

Prospective territoriale et gouvernance

Intervention de Philippe Destatte, directeur de l'Institut Jules-Destrée au séminaire Prospective-info *La prospective territoriale, outil d'aide à la planification spatiale, outil de gouvernance ?*

Paris, le 18 septembre 2003

Le concept de gouvernance est à la fois entré dans l'usage courant, resté très incompris, et porteur de sens multiples. Tantôt, on le voit comme l'*art de gouverner*, différent de gouvernement qui lui, se réfère aux institutions ⁽¹⁾, tantôt on le voit comme un nouveau corporatisme mussolinien ⁽²⁾. Ainsi, est-il tentant pour certains de considérer la gouvernance selon la définition que Laurent Ruquier donnait du gouvernement : *une usine à gaz dont on ne possède pas toutes les clefs* ⁽³⁾. La complexité s'accroît d'ailleurs encore lorsqu'on considère l'hypothèse que posait Jean-François Stevens lors d'un des colloques de l'Institut Jules-Destrée à Charleroi : *la prospective n'est-elle pas finalement la traduction française de la gouvernance anglo-saxonne ?* ⁽⁴⁾

Sans nécessairement suivre l'ancien chargé de la Mission Prospective au Conseil régional du Nord - Pas-de-Calais dans cette voie, je voudrais, dans un premier temps, décoder le concept de gouvernance et de "bonne gouvernance". Dans un second temps, je tenterai de voir dans quelle mesure la prospective territoriale peut répondre à l'enjeu de la "Nouvelle gouvernance". Enfin, je conclurai brièvement sur l'articulation entre la démocratie et la prospective.

1. Décoder le concept de gouvernance

Dès 1991, un Rapport du Club de Rome a défini la gouvernance comme *un mécanisme de commande d'un système social et ses actions en vue de fournir de la sécurité, de la prospérité, de la cohérence, de l'ordre et de la continuité au système*. Alexander King et Bertrand Schneider y notent que, pris au sens large, le concept de gouvernance ne doit pas être réservé aux systèmes nationaux ou internationaux mais qu'il doit être utilisé tant pour les gouvernements régionaux, provinciaux et locaux, que pour d'autres systèmes sociaux comme l'éducation, la défense, les entreprises privées

(1) Jean-Pierre RAFFARIN, *Pour une nouvelle gouvernance*, p. 159, Paris, L'Archipel, 2002.

(2) Sur le site Attac Wallonie-Bruxelles, Avril 2002.

(3) Laurent RUQUIER, sur *Europe 1*, 16 septembre 2003, 8.30 heures.

(4) Jean-François STEVENS, *L'élaboration d'un guide de prospective régionale dans le Nord - Pas-de-Calais*, dans Philippe DESTATTE dir., *Evaluation, prospective et développement régional*, p. 216, Charleroi, Institut Jules-Destrée, 2001.

et même le microcosme de la famille ⁽⁵⁾. Ainsi, la gouvernance inclut le gouvernement mais aussi *tout acteur qui a recours aux mécanismes de commande pour exprimer la demande, formuler les objectifs, distribuer les directives et assumer le suivi des politiques* ⁽⁶⁾. Comme l'indique James Rosenau, dans le monde fragmenté qui est le nôtre, l'ensemble de ces acteurs très variés et très nombreux n'ont pas moins d'importance dans le processus de gouvernance que ne le sont les politiques des gouvernements. Le professeur à la George Washington University nuance toutefois l'idée de "mécanisme de commande" (*command mechanism*) de la définition du Club de Rome pour lui préférer le concept de "mécanisme de contrôle" ou "mécanisme de conduite" (*control or steering mechanism*), ce qui rapproche le concept de son origine étymologique ⁽⁷⁾. Ainsi, une définition de la gouvernance devrait tenir compte de ces dimensions :

Le processus de gouvernance est le processus par lequel une organisation ou une société se conduit elle-même, ajoutant que les dynamiques de communication et de contrôle sont centraux dans ce processus ⁽⁸⁾.

On sait le rôle joué par la Banque mondiale dans la diffusion du concept de "bonne gouvernance" comme modèle de gestion publique - développement du contrôle comptable permettant la lutte contre la corruption, construction de cadres juridiques favorisant l'implantation de la libre entreprise internationale, mécanisme de décentralisation des services, etc. ⁽⁹⁾ L'institution de Washington utilise également une définition assez large de la gouvernance :

Nous entendons par "gouvernance" les traditions et les institutions au travers desquelles s'exerce l'autorité dans un pays. Cela englobe :

- le processus par lequel les gouvernants sont choisis, rendus responsables, contrôlés et remplacés ;
- la capacité des gouvernants à gérer efficacement les ressources et à formuler et appliquer de saines politiques et réglementations ;
- le respect des citoyens et de l'Etat pour les institutions régissant leurs interactions économiques et sociales ⁽¹⁰⁾.

On voit le côté opératoire de cette définition pour la Banque mondiale, définition d'ailleurs assortie d'une batterie d'indicateurs permettant d'éclairer ces différents aspects de la gouvernance ⁽¹¹⁾.

(5) Alexander KING et Bertrand SCHNEIDER, *The First Global Revolution : A Report of the Council of Rome*, p.181-182, New-York, Pantheon Books, 1991. Cité dans James N. ROSENAU, *Along the Domestic Frontier, Along the Domestic-Foreign Frontier, Exploring Governance in a Turbulent World*, p. 145, Cambridge University Press, 1997.

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

(7) "Gouvernance" viendrait du grec *kybenan* ou *kybernetes* (comme cybernétique), ce qui signifie conduire, piloter. J.N. ROSENAU, *op. cit.*, p. 146.

(8) Steven A. ROSELL ea, *Governing in an Information Society*, p. 21, Montréal, Institute for Research on Public Policy, 1992. Cité par J.N. ROSENAU, *op. cit.*, p. 146. – On trouvera une critique des conceptions de James N. Rosenau sur la gouvernance, l'Etat et la société civile dans Jean-François THIBAUT, *As If the World Were a Virtual Global Policy : The Political Philosophy of Global Governance*, p. 1, Ottawa, 2001. <http://www.theglobalsite.ac.uk>. 17/02/02.

