, à chaque fois, la poursuite du déclin économique et démographique

¹ Préface au livre : « La prospective Régionale de Chemins en dessein », ouvrage collectif sous la direction de Guy Loinger, publié aux Editions de L'aube, Bibliothèque des territoires de la Datar.

des territoires en question ! L'appropriation des diagnostics et des prescriptions par les acteurs concernés est indispensable pour passer de l'anticipation à l'action. Bref, la prospective réussie doit être d'abord un vecteur de dynamique territoriale. C'est la raison pour laquelle a été installé *un Conseil de prospective et dynamique des territoires*.

La Datar entend apporter un soutien actif aux initiatives des Ministères et des collectivités territoriales en vue d'accompagner les projets de territoire. C'est dans cette perspective que s'inscrit le projet de Centre de Ressources et de Formation à la Prospective Territoriale envisagé conjointement avec le Ministère de l'équipement. L'Europe étant au cœur des préoccupations de l'avenir des territoires la Datar entend aussi renforcer les liens avec les dispositifs de coopération européens déjà en place comme ORATE (observatoire en réseau pour l'aménagement du territoire européen). L'Observatoire des territoires qu'elle met en place contribuera à la synthèse et à la diffusion nationale des informations sur les territoires.

Tout cela va dans le bon sens. Cependant, la question de l'évaluation des politiques publiques reste toujours posée et de moins en moins résolue. Le Plan y a renoncé et le Parlement lui consacre des rapports stimulants mais sans lendemain opérationnel. Pourtant, il n'y a pas d'évaluation sérieuse des choix d'investissement à long terme sans prospective des conditions d'offre et de demande. De son côté, la prospective sans conséquences pour l'action perd beaucoup de son intérêt. De toute façon, le temps de l'avenir programmé d'en haut ne reviendra pas. L'appropriation de la prospective cognitive (connaissances changeant les représentations) passe par des processus et des méthodes participatives.

Saluons l'événement et l'artiste ! Plus de vingt ans après les premières lois de décentralisation, les Régions sont devenues majeures et sont à même de prendre leur avenir en main. L'ouvrage réalisé sous la direction efficace et tenace de l'artiste Guy Loinger (dont on apprécie la passion pour la prospective territoriale au sein de l'OIPR qu'il anime presque seul depuis des années) témoigne de cette réalité. Il a sollicité une douzaine de Régions exemplaires en matière de prospective territoriale et neuf d'entre elles ont répondu à l'appel. Ces exemples variés montrent qu'il est possible aux élus de mobiliser la société civile dans des exercices de prospective participative réussis. La réussite se juge à l'aune de la qualité des réflexions collectives et de l'appropriation des analyses et des projets qui en résultent. Les voies et moyens sont multiples : consultations, questionnaires, élaborations et discussions de scénarios et de projets. Mais le résultat espéré est au rendez-vous ; les acteurs des territoires d'en bas sont devenus adultes et n'attendent plus que ceux d'en haut décident de leur avenir. Le chemin est tracé, il reste semé d'embûches et la prospective dans les territoires en est encore à l'âge de l'enfance avec les illusions et les déceptions qui accompagnent chaque pas. Voilà la bonne nouvelle qu'il faut répandre et qui devrait faciliter la contagion prospective dans toutes les échelles des collectivités territoriales : départements, pays, agglomérations...

Mais pour se comprendre et réfléchir ensemble à l'avenir, il faut s'entendre sur les concepts, les finalités et la signification même de certains mots. La prospective territoriale n'échappe pas à la confusion des sens et des mots. Prospective, gouvernance, développement durable, territoires, planification, aménagement,

projets, stratégies, acteurs, participation, démocratie ... la combinatoire de ces mots à la mode fait le régal des chercheurs et renforce la perplexité des praticiens. Cette préface me donne l'occasion de clarifier les concepts de prospective, de gouvernance, de scénarios et de projets et ainsi, je l'espère, d'évacuer certains faux débats.

