

Article futuribles : le livre blanc du bassin annécien, une démarche¹ aussi instructive qu'opérationnelle

Introduction

Les origines de la démarche

En 2003, les élus du bassin annécien² ont souhaité engager une réflexion prospective stratégique intitulée « livre blanc du bassin annécien ». Véritable charte, ce document exprime, sur la base d'un diagnostic partagé par tous, les défis à relever pour les 10 à 15 prochaines années et les grandes directions à prendre. Il se traduit en termes opérationnels par deux contrats à court et moyen terme (2 à 5 ans) : un Contrat de Développement de Rhône-Alpes (CDRA) et un contrat d'agglomération qui en sera le volet urbain.

Les questions posées par la démarche « livre blanc du bassin annécien »

Compte tenu des transformations visibles et celles en germes, moins identifiables, la démarche « livre blanc » n'est pas un gadget. Elle a conduit les acteurs du bassin annécien à élaborer une vision prospective de l'avenir de ce territoire à une échelle inédite, à formaliser un programme d'actions co-financé par l'ensemble des partenaires d'un montant de trente millions d'euros³ dont les trois-quarts des actions sont jugées comme transversales, et à élaborer un dispositif de pilotage visant à assurer le suivi de la réflexion prospective stratégique et du programme d'action.

Cette démarche a duré deux ans et demi. Huit mois pour identifier des enjeux communs (de septembre 2003 à juin 2004), un an pour élaborer le programme d'actions (janvier 2004 à décembre 2004) et huit mois de négociation avec les partenaires financiers pour consolider le programme d'actions (janvier 2005 à septembre 2005).

Cependant ces résultats soulèvent de multiples questions pour ceux qui ont accompagné cette démarche. La démarche « livre blanc » a t'elle

¹ Une démarche est définie dans ce cas comme l'ensemble des processus mis en œuvre pour atteindre les objectifs fixés. Un processus constitue l'ensemble des moyens et des activités qui ont un impact important sur les modes de réflexion, de décision et d'action d'un territoire.

² Le bassin annécien situé entre Genève-Chambéry est composé de 47 communes organisées en sept établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et aux compétences variées (développement économique, touristique, aménagement de l'espace, transports, équipements, protection de l'environnement...).

³ Le budget total du programme d'actions s'élève à 31.623.027 euros exactement.

permis de créer des conditions nouvelles pour résoudre des problèmes jusque là non résolus ? Le temps et les moyens consacrés à cette démarche sont-ils à la hauteur des résultats obtenus ? La méthode utilisée était-elle la bonne ? Quelle a été la place de la prospective ?

Isabelle Brun, chargée de mission et responsable technique de la gestion de ce programme d'actions et moi-même⁴, accompagnateur de la démarche avons souhaité, un an après prendre du recul pour répondre à toutes ces questions.

Après avoir présenté les principaux résultats de la démarche (les progrès accomplis, le chemin parcouru), nous pointerons les raisons du succès de la démarche et nous alerterons le lecteur sur la nécessité de piloter les démarches identiques à celles du « livre blanc » autrement.

1) Les progrès accomplis, le chemin parcouru

On a coutume de rappeler que la réussite d'une démarche prospective se juge à l'aune de la qualité des réflexions collectives, de l'appropriation des analyses et des projets qui en résultent. Mais pour bien évaluer les résultats d'une démarche et mesurer le chemin parcouru, il faut pouvoir identifier son point de départ, avant de présenter les résultats obtenus.

1.1) Le point de départ de la démarche

Des interrogations multiples et complexes

Le bassin annécien connaît depuis plus d'un demi-siècle une attractivité jamais démentie, fondée sur le caractère exceptionnel de ses sites naturels (lac et montagne), un dynamisme économique constant porté par une population qui atteint aujourd'hui 179 000 habitants, près de 85 000 emplois et une agglomération au rayonnement reconnu de tous.

Il est néanmoins soumis aux tendances lourdes de l'évolution de la société : le vieillissement de la population, des modes de vie de plus en plus individualisés, l'accélération des changements économiques ou encore la poursuite de l'étalement urbain.

Ces transformations affectent déjà ses habitants, avec peut-être plus d'acuité qu'ailleurs, tant il a su jusqu'à présent tirer parti de ses atouts (environnement exceptionnel, diversité des secteurs, savoir-faire industriels, agriculture de qualité...). En effet, malgré son dynamisme, ce territoire est confronté aux fermetures d'entreprises,

⁴ Vincent Pacini, directeur associé de COCPIT (Conseil et Outils Collaboratifs de Pilotage Territorial).

au manque crucial de logements et à un coût de la vie tel que de nombreux actifs et enfants du pays renoncent à un emploi ou à une résidence sur place. L'écart de niveau de vie entre les populations et entre les différents secteurs géographiques pourrait se creuser davantage et menacer la cohésion sociale. Les infrastructures de communication s'avèrent insuffisantes à l'heure de la mondialisation (train, autoroute, aéroport). L'attractivité touristique et le rayonnement culturel sont de plus en plus concurrencés par d'autres sites d'envergure internationale (Genève, Lyon...).