(9) Voir par exemple : J. ISHAM, Daniel KAUFMANN & Lant PRITCHETT, *Governance and Returns on Investment*, Washington, The World Bank, 1995. – *Global Economic Prospects and the Developing Countries*, Washington, The World Bank, 1996. – Francis NG and Alexander YEATS, *Good Governance and Trade Policy, Are They the Keys to Africa's Global Integration and Growth ?* Washington, The World Bank, 10 novembre 1998. – Michael WOOLCOCK, *Globalization, Governance and Civil Society*, DECRG Policy Research on Globalization, Growth, and Poverty : Facts, Fears, and Agenda for Action, Background Paper, Washington, The World Bank, 10 Août 2001. <http://www.worldbank.org/wbi/governance>. 16/02/02.

(10) Daniel KAUFMANN, Aart KRAAY & Pablo ZOIDO-LOBATON, *Gestion des Affaires publiques, De l'évaluation à l'action*, dans *Finances et Développement*, juin 2000, p. 1. – Daniel KAUFMANN, Aart KRAAY & Pablo ZOIDO-LOBATON, *Governance Matters*, Washington, World Bank, 1999. <http://www.worldbank.org/wbi/governance>. 16/02/02.

Cultivant également les indicateurs, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) avance – dès son deuxième rapport en 1991 – l'idée que le sous-développement trouve davantage son origine dans un déficit de responsabilité politique que dans un défaut de financement. Depuis 1992, le terme de "gouvernance" associé à la démocratisation de la gestion de l'Etat, figure dans le *Rapport mondial sur le Développement humain* ⁽¹²⁾. Initiateur, lui aussi, le PNUD a défini la bonne gouvernance comme *l'exercice d'une autorité publique, économique et administrative aux fins de gérer les affaires d'un pays. Elle repose sur des mécanismes, des processus et des institutions qui permettent aux citoyens et aux groupes d'exprimer des intérêts, de régler des litiges, et d'avoir des droits et des obligations* ⁽¹³⁾.

Le modèle du PNUD articule l'Etat, le secteur privé et la société civile comme trois paliers de la gouvernance suivant une répartition des tâches précise.

– L'Etat et ses trois pouvoirs – législatif, judiciaire, exécutif (*les services publics et l'armée*) – ont pour vocation de créer un environnement politique et légal ainsi qu'un climat propices au développement humain en défendant des intérêts pour le bien public. C'est à l'Etat de veiller au respect de la loi, au maintien de l'ordre et de la sécurité, de créer *une identité et une vision nationales*, de définir une politique et des programmes publics, de générer des recettes pour les services et infrastructures publics, d'élaborer et d'appliquer son budget, de réglementer et d'encourager le marché.

– Le secteur privé qui, depuis la plus petite jusqu'à la plus grande entreprise se développe à l'intérieur du marché, crée et fournit des biens et services, des emplois ainsi que des revenus pour les citoyens. Ce secteur marchand n'est pas lié à un territoire précis mais constitue pourtant un élément de développement des territoires.

– La société civile, composée de tous les citoyens, organisés ou non au travers des organismes non gouvernementaux, des organisations professionnelles, des asso-

(11) Daniel KAUFMANN, Aart KRAAY & Pablo ZOIDO-LOBATON, *Aggregating Governance Indicators*, Washington, World Bank, 1999. <http://www.worldbank.org/wbi/governance>. 16/02/02.

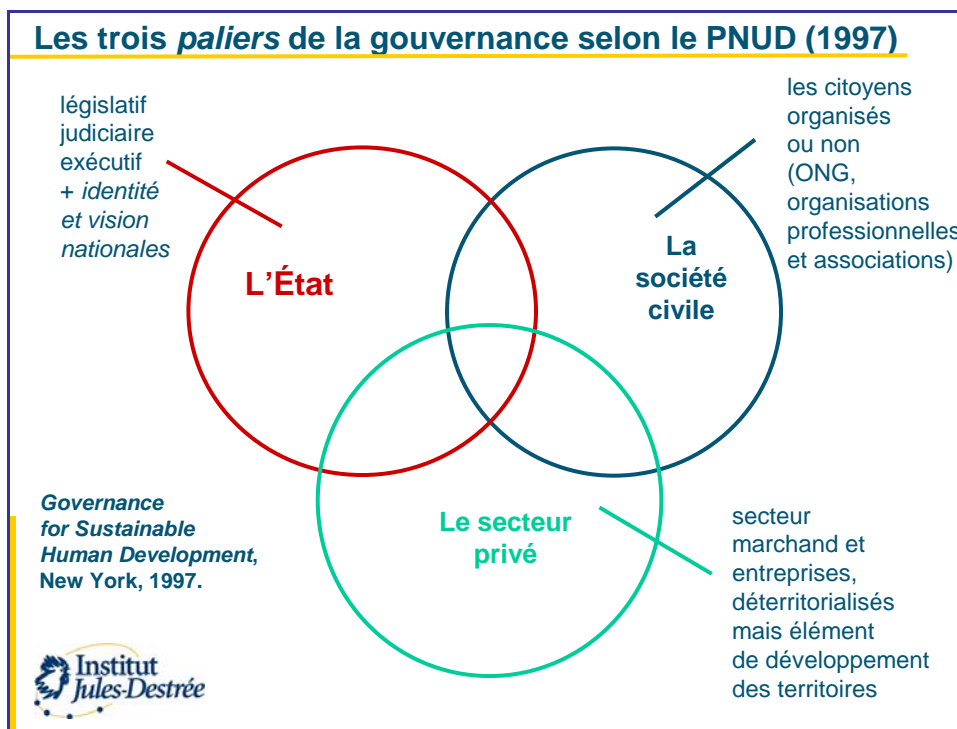
(12) *UNDP and governance, Experiences and Lessons Learned*, UNDP, Management Development and Governance, Lessons-Learned, Series, n°1, p. 9, <http://magnet.undp.org/docs/gov/Lessons1.htm> 17/02/01. – Richard Jolly, directeur général de l'Unicef, conseiller spécial auprès de l'Administrateur du PNUD et inspirateur du *Rapport sur le Développement humain*, conférence *Bonne gouvernance et démocratisation : le rôle des organisations internationales*, Ottawa, Association canadienne pour les Nations Unies (ACNU), 16 et 17 octobre 1997. <http://www.unac.org/français/activites/gouvernance/partieun.html>. 15/02/02. – *Une nouvelle gouvernance mondiale au service de l'humanité et de l'équité*, dans *Rapports mondial sur le développement humain 1999*, p. 97-123, New-York, PNUD - Paris-Bruxelles, De Boeck-Larcier, 1999.