1° Un retour aux sources de la prospective

Commençons par la prospective. Il s'agit bien d'une anticipation (préactive et proactive) pour éclairer l'action présente à la lumière des futurs possibles et souhaitables. Se préparer aux changements prévisibles, n'empêche pas d'agir pour provoquer les changements souhaités. Dans la logique du triangle grec², le bleu de l'anticipation ne peut se transformer en vert de l'action qu'avec le jaune de l'appropriation par les acteurs concernés. Apparaissent ici deux erreurs symétriques à éviter. La première consiste à penser d'en haut avec des experts au service de l'action du *Prince* en oubliant l'appropriation. C'est une mauvaise idée que de vouloir imposer une bonne idée. La seconde consiste à chasser les experts et la matière bleue des expertises pour donner la parole au peuple et privilégier la matière jaune des consensus du présent. Sans prospective cognitive, la prospective participative tourne à vide et en rond sur le présent. Le rêve consensuel des générations présentes est souvent un accord momentané pour que rien ne change et pour transmettre aux générations futures le fardeau de nos irresponsabilités collectives. Une telle prospective a beau être participative, elle est contraire à la définition même du développement durable. Elle consacre le triomphe des égoïsmes individuels à court terme (seules sont injustes les inégalités dont on ne profite pas!) au détriment des intérêts collectifs à long terme. Les décisions courageuses à prendre face à l'avenir sont rarement consensuelles, et si la prospective doit être participative, la stratégie qui s'en inspire revient aux représentants élus, il leur appartient de faire preuve de volonté et de courage pour éviter le piège de la démagogie participative.

Revenons aux sources de la prospective. Gaston Berger disait qu'avec la prospective il fallait "*voir loin, large, profond, penser à l'homme, prendre des risques*". Depuis les années 70 nous avons milité au sein de Futuribles pour rajouter trois caractéristiques négligées par des précurseurs proches des princes dans une société jacobine : *voir autrement (se méfier des idées reçues), voir ensemble (appropriation) et utiliser des méthodes aussi rigoureuses et participatives que possible pour réduire les inévitables incohérences collectives*.

Les hommes ont soif d'avenir c'est-à-dire d'espoir et ce besoin collectif s'exprime mieux s'il est canalisé par des méthodes. Le cas de prospective territoriale du Pays Basque 2010 est exemplaire à bien des égards³. Il a commencé en 1992 avec l'appui de la Datar et la participation des forces vives du territoire par des Ateliers de prospective rassemblant à St Palais plus de cent personnes (élus, responsables

² Cette relation triangulaire entre Anticipation, Appropriation et Action nous est venue à l'esprit dès 1984 suite à l'opération Midès chez Renault. Cf. M. Godet, Manuel de prospective stratégique, tome 1 : une indiscipline intellectuelle, Dunod, 2ème édition 2001.

³ Bien que souvent cité, il a fait l'objet de peu d'articles en raison notamment de la pudeur rédactionnelle de son animateur principal, François Bourse, qui m'a succédé dans l'accompagnement après le lancement initial. Cet exercice est relaté dans l'ouvrage collectif "Projectique" publié en 1996 aux éditions Economica sous la direction de Jean-Michel Larrasquet et alii. Un prochain numéro de TRP préparé par François Bourse et Marc Mousli devrait, en 2004, faire le bilan de ce cas.

économiques, universitaires...) pendant deux jours . Ces travaux ont donné lieu à publication de pages entières dans le quotidien régional Sud-Ouest et se sont poursuivis pendant près de deux ans; une analyse structurelle a été conduite et des scénarios élaborés. Ce processus d'implication collective a conduit au schéma de développement du territoire et fait figure aujourd'hui de référence.

2° La gouvernance territoriale et ses interprétations trop molles

Autre concept souvent évoqué en prospective territoriale : celui de gouvernance. La Commission de Bruxelles a rédigé un livre Blanc répertoriant les principes de bonne gouvernance qui s'appliquent à tous les niveaux de gouvernement : l'ouverture et la transparence des institutions, la plus large participation des citoyens à tous les stades de la décision politique, la responsabilité accrue des institutions et des Etats membres, l'efficacité des politiques définies par des objectifs clairs et évaluables, la cohérence et la compréhension des politiques. Mais ces caractéristiques de la bonne gouvernance ne doivent pas faire oublier la définition même de la gouvernance adoptée par les instances internationales (FMI, Oede, Nations-Unies) où l'idée de contrôle des pouvoirs et des règles du jeu est centrale⁴. Sinon on prend le risque de diffuser une définition "molle" de la gouvernance, réduite à un processus de participation des citoyens ou de gouvernance sociale, laquelle, selon François Ascher, *"articule et associe des institutions politiques, des acteurs sociaux et des organisations privées, dans des processus d'élaboration et de mise en oeuvre de choix collectifs, capables de provoquer une adhésion active des citoyens"*⁵. Que cela plaise ou non, le concept de gouvernance trouve ses origines dans l'entreprise et de ce point de vue le citoyen est encore aujourd'hui moins bien traité que l'actionnaire⁶.

