

SOMMAIRE

Pages

AVIS adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du 8 juillet 1998.....	1
I - LA PROSPECTIVE FACE À UN NOUVEAU CONTEXTE	5
A - LA PROSPECTIVE, UNE DÉMARCHE ÉVOLUTIVE	5
B - LE CONTEXTE INTERNATIONAL.....	7
1. La mondialisation	7
2. L'Union européenne.....	7
3. La démographie et l'urbanisation	8
4. L'innovation technologique.....	8
C - LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE ENTRE VITALITÉ, PRÉCARITÉ ET BLOCAGE	9
D - DE POSSIBLES CONVERGENCES	10
II - LE PROCESSUS DÉCISIONNEL FRANÇAIS EN CRISE.....	11
A - UNE MÉTAMORPHOSE RADICALE DU SYSTÈME D'ACTEURS	11
B - LA CRISE DE LA DÉCISION PUBLIQUE.....	12
C - LE DÉFICIT DE DÉBAT PUBLIC	13
D - L'INADAPTATION DES MÉTHODES ET OUTILS.....	13
III - VERS DE NOUVELLES RELATIONS ENTRE PROSPECTIVE ET DÉCISION PUBLIQUE	14
A - NOUVEAUX RÔLES DE LA PROSPECTIVE.....	14
B - QUELQUES EXEMPLES	15
C - LES ATOUTS DE LA FRANCE DANS L'APPROCHE PROSPECTIVE.....	17
D - DES DIFFICULTÉS DE MISE EN OEUVRE	17
IV - PRÉCONISATIONS.....	18
A - POUR UN DOUBLE MOUVEMENT : POLYCENTRISME ET TRAVAIL EN RÉSEAU	18
B - DE LA DÉCISION PUBLIQUE À LA DÉCISION STRATÉGIQUE : LA GOUVERNANCE	20
C - LA PROSPECTIVE EN CONTINU AU SERVICE DU DÉBAT PUBLIC.....	21

D - PRÉCONISATIONS DE MÉTHODE POUR RENFORCER NOS CAPACITÉS D'ACTION ET D'ADAPTATION	23
E - UNE CONCERTATION PLUS ACTIVE, UN DÉBAT PUBLIC PLUS OUVERT	24
1. De nouvelles règles de consultation.....	25
2. Le Conseil économique et social, pôle de débat prospectif	26
3. L'incitation à la réflexion prospective ; la mise en valeur et la diffusion de ses résultats	28
ANNEXE A L'AVIS	31
SCRUTIN	31
DÉCLARATIONS DES GROUPES	33
RAPPORT présenté au nom de la commission spéciale du Plan par M. Jean-Paul BAILLY, rapporteur.....	1
AVANT-PROPOS SPÉCIFICITÉ ET ACTUALITÉ DE LA PROSPECTIVE.....	5
CHAPITRE I ÉTAT DES LIEUX DE LA PROSPECTIVE	7
I - LA PROSPECTIVE, UNE DÉMARCHE ÉVOLUTIVE	7
A - SURVOL DE L'HISTOIRE DE LA PROSPECTIVE	7
B - TECHNIQUES DE LA PROSPECTIVE.....	8
1. La consultation d'experts	8
2. L'extrapolation	9
3. La modélisation	9
4. La méthode des scénarios	9
5. La recherche-action	10
C - DIFFÉRENCES ET CONVERGENCES ENTRE PLANIFICATION ET PROSPECTIVE.....	10
D - SPÉCIFICITÉ ET APPORT DE LA DÉMARCHE PROSPECTIVE.....	11
II - LES ACTEURS DE LA PROSPECTIVE	13
A - LES ACTEURS PUBLICS	13
1. Prospective et planification en France depuis 1946.....	13
1.1. LES PLANS DE RECONSTRUCTION (1946-1961)	14
1.2. LES PLANS DE CROISSANCE (1962-1975).....	14
1.3. LES PLANS DE LA CRISE : 1976-1988.....	15
1.4. LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE : 1989.....	16
2. Prospective et prévision économique.....	17
3. Les grands organismes nationaux	18

3.1. LE COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN	18
3.2. LE CEPII (CENTRE D'ÉTUDES PROSPECTIVES ET D'INFORMATIONS INTERNATIONALES)	19
3.3. LE CSERC (CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'EMPLOI, DES REVENUS ET DES COÛTS).....	20
3.4. LE CREDOC (CENTRE DE RECHERCHE POUR L'ÉTUDE ET L'OBSERVATION DES CONDITIONS DE VIE).....	20
3.5. LE CEPREMAP (CENTRE D'ÉTUDES PROSPECTIVES D'ÉCONOMIE MATHÉMATIQUE APPLIQUÉES À LA PLANIFICATION)	20
4. La prospective dans les différentes administrations.....	21
4.1. L'INSEE (MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES)	21
4.2. LA DIRECTION DE LA PRÉVISION (MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES)	21
4.3. LA CELLULE RECHERCHE ET PROSPECTIVE DE LA DGAFP (FONCTION PUBLIQUE)	22
4.4. LE CENTRE DE PROSPECTIVE ET D'ÉVALUATIONS DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE	22
4.5. LA MISSION D'ÉCONOMIE, PROSPECTIVE ET STRATÉGIE DU MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT	22
5. La prospective au niveau territorial	22
B - LES ENTREPRISES.....	24
1. De nouvelles interrogations face au futur	24
2. Les champs prospectifs.....	25
3. La prospective interne.....	26
C - LES AUTRES ORGANISMES DE PROSPECTIVE	27
1. Futuribles.....	27
2. Le BIPE (Bureau d'information et de prévisions économiques) ...	28
3. L'OFCE (Observatoire français des conjonctures économiques) ...	28
4. L'IREC (Institut de recherches économiques et sociales).....	28
5. L'IFRI (Institut français des relations internationales).....	29
6. Autres instituts	29
D - L'UNION EUROPÉENNE.....	30
1. Les organismes	30
1.1. LA CELLULE PROSPECTIVE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE	30
2. Les autres structures communautaires.....	30
3. Les travaux	31
E - ASPECTS INTERNATIONAUX	32
1. Grandes institutions	32