(13) G. Shabbir CHEEMA, *Politique et gouvernance du PNUD : cadre conceptuel et coopération au développement*, <http://www.unac.org/français/activites/gouvernance/partieun.html> 17/02/02. Shabbir CHEEMA est directeur de la Division du Renforcement de la Gestion et de la Gouvernance au PNUD. – Une autre définition donnée par le PNUD est celle du Public Sector Management et datant de 1995 : *governance or public management encompasses the direct and indirect management by the state of public affairs and regulatory control of private activities that impinge on human affairs. Governance can best be understood in terms of three major components : first, the form of political authority that exists in a country (parliamentary or presidential, civilian or military, and autocratic or democratic ; second, the means through which authority is exercised in the management of economic and social resources ; and third, the ability of governments to discharge government functions effectively , efficiently, and equitably through the design, formulation, and implementation of sound policies.* dans *Public Sector Management, Governance, and Sustainable Human Development, Discussion Paper 1*, Management Development and Governance Division, Bureau for Policy and Programme Support, p. 19, New-York, United Nations Development Programme, 1995.

<http://magnet.undp.org/Docs/!UN98-21.PDF/Psm.htm>. 17/02/02. – En 1997, une nouvelle étude de la division Management Development é Governance, préfacée par G. Shabbir Cheema, donnait une définition très proche de celle présentée à Ottawa :

Governance can be seen as the exercise of economic, political and administrative authority to manage a country's affairs at all levels. it comprises the mechanisms, processes and institutions through which citizens and groups articulate their interests, exercise their legal rights, meet their obligations and mediate their differences. dans *Governance for sustainable human development, A UNDP policy document*, p. 3, New-York, United Nations Development Programme, 1997. <http://magnet.undp.org/Docs...> 17/02/02.

ciations religieuses, féminines, culturelles, communautaires, etc., facilite l'interaction politique et sociale, notamment en mobilisant des groupes de citoyens pour qu'ils participent aux activités économiques, sociales et politiques et formulent *quantité de points de vues dynamiques et divers* ⁽¹⁴⁾.

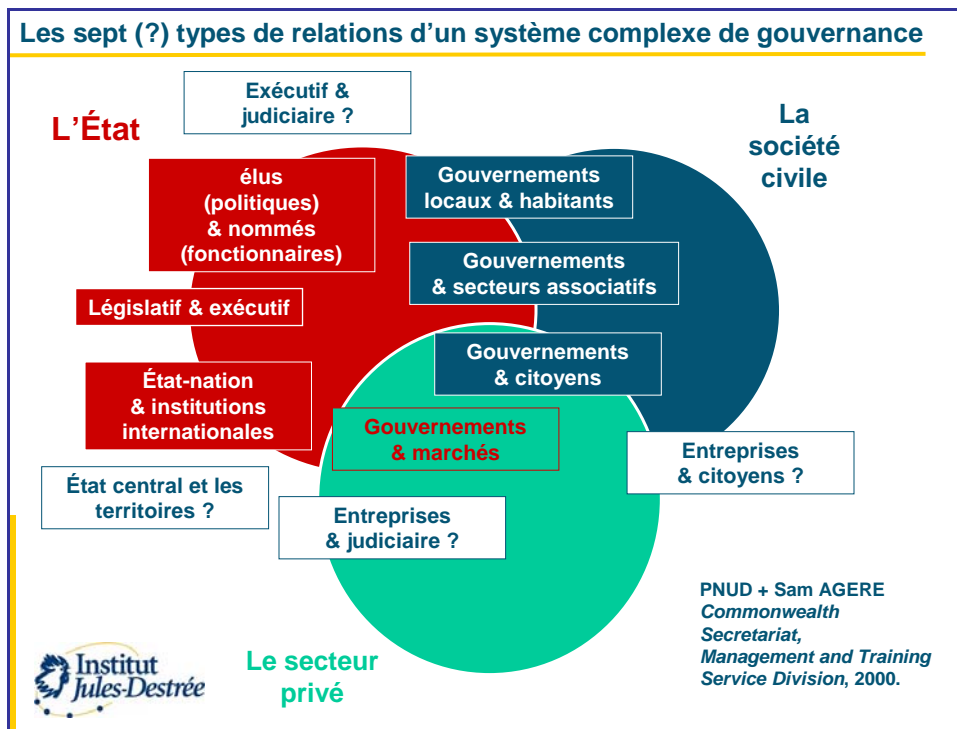


Même si il rend la lecture du système plus aisée, ce positionnement des trois sphères de la gouvernance n'enlève rien à la complexité du système. Ainsi, on peut faire apparaître ces sept types de relations qui restent communes :

- la relation entre les gouvernements et les marchés ;
- la relation entre les gouvernements et les citoyens ;
- la relation entre les gouvernements et les secteurs associatifs ou privés ;
- la relation entre élus (politiques) et nommés (fonctionnaires) ;
- la relation entre les institutions des gouvernements locaux et les habitants des villes et des campagnes ;
- la relation entre le législatif et l'exécutif ;
- la relation entre l'Etat-nation et les institutions internationales ⁽¹⁵⁾.

(14) G. Shabbir CHEEMA, *Politique et gouvernance du PNUD : cadre conceptuel et coopération au développement...*, p. 10.

(15) Sam AGERE, *Promoting Good Governance, Principles, Practices and Perspectives*, p. 1, Londres, Commonwealth Secretariat, Management and Training Services Division, 2000.



L'Organisation de Coopération et de Développement économiques a développé cette vision de la gouvernance comme incitant de pratiques démocratiques dans le tiers-monde et comme facteur d'émergence de sociétés civiles locales – ou en tous cas d'organismes qui pouvaient en être porteurs. Lors de la session des 30 et 31 octobre 2000 du Comité de la Gestion publique de l'OCDE, son président constatait que les événements des dix dernières années avaient montré que la qualité des institutions qui soutiennent le processus de décision gouvernemental était aussi importante que celle des politiques elles-mêmes. Il estimait en outre qu'une bonne gouvernance est essentielle au renforcement de la démocratie, et qu'elle constituait une condition favorable de la prospérité économique, de la cohésion sociale et du respect durable de l'environnement, ainsi qu'au maintien de la confiance des populations à l'égard des institutions publiques ⁽¹⁶⁾.