Un périmètre, qui ne fait pas toujours sens

De façon plus générale, à l'intérieur des limites de ce territoire, si certains reconnaissent, vu d'avion, des complémentarités évidentes, ce territoire était plutôt perçu comme un assemblage de sous entités bien distinctes (l'agglomération, les rives du lac, le pays de Faverges, la montagne -Thônes et Les Aravis), plus que porteur d'une identité commune. Perçu comme un périmètre de procédure plutôt que de projet(s), l'échelle du bassin annécien est mise en doute : elle n'intègre pas les territoires du nord et de l'ouest du bassin, avec qui les liens semblent aujourd'hui évidents. Et les enjeux soulevés au cours de la démarche dépassent le strict périmètre du bassin. La dynamique de ce territoire n'est pas seulement endogène, elle est également liée à l'attractivité des espaces voisins. Au nord, le projet de prolongement de l'A41 va mettre Annecy à 20 minutes de Genève⁵. Du nord au sud, le bassin annécien s'intègre dans le sillon alpin, espace géographique identifié et officiellement reconnu par l'Etat⁶, allant de la frontière suisse à Grenoble : il compte 1 730 000 habitants et continue à s'enrichir de 10 à 15 000 habitants par an et à l'ouest.

Une volonté de coopérer masquée par la procédure de l'ancien contrat (CGD)

Le précédent contrat global de développement (CGD) signé le 19 février 1999 avec la Région Rhône-Alpes a initié une première démarche collective formalisée de développement local à cette échelle. Mais son contenu ressemblait davantage à un contrat de programmation plutôt qu'à l'élaboration d'un véritable projet de développement à l'échelle du bassin. La logique de saupoudrage des financements (près de la moitié

⁵ Agglomération franco-valdo-genevoise : 737 000 habitants en 2002, source Observatoire statistique transfrontalier.

⁶ Réunions du Comité interministériel pour l'aménagement et le développement du Territoire (CIADT) de 1999 et 2003.

des actions sont d'envergure strictement communale) prévalait plutôt qu'un programme d'actions structurant (privilégiant quelques grands projets avec un effet de levier important) ou celle de mise en réseau. Par ailleurs les quelques actions considérées comme transversales ont eu du mal à démarrer car elles supposaient une maturité d'organisation territoriale et exigeaient une solidarité effective dans l'engagement des financements.

Des échanges et des coopérations limités entre les différentes intercommunalités du bassin annécien

Si les coopérations existent bel et bien à l'intérieur des intercommunalités, elles sont en revanche plus limitées à l'échelle du bassin annécien. Cette absence de communication n'est pas seulement le fait d'élus, de techniciens des collectivités locales, des services de l'Etat, mais également d'acteurs impliqués dans des projets de développement économique, social, culturel, touristique, ou encore sportif. Cette absence d'échange n'est pas préjudiciable dès lors que chacun est maître chez lui. La coopération devient inévitable pour gérer des problèmes transverses (circulation, gestion de l'espace naturel, flux touristique, organisation de l'offre de services...) et pour faire face une raréfaction des ressources publiques notamment.

Des points de vue divergents sur le choix d'une stratégie de développement

Bien avant d'avoir réalisé le travail d'investigation et de réflexion nécessaire à la démarche, certains acteurs avaient une vision très précise de ce que devait être le contenu du programme d'actions. Pour les uns, la stratégie retenue doit s'articuler autour d'enjeux majeurs pour l'avenir, et privilégier quelques actions structurantes. Pour d'autres, elle doit aussi laisser une place à des projets plus locaux, sous peine de perdre l'intérêt des élus.

Le poids de l'agglomération

La coopération entre grandes et petites collectivités, entre urbains et ruraux, lac et montagne ne va pas de soi. L'agglomération avec son poids démographique économique, institutionnel et politique pouvait vite donner le « la » du projet de territoire. En effet l'agglomération d'Annecy, représente près de 75% de la population et plus de 80% des emplois du bassin annécien. Les 13 communes sont organisées en communauté d'agglomération depuis le 1^{er} janvier 2001, avec de vastes compétences telles l'habitat, l'organisation des transports collectifs, la

gestion de l'eau, la collecte des déchets, l'aménagement de l'espace, la politique foncière, le développement économique et touristique, les services aux personnes âgées, les grands équipements culturels et sportifs.