1.1. L'OCDE (ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES).....	32
1.2. L'ONU	33
2. Organisations non gouvernementales	36
2.1. LE CLUB DE ROME.....	36
3. Les États-Unis.....	36
4. Le Japon	37
CHAPITRE II UNE LECTURE PROSPECTIVE DES ENJEUX STRATÉGIQUES ACTUELS VERS UN NOUVEAU MODÈLE DE LA RELATION ENTRE PROSPECTIVE ET DÉCISION PUBLIQUE	
38	
I - ÉVOLUTIONS DU CONTEXTE MONDIAL CONTEMPORAIN : TENDANCES ET DÉBATS	40
A - LE CONTEXTE GÉOPOLITIQUE.....	40
B - LA DÉMOGRAPHIE.....	41
C - LA MONDIALISATION.....	41
D - UN MOUVEMENT MONDIAL D'URBANISATION.....	42
E - LE RENFORCEMENT DU CADRE EUROPÉEN	43
F - LES RESSOURCES TECHNOLOGIQUES	44
II - LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE ENTRE VITALITÉ, PRÉCARITÉ ET BLOCAGE.....	46
A - LES MODES DE VIE MARQUÉS PAR UN NOUVEAU RAPPORT AU TEMPS ET À L'ESPACE.....	46
B - LA PRÉCARISATION SOCIO-PROFESSIONNELLE ET LA FORMATION D'UNE SOCIÉTÉ TERNAIRE.....	48
C - UN DÉCALAGE ENTRE LA SOCIÉTÉ SPONTANÉE ET LA SOCIÉTÉ INSTITUÉE	49
D - UN CONTEXTE SOCIÉTAL INÉDIT	50
III - DE POSSIBLES CONVERGENCES.....	51
A - L'ÉDUCATION ET LA FORMATION	51
B - L'ENJEU TERRITORIAL ET URBAIN ET LA PERSPECTIVE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE.....	53
IV - LES ENJEUX DE LA DÉCISION PUBLIQUE ET LES FONCTIONS DE LA PROSPECTIVE	56
A - CONSÉQUENCES DE LA TRANSFORMATION DU MODE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE : LA MÉTAMORPHOSE DU SYSTÈME D'ACTEURS.....	56

B - CONSÉQUENCES DU NOUVEAU CONTEXTE SOCIÉTAL POUR LA PROSPECTIVE ET LA DÉCISION PUBLIQUE.....	57
C - NOUVEAUX ENJEUX DE LA DÉCISION	59
D - LIMITES ET NOUVELLES FONCTIONS DE LA PROSPECTIVE.....	60
CHAPITRE III QUELQUES EXEMPLES DE RELATIONS EN TRANSFORMATION ENTRE PROSPECTIVE ET DÉCISION PUBLIQUE.....	63
I - PROSPECTIVE-ÉVALUATION-DÉCISION : LE TRIPTYQUE CLASSIQUE EN CRISE DANS LE DOMAINE DES INVESTISSEMENTS PUBLICS	64
A - NOUVEAUX ENJEUX POUR LA PROSPECTIVE DE L'ÉNERGIE.....	65
1. Les facteurs du changement.....	65
1.1. LE TOURNANT DE LA LIBÉRALISATION.....	65
1.2. LA MONDIALISATION DES PROBLÈMES	66
1.3. PAS DE POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE SANS L'OPINION	67
2. Les nouvelles formes de la décision publique.....	68
2.1. DES POLITIQUES PLUS CONCERTÉES	68
2.2. DES POLITIQUES MOINS NATIONALES.....	68
2.3. UN DÉPLACEMENT DES POLITIQUES PUBLIQUES VERS LA DEMANDE	69
3. Vers une nouvelle prospective de l'énergie.....	70
3.1. UN DIALOGUE À ORCHESTRER.....	70
3.2. PRÉSERVER MAIS RECONSIDÉRER LE RÔLE DE LA PRÉVISION.....	71
3.3. COMPRENDRE ET GÉRER LA TEMPORALITÉ DES DÉCISIONS	72
B - PROSPECTIVE ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE : CONCERTATION ET ÉVALUATION DES INVESTISSEMENTS DANS LES TRANSPORTS	72
1. Un exemple de concertation en matière de décision publique : le Schéma directeur de la Région Ile-de-France.....	73
1.1. LE SCHÉMA DIRECTEUR DE 1976.....	73
1.2. LE NOUVEAU SCHÉMA DIRECTEUR	74
2. L'évaluation des investissements : bilan et perspectives à partir du cas des transports	79
2.1. UNE BRÈVE HISTOIRE DE L'ÉVALUATION	80

2.2. DÉVELOPPER UNE PROSPECTIVE DE L'ÉVALUATION PUBLIQUE	82
II - PROSPECTIVE SUR L'EMPLOI ET LE TRAVAIL	85
A - PRÉVISION ET PROSPECTIVE EN MATIÈRE D'EMPLOI ET DE FORMATION	85
1. Les modèles prévisionnels emploi/formation	85
2. La prospective des métiers et des qualifications	86
3. Une réflexion concertée pour «Choisir l'emploi»	86
B - LE RAPPORT BOISSONNAT : « <i>LE TRAVAIL DANS VINGT ANS</i> »	87
1. Un contexte foisonnant	87
2. Le cadre du rapport	88
2.1. LES OBJECTIFS VISÉS	88
2.2. LA COMPOSITION DU GROUPE	88
2.3. LE MANDAT FIXÉ AU GROUPE	88
3. La méthode mise en œuvre	89
4. Les grandes lignes du rapport	89
4.1. DIAGNOSTIC RÉTROSPECTIF ET ANALYSE DE LA SITUATION PRÉSENTE	89
4.2. DES TENDANCES LOURDES QUI NE FERMENT PAS L'AVENIR	90
4.3. QUATRE SCÉNARIOS CONTRASTÉS	90
4.4. DES PRÉCONISATIONS REPOSANT SUR UN PETIT NOMBRE DE PRINCIPES	90
4.5. SIX ACTIONS DÉCISIVES	90
4.6. UNE IDÉE PHARE : LE CONTRAT D'ACTIVITÉ	91
4.7. UNE IMAGE DE 2015 PERMETTANT DE REGARDER L'AVENIR EN FACE	91
5. Les réactions au rapport	91
6. Les suites données au rapport	92
7. Éléments critiques du rapport	93
7.1. LE DÉBAT PUBLIC A-T-IL EU LIEU ?	93
7.2. UNE EMPREINTE JURIDIQUE QUI TIENT LA RÉALITÉ À DISTANCE	93
7.3. LE CONTRAT D'ACTIVITÉ : UNE IDÉE LIVRÉE SANS DÉBAT SUFFISANT ?	94
C - LE RÔLE DES RAPPORTS	95
D - LES LEÇONS À TIRER	96
III - CONCLUSIONS	96