Ainsi peut-on tirer, au départ de l'expérience de la coopération internationale, de la globalisation et de l'interdépendance économique, cette approche de la gouvernance vue comme un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions qui produisent des compromis, des consensus politiques et sociaux permettant d'atteindre des buts propres – discutés et définis collectivement – dans des environnements fragmentés et incertains ⁽¹⁷⁾. Cette façon de voir le concept permet d'échapper à une vision par trop économiste et de le rendre opératoire pour aborder clairement la question de la place de l'Etat dans la gestion du territoire. Même s'il change profondément la nature de la relation entre les citoyens et l'Etat, le concept de gouvernance ne saurait se substituer à la fonction de gouvernement. On se situe en effet ici dans une complémentarité d'approche qui interpelle les dirigeants et renforce leur attente d'action collective en s'appuyant sur les autres piliers de la société. Il ne s'agit pas en effet, *d'appliquer un modèle fonctionnaliste du changement dans lequel un processus de gouvernance viendrait suppléer des institutions incapables de gérer des problèmes*

(16) Jonathan D. BREUL, *Vingt-deuxième session du Comité de la Gestion publique, Exposé du président*, 30-31 octobre 2000, OCDE, PUMA (2000) 12 [Jonathan D. Breul est conseiller principal auprès du directeur-adjoint de la gestion, Office of Management & Budget, Etats-Unis].

(17) Arnaldo BAGNASCO et Patrick LE GALES dir., *Villes en Europe*, p. 38, Paris, La Découverte, 1997.

nouveaux, d'assurer une intégration sociale, d'offrir une identité à leur population, et aboutirait à un nouvel arrangement institutionnel, inscrit dans un nouveau mode de gouvernance, un nouveau gouvernement⁽¹⁸⁾.

On le voit par la convergence entre les différentes définitions du concept de gouvernance, la problématique du positionnement de la société civile et de sa capacité à entamer un dialogue global avec la sphère politique est au centre de la revitalisation de la démocratie et de la réhabilitation du politique⁽¹⁹⁾. L'élément clef de la compréhension tout comme de la valorisation de la gouvernance réside probablement dans la notion de *parties prenantes* de la politique ou de l'enjeu déterminé, qui fait de cette partie un acteur potentiel⁽²⁰⁾. Qu'il agisse ou qu'il s'agite, l'acteur trouve dans ce mouvement, dans cette action, la légitimité de s'inscrire dans la gouvernance de l'espace ou du secteur défini. Quant au secteur public et particulièrement le gouvernement, il peut y découvrir une nouvelle occasion de repenser son rôle et, ainsi, une nouvelle vitalité⁽²¹⁾.

En matière de "nouvelles formes de gouvernance", la Cellule Prospective a fait sienne la définition de la gouvernance élaborée par Pierre Calame et André Talmant : *La gouvernance, c'est la capacité des sociétés humaines à se doter de systèmes de représentation, d'institutions, de processus, de corps sociaux, pour se gérer elles-mêmes dans un mouvement volontaire. Cette capacité de conscience (le mouvement volontaire), d'organisation (les institutions, les corps sociaux), de conceptualisation (les systèmes de représentation), d'adaptation à de nouvelles situations est une caractéristique des sociétés humaines*⁽²²⁾.

Ces travaux du projet *Gouvernance* de la Cellule de Prospective ont mis en évidence la nécessité de *revoir la conception du processus politique européen*. Celui-ci reste en effet trop centré sur le moment de la prise de décision alors qu'il subit des pressions croissantes appelant la proactivité plutôt que la réactivité. Une exigence de ce constat sur l'action politique sont, pour Notis Lebessis et John Paterson, l'association systématique de la société civile dans les affaires européennes, afin que celle-ci puisse s'y impliquer pleinement. Cet appui sur une société civile mieux informée et plus engagée pourrait apporter, au processus politique, *une immense source d'expertise et de connaissance*⁽²³⁾.

Publié le 25 juillet 2001, le Livre blanc sur la Gouvernance européenne dresse l'inventaire des outils nécessaires au renforcement de la cohérence des politiques de l'Union et utiles pour faciliter les travaux des différentes institutions. Le Livre blanc répertorie 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. Sur ces bases, le Livre blanc propose des changements politiques suivant quatre axes :

(18) Olivier BORRAZ, *Gouvernement et gouvernance, état des connaissances et résultats préliminaires*, p. 8, Département des Sciences de l'Homme et de la Société, Centre de Sociologie des Organisations, http://www.cso.edu/rec_borraz.htm, 19 p., 1999.

(19) Martine BARTHELEMY, *Les associations et la démocratie : la singularité française*, dans *Université de tous les savoirs, Qu'est-ce que la société ?*, sous la direction d'Yves MICHAUD, p. 423-422, Paris, Odile Jacob, 2000.

(20) *La société civile et l'OCDE*, dans *Synthèses*, Paris, OCDE, Décembre 2001, p. 1.

(21) Lester M. SALAMON, *The Tools Approach and the New Governance : Conclusion and Implications*, dans Lester M. SALAMON, *The Tools of Government, A Guide to the New Governance*, p. 600-610, New-York, Oxford University Press, 2002.

(22) Pierre CALAME et André TALMANT, *L'Etat au cœur, le meccano de la gouvernance*, p. 19, Paris, Desclée de Brouwer, 1997.

(23) Notis LEBESSIS & John PATERSON, *Développer de nouveaux modes de gouvernance...*, p. 293.

- une participation et une ouverture renforcées avec les collectivités régionales ou locales et la société civile, ainsi qu'un renforcement de l'interaction avec la Commission (participation à l'élaboration des politiques, prise en compte de la diversité des conditions locales, cohérence des politiques par intégration de l'incidence territoriale);
- un contrôle de qualité (politique, normatif et en termes de résultats);
- un recentrage des politiques et une mise en cohérence des institutions (Conseil, Commission et Parlement, ainsi qu'une identification plus claire des objectifs à long terme) ⁽²⁴⁾.

Il est permis de se demander si la réflexion sur la gouvernance et l'approfondissement de la démocratie sont deux logiques complémentaires ou si tous les acteurs suivent des logiques opposées. D'un côté, les diplomates et une bonne partie des gouvernements nationaux défendent obstinément des modes de décisions intergouvernementaux; d'un autre côté, la Commission européenne et un certain nombre d'élus et d'acteurs non gouvernementaux cherchent à développer des formes innovantes de fonctionnement démocratique. Le concept de gouvernance ne remplace certainement pas celui du gouvernement, indispensable dans tout système démocratique, mais il l'élargit. Si l'on parle plus de gouvernance que de gouvernement dans le cas de l'Union européenne, c'est pour deux raisons. D'abord, il n'existe pas de véritable exécutif de l'Union, mais celui-ci serait de plus en plus nécessaire pour mener une action politique efficace. Ensuite, le concept de gouvernance va au delà du concept de gouvernement classique, en tenant compte notamment de la participation d'acteurs politiques non gouvernementaux comme la société civile ⁽²⁵⁾.