La communauté d'agglomération est donc un acteur majeur de l'organisation et du développement du territoire qui pouvait « inquiéter » les autres collectivités plus petites ou moins exercées à la vie en intercommunalité.

Une faible implication du citoyen

Ni opposés, ni franchement favorables, les élus et les responsables techniques du territoire ont adopté une posture prudente et bienveillante sur la possibilité de créer un outil supplémentaire tel que le conseil de développement. Dans l'ensemble une plus grande participation du citoyen dans les processus de gouvernance locaux ne va pas de soi et représente une certaine rupture par rapport aux habitudes. Et pour certains acteurs l'excès de démocratie locale n'offrait aucune garantie d'efficacité supplémentaire, pour d'autres cela risquait de provoquer plus de problèmes que d'en régler.

Des problématiques anciennes, connues par la plupart des acteurs clés

En 1978, sur la base d'un premier livre blanc, les acteurs de ce territoire avaient pressenti les évolutions marquantes et identifié les principaux problèmes. La carence ne vient donc pas d'un défaut d'analyse, mais bien d'une incapacité à dévier une trajectoire prévisible au fil de l'eau. Ce territoire est actuellement encombré de problèmes qui illustrent assez bien la difficulté à agir pour des acteurs tiraillés entre le court, moyen et long terme.

Un contexte de plus en plus difficile pour l'action politique territoriale

L'action du bassin annécien à l'image des autres territoires se trouve confrontée d'une part au problème majeur de l'articulation des échelles et des modes de coopération à instaurer entre collectivités territoriales et l'Etat et d'autre part la recherche de cohérence entre les stratégies des acteurs publics et privés. Si, dans les esprits, l'échelle locale est un lieu de résolution des problèmes complexes, les marges de manœuvre des acteurs ne sont pas immenses, elles ont même tendance à se réduire. Le pouvoir de « faire » est dispersé. Les politiques et les stratégies transversales (guichet unique, maison de l'emploi...) buttent sur la segmentation et l'empilement des dispositifs. De nouvelles marges de manœuvre existent mais elles sont le produit

de processus d'apprentissage marqués par une nouvelle approche en matière de gouvernance et une coopération plus efficace entre les acteurs de la sphère publique et privée⁷.

1.2) Les trois principaux résultats tangibles de la démarche du livre blanc

Le livre blanc : un document cadre à l'échelle de ce territoire

Cette charte, appelée « livre blanc du bassin annécien », apporte des réponses sur la façon dont les acteurs relèveront les défis à court, moyen et long terme, prend en compte les principes du développement durable, trouve un juste équilibre entre les interventions à l'échelle communale, intercommunale et celle du CDRA. Elle constitue un cadre de référence autour duquel l'élaboration du programme d'action réaliste, visionnaire et partagé devient possible.

Il faut ici souligner le rôle joué par l'agglomération annécienne. Elle n'a pas fait un projet d'agglomération distinct comme dans la plupart des autres territoires. L'agglomération et le bassin annécien sont bien porteurs ensemble d'un seul et même projet de territoire : le Livre Blanc. Cela va même plus loin puisque dans le contrat, l'agglomération porte en maîtrise d'ouvrage directe dix actions structurantes au nom et pour le compte de l'ensemble des collectivités du bassin.

Le livre blanc exprime bien la volonté des partenaires de la démarche (collectivités, les chambres consulaires, le parc naturel du Massif des Bauges, le département de la Haute-Savoie, la Région Rhône-Alpes, et l'Etat) sur la base d'un diagnostic partagé, les cinq défis majeurs à relever pour les 10 à 15 prochaines années :

- optimiser la gestion de l'espace,
- maintenir la dynamique de développement des activités et des emplois,
- proposer une nouvelle organisation et gouvernance,
- renforcer les complémentarités et les solidarités entre les espaces internes du bassin annécien,
- ouvrir le bassin pour renforcer son rayonnement.

Un programme d'actions de 31 millions d'euros financés pour les cinq ans à venir par l'ensemble des partenaires pour relever les cinq défis majeurs

⁷ *Des stratégies et des actions délicates à concevoir et déployer dans un pays où les positions idéologiques entre acteurs publics et privés sont fortes.*

Ces grandes orientations se traduisent de manière opérationnelle à court et moyen termes par un contrat de développement de Rhône-Alpes (CDRA), dont le contrat d'agglomération constitue le volet urbain. Ce programme d'actions ne prétend pas fournir des solutions à tous les problèmes posés et identifiés sur le territoire, mais répond avant tout aux enjeux-clés identifiés. Ce n'est pas non plus un projet d'acteurs supplémentaire mais un projet qui a pour vocation d'assurer un effet de levier et une plus grande cohérence face aux dispositifs et politiques existants.