CHAPITRE IV VERS DE NOUVELLES RELATIONS ENTRE PROSPECTIVE ET DÉCISION PUBLIQUE	98
I - LE SYSTÈME DÉCISIONNEL FRANÇAIS : UNE CRISE D'ADAPTATION ?	99
A - LA « PANNE » DE LA DÉCISION PUBLIQUE.....	99
B - LES LACUNES DU DÉBAT PUBLIC	102
C - L'INADAPTATION DES MÉTHODES ET OUTILS D'AIDE À LA DÉCISION	103
D - QUELQUES ATOUS DE LA FRANCE DANS L'APPROCHE PROSPECTIVE.....	105
E - DES DIFFICULTÉS DE MISE EN OEUVRE	106
II - POUR UN DOUBLE MOUVEMENT : POLYCENTRISME ET TRAVAIL EN RÉSEAU	108
III - DE LA DÉCISION PUBLIQUE À LA DÉCISION STRATÉGIQUE DANS LA PERSPECTIVE DE LA « GOUVERNANCE »	111
A - L'ÉTAT, UN ACTEUR SPÉCIFIQUE MAIS NON EXCLUSIF	111
B - CONSTRUIRE LA DÉCISION STRATÉGIQUE.....	112
C - VERS LA GOUVERNANCE	113
IV - LA PROSPECTIVE EN CONTINU.....	113
A - LA PROSPECTIVE DU PRÉSENT	114
B - LA PROSPECTIVE AMONT.....	114
C - LA PROSPECTIVE D'ACCOMPAGNEMENT.....	115
D - UNE PROSPECTIVE MULTIPOLAIRE, ANIMÉE EN RÉSEAU	115
V - UNE CONCERTATION PLUS ACTIVE, UN DÉBAT PUBLIC PLUS OUVERT.....	117
VI - PRÉCONISATIONS DE MÉTHODE POUR RENFORCER NOS CAPACITÉS D'ADAPTATION ET FACILITER L'ACTION	119
A - LES PROPRIÉTÉS DES DÉCISIONS RELEVANT DU PILOTAGE DE PROCESSUS VIVANTS.....	119
B - LA COHÉRENCE DES OUTILS ET MOYENS PAR RAPPORT AUX OBJECTIFS	120
C - UNE IMPLICATION DU POLITIQUE FORTE, MAIS DISTANCIÉE.....	120

D - UNE GESTION DES TEMPORALITÉS CONCILIANTE PRISE EN COMPTE DES TEMPS LONGS, RESPECT DES CALENDRIERS ET SAISIE DES OPPORTUNITÉS.....	121
E - DES ACTEURS INNOVANTS ET ENTREPRENEURS	121
Conclusion	123

AVIS

**adopté par le Conseil économique et social
au cours de sa séance du 8 juillet 1998**

Au cours de sa réunion du 13 mai 1997, le bureau du Conseil économique et social a confié à la commission spéciale du Plan la préparation d'un rapport et d'un projet d'avis sur « *Prospective, débat, décision publique* »¹.

La commission spéciale du Plan a désigné M. Jean-Paul Bailly comme rapporteur.

*
* *

PRÉAMBULE

*« Au fond, il n'y a que deux choses
que nous puissions transmettre à nos
enfants : des racines et des ailes. »*
(PROVERBE INDIEN)

Les Français reconnaissent à la décision publique une place importante, quel que soit le périmètre de responsabilité que chacun, en fonction de sa sensibilité propre, attribue à l'Etat. Une décision publique appliquée avec détermination est, en effet, l'expression naturelle d'un Etat démocratique et légitime, garant de l'intérêt général, pédagogue et animateur, mais aussi d'un Etat stratège, capable tout à la fois de s'adapter à des situations en changement rapide et de porter la préoccupation du long terme.

Or, l'Etat se trouve, dans sa volonté de résoudre les problèmes d'aujourd'hui et d'ouvrir des perspectives pour demain, entravé par un univers procédural élaboré hier et insuffisamment rénové. D'où le diagnostic : la décision publique est en crise - « en panne » même, aux dires de certains -, le débat public lacunaire. Il s'agit d'une crise d'efficacité et d'adaptation entraînant un double désajustement : désajustement face à un monde caractérisé par une métamorphose du système d'acteurs, où se disjoignent, sous l'effet conjugué de la mondialisation et de la décentralisation, décisions d'ordre économique et décisions de nature politique ou sociale ; désajustement face au surgissement d'un nouveau contexte sociétal, où la société civile a pris le large par rapport à l'Etat et où les régulations spontanées ont joué plus rapidement que les régulations instituées.

La décision publique est une décision politique. Elle rencontre deux principaux défis. D'une part, pour assumer ses responsabilités actuelles, il lui faut s'adapter au nouveau contexte qui caractérise la France, l'Europe et le Monde : croissance de la complexité, montée de l'incertitude, évolution des mentalités, cumul de crises aux plans politique, économique et social, chômage, exclusion. D'autre part, pour ouvrir des perspectives d'avenir, la décision publique doit être capable d'appréhender les enjeux collectifs de demain et cela, que l'on juge les mutations en cours conjoncturelles ou plus profondes. Face au futur, aucun des

¹ L'ensemble du projet d'avis a été adopté par un vote au scrutin public par 150 voix et 14 abstentions (voir en annexe le résultat du scrutin).

modèles actuels de la société n'est pertinent et crédible. Les nécessaires inventions se feront selon un double processus de compétition et d'auto-transformation de différents modèles de société.

Pour faire face à ces défis, la démarche prospective constitue une approche pertinente. Une approche prospective qui, au-delà d'une visée planificatrice fondée sur des prévisions parfois contredites par la réalité, s'efforce, pour surmonter l'incertitude, d'accroître l'intelligence collective des acteurs et d'accorder aux hommes la place centrale qui leur revient. Une prospective qui, en stimulant de la part des différents acteurs des attitudes d'écoute, de coopération, d'invention et d'audace, permette de construire des visions du futur à partir de finalités explicites, soumises au débat politique comme au débat public. Une prospective qui, au lieu de prétendre apporter des solutions définitives élaborées par quelques-uns, accompagne le processus de construction et de mise en oeuvre de décisions stratégiques qui, parce qu'elles favorisent l'appropriation par le plus grand nombre, débouchent effectivement sur l'action.

La décision prise par le Conseil économique et social de traiter de la *décision publique* vient donc à propos. La décision publique, dans son élaboration comme dans sa mise en oeuvre, n'est plus accordée ni aux caractéristiques souhaitées pour l'Etat, ni aux évolutions du contexte mondial et de la société française. L'ayant vérifié, la tâche confiée par le Conseil économique et social à sa commission spéciale du Plan était de proposer les voies et moyens permettant à l'Etat d'acquiescer la place qui lui revient et à la décision publique de s'inscrire dans des processus relevant moins de la décision instantanée que d'une élaboration et d'un pilotage continus.

Le Conseil économique et social a adopté lui-même une démarche prospective : en mettant l'accent sur la *prospective* parallèlement à la *décision publique*, il a suggéré que la prise en compte des problèmes de demain permet de mieux faire face aux problèmes d'aujourd'hui. Formuler ainsi la question revient, d'une part, à inverser l'approche chronologique classique, puisqu'on part d'une interrogation sur l'avenir pour élucider les problèmes du présent, et, d'autre part, à infléchir la démarche : par une prospective du présent, on identifie ce qui peut se lire dans les fonctionnements d'aujourd'hui et qui déjà ressortit au futur. Par ailleurs, dans le nouveau contexte, l'apport de la prospective n'est plus seulement de dessiner des futurs possibles ou souhaitables ; il est également de combler l'écart entre les réalités et la représentation que s'en font les institutions, voire les citoyens eux-mêmes.