La mondialisation de l'économie, la croissance des flux immatériels et, plus largement, la société de l'information ont pu laisser croire que le territoire et l'espace s'estompaient, étant le réceptacle de mouvements, de flux et de localisations. Tout se déroulait sur et non dans le territoire. Paradoxalement, ce n'est pas la réalité actuelle : de nombreux auteurs et analystes ont relevé cette montée en force du territoire. Georges Benko résume bien cette évolution dans un titre-slogan : *La mondialisation n'abolit pas les territoires* ⁽²⁶⁾.

Associé aux travaux de la Cellule de Prospective de la Commission européenne, Pierre Calame y insiste sur le principe de subsidiarité active, permettant d'organiser la gouvernance en conciliant unité et diversité :

Plus le monde devient village, plus la technique se dématérialise, plus l'économie se mondialise et plus se confirme l'importance de territoires et de "milieux" capables de cohésion, d'initiative, de partenariat, d'innovation, de mobilisation, d'adaptation fine au "terrain", de responsabilisation ⁽²⁷⁾.

Ainsi :

(24) *Gouvernance européenne, Un Livre blanc*, p. 9, Bruxelles, Commission des Communautés européennes, 25 juillet 2001 (COM(2001) 428 final). – Voir l'analyse critique de Fritz W. SCHARPF, *European Governance : Common Concerns vs the Challenge of Diversity*, Jean Monnet Working Paper n°6/01, New-York, New-York University School of Law, 2001.

<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/00/00f0301.html>.

(25) Jutta HERGENHAN, *Quelle gouvernance pour l'Union européenne après le sommet de Nice ?* dans *Eurocities*, n°13, printemps 2001, www.notre-europe.asso.fr/nejh2-fr.htm, 18.09.2001.

(26) Georges BENKO, *La mondialisation n'abolit pas les territoires*, dans *Alternatives économiques*, hors-série, n°37, 3ème trimestre 1998, p. 42-44.

(27) Pierre CALAME, *Le principe de subsidiarité active, Concilier unité et diversité*, dans Olivier DE SCHUTTER, Notis LEBESSIS et John PATERSON éd., *La gouvernance dans l'Union européenne...*, p. 246.

l'action publique est la résultante, la superposition sur le terrain des compétences exercées à différents niveaux. La coopération entre ces niveaux se fait souvent à travers des êtres hybrides, nécessaires mais complexes, des cofinancements, par lesquels les deux systèmes vérifient leur convergence.

Mais c'est pour répondre à la désillusion des citoyens, à la bureaucratie et à l'absence de projets que le président de la Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'Homme avance la notion de subsidiarité active :

Subsidiarité parce qu'on affirme fermement que la pertinence de l'action publique ne se trouve qu'à la base, dans une appréhension globale et partenariale d'une réalité elle-même globale et systémique qui ne se laisse pas découper en tranches. [...]

Active parce qu'on reconnaît que, dans un monde interdépendant, l'articulation des échelles est la règle et que, au rebours des blocs de compétence, les niveaux de formulation des stratégies sont variés et dissociés des niveaux de la gestion quotidienne ⁽²⁸⁾.

L'articulation de la subsidiarité et de la gouvernance est donc fondamentale pour construire, piloter et mener à bien une vision collective du futur. A chaque moment, pourtant, la question posée est celle de la légitimité de l'action. Une première réponse, sans cesse répétée aux participants des exercices de prospective animés par l'Institut Jules-Destrée, est celle de la distinction – fondamentale – entre démocratie représentative et démocratie délibérative. La seconde se fonde sur la mise en œuvre de l'intelligence collective au profit de l'innovation politique et institutionnelle, dans le plus profond respect de l'élu, comme responsable ultime de l'action publique devant le citoyen.

Pierre Calame dynamite cette vision de la construction d'alternatives dans lesquelles le décideur n'aurait plus qu'à trancher et dénonce leur optimisation par le politique suivant des critères précis, en la qualifiant d'illusion :

En réalité, plus un problème est complexe et plus l'objectif du politique est non pas de trouver une solution optimale mais de mettre au point une solution convenable, à la fois techniquement adaptée et politiquement susceptible de rallier les suffrages du plus grand nombre. Dans ces conditions, l'activité politique se déplace de la décision à son amont, au processus par lequel va être élaboré une solution convenable⁽²⁹⁾.

Mais Pierre Calame nous apporte aussi une réponse à la question de la légitimité de l'action publique, lorsqu'il recense cinq qualités pour rendre la gouvernance légitime :

- répondre à un besoin légitime ressenti par la communauté car toute gouvernance crée un équilibre entre la protection de l'autonomie de chacun et les contraintes exprimées au nom du bien commun - c'est pourquoi, aussi, il est nécessaire de référer les règles au contexte et aux nécessités de leur naissance;
- reposer sur des valeurs et des principes communs et reconnus. L'impératif de responsabilité renvoie chacun à ses choix et devoirs : c'est le processus collectif d'élaboration du code par toutes les parties prenantes qui en fait toute la valeur; l'enracinement culturel est déterminant pour la légitimité de la gouvernance (droits fondamentaux, modes de régulation, conceptions de la justice, etc.);
- être équitable : [...] quand ceux qui n'ont pas les savoirs, les revenus ou les réseaux d'influence suffisants constatent qu'ils ne sont pas en mesure de faire valoir leurs