Ce programme d'actions propose l'élaboration d'outils stratégiques tels que des schémas d'aménagement et diagnostics d'une part et d'autre part des actions concrètes qui sont le reflet de projets d'acteurs en phase avec les défis du livre blanc (82% des financements sont consacrés à l'investissement).

Un nouveau dispositif de gouvernance et de veille prospective stratégique

Construire un nouvel espace de gestion des enjeux, complémentaire des lieux de décision existants, permettant à la fois l'émergence d'intérêts communs, la conduite et la coordination des politiques publiques et une plus grande association du citoyen à la vie démocratique est un processus d'apprentissage qui demande du temps ; une ambition réalisable qu'à moyen et long termes, au-delà des cinq ans du programme d'actions.

Néanmoins, la démarche du livre blanc a amené une nouvelle culture de projet. Pour réaliser ce chantier, jugé prioritaire, les responsables du programme d'actions n'ont pas souhaité créer une nouvelle structure de 3^{ème} degré, trop déconnectée du terrain. Ils ont signé une convention entre EPCI (Etablissement public de Coopération intercommunale) du bassin annécien fixant l'organisation du suivi et les modalités de portage du CDRA. Cette convention exprime la volonté de travailler différemment en créant un dispositif souple renforçant les liens entre les élus, les acteurs socioprofessionnels, les citoyens d'une part et d'autre part facilitant la prise de décision à cette échelle. Par ailleurs un outil de pilotage a été mis en œuvre pour suivre la trajectoire des principales variables clés et l'impact du programme d'actions sur les enjeux du bassin annécien.

Les chiffres clés de la démarche du bassin annécien

2 ans et demi de travail

500 acteurs mobilisés

180 réunions et séminaires de prospective et stratégie

8 EPCI (SILA, C2A, CC Rive Gauche, CC Tournette, SI ABD, CC Vallées de Thônes, PNR des Bauges, CC Pays de Faverges)

13 groupes transverses

5 défis

140 récoltées, 36 actions retenues

Un budget de 31 M€ de dépenses subventionnables retenu sur un total de départ de 150 M€

10,1 M€ de subvention régionale répartie au sein de 5 défis :

- 23 % pour la gestion de l'espace
- 27% pour l'économie et l'emploi
- 3% pour la gouvernance : c'est peu mais absolument déterminant. C'est autour de cet axe que s'articulent l'ensemble de nos actions. Nous devons poursuivre ici, avec le CLD et l'équipe ressource, la nouvelle façon de travailler initiée par le livre Blanc.
- 39% pour la solidarité territoriale : c'est financièrement le défi le plus important ; celui qui nous permettra de tester et renforcer les solidarités et complémentarités entre les différents secteurs du bassin.
- 8% pour l'ouverture du bassin aux espaces voisins, une somme plus modeste pour commencer à réfléchir ensemble sur une stratégie, avant d'agir ensemble.

1,4 M€ est la part restant à affecter

84% des actions concernent de l'investissement

82% des actions sont transversales (en montant de subvention) c'est à dire qu'elles sont portées par un ou plusieurs EPCI, concernent tout ou partie du bassin annécien, voire sont même « inter-CDRA »

82% des actions relèvent d'une maîtrise d'ouvrage intercommunale (en montant de subvention)

10 actions structurantes portées par la C2A au nom et pour le compte des EPCI du Bassin annécien

1 CLD, véritable « réseau d'experts »

1 outil de connaissance et un système d'évaluation en construction

Au bout d'un an, 30 des 36 actions ont démarré ou sont sur le point de la faire, 1, 2 M€ de subvention régionale ont déjà été sollicités, soit 12% du total.