L'avis présenté ici revêt naturellement un caractère prospectif en ce qu'il porte sur les voies et moyens de la reconquête par l'Etat, dans un univers devenu plus ouvert et mobile, de sa place d'acteur essentiel, mais non plus exclusif. En effet, alors que les conditions de la création de la richesse changent, que la logique économique s'affranchit des Etats, que les territoires revendiquent et acquièrent des pans d'autonomie, l'Etat en France doit faire évoluer son rôle pour devenir catalyseur d'un environnement auquel il confère du sens, centre stimulant l'action collective, garant du suivi de ses effets. Ainsi sera-t-il en mesure de renouveler les termes de l'intérêt général compris comme processus d'intelligence

collective rendant possibles des choix non évidents, donc libres, mais contrôlables par les citoyens.

Il apparaît ainsi qu'en s'appuyant sur ses caractéristiques propres - la nature centrale de l'Etat, le sens du débat public, un haut niveau d'éducation de la population, la vitalité du corps social, le développement des initiatives territoriales -, la société française peut réussir cette reconquête et ainsi contribuer de manière originale à l'entrée dans le XXI^e siècle. Il ne s'agit pas de redonner à l'Etat un privilège perdu, mais de le rendre apte à jouer son nouveau rôle, compte tenu des atouts de la France : dire les évolutions, trouver les sens souhaitables, tracer les finalités possibles, placer la société en tension vigilante.

Cette démarche vise à inventer de nouvelles pratiques de démocratie, attentive aux lieux et aux personnes, à mettre en place une pédagogie de l'adaptation à un monde complexe. Cela passe par la recherche de réponses locales à une économie globale. Cela suppose la capacité à faire fonctionner ensemble les acteurs publics et privés. Cela conduit à la promotion de territoires dynamiques et ouverts. Cela exige de prendre en compte l'aspiration des citoyens à participer.

Dans cette optique, la démarche prospective est plus utile que jamais dès lors qu'elle est capable de nourrir le débat politique, d'accompagner l'ensemble du processus de décision et contribue à forger les concepts et les pratiques de nouvelles formes de « gouvernance ».

Aujourd'hui, la société française n'est pas bloquée. Au contraire, elle manifeste, parfois en dépit des apparences, une forte vitalité, et cela en même temps qu'elle est affectée en profondeur par le chômage et l'exclusion. Cette situation n'est pas sans risque. L'incertitude face à l'avenir peut conduire à un certain pessimisme, susciter des craintes, provoquer des replis et des cloisonnements, conduire à des attitudes conservatrices. Cette incertitude peut, en revanche, dans un monde où le futur est imprévisible, offrir davantage de marges de manoeuvre nouvelles, susceptibles de stimuler des stratégies innovantes et audacieuses.

I - LA PROSPECTIVE FACE À UN NOUVEAU CONTEXTE

A - LA PROSPECTIVE, UNE DÉMARCHE ÉVOLUTIVE

La tradition attribue à Gaston Berger la paternité du mot « prospective », qu'il emploie pour la première fois en 1957.

Il s'agit, à l'origine, d'une démarche de synthèse, pluridisciplinaire et globale, qui cherche, avec ses méthodes propres (consultation d'experts, modélisation, scénarios...), à discerner les futurs possibles.

Quand l'on considère l'histoire de cette démarche, trois grandes périodes se dégagent.

Les années soixante et le début des années soixante-dix, période de non-questionnement sur le progrès, correspondent à une sorte d'âge d'or de la prospective, marqué par de nombreux travaux. Ceux-ci mettent l'accent plus

particulièrement sur les grandes tendances de fond, les tendances lourdes ; l'avenir tend à être déduit de l'extrapolation linéaire du passé et du présent ; les méthodes quantitatives dominent.

Durant les années quatre-vingt, la prospective connaît une sorte de traversée du désert. L'intensification de la crise économique, la montée des incertitudes, les interrogations sur le progrès brouillent la vision de l'avenir et font prévaloir les préoccupations gestionnaires et de court terme.

Aujourd'hui, la prospective connaît un regain d'intérêt. Mais il s'agit d'une prospective sensiblement différente de celle des débuts, car elle s'intègre dans un contexte fortement et durablement dominé par l'incertitude. Dès lors, elle en appelle à d'autres méthodes : la détection des signaux faibles et des faits porteurs d'avenir, l'imagination des ruptures. Dès lors, elle répond aussi à de nouvelles attentes : poser les bonnes questions -celles du sens et des finalités - plutôt que fournir des réponses ; participer d'un processus continu d'acquisition et de débat des connaissances, de construction et d'accompagnement de la décision plutôt qu'éclairer en amont la décision.

Ce n'est pas un hasard si l'on note un certain parallélisme, en France, entre l'histoire de la prospective et celle de la planification. La planification nationale connaît, elle aussi, son apogée pendant les années de reconstruction et de croissance de l'après-Guerre - *les Trente Glorieuses* - époque où le Plan a constitué une « ardente obligation », dans la perspective, notamment, d'une programmation des investissements publics. Puis, à partir des chocs pétroliers, avec la prééminence des contraintes financières immédiates, l'intérêt pour la planification faiblit. Depuis quelque temps se fait sentir le besoin d'une « refondation du Plan » qui redonnerait toute sa place à la dimension prospective.

C'est sans doute cette tradition planificatrice forte qui explique qu'en France, à la différence d'autres nations, l'Etat ait favorisé la création de foyers de recherche prospective nombreux et actifs. La prospective est, en effet, une activité représentée, en complémentarité avec le Commissariat général du Plan, au sein de nombreuses administrations ; plusieurs autres organismes, surtout publics ou rattachés à la sphère publique, s'y consacrent en tout ou partie. Tous ces lieux fonctionnent principalement sous le régime de l'auto-commande. Il convient d'y ajouter, en s'en tenant au seul cadre français, les cellules prospectives que l'on trouve dans de grandes entreprises et les réflexions menées au niveau territorial.

La lecture des travaux d'experts et de prospectivistes, aussi divers qu'ils soient, met en évidence un certain nombre d'évolutions majeures, voire de ruptures, dans le monde contemporain qui interpellent tout homme de réflexion ou d'action. Ces évolutions ou ruptures touchent à la fois le contexte international et la société française.

B - LE CONTEXTE INTERNATIONAL

Sans développer ici de considérations géopolitiques, sur lesquelles les visions peuvent aisément différer, nous nous en tiendrons à des constats avérés, au point de passer pour des lieux communs - mais dont on oublie parfois de tirer toutes les conséquences.

1. La mondialisation

La mondialisation est le phénomène le plus souvent cité. Elle se caractérise par la montée des interdépendances aux plans commercial, économique, financier ; elle est facilitée par le développement des technologies de l'information et de la communication ; elle se traduit par une certaine homogénéisation des produits de consommation.

Même si certains relativisent l'impact de la mondialisation sur l'économie et la société françaises, il n'en reste pas moins qu'elle s'opère dans le cadre d'un changement fondamental : la richesse repose désormais, de plus en plus, notamment sur les capacités de recherche et d'innovation ainsi que sur l'aptitude à s'approprier et à transformer l'information. Les produits et services de toutes sortes incorporent une part croissante d'immatériel ; les activités productives se tertiarisent et les entreprises, dont le marché est mondial, doivent se focaliser sur la production de biens et de services à forte valeur ajoutée.