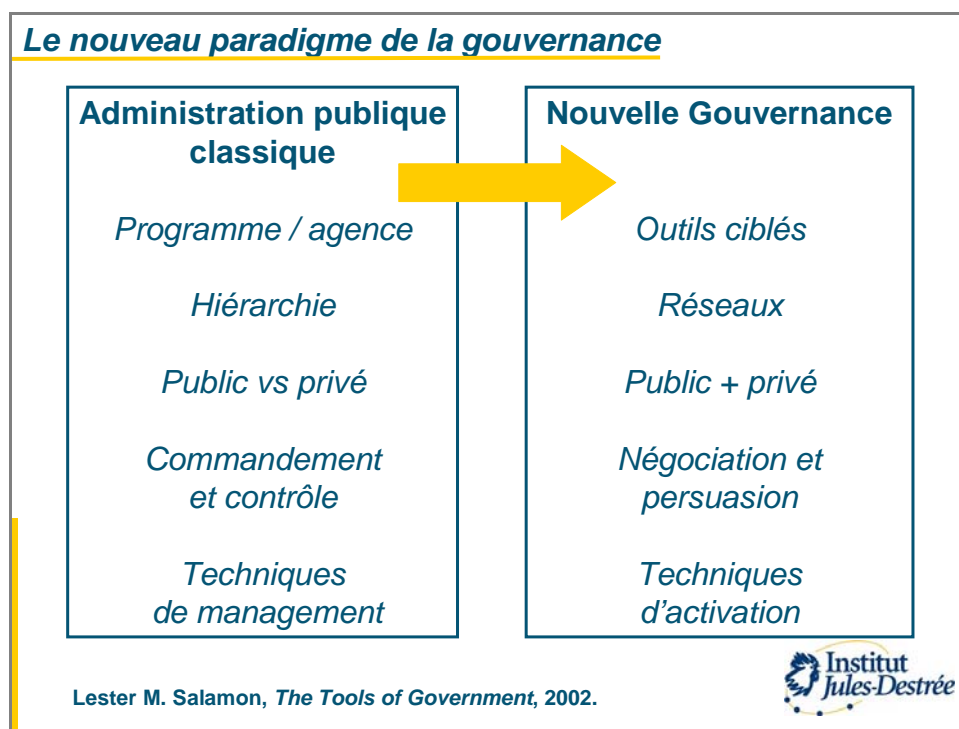
(28) Pierre CALAME, *Le principe de subsidiarité active...*, p. 249.

(29) Pierre CALAME, Jean FREYSS et Valéry GARANDEAU, *La démocratie en miettes, Pour une révolution de la gouvernance*, p. 84, Paris, Descartes et Cie, 2003.

droits, quand les abus de pouvoir sont monnaie courante et les recours inefficaces ou dissuasifs par leur coût et leurs délais, le sentiment d'équité disparaît.

- être exercée efficacement par des gouvernements responsables et dignes de confiance : c'est la légitimité des gouvernants qui fonde leur droit à exercer leur ministère et à imposer le bien commun. La justice est essentielle pour garantir la confiance placée dans les gouvernants.
- respecter le principe de moindre contrainte : il s'agit d'atteindre un objectif de bien commun en limitant autant que possible les contraintes imposées à chacun pour l'atteindre⁽³⁰⁾.

En conclusion de cette première partie consacrée à décoder le concept de gouvernance, on peut constater que, au delà de l'idée qui consisterait à n'y voir qu'une modalité du gouvernement classique, on assiste à la mise en place, du global au local, d'un nouveau paradigme de gestion collective. Il s'agit bien d'un nouveau modèle car il échappe et dépasse les cadres de lecture idéologiques habituels. Lester M. Salomon a décrit l'innovation de cette gouvernance :



Dans son analyse, le PNUD soulignait qu'aucun des trois domaines que sont l'Etat, la société civile et le secteur privé n'était porteur de la bonne gouvernance et ne pourrait la détenir seul. Celle-ci se déploie, en effet, au delà des fonctions de chacun d'eux et relève de leur rencontre et de leur interaction. *De fait*, écrit le directeur de la Division du Renforcement de la Gestion et de la Gouvernance du PNUD, *favoriser l'interaction entre ces trois piliers est l'essence même de la bonne gouvernance. Le ou les acteurs qui travaillent à la rencontre entre l'Etat, le secteur privé et la société civile sont les clés de la bonne gouvernance. Mais il faut une diversité quant aux rôles, à la capacité et à la vision de ces acteurs. Ainsi, certains pays peuvent être riches de capacités individuelles mais manquer de capacité collective. Chaque pays doit trouver un juste*

(30) Pierre CALAME e.a., *La démocratie en miettes...*, p. 156-164.

équilibre entre les trois piliers pour arriver à un développement efficace axé sur la population ⁽³¹⁾.

Si l'on considère que l'enjeu fort de la gouvernance est la capacité des acteurs qui travaillent à la rencontre des trois piliers, des trois sphères, la question est : *comment la prospective territoriale peut répondre à cet enjeu ?*

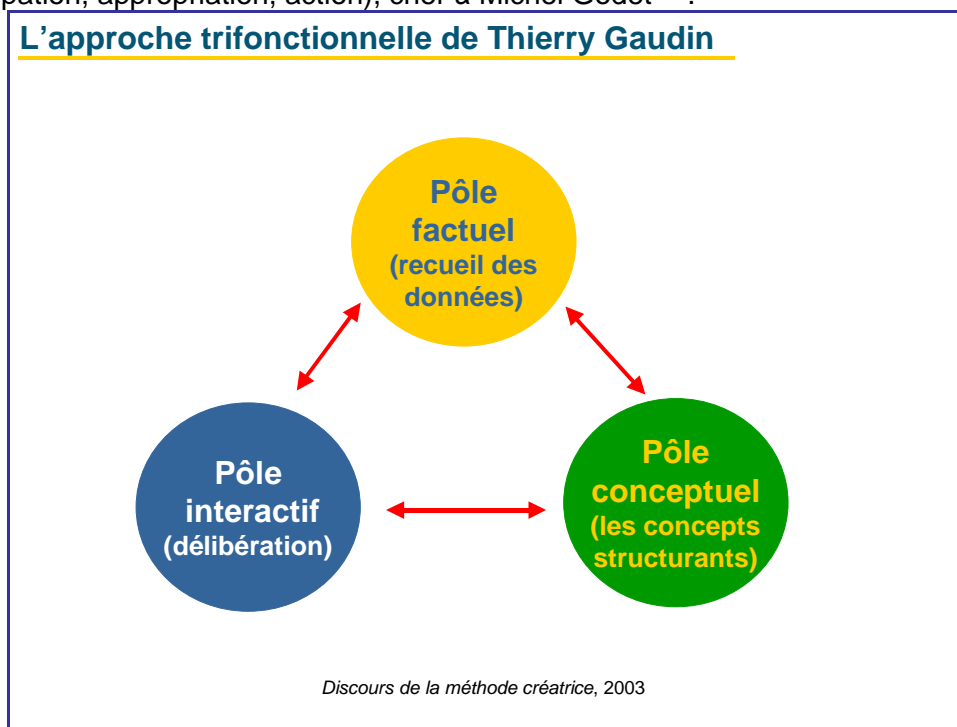
2. Les apports de la prospective à la gouvernance

Trois éléments de réflexion peuvent nous aider à progresser dans cette réflexion :

- rappeler brièvement ce qu'on entend par "prospective";
- évoquer les lieux d'interactions et d'élaboration de gouvernance, ainsi que leur activation par la prospective. Je me limiterai à quelques cas wallons sur lesquels l'Institut Jules-Destrée travaille;
- définir les finalités de la prospective, en tant que méthode.