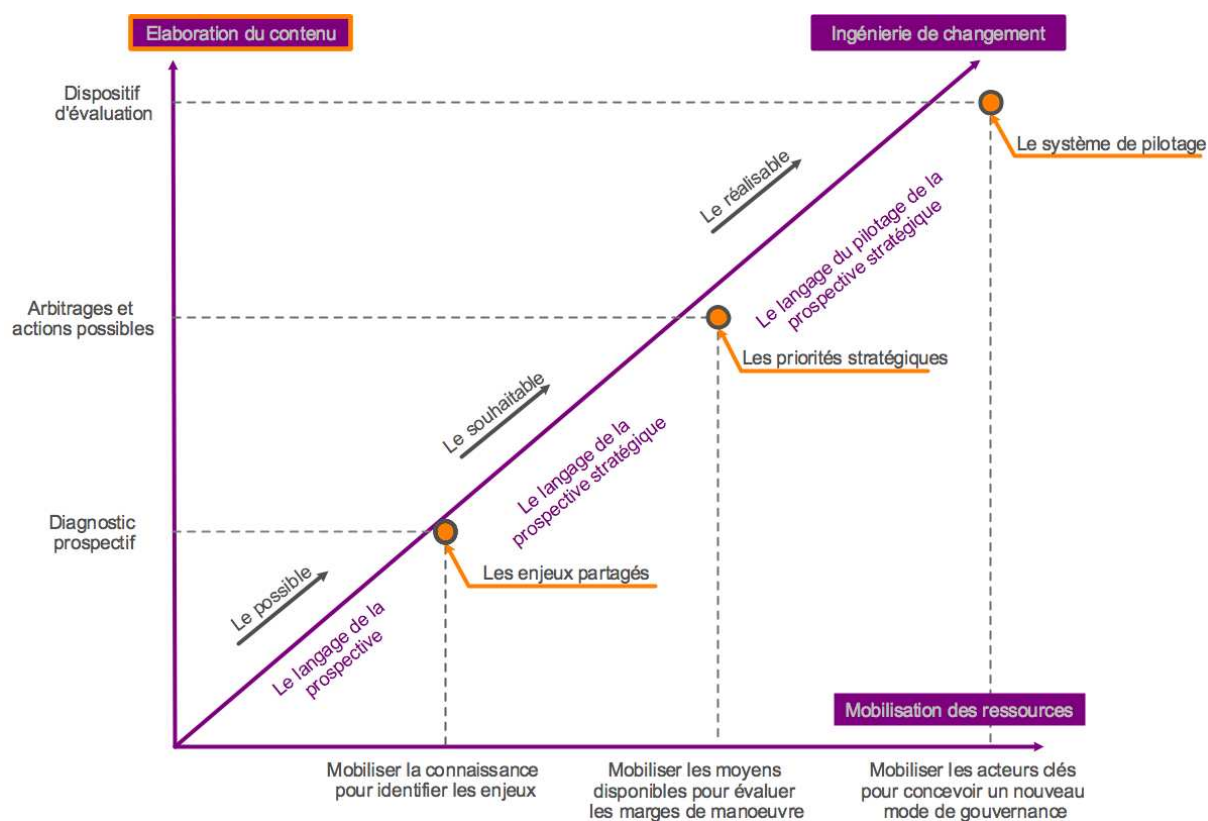
Un avenant développement durable est en préparation pour renforcer cet aspect de la démarche et consolider le contrat.

2) Les raisons du succès de la démarche du bassin annécien

La démarche du livre blanc à l'image de bien d'autres territoires s'est engagée dans un environnement imparfaitement maîtrisé, un système aux règles et aux jeux d'acteurs instables.

Pour contourner cette difficulté, la démarche du livre blanc s'est construite sur un réel dispositif d'apprentissage articulant trois processus clés⁸ (voir schéma ci-après) : le processus d'élaboration de contenus, le processus de mobilisation des ressources et le processus de changement. Ils constituent les véritables traces et les leviers pour franchir les trois étapes clés incontournables des démarches de prospective stratégique : la définition d'enjeux communs, la décision de mobiliser des ressources sur ces enjeux communs, l'élaboration et la mise en place d'un système de pilotage pour accompagner le déploiement de la stratégie.

⁸ *Le processus décrit dans le cadre de la démarche du livre blanc est un ensemble d'étapes et d'activités interactives qui ont modifié le système de connaissance, la décision et l'action des acteurs du bassin annécien.*



2.1) Le processus d'élaboration de contenus, un processus de connaissance qui s'appuie sur les représentations des acteurs

Le processus d'élaboration de contenus a une dimension cognitive forte. Il rassemble, organise et diffuse les études et les dires d'experts, locaux et extérieurs. Il a pour objectif de produire de nouveaux savoirs accessibles à tous, pour mieux appréhender la réalité présente et future du bassin annécien. Les mutations en cours créent des besoins de connaissances qui ne sont pas toujours disponibles et appropriés.

Le point d'origine de ce processus n'est pas la collecte de l'information statistique, mais l'identification des représentations d'acteurs. Le principal travail a consisté à repérer à partir d'interviews, d'ateliers prospectifs, d'un questionnaire abaque, les perceptions des acteurs. Ces représentations ont été complétées par une information quantitative : données statistiques, études, rapports d'experts. Chacun a pu mesurer le décalage ou la cohérence entre la perception et une réalité plus ou moins objective. Nous avons tenu compte de certaines exigences méthodologiques et nous avons veillé à ce que les perceptions ne prennent le pas sur des données objectives fiables. Objectiver les représentations conduit à compléter progressivement les réflexions des acteurs, à rectifier certaines idées imparfaites, mais également à évaluer les manques et les besoins d'information

stratégique. En outre, cela favorise une « digestion » plus lente, mais mieux appropriée de toute la connaissance produite.