De même, le modèle de développement des Trente Glorieuses, fondé sur la synergie réussie entre un système de production et d'industrialisation et un système de relations et de protection sociales, ainsi que des modalités d'intervention de l'Etat peu contestées, se voit remis en question. De là une interrogation sur le rôle de l'Etat, garant de l'intérêt commun et porteur d'un projet de société, face aux forces du marché.

Par ailleurs, l'économie s'organisant selon une logique de réseau à l'échelle planétaire tend à s'affranchir de la logique territoriale sur laquelle repose le principe de souveraineté nationale. D'où un déphasage de certaines politiques publiques dans le cadre de l'Etat-nation.

2. L'Union européenne

A une échelle différente, le développement de l'Union européenne amènera un renforcement du cadre européen qui s'imposera aux différents pays membres au plan économique, mais aussi politique et social. La mise en place de la monnaie unique affectera non seulement la décision publique, mais probablement aussi le comportement des acteurs individuels et collectifs. Ce n'est qu'un exemple, mais particulièrement symbolique, de l'harmonisation et de l'intégration qui sont appelées à s'opérer, dans un nombre croissant de domaines, y compris dans ceux qui touchent traditionnellement à la souveraineté des Etats.

Mais le pari européen va au-delà. Si l'Europe réussit à démontrer son efficacité et parvient à rapprocher espaces économiques et espaces socio-politiques, accordant aux politiques sociales l'importance qui est la leur, alors elle constituera, à n'en pas douter, un exemple de « gouvernance » à l'échelle d'un continent, si on entend par ce terme, selon la définition qu'en donne François Ascher dans son livre *Métapolis*, « *un système de gouvernement qui articule et*

associe des institutions politiques, des acteurs sociaux et des organisations privées, dans des processus d'élaboration et de mise en œuvre des choix collectifs, capables de provoquer une adhésion active des citoyens ».

3. La démographie et l'urbanisation

La démographie fait apparaître deux phénomènes majeurs concernant la population européenne et française à moyen et long terme :

- l'accroissement de la population active, à un moment où l'économie ne crée pas suffisamment d'emplois ;
- le vieillissement de la population, ce qui, entre autres conséquences, crée un déséquilibre croissant entre le nombre d'actifs cotisants et le nombre d'inactifs allocataires.

Un autre mouvement indéniable est l'urbanisation : 3 milliards de personnes vivent aujourd'hui dans les villes, soit la moitié de la population mondiale, contre seulement 10 % au début du siècle. La mondialisation de l'économie, l'irrésistible montée des services, l'importance des investissements matériels favorisent le développement de la ville, lieu d'échanges, de culture et de développement. En même temps, ce développement s'accompagne souvent d'une détérioration de l'habitat et de l'espace, d'un surcroît de consommation d'énergie, de pollution atmosphérique et autres nuisances ; à l'extrême, l'hypertrophie des agglomérations et le développement mal géré des banlieues peuvent conduire à la désagrégation du tissu social et à l'amplification des phénomènes de violence. Formidable ressource économique et carrefour d'échanges en même temps que menace grave pour la cohésion sociale et les équilibres écologiques, la ville apparaît un enjeu majeur pour la prospective et la décision publique.

4. L'innovation technologique

L'innovation technologique est un domaine de prédilection de la prospective. Notre époque est particulièrement marquée par le développement des technologies de l'information et de la communication qui se diffusent bien au-delà de la sphère économique et professionnelle et pénètrent désormais la vie quotidienne et familiale des personnes.

La France qui exerçait hier, dans plusieurs domaines, un rôle de leader se situe un peu en dehors de la nouvelle vague technologique dominée par les Etats-Unis (micro-processeurs, bio-technologies, etc.) ; demain, elle ne pourra sans doute pas éviter des « décrochements technologiques ». Au vrai, il semble que le modèle, de tendance colbertiste, développé par l'Etat français atteigne aujourd'hui ses limites. Assurément, ce modèle, où l'Etat intervient massivement pour développer des compétences et allouer des moyens à une technique jugée prometteuse, peut s'enorgueillir de remarquables réussites, parmi lesquelles les programmes spatial et électronucléaire, le train à grande vitesse... Encore faut-il que l'Etat ne prenne pas conscience trop tardivement de l'intérêt de l'invention en question, comme cela a été illustré encore récemment avec Internet. Encore faut-il qu'il ait une juste vision anticipatrice. Or il n'est pas évident de discerner ce que seront, dans le futur, les « technologies-clés » - ce terme étant pris dans une acception large, englobant jusqu'aux sciences sociales et au

management. Surtout, la multiplication des technologies et le montant des investissements nécessaires rendent utopique l'autosuffisance dans tous les domaines. Au reste, progressivement, ce qui importe, ce n'est pas seulement la maîtrise des technologies élémentaires, c'est aussi celle de leur organisation et de leur assemblage, c'est surtout s'assurer que le développement technologique, facteur de qualification et d'ouverture, se fasse par et pour les hommes.

C'est là une rupture majeure avec le colbertisme. Il ne suffit pas d'aider les savants ou les inventeurs à mettre au point des produits, il faut que la société dans son ensemble soit prête à en favoriser le développement et à se les approprier. L'y préparer et l'y aider est un nouveau rôle assigné à la prospective et aux pouvoirs publics - un rôle qui est appelé à s'exercer dans un contexte sociétal lui aussi en profonde transformation.

C - LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE ENTRE VITALITÉ, PRÉCARITÉ ET BLOCAGE

D'abord, le cadre spatio-temporel dans lequel s'inscrit la vie individuelle et collective change. Au plan temporel, le phénomène majeur, c'est que **le travail qui, pendant longtemps, a scandé le rythme de base de la société, a, pour toute une série de raisons, cessé d'être le pilier central de la synchronisation de la société.** On observe une fragmentation de temps qui se juxtaposent : temps des machines, temps des salariés, temps du marché, et autres temps sociaux choisis, imposés ou subis... Cet éclatement du temps se double d'une émancipation de la distance, grâce aux nouvelles technologies de communication (télématique, fax, Internet), qui permettent des commutations nouvelles (télé-enseignement, télé-achat, télé-diagnostic...).

D'autre part, le rapport salarial traditionnel, dominant durant les Trente Glorieuses, est entré en crise. En France, il associait trois partenaires : un entrepreneur, qui assurait un emploi stable dont la rémunération donnait accès aux consommations de masse ; un salarié qui travaillait au moins quarante heures pendant près de quarante ans ; l'Etat, dit Etat-providence, qui assurait la responsabilité collective de la protection des personnes, toutes ces dépenses étant financées par des prélèvements sur les employeurs et les salariés. Aujourd'hui, la limitation constatée des ressources publiques comme la précarisation professionnelle, liée à l'ampleur du chômage, contribuent à fragiliser un pan important de la population. Une fraction d'entre elle vit marginalisée et en position d'assistée dans des quartiers défavorisés en faveur desquels Etat, collectivités locales, entreprises et associations sont appelés à conjuguer leurs efforts et leurs initiatives, dans le prolongement des « politiques de la ville » menées depuis une vingtaine d'années, dont les effets, sans être négligeables, demeurent insuffisants, faute parfois de volonté politique locale.