On peut définir la prospective comme une démarche indépendante, dialectique et rigoureuse, menée de manière transdisciplinaire et collective. Elle est destinée à éclairer les questions du présent et de l'avenir, d'une part en les considérant dans leur cadre systémique et complexe et, d'autre part, en les inscrivant dans la temporalité ⁽³²⁾.

La prospective territoriale s'appuie sur une solide recherche documentaire, une forte intelligence collective et un important travail créatif et conceptuel. L'approche trifonctionnelle, récemment décrite par Thierry Gaudin ⁽³³⁾ constitue une ressource pour visibiliser ces efforts, qui complète bien les trois composantes du triangle grec (anticipation, appropriation, action), cher à Michel Godet ⁽³⁴⁾.



(31) G. Shabbir CHEEMA, *Politique et gouvernance du PNUD : cadre conceptuel et coopération au développement...*, p. 10.

(32) Philippe DESTATTE et Pascale VAN DOREN, *La prospective territoriale comme outil de gouvernance, Territorial Foresight as a Tool of Governance*, Charleroi, Institut Jules-Destrée, 2003.

(33) Thierry GAUDIN, *Discours de la méthode créatrice, Entretiens avec François L'Yvonnet*, Gordes, Ose savoir - Le Relié, 2003.

(34) Michel GODET, *Manuel de prospective stratégique*, t.1, *Une indiscipline stratégique*, p. 7, Paris, Dunod, 1997.

Le président de 2100 y distingue trois pôles dans l'élaboration de l'outil cognitif :

- le pôle *factuel*, consistant en recueil des données, des faits, de l'existant;
- le pôle interactif ou *affectif*, consistant en la délibération entre les chercheurs et experts pour confronter leurs idées;
- le pôle conceptualisation, qui permet à une sorte de noyau analyseur, après une période de retrait, de dégager les concepts structurants ⁽³⁵⁾.

En Wallonie, un certain nombre de lieux d'interactions et d'élaboration de gouvernance se sont créés ou affirmés ces dernières années. Les principaux sont probablement ceux qui ont été lancés par les pouvoirs régionaux : le Schéma de Développement de l'Espace régional wallon et le Contrat d'Avenir pour la Wallonie. On peut citer également le Club Gouvernance du programme 4 X 4 pour Entreprendre. La société civile wallonne dispose aussi de nombreux lieux d'interactions : le Mouvement wallon pour la Qualité, la Société wallonne de l'Évaluation et de la Prospective, l'Institut Jules-Destrée – pour n'en citer que trois, à vocations transversales.

Trois exercices de prospective sont actuellement positionnés dans les paliers de la gouvernance au niveau régional wallon :

- Wallonie 2020, qui constitue, au départ de la société civile, un exercice de prospective normative, citoyenne et délibérative activant les acteurs;
- la Mission prospective Wallonie 21, qui mène, à partir de la sphère de l'Etat, des travaux de prospective exploratoire destinés à asseoir une vision stratégique impliquant les acteurs;
- la prospective des politiques d'entreprises en Wallonie (ProspEnWal), dans le cadre du 4 X 4 pour Entreprendre, exercice de prospective normative, associant, à partir des préoccupations du secteur privé, des chefs d'entreprises, des experts et des décideurs publics.

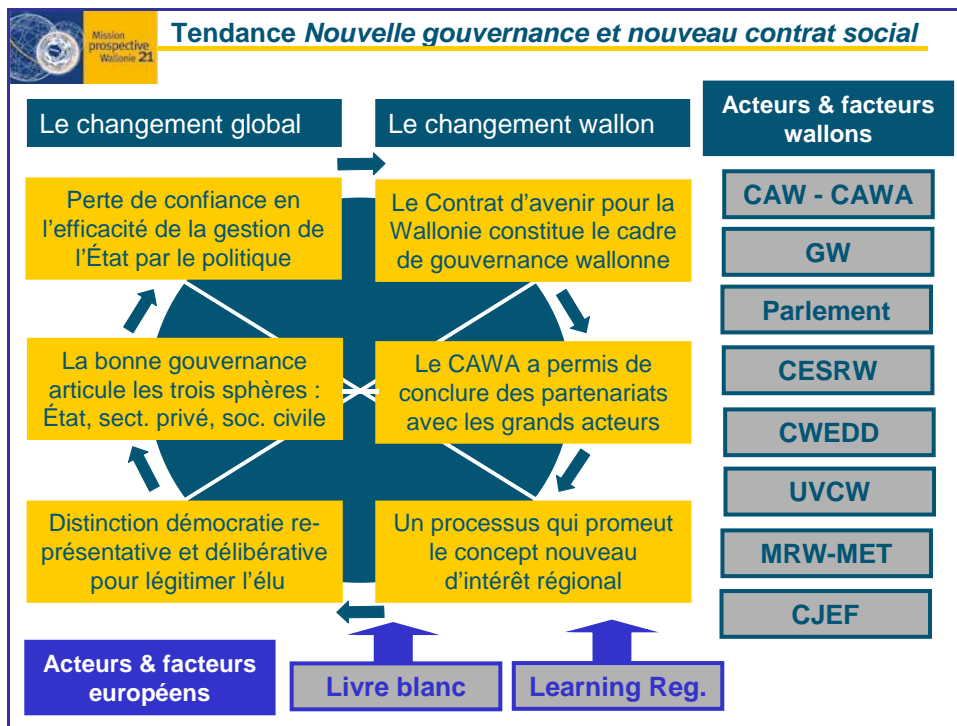
Les participants au premier exercice ont considéré la gouvernance comme premier vecteur fort pour la reconfiguration de la Wallonie à l'horizon 2020. Ils ont appelé de leur vœux *une gouvernance soucieuse de l'intérêt général, une responsabilisation du citoyen, une réactivation de la culture politique*. Faisant leur une définition de la gouvernance proche de celles avancées par Steven Rosell et James Rosenau, ils ont préconisé *un nouvel exercice de la démocratie, une relation constructive entre pouvoirs publics et société civile*, et formulé comme un de leurs quatre enjeux majeurs, celui de l'ajustement des sphères publiques :

Comment ajuster les institutions et les opérateurs publics pour que, dans une société en transition où l'individu est en changement accéléré, l'Etat constitue une autorité collective, audacieuse et reconnue ? ⁽³⁶⁾

L'outil de travail de la Mission prospective Wallonie 21 et particulièrement l'analyse de la tendance *Nouvelle gouvernance et nouveau contrat social*, réalisés à l'occasion du rapport intitulé *La prospective à l'écoute de la Wallonie, Où va le changement ?* ont mis en évidence les rapports entre la changement global, le changement wallon et les différents acteurs.