C'est un véritable processus de connaissance qui s'est engagé sur pratiquement toute la durée de la démarche⁹. Il a permis de dégager des liens entre les événements passés, actuels et futurs, de nouer des problématiques clés, de faire émerger des logiques antagonistes non perçues, d'identifier les risques et les opportunités, mais également de mieux apprécier le degré d'importance de tout ce qui est susceptible d'influencer le devenir de leur territoire, d'évaluer la maîtrise qu'ils ont, d'imaginer les stratégies nécessaires pour se préparer aux changements attendus et de pouvoir évaluer.

Le diagnostic prospectif, les arbitrages et les actions possibles, le dispositif de suivi et d'évaluation constituent les trois principales étapes de ce processus.

2.2) Mobiliser les ressources, un processus clé pour optimiser et retrouver des marges de manœuvre

Les enjeux auxquels est confronté le bassin annécien sont transverses. Ils réduisent le pouvoir d'action individuel de chaque acteur, et obligent les acteurs à être plus efficace dans la mise en œuvre d'actions plus collectives. Résoudre ces questions transverses suppose de mieux associer les ressources disponibles (techniques, humaines, financières et informationnelles) afin d'augmenter et d'optimiser les marges de manœuvre et la capacité de faire des acteurs du bassin annécien.

Les opérations concrètes mises en œuvre dans le cadre des groupes transverses¹⁰, des groupes de travail, des différents séminaires de la démarche, mais aussi de contacts personnels, constituent des temps où chacun est censé prendre la mesure des problèmes et créer des complémentarités fortes avec les acteurs détenteurs des ressources stratégiques pour le projet. C'est un véritable travail de détection, de valorisation des potentialités du bassin annécien, et c'est en même temps une épreuve de vérité pour le territoire ; l'objectif visé étant une meilleure organisation de l'ensemble des ressources détenues par

⁹ Le processus de connaissance s'est réellement arrêté à l'occasion de l'écriture du projet.

¹⁰ Les groupes transverses ont pour objectifs principaux de mesurer la capacité d'action des acteurs, leur volonté de faire, leur connaissance profonde du sujet. Ils sont une sous composante d'un enjeu. Ils favorisent la création de liens entre acteurs porteurs de projet et possédant des ressources complémentaires. Les groupes les plus performants sont ceux où l'on crée une communauté de pratique ou le décroisement existe ou le partage de la connaissance constitue un facteur de réussite.

les acteurs afin qu'elles deviennent un ensemble cohérent de leviers et de solutions pour élaborer le programme d'actions.

L'efficacité de ce processus dépend de la mise en œuvre de trois étapes. La première conduit à mobiliser l'information disponible (données statistiques, études, enquêtes, expertises, compte-rendu des groupes de travail) pour concevoir la connaissance nécessaire pour identifier les enjeux, élaborer le programme d'actions et le dispositif d'évaluation. La seconde vise à rassembler les moyens existants (financiers, humains, techniques) pour évaluer et élaborer les solutions souhaitables de demain. Le livrable de cette étape est une liste plus ou moins exhaustive d'actions¹¹, qui seront priorisées à l'occasion d'un séminaire de travail réunissant élus, techniciens, financeurs. La dernière étape mobilise les acteurs clés pour concevoir un mode de gouvernance¹² plus efficace et faciliter la prise de décision dans un environnement plus complexe.

Le processus de mobilisation des ressources développe une approche autour de l'engagement des acteurs. Il contribue à créer un contact différent avec le réel et complémentaire du processus d'élaboration de contenus. L'important n'est donc pas de réaliser, dans ce cas une étude aboutie sur le papier, trop éloignée des exigences et des considérations de ceux qui sont censés appliquer ces recommandations, mais d'apprécier la capacité des acteurs à agir dans le sens de la vision souhaitée.

2.3) Le processus de changement, pour convertir les connaissances en décisions stratégiques

Le processus de changement est le fruit des deux processus précédents. Il convertit des connaissances en décisions stratégiques. Il est caractérisé par une succession d'étapes à travers lesquelles les acteurs clés de ce territoire (c'est -à-dire ceux qui détiennent des sources d'information importantes pour analyser le problème et décider de l'affectation des ressources) n'ayant pas le même intérêt au départ de la démarche et agissant aux différentes échelles du bassin annécien, vont progressivement apprendre à décider à une échelle inédite.

Sans nier l'importance du travail cognitif, la volonté de faire autrement des acteurs doit être éprouvée. Il ne suffit pas de modifier les représentations des acteurs, il faut aussi provoquer la suppression

¹¹ Nous avons recensé 150 actions pour un total de 150 millions d'euros environ. Le travail de sélection a conduit le comité de pilotage de la démarche du livre blanc à retenir 37 fiches action pour 30 millions d'euros de dépenses.