Dans ce nouveau contexte, il est urgent de redéfinir la place des hommes. Les Français ont, en quarante ans, considérablement changé dans leur mode de vie, leur mode de pensée, leur mode de relation aux autres. Masquée par l'importance et la rapidité des progrès technologiques et des fluctuations économiques, cette mutation, qui s'accélère, n'en est pas moins profonde : elle touche à la substance sociale même. De son côté, la France officielle - les institutions, au sens large, et leurs représentants (l'Etat, les administrations, les

corps intermédiaires...)- change peu ou lentement. S'en tenant aux comportements apparents, elle n'a pas vraiment perçu l'aspiration, encore à l'état naissant mais déjà puissante, des Français à plus d'autonomie, de citoyenneté, de solidarité, de communication, de participation au débat et aux choix décisifs. Il en résulte un décalage croissant entre, d'un côté, un corps social évoluant, individuellement comme collectivement, selon des processus de l'ordre du biologique et, d'un autre côté, un appareil décisionnel régi par des procédures encore très mécanistes et technocratiques.

Selon cette analyse, que développe en particulier Gérard Demuth, sociologue consultant, la France à l'aube du XXI^e siècle présente, par certains côtés, un contexte sociétal inédit et évolutif. Il se caractérise :

- par une appropriation rapide de certains changements ;
- par la mise en cause des légitimités traditionnelles ;
- par des systèmes d'adhésion et de réticence plus souples, plus tacites ;
- par une évolutivité plus grande des systèmes qui mobilisent les énergies, même faibles, de nombreux acteurs de base.

D - DE POSSIBLES CONVERGENCES

Comment répondre à cette double évolution mondiale et plus spécifiquement française ? C'est sur deux registres, semble-t-il, que pourrait être trouvée l'articulation des enjeux collectifs et individuels : l'éducation et la formation, d'une part, la décentralisation territoriale et la perspective du développement durable, d'autre part.

La compétence est un enjeu fondamental pour donner aux hommes toute leur place dans le contexte de la mondialisation. Sans cesse, les qualifications requises changent de nature et s'élèvent en niveau. C'est le rôle de la formation - qui, demain, s'étendra sur la vie entière - de dispenser du savoir et d'apprendre à apprendre, pour faciliter, en cours de vie professionnelle, les adaptations nécessaires, étant entendu que, avec l'âge, l'expérience acquise et la valeur personnelle auront leur importance à côté des diplômes initiaux. Il est, en effet, de plus en plus certain que, à la différence des générations précédentes, nous ne connaissons que demain les métiers de demain. La prospective, dans ces domaines, ne consistera pas à décrire des avenir probables ; elle aura à apporter à chacun, au moment où il en a besoin, au moment où cela devient possible, des éléments qui lui permettront de réussir la traversée de sa vie en étant pleinement le sujet de sa propre existence.

La question territoriale est au coeur des enjeux stratégiques actuels et tout le monde s'accorde pour dire que l'ancrage local est aujourd'hui déterminant comme contrepoids au mouvement de mondialisation. Alors que la mondialisation est, peu ou prou, synonyme de mobilité, de nomadisme, d'indifférenciation..., le territoire, lui, incarne la sédentarité, l'enracinement, la singularité ; il offre un espace à l'aspiration des citoyens à l'autonomie, à l'initiative, à la solidarité ; il pourrait s'affirmer comme un lieu d'histoire, de cultures, d'identification, mais aussi, dans une décentralisation bien menée,

comme lieu privilégié d'invention de nouvelles formes de démocratie, de modes de « gouvernance » inédits, plus attentifs aux personnes et aux situations.

De longue tradition, l'Etat exerce, à côté de ses fonctions régaliennes (justice, défense, ordre public...), une fonction d'aménagement et de développement du territoire. Il lui incombe d'être le garant d'équilibres harmonieux entre les territoires, valorisés dans leurs spécificités. Il doit veiller à l'égalité des chances et des atouts entre les citoyens. Cette fonction ne fera que se renforcer demain du fait de la nécessité, dans le contexte compétitif international, de définir des territoires de taille pertinente, de rendre les territoires régionaux attractifs, et cela pour les firmes aussi bien que pour les personnes. Il devrait en résulter un schéma équilibré qui puisse faire place, à côté de la région parisienne, à d'autres aires métropolitaines d'envergure européenne.

Dans le cadre de la politique territoriale, la ville, porteuse d'enjeux stratégiques majeurs, mérite une attention particulière : ses instruments (plans d'occupation des sols, schémas directeurs, dispositifs d'aménagement urbain) sont à repenser ; le niveau d'agglomération s'impose pour la cohérence des politiques urbaines.

Au-delà de ce vaste chantier des politiques urbaines et d'aménagement du territoire, c'est la perspective du développement durable des territoires qui semble aujourd'hui devoir stimuler la prospective. Il s'agit de rechercher des échelles territoriales pertinentes, à l'intérieur desquelles puissent s'exercer des mécanismes de complémentarité et de solidarité et s'estomper les phénomènes de concurrence lourds en gaspillage. Il s'agit, d'autre part, de tirer parti des spécificités et des ressources propres de chaque territoire, différentes de l'un à l'autre. Le bénéfice à en attendre devrait concerner à la fois l'amélioration de la vie quotidienne des populations, en particulier en réponse à la sensibilité nouvelle aux questions d'environnement, et le positionnement concurrentiel de l'économie française.

II - LE PROCESSUS DÉCISIONNEL FRANÇAIS EN CRISE

A - UNE MÉTAMORPHOSE RADICALE DU SYSTÈME D'ACTEURS

La mondialisation, la concentration urbaine, l'Union européenne, les nouvelles technologies de l'information, d'un côté, les phénomènes de décentralisation politique et administrative, de l'autre, transforment radicalement le système des acteurs.

Celui-ci devient à la fois plus complexe, plus mobile, plus diffus et plus évolutif cependant que, dans plusieurs domaines, les politiques publiques conduites au niveau des Etats perdent de leur efficacité. Certes, il n'est pas question de contester la nécessité, la spécificité et la primauté de l'Etat comme structure suprême d'encadrement socio-politique d'un territoire donné. Mais il s'agit de constater, au-delà de cette légitimité de principe, de droit et de fait, que les modalités et le champ d'exercice de cette primauté ont évolué, évoluent et évolueront en fonction des objectifs que se donnent ces Etats et des réalités qu'ils affrontent. Les conditions de création de la richesse ont changé et le monde n'est plus aujourd'hui façonné par les Etats, notamment dans le domaine

de l'économie, de la technologie, de l'emploi. Etant donné la tradition colbertiste qui imprègne largement la culture politique de la France, l'Etat y a nécessairement un rôle spécifique et est appelé à rester un acteur essentiel. Mais il lui faut renoncer à être le centre exclusif des décisions et savoir tenir compte d'acteurs multiples (organismes internationaux, collectivités locales, entreprises, individus...).