(35) Thierry GAUDIN, *Discours...* p. 80-83.

(36) *Wallonie 2020. A la recherche du citoyen actif et visionnant*, Charleroi, Institut Jules-Destrée, 7 octobre 2020.
http://www.wallonie-en-ligne.net/Wallonie-Futur-5_2003/Wallonie-2020_2002-10-07_Rapport-transversal-1.htm



Ainsi, le Contrat d'avenir pour la Wallonie est-il bien apparu comme la cadre de la gouvernance wallonne, tant dans la mise en œuvre de ses processus d'évaluation que de prospective.

Enfin, la prospective des politiques d'entreprises wallonnes à l'horizon 2020 a confirmé l'intérêt que portent les chefs d'entreprises à la mise en place d'un dialogue stratégique avec l'Etat et les autres acteurs, afin d'activer des moteurs de changement de la société : priorité aux valeurs immatérielles, accompagnement des acteurs, priorité à l'éducation, mise en réseaux de la recherche et des entreprises, etc.

La question du sens à donner à la réflexion et à l'action est transversale à ces trois exercices. Partout, ressort l'axe de la durabilité du développement, autre concept ambigu, complexe, difficile et, dès lors, agaçant mais tellement nécessaire.

La prospective est d'ailleurs étroitement liée à l'idée de développement durable. Dans un ouvrage réalisé avec Jacques Lesourne, Christian Stoffaës avait précisément indiqué, voici quelques années déjà, que *le but ultime de la prospective, c'est le développement durable dans un monde qui change*. Et il ajoutait :

Ainsi, la finalité ultime de la prospective stratégique apparaît clairement : c'est la durabilité ⁽³⁷⁾.

L'effort qui fut le nôtre de mesurer les apports de la prospective à la gouvernance peuvent se résumer dans un tableau articulant les qualités de la nouvelle gouvernance et les apports de la prospective territoriale.

(37) Christian STOFFAËS, *Les logiciels de la pérennité*, dans Jacques LESOURNE et Christian STOFFAËS, *Prospective stratégique d'entreprise*, p. 25 & 27, Paris, Dunod, 2001.

Les apports de la prospective à la gouvernance

Qualités de la Nouvelle Gouvernance	Apports de la prospective territoriale
<i>associe les parties prenantes</i>	<i>favorise l'intelligence collective</i>
<i>pédagogique</i>	<i>cognitive & explicative</i>
<i>multi-niveaux (subsidiarité et partenariats)</i>	<i>identifie et combine les échelles territoriales</i>
<i>transversale</i>	<i>systemique</i>
<i>durable</i>	<i>intègre la temporalité</i>
<i>éthique et imputabilité</i>	<i>honnête et rigoureuse</i>

La prospective territoriale favorise l'intelligence collective et rencontre la nécessité de la Nouvelle gouvernance d'associer les parties prenantes, ainsi que le préconise, par exemple, le programme PUMA de l'OCDE.

La prospective territoriale a des vertus cognitives et explicatives par son travail d'analyse, notamment rétrospectif, en connivences avec les "sciences régionales" et rencontre ainsi la nécessité de pédagogie de l'action de la Nouvelle gouvernance.

La prospective territoriale se doit d'identifier et de combiner les échelles territoriales pertinentes pour la réflexion et l'action. Elle constitue dès lors un outil pour la gouvernance multi-niveaux qui décline le principe de subsidiarité et active les partenariats avec les acteurs institutionnels et non-institutionnels (alliances hybrides).

La prospective territoriale pratique l'interdisciplinarité et se veut systémique, c'est-à-dire qu'elle envisage les phénomènes dans toute leur complexité, faisant dès lors partie d'un système général, et qu'elle participe à l'élaboration et au développement de leur modélisation. En cela, la méthode prospective dispose des ressources pour aborder les questions de manière transversale.

La prospective territoriale intègre non seulement l'historicité – le rapport entre le passé et le présent – mais aussi la temporalité – l'articulation entre le passé, le présent et le futur. Ainsi, constitue-t-elle, nous l'avons vu, la méthode assignée par excellence à la définition de politiques de développement durable, parce qu'elle intègre les temps longs, les bifurcations, les ruptures potentiels, en évaluant les impacts et les alternatives possibles, de manière systémique.

Comme le répète Jacques Lesourne, la première vertu du prospectiviste doit être l'honnêteté, tandis que la rigueur de la méthode constitue sans nul doute la meilleure assurance pour une production de qualité. Ici, la prospective rejoint la Nouvelle gouvernance dans son éthique et dans l'imputabilité qu'elle doit aux parties prenantes.

Conclusion : démocratie et prospective

Dans son ouvrage *Habiter le temps*, Jean Chesneaux a défini la démocratie comme *la concertation collective entre les citoyens, le contrôle civique sur les instances du pouvoir, la responsabilité que doit assumer le corps social vis-à-vis de la "chose publique"*. L'historien ajoute qu'*elle opère dans l'entrecroisement du passé, du présent et du futur*.

Ainsi, le fait d'articuler prospective territoriale et gouvernance peut-il prendre tout son sens. La première peut participer à la création et au renforcement de la seconde. Fuyant le rôle de technocrate, le prospectiviste aura toutefois bien à l'esprit de contribuer au développement d'un mode de gouvernement plus large, plus responsable, plus humain, plus mobilisateur, et donc plus efficace.

Cette tâche serait vaine, s'il ne s'agissait pas d'y ajouter un surcroît de démocratie et d'humanisme.