Selon la définition qu'en donne Peter Drucker⁷ : *"la gouvernance d'entreprise (traduction de l'anglais corporate governance. On dit aussi couramment: "gouvernement d'entreprise") consiste à mettre au point et à respecter des règles qui guident et limitent la conduite de ceux qui agissent au nom de l'entreprise"*. En d'autres termes, la bonne gouvernance est l'ensemble des dispositions visant à assurer que l'action des dirigeants de l'entreprise est bien conforme à la volonté de ses actionnaires et à leurs intérêts. Elle se distingue du management, lequel désigne les relations entre des dirigeants et leurs subordonnés. La gouvernance, c'est en quelque sorte " le gouvernement du gouvernement". Reprenant la définition proposée par Alexander King dès 1991 dans un rapport au Club de Rome, James N Roseneau⁸ (cité par Philippe Destatte) parle de gouvernance pour *"tout acteur qui a recours aux mécanismes de commande pour exprimer la demande, formuler les objectifs, distribuer les directives et assurer le suivi des politiques"*.

Transposée à la société politique, la gouvernance est souvent, à tort, comprise au sens de "gouvernabilité", c'est-à-dire de capacité des gouvernements à faire évoluer les

⁴ cf la présentation de Philippe Destatte " prospective territoriale et gouvernance" journée Datar, Prospective Info, le 18 septembre 2003

⁵ François Asher, *Metropolis ou l'avenir des villes*, Editions Odile Jacob, Paris, 1995

⁶ Cf Yves Cannac, Michel Godet : la bonne gouvernance, Futuribles N° 265 Juin 2001.

⁷ Peter Drucker, *La pratique de la direction des entreprises*, Edition d'Organisation, 1957, Paris et *Management tasks responsibilities and practices* , Harper & Row, New-York, 1973

⁸ James N. ROSENAU, *Along the Domestic Frontier, Exploring Governance in a Turbulent World*, p. 145, Cambridge University Press, 1997.

systèmes sociaux-économiques dans un sens souhaité. La gouvernance, ce n'est pas non plus "l'art de gouverner" comme le déclare Kimon Valaskakis⁹ ni même "l'art de piloter le processus d'action du gouvernement". Retenons des définitions simples : la gouvernance, c'est une relation de pouvoir ; le gouvernement, c'est l'exercice opérationnel de ce pouvoir¹⁰ ; la gouvernabilité, c'est la mesure de ce pouvoir sur les systèmes concernés. Un système mal contrôlé est peu efficace. La section prospective du Conseil Économique et Social de la Région Ile de France a relevé dans son rapport "Vivre en Ile de France en 2025"¹¹ : *"le manque d'attitude décisionnaire des responsables (...) l'insuffisance de communication, de transparence, entraînant la méfiance des citoyens vis-à-vis des institutions politiques et administratives"*. La qualité de la gouvernance, c'est-à-dire des règles et procédures qui permettent de mieux "gouverner le gouvernement", est bien *"un élément essentiel pour résoudre la crise de gouvernabilité"*.

De même, au niveau de l'Etat, la mauvaise qualité de la relation de contrôle qui existe en principe entre le Parlement et le Gouvernement est une cause majeure de l'insuffisance d'efficacité et du coût excessif de l'action des pouvoirs publics. La bonne gouvernance devrait conduire à renforcer l'évaluation des politiques publiques par des instances indépendantes des exécutifs concernés.

Le concept de gouvernance est aussi de plus en plus évoqué dans les instances internationales, au lieu et place de ce que l'on appelait naguère la régulation internationale et dont le défaut se fait cruellement sentir face aux interdépendances croissantes engendrées par la mondialisation des économies et par le caractère planétaire des problèmes d'environnement, de ressources naturelles, de sécurité ou de santé. Il n'y a ni gouvernement ni peuple mondial. Dans ces conditions parler de gouvernance mondiale est un abus de langage.

3° Trop de scénarios et pas assez de projets endogènes

Le dernier biais que je voudrais relever est le recours systématique et abusif aux scénarios en prospective territoriale au détriment des leçons à tirer de l'histoire et des comparaisons entre territoires pour bâtir des projets de développement. Tout d'abord, prospective et scénarios ne sont pas synonymes, ces derniers n'ont guère d'intérêt si ils ne sont ni pertinents (se poser les bonnes questions), ni cohérents, ni vraisemblables. Certes, la construction collective de scénarios souhaités peut jouer un rôle de thérapie collective, mais dans ce cas le résultat (le scénario) est moins important que le processus collectif qui y a conduit. Quitte à réfléchir à l'avenir ensemble, autant se poser les bonnes questions, à commencer par celles qui ne sont pas consensuelles parce qu'elles bousculent les habitudes et l'ordre établi.

Si les processus de prospective et stratégie sont liés, ils restent distincts et il convient de bien séparer :

1) le temps de l'anticipation, c'est-à-dire de la prospective des changements possibles et souhaitables,

⁹ Kimon valaskakis "Mondialisation et gouvernance" Futuribles Avril 1998

¹⁰ Nous rejoignons ainsi le point de vue de Neiertz : Mesure de valeur pour mieux dialoguer. Corporate governance, les enjeux du débat . Expansion Management-review juin 1995

¹¹ Vivre en Ile de France en 2025 rapport de Louis Gueysse, Commission prospective du CESR, TRP n°10, mars 2000

2) le temps de la préparation de l'action, c'est-à-dire l'élaboration et l'évaluation des choix stratégiques possibles pour se préparer aux changements attendus (préactivité) et provoquer les changements souhaitables (proactivité).