¹² Voir page 7.

des comportements dépassés et favoriser l'apprentissage de nouvelles façons de faire. C'est un processus qui place les acteurs en situation de faire et pas seulement de penser. Réfléchir, décider, agir à l'échelle du bassin annécien ne constitue pas la reproduction d'acquis, mais l'invention de nouveaux savoir-faire.

C'est un processus au cours duquel les acteurs s'influencent mutuellement, modifiant leur perception, leurs objectifs, leurs projets et leurs comportements. On juge efficaces ces apprentissages dès lors qu'ils créent les conditions idéales d'un langage commun, facilitent la prise de décision et accroissent les capacités d'actions des acteurs. Jean Philippe Bootz¹³ parle de forme « accomplie d'apprentissage organisationnel », une notion fondée sur l'interaction entre l'apprentissage comportemental et cognitif d'une part et d'autre part l'articulation entre apprentissage individuel et organisationnel.

Ce processus de changement est marqué par le passage de trois étapes clés. Elles constituent des paliers qui mesurent les avancées des démarches :

- identifier les enjeux clés (c'est-à-dire décider quelles sont les évolutions majeures et les questions fondamentales qui vont impacter le développement des territoires et qui ne sont pas maîtrisées par les acteurs et sur lesquelles il faut mobiliser les ressources),
- décider de mobiliser les moyens nécessaires sur ces enjeux clés,
- élaborer et valider le dispositif de pilotage (prenant en compte un meilleur suivi et l'évaluation du programme d'actions) qui rend crédible la stratégie dans un environnement imparfaitement maîtrisé.

A chacune de ces étapes correspond des champs de connaissance particuliers : le possible, le souhaitable et le réalisable qui font appel à des disciplines, une sémantique et un imaginaire différents.

3) Pour mieux articuler les approches « contenu » et « processus »

¹³ Jean Philippe Bootz, *Prospective appliquée : création de connaissance et apprentissage organisationnel*, thèse de doctorat nouveau régime en sciences de gestion, septembre 2003. Ce processus de création de connaissance renvoie à la distinction entre apprentissage à dominante comportementale (simple boucle) et apprentissage à dominante cognitive (double boucle), ces deux formes d'apprentissages ne sont pas antagonistes mais se révèlent complémentaires et indissociables.

3.1. Un exercice prospectif peu académique

La démarche du livre blanc n'a pas respecté les étapes qui structurent habituellement une réflexion prospective stratégique territoriale. Les limites du territoire ont été imposées par le périmètre d'étude du contrat, l'horizon temporel de la réflexion n'a pas été vraiment discuté. La construction d'une représentation du système territorial ne s'est pas appuyée sur une analyse approfondie des variables clés et du jeu des acteurs et nous n'avons pas cherché à décrire et identifier le fonctionnement du système territorial du bassin annécien. Nous n'avons pas non plus balayé les champs du possible, mais tenter de préciser les trajectoires de certaines variables clés. Nous n'avons pas cherché à construire des scénarios exploratoires (les futurs possibles), mais à déceler les tendances lourdes, germes de changement, les incertitudes majeures, certaines ruptures possibles, à élaborer une vision souhaitée et partagée de cet espace. Nous n'avons pas respecté l'approche descendante de la méthode qui consiste à partir des éléments de la réflexion prospective, à décliner la stratégie dans un schéma de développement ou d'aménagement, à identifier les actions qui se rattachent aux enjeux et qui sont présentées, pour montrer toute la cohérence sous la forme d'un arbre. Le projet de territoire du bassin annécien est né de la confrontation entre une démarche descendante qui conçoit des contenus sur ce qu'il conviendrait de faire et une démarche ascendante qui s'appuie sur la capacité d'expérience des acteurs et qui mesure leur marge de manœuvre d'une part et d'autre part leur volonté de faire.

Qu'est ce qui justifie l'absence de scénarios ?

La prospective rencontre des difficultés à disposer des données fiables et des connaissances nécessaires pour nourrir une réflexion utile à la construction de scénarios. Cette phase de collecte prend généralement énormément de temps. Or même si l'ensemble des lieux de ressources (souvent redondants) rend plus accessible leurs bases de données statistiques, celles-ci ne permettent pas d'appréhender avec finesse et justesse les réalités et les dynamiques d'un territoire. Par ailleurs, elle n'est pas une garantie d'une décision ou d'une action fiable, car au final nous n'avons qu'une faible connaissance de l'espace dans lequel les acteurs sont censés intervenir. Construire des scénarios avec aussi peu d'informations en combinant des hypothèses formulées sur des bases peu fiables c'est prendre le risque d'une vision simpliste de la réalité actuelle et future. C'est également un acte méthodologique qui prolonge la réflexion, qui « suspend les acteurs dans une vision

globale », alors qu'à ce moment de la démarche, la nécessité est grande de mesurer leur capacité d'action et leur volonté de faire.