C'est sans doute pour ne pas avoir assez vite évolué dans ce sens, alors que, comme nous l'avons vu, le contexte sociétal, lui, évoluait fortement, que le système décisionnel français connaît une crise, qui se manifeste par une sorte de « panne » de la décision publique, selon le mot d'Armand Braun, Président de la Société internationale des conseillers de synthèse, et par un déficit du débat public.

B - LA CRISE DE LA DÉCISION PUBLIQUE

La panne de la décision publique tient à de multiples facteurs, que nous ne ferons qu'énumérer cursivement :

- la société instituée semble comme prise de court, dans sa capacité à changer, à la fois par la rapidité de l'évolution du monde et par la rapidité des transformations de la société civile, qu'elle tend à sous-estimer ;
- il n'existe plus, comme durant les Trente Glorieuses, de valeurs et finalités qui puissent fédérer un consensus au-delà des clivages naturels entre acteurs ;
- sous l'effet conjugué de la mondialisation économique et des politiques décentralisatrices, des progrès de l'Union européenne aussi, les domaines de souveraineté de l'Etat se restreignent et la portée des décisions elles-mêmes s'affaiblit dans un monde marqué par un degré élevé d'incertitude ;
- la légitimation des décisions ne se fait plus aussi bien qu'autrefois par les corps intermédiaires (représentants élus, partis politiques, syndicats...);
- la multiplication des échelons territoriaux administratifs crée une pesanteur paralysante et coûteuse ;
- nombre de décisions politiques sont reculées jusqu'au dernier moment ; prises alors dans l'urgence, elles se fondent prioritairement sur des considérations de court terme ;
- certaines décisions deviennent très complexes, soit parce qu'elles touchent à des domaines incertains, soit parce qu'elles sont fortement contestées ;
- la médiatisation de ces décisions et la multiplication des sondages peuvent avoir un effet d'inhibition sur les décisions à prendre, notamment celles nécessitant le plus de courage ou d'innovation.

Alors que le Plan exprimait une vision volontariste et cohérente de l'avenir, son déclin au cours de la présente décennie est un symptôme significatif de cette crise de la décision publique.

C - LE DÉFICIT DE DÉBAT PUBLIC

Parallèlement aux difficultés de la décision publique - et concourant à les expliquer - la France se caractérise par un débat public généralement déficient. Là encore, les causes sont multiples :

- s'il existe un grand nombre de lieux de débat, on ne prend que faiblement en compte les résultats de ces débats ;
- on brusque trop souvent la décision, avec ou sans négociation préalable ;
- il est souvent difficile d'instaurer un débat serein et organisé permettant d'aboutir sur certains sujets complexes et conflictuels ;
- on passe trop rapidement à la négociation ou au compromis, sans laisser le débat s'établir sur le diagnostic, sans toujours prendre le temps nécessaire à la pédagogie collective ;
- on cherche davantage à expliquer les décisions et à convaincre qu'à écouter et élaborer avec les populations et leurs représentants ;
- même s'il y a beaucoup plus d'acteurs que par le passé parties prenantes du débat, peu sont assez forts pour le porter ;
- les médias sont peu enclins à porter intérêt aux problèmes du long terme et le public est surtout réceptif à l'événementiel et aux sujets à contenu émotionnel fort.

Les conséquences de l'absence ou des insuffisances du débat public sont loin d'être négligeables. Certes, en apparence, la prise de décision n'en est pas affectée, voire s'en trouve accélérée. Mais l'expérience montre que la mise en oeuvre risque d'être rendue plus difficile, sinon purement et simplement mise en échec, du fait de la non-implication des acteurs. Ainsi le défaut de débat public peut-il aboutir à invalider la décision.

D - L'INADAPTATION DES MÉTHODES ET OUTILS

La crise du système décisionnel est aussi celle de l'inadaptation des méthodes et outils d'aide à la décision. A peine les composantes du futur sont-elles connues ; encore moins est-on capable d'en évaluer les proportions, les dosages, les rythmes : les méthodes habituelles d'extrapolation, de prévision et de planification se trouvent ainsi mises en défaut. L'outil statistique, à bien des égards performant, a du mal à saisir et mesurer les phénomènes les plus récents de la société (précarité, flexibilité...). Sont aussi remis en cause les méthodes d'évaluation trop savantes ainsi que le monopole accordé à certains experts face à une aspiration grandissante de l'ensemble des acteurs à être consultés sur les choix. Enfin, la conception classique de la prospective en amont de la planification devient insuffisante dès lors que, faute de pouvoir définir avec précision le résultat visé, **le processus de construction et de mise en oeuvre de**

la décision devient aussi important que la décision elle-même (le « comment » importe autant que le « quoi »).

Ainsi, la difficulté d'adaptation du système décisionnel français recouvre, au-delà de l'absence de finalités, de sens, de valeurs partagées, deux dimensions principales :

- une question de nature et de mode d'élaboration des solutions : en effet, d'une part, on se contente souvent de réponses techniques à des questions qui sont d'une autre nature ; d'autre part, les aptitudes des « élites » à percevoir, à écouter, à dialoguer sont insuffisantes et sous-estiment les transformations d'ores et déjà à l'œuvre dans la société informelle ; enfin, on accorde souvent une trop grande confiance aux experts, et ceux-ci ont du mal à confronter leurs travaux et à travailler ensemble pour dégager un jugement prospectif de synthèse ;
- une question de méthode, de savoir-faire, de pédagogie, de délibération au sein d'un système d'acteurs complexe, capable de stimuler l'innovation, de favoriser le mûrissement des idées, de développer les compétences des acteurs, de gérer des calendriers, de lancer des expérimentations, d'engager des changements stimulant les dynamiques d'action.

En définitive, **le défi lancé est celui de l'appropriation des décisions par les acteurs**. Une nouvelle conception de la prospective peut aujourd'hui aider à le relever.

III - VERS DE NOUVELLES RELATIONS ENTRE PROSPECTIVE ET DÉCISION PUBLIQUE

A - NOUVEAUX RÔLES DE LA PROSPECTIVE

Le nouveau contexte sociétal modifie singulièrement les conceptions et les rapports de la prospective et de la décision publique. L'apport de la prospective n'est plus seulement de dessiner les futurs possibles ; il est également de combler l'écart entre les réalités et la représentation que s'en font les institutions, voire les citoyens eux-mêmes.

Le monde de demain est un monde où des acteurs multiples aspirent à davantage de reconnaissance et de responsabilité et souhaitent des pouvoirs publics plus proches sans toutefois s'en remettre aveuglément à eux des décisions qui les concernent. C'est un monde où le futur est moins déterminé que jamais et qui, paradoxalement, en gagnant en incertitude, laisse davantage de marges de jeu aux acteurs. Dans ce contexte, l'action publique relève désormais plus d'un processus d'innovation, de dialogue et de pilotage - et moins de la décision instantanée.