Il faut d'autant moins confondre les scénarios de la prospective avec le choix des options stratégiques que ce ne sont pas nécessairement les mêmes acteurs internes qui sont en première ligne. La phase d'anticipation des mutations se doit d'être collective et suppose l'implication du plus grand nombre (démocratie participative). Elle fait par conséquent appel aux outils de la prospective pour organiser et structurer de manière transparente et efficace la réflexion collective sur les enjeux du futur et éventuellement l'évaluation des options stratégiques. En revanche, pour des raisons de confidentialité et/ou de responsabilité, la phase de choix stratégiques est du ressort d'un nombre limité de personnes, les élus (démocratie électorale) ou les membres du Comité de direction de l'entreprise. Cette dernière phase a donc moins besoin de méthode spécifique, les décisions doivent être prises après concertation et consensus entre les dirigeants, compte tenu du mode de régulation propre à la culture de l'entreprise ou du territoire ainsi que du tempérament et de la personnalité de ses dirigeants. Les outils sont utiles pour préparer les choix, mais ils ne se doivent pas se substituer à la liberté de ces choix.

Last but not least, l'usage des scénarios est d'autant plus abusif que ces derniers portent sur le contexte futur des territoires en partant de la question Q1 : Que peut-il advenir ? Cette question prospective naturelle conduit généralement les territoires comme les entreprises à refaire le monde pour mieux oublier de se poser la question essentielle des projets en partant de son identité, de son histoire, de ses forces et de ses faiblesses et finalement du fameux "*connais-toi toi-même*" des Grecs anciens. La question Q1, doit être précédée par la question Q0 : Qui suis-je ?¹² Cette question préalable impose un retour aux sources sur ses racines de compétences, les leçons des échecs et succès passés du territoire.

La prospective seule est généralement centrée sur le "que peut-il advenir ?" (Q1). Elle devient stratégique quand une organisation s'interroge sur le "que puis-je faire ?" (Q2). Une fois ces deux questions traitées, la stratégie part du "que puis-je faire ?" (Q2) pour s'en poser deux autres : "que vais-je faire ?" (Q3) et comment le faire ? (Q4). D'où le chevauchement entre la prospective et la stratégie.

La prospective dans les territoires comme dans les entreprises a tendance à oublier la question Q0 (la connaissance de soi, de son histoire passée et de ses désirs pour l'avenir) qui est pourtant essentielle si l'on admet que les facteurs de développement sont endogènes pour se focaliser sur la question Q1 ; la réflexion sur les scénarios de contexte. Cette réflexion n'est pas inutile, il est bon de se préparer à faire face aux

¹²La dichotomie entre l'exploration et la préparation de l'action conduit à distinguer cinq questions fondamentales : que peut-il advenir ? (Q1), que puis-je faire ? (Q2), que vais-je faire ? (Q3), comment le faire ? (Q4) et une question préalable essentielle (Q0), qui suis-je ?. Cette formulation en cinq questions et non pas trois comme le répètent les auteurs résulte d'une réflexion commune avec Hugues de Jouvenel et Jacques Lesourne en septembre 1997. A l'occasion de la sortie de la préparation de mon manuel de prospective stratégique. Nous l'avons appelé Q0 parce que nous l'avons nous mêmes oublié dans une première réunion. Ce qui montre que le tropisme pour le Q1 et les scénarios n'épargne personne.

éventualités. Mais elle est forcément limitée puisque l'avenir est imprévisible et reste à construire. Tous les territoires seront confrontés aux mêmes contraintes et opportunités. La différence viendra de la plus ou moins bonne capacité de certains à augmenter leurs forces et réduire leurs faiblesses. Compter sur soi, voilà le comportement le plus efficace et le plus à la portée des acteurs d'un territoire. Le diagnostic et les prescriptions ne suffisent pas pour passer à l'acte. La réussite du Q4 (comment faire ?) passe par l'appropriation et pour cela rien de tel qu'une bonne prospective participative en amont.

Réjouissons nous , l'avenir des territoires est ouvert et dépend moins des tendances , des incertitudes de l'avenir que de la capacité des acteurs à se rassembler autour de projets communs et à construire ensemble cette " Société de projets" que nous appelons de nos vœux. Encore merci à l'artiste Guy Loinger d'avoir suscité cet ouvrage qui montre que les Régions ont déjà bien balisé le chemin à suivre.