3.2) Pour une vision plus opérationnelle de la prospective

Malgré les moyens (méthodes, outils, formations, publications) mis en œuvre depuis plusieurs années, la prospective ne parvient pas à résoudre seule les difficultés auxquelles sont confrontés les territoires. La raréfaction des ressources publiques, l'absence « leadership capitaliste » capable de financer les décisions stratégiques, l'interdépendance des problématiques, la complexité des enjeux et la mise en œuvre des solutions transverses, imposent une approche plus pragmatique toujours éloignée d'une culture où le concept a plus de valeur que l'action.

Que doit apporter la prospective : des experts, des méthodes et des outils ou bien des solutions aux acteurs de plus en plus coincés dans des logiques intenable ? Si nous souhaitons limiter les effets de la prospective alors continuons à faire de cette discipline un bastion qui regarde le monde s'agiter et qui est fière de produire des rapports tous plus intéressants les uns que les autres, dont les conclusions se bornent à formuler des préconisations pertinentes inapplicables.

Les territoires sont soumis à bien trop de contraintes pour espérer que les méthodes et les outils de la prospective conduisent seuls comme par magie aux changements souhaités. La connaissance prospective est indispensable pour fabriquer du savoir utile à la compréhension du monde et de l'intelligence collective mais cela ne suffit pas pour créer un langage commun, pour produire de la mobilisation autour d'actions collectives, pour réorganiser les ressources autour d'enjeux prioritaires. Rendre plus efficaces les démarches de prospective territoriale ne conduit pas à surinvestir dans les contenus, mais à créer les conditions d'un véritable processus d'apprentissage organisationnel. Pour cela il faut relier ce que doit entreprendre le territoire pour son développement, aux possibilités d'intervention concrètes des acteurs. Cela ne se conçoit pas à priori, mais s'expérimente. C'est une approche qui privilégie une forme de « transpiration prospective stratégique » au dépend d'une inspiration qui répond le plus souvent à des critères académiques et qui ne privilégie qu'un seul mode de connaissance : le savoir issu de l'étude et l'analyse de données et réflexions d'acteurs.

3.3) Piloter les démarches de prospective stratégique autrement

Les réflexions issues de l'expérience du bassin annécien se situent dans un courant heuristique de la pensée prospective stratégique. Elles reposent en ce qui nous concerne sur plus de 15 ans de pratiques dans le champ du développement local et la prospective territoriale¹⁴. Elles s'appuient sur une hypothèse de travail : pour faire face à davantage de complexité qui rend plus incertaines les stratégies il faut multiplier les modes de connaissance. Comment développer des capacités d'anticipation et générer de la proactivité simplement par l'observation, la compréhension conceptuelle des problèmes, sans pratique, sans essai erreur. C'est dans cette recherche et dans une interactivité incessante entre la réflexion, la décision et l'action, que nous avons cherché à initier et piloter de nouveaux processus d'apprentissage organisationnels qui favorisent l'émergence de nouveaux savoirs et dynamiques d'acteurs.

Il faut sortir du dilemme entre la production de contenus qui ne change pas les pratiques (études, diagnostics, recommandations, généralement non suivi d'effets) et le travail sur les processus qui n'est pas suffisamment en lien avec les objectifs opérationnels pour enraciner les décisions dans le terreau local (conseil en organisation, processus de ressources humaines, outils informatiques inadaptés aux réalités des pratiques).

Il devient urgent de réfléchir à des solutions de pilotage qui combinent efficacement :

- la mise en place d'un dispositif de veille - utilisant le levier des nouvelles technologies pour concevoir des outils collaboratifs simples et des logiciels dédiés- permettant de faire progresser la réflexion prospective stratégique,
- l'accompagnement des processus décisionnels (choix des enjeux, affectation des ressources, réorientation opérationnelle),
- l'expérimentation de démarche d'apprentissage permettant aux territoires de continuer à progresser dans l'adaptation de leurs pratiques aux objectifs qu'elles poursuivent.

Ces systèmes de pilotage sont avant tout des outils pédagogiques d'accompagnement du changement. Ils rendent le suivi et l'évaluation plus facile (réalisable en grande partie en interne), plus rapide (recueil de la plupart des données instantanément), plus pertinent (les données nécessaires sont prévues dès la conception des outils) et moins coûteuse (en temps internes et en recours à des ressources externes).