

Une première version de ce texte a été  
publiée dans la revue *Urbanisme*,  
n° 386, septembre-octobre 2012,  
Numéro spécial *Prospective et  
territoires : la quête des futurs*

Namur, 10 juillet 2012

---

Concevoir la prospective, même territoriale, comme une simple exploration des futurs possibles appartient aujourd'hui à un paradigme ancien. Celui probablement où il suffisait d'invoquer Gaston Berger et d'affirmer avec ce grand philosophe du temps et de l'action que simplement regarder le futur le changeait déjà. C'est sur ce principe que les territoires – en ce compris les régions et les villes – se sont lancés dans de longs et fastidieux exercices de prospective. Après avoir réalisé un minutieux diagnostic et se l'être approprié, les acteurs construisaient quelques scénarios exploratoires à grands renforts d'analyses structurelles et/ou morphologiques. Souvent, le processus s'arrêtait là. Mais, dans le pire des cas, l'un des scénarios, pourtant méthodologiquement construit comme exploratoire, se transformait, probablement par enchantement, en scénario normatif et donc en stratégie territoriale. Coincé entre un scénario apocalyptique, refouloir, et un autre idiot ou naïf, ce scénario devenu normatif avait vocation à rallier l'adhésion, sinon l'enthousiasme, des participants à l'exercice et en tous cas des élus. Persuadé qu'il allait ainsi provoquer un choc salutaire dont découlerait naturellement un plan d'action presque implicite, le prospectiviste consultant pouvait quitter le territoire avec la satisfaction d'un devoir accompli. Pourtant, dans la mesure où la prospective signifie avant tout mise en mouvement du territoire, il est évident que ce processus-là n'était guère vecteur de changement. Ainsi, souvent appelée *stratégique*, la prospective territoriale semblait oublier les devoirs qu'imposait ce qualificatif.

Au moins trois influences ont permis de parer à cette faiblesse au cours des dernières années et de renforcer considérablement la démarche prospective : l'inscription de la prospective dans la gouvernance, le *foresight* anglo-saxon, et l'évaluation des politiques publiques.

Telle qu'elle a été appréhendée par le Club de Rome et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), la gouvernance se définit 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* <sup>(1)</sup>. 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. D'abord, 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

---

(1) Shabbir CHEEMA, *Politique et gouvernance du PNUD : cadre conceptuel et coopération au développement*, www.unac.org, 1999.

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. Ensuite, 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. Enfin, la société civile, composée de tous les citoyens, organisés ou non au travers des organismes non gouvernementaux, des organisations professionnelles, des associations 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*.

Dans son analyse, le PNUD souligne qu'aucun des trois domaines n'est 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 paliers 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 équilibre entre les trois paliers pour arriver à un développement efficace axé sur la population* <sup>(2)</sup>. Cette définition n'enlève rien au rôle essentiel des élu-e-s: le *leadership*.

Cette nouvelle gouvernance, qui a ouvert la porte à une prospective délibérative, a toutefois accru les exigences méthodologiques. Comme l'observait Gaston Bachelard dans *La formation de l'esprit scientifique*, on ne peut fonder une pensée sur l'opinion, il faut la détruire. Et reconstruire une analyse.

*L'opinion pense mal ; elle ne pense pas : elle traduit des besoins en connaissances. En désignant les objets par leur utilité, elle s'interdit de les connaître. On ne peut rien fonder sur l'opinion : il faut d'abord la détruire. Elle est le premier obstacle à surmonter. Il ne suffirait pas, par exemple, de la rectifier sur des points particuliers, en maintenant, comme une sorte de morale provisoire, une connaissance vulgaire provisoire. L'esprit scientifique nous interdit d'avoir une opinion sur des questions que nous ne comprenons pas, sur des questions que nous ne savons pas formuler clairement. Avant tout, il faut savoir poser des problèmes. Et quoi qu'on dise, dans la vie scientifique, les problèmes ne se posent pas d'eux-mêmes. C'est précisément ce sens du problème qui donne la marque du véritable esprit scientifique. Pour un esprit scientifique, toute connaissance est une réponse à une question. S'il n'y a pas eu de question, il ne peut y avoir connaissance scientifique. Rien ne va de soi. Rien n'est donné. Tout est construit* <sup>(3)</sup>.

Ainsi, cette démarche implique un moment essentiel : poser le problème, l'enjeu de long terme. Sans question, il ne peut y avoir de connaissance prospective. Ce que les prospectivistes ont désormais compris, c'est que les scénarios et autres méthodes des bifurcations servent essentiellement à bien poser collectivement les questions de

---

(2) *Ibidem*.

<sup>3</sup> Gaston BACHELARD (1884-1962), *La formation de l'esprit scientifique*, p. 14, Paris, Vrin, 1970.

l'avenir, ce qu'on appelle les enjeux.

Réputés plus pragmatiques, les Anglo-Saxons se sont attachés, au début des années 2000, à théoriser leurs pratiques prospectives pour la Commission européenne. Ils nous ont montré deux choses essentielles. D'une part, que la construction de visions de long terme, précises et bien formulées, n'est pas réservée à la prospective d'entreprise. Le *visioning* bien appliqué au territoire constitue, après la formulation des enjeux, la seconde arche sur laquelle le territoire pourra appuyer la stratégie. Des textes clairs et précis, élaborés collectivement, appropriés par chacun et défendus par tous, intégrant valeurs, finalités, volonté et symboles communs sont fondamentaux. Seules les visions permettent d'indiquer l'horizon commun que la stratégie devra atteindre ainsi que de baliser correctement le chemin à prendre. On connaît maintenant par cœur la formule de Sénèque selon lequel il n'est de vent favorable pour celui qui ne sait où il va. Ce lieu à atteindre, c'est la vision partagée. D'autre part, le *foresight* a renforcé l'idée que la stratégie constitue la force de frappe de la démarche prospective puisque c'est elle qui nous fait sortir du rêve et fonde l'action concrète, utilisable. La stratégie, ainsi déclinée, comportant des mesures précises et des choix communs, y compris budgétaires, renforce fortement la démarche prospective.

L'évaluation, enfin, à laquelle les prospectivistes d'aujourd'hui prêtent une attention soutenue, leur a permis de construire des processus de mise en œuvre davantage crédibles, en travaillant sur les impacts futurs des politiques qu'ils préconisent et en détaillant plus fortement les mesures à prendre. L'exemple des évaluateurs a permis aux prospectivistes d'étendre leur conception de la stratégie et donc de la prospective : la stratégie constitue ainsi la définition, la coordination, la mise en œuvre et l'ajustement des objectifs opérationnels, des cheminements ainsi que de l'ensemble des actions, des acteurs, et des moyens adéquats destinés à atteindre les finalités d'un territoire. La prospective intègre totalement cette dimension.

Dès lors, seule une prospective territoriale vraiment délibérative, inscrite dans une logique de gouvernance, associant les différentes sphères publique, privée et la société civile, peut générer une stratégie qui réponde aux enjeux de long terme ainsi que fondée sur une vision claire et partagée de l'avenir. Celle-là constitue un outil solide pour transformer utilement le territoire.