Dans cette perspective, s'agissant de construire de bonnes décisions, opportunes, comprises et acceptées, la démarche prospective est plus utile que jamais à condition qu'elle parvienne à se renouveler pour accompagner l'ensemble du processus de décision et contribuer à forger les concepts et les pratiques de nouvelles formes de « gouvernance ».

Le temps n'est plus à une prospective fondée sur l'extrapolation de tendances, positionnée en amont de la décision publique, chargée d'éclairer les seuls décideurs et de les aider à préparer « les bonnes décisions ». Désormais, il s'agit de faire évoluer les termes mêmes dans lesquels les questions sont débattues et d'élaborer en commun des diagnostics, de manière, ensuite, à imaginer des avenir - non pas les seuls avenir possibles selon la projection des tendances à l'oeuvre, mais des avenir souhaitables et auxquels adhèrent le plus largement les acteurs concernés par la décision. Ce qui suppose une prospective exercée de manière continue et interactive, intervenant comme apport de connaissances, gestionnaire d'incertitudes et stimulant d'un processus d'intelligence collective, à tous les stades du processus : conception, débat, appropriation, choix, mise en oeuvre, ajustement, évaluation...

En somme, ce qui est demandé désormais à la prospective, ce n'est plus de décréter, ni même de préfigurer l'avenir. L'essentiel devient d'enrichir la vision de l'ensemble des acteurs intervenant dans le processus, au-delà du cercle étroit des décideurs publics, de favoriser l'élaboration de diagnostics communs, d'irriguer les convictions de tous sans pour autant les déterminer ni pouvoir déterminer la nature du compromis qui sera construit collectivement. Le rôle de la réflexion prospective consiste à forger en quelque sorte la « culture collective » qui va rendre possibles les compromis et les négociations aussi bien techniques que politiques. **Elle doit féconder et accompagner la dynamique collective qui permet d'imaginer, de décider et de réaliser des projets partagés. Elle serait un élément fondamental d'une démarche planificatrice rénovée.**

B - QUELQUES EXEMPLES

Cette conception de la prospective, les nouvelles relations qu'elle induit vis-à-vis de la décision publique s'amorcent déjà depuis un certain temps. Le rapport servant de base au présent avis analyse cette évolution qui s'ébauche à travers trois exemples, détaillés sous forme de « cas », empruntés à différents secteurs ou aspects de l'activité socio-économique : la prospective de l'énergie, la concertation et l'évaluation des investissements dans les transports, la prospective sur l'emploi et le travail. Qu'en ressort-il ?

L'énergie est un domaine où la prospective s'est longtemps confondue avec la prévision et la planification. Or voici que, sous l'effet de facteurs multiples (évolutions économiques, technologiques, culturelles, mondialisation des problèmes, irruption de l'opinion publique, sensibilité accrue aux problèmes d'environnement...), **la prospective acquiert progressivement une dimension propre, plus distante de la préparation des décisions opérationnelles, mais plus stratégique** : elle vise, très en amont, à orchestrer le dialogue entre producteurs, partenaires sociaux, consommateurs, élus, défenseurs de l'environnement et à mettre en scène la controverse entre experts, ne disposant plus d'une connaissance incontestée, mais détenteurs de savoirs qu'il convient d'assembler en faisant surgir les éventuelles zones d'incertitudes. Si la nécessité d'anticiper est affirmée avec vigueur, la nature des scénarios se transforme aussi : plus qu'à permettre à un Etat tout puissant de choisir librement le scénario énergétique qui lui convient le mieux, les plus récents exercices envisagent des

évolutions du contexte en partie subies et en partie voulues, permettant d'anticiper les risques et de préparer des réponses. Enfin, en ce qui concerne la gestion des temporalités, il apparaît que la France souffre d'un manque d'horizons intermédiaires (entre l'annualité budgétaire et le long terme), ce qui représente un handicap pour la programmation des investissements.

S'agissant des infrastructures de transport, comme le montre l'analyse du processus d'élaboration du schéma directeur de la Région Ile-de-France, outre des constats comparables à ceux de l'énergie, le rapport met en évidence d'autres évolutions de la prospective : son caractère continu, non seulement en préparation, mais aussi en accompagnement de la décision publique, par le biais de la concertation et des ajustements nécessaires tout au long du processus (1989-1994) ; avec la réflexion sur l'évaluation des projets, la nécessité de faire évoluer les méthodes, non certes pour « automatiser la décision », mais pour alimenter le débat public entre les acteurs concernés à partir d'analyses compréhensibles par tous. Parallèlement, les méthodologies d'évaluation des investissements publics apparaissent aussi en cause : le calcul économique est réinterrogé par un nombre croissant d'acteurs, car, du fait de sa complexité, il se prête assez mal au débat public et n'est pas adapté à jouer un rôle de communication et de négociation au sein d'un processus de décision complexe. D'où la nécessité de développer une prospective de l'évaluation publique qui accepte de se pencher sur les pratiques passées, de réfléchir sur les finalités, d'utiliser une pluralité de critères, de prêter attention à l'ensemble du processus de décision.

Pour le domaine de l'emploi et du travail, l'évolution des problématiques a montré qu'il convient d'adapter les démarches à la spécificité des situations et qu'à des modèles formels ont succédé des réflexions à caractère prospectif sur les métiers et les qualifications, puis des démarches plus concertées sur l'emploi et le travail. L'analyse du rapport Boissonnat sur « *Le travail dans vingt ans* » (1995) met en œuvre une démarche prospective fondée sur des scénarios. Indépendamment de toute appréciation sur le fond de ce rapport, qui sortirait de notre champ d'analyse, on relèvera surtout que ce rapport n'a donné lieu ni à une large concertation en amont ni à un débat public très ouvert en aval. Dans le domaine social, la prospective joue un rôle important dans l'engagement des acteurs, en intégrant connaissance et action. L'enjeu est alors de constituer des « acteurs complexes », aptes à appréhender les situations selon leurs divers aspects, dotés d'une forte culture de la négociation et capables de conduire en pleine responsabilité l'action publique dans un environnement évolutif. Dès lors, il convient de créer des lieux où de tels acteurs puissent émerger, s'affirmer, se confronter, élargir leurs perspectives, définir leurs stratégies.

Les trois exemples étudiés font apparaître une tendance à méconnaître les mutations d'ores et déjà à l'œuvre dans la « société en marche » : les travaux se fondent un peu trop sur des fonctionnements mécanistes ou modélisés, en décalage avec les comportements rapidement évolutifs des individus.

A ces exemples, il aurait été possible d'en ajouter d'autres. On aurait ainsi pu mettre en évidence que les directives européennes sont peu concertées. On

aurait aussi pu s'interroger sur la Réforme de l'Etat, qui a donné lieu à toute une lignée de travaux.

Il est incontestable que des dynamiques sont déjà lancées. Il convient de s'appuyer sur elles pour assurer un déploiement complet des nouvelles relations entre prospective et décision publique, en connaissant lucidement les forces et faiblesses de France.

C - LES ATOUTS DE LA FRANCE DANS L'APPROCHE PROSPECTIVE

La France n'est, en effet, pas démunie d'atouts.

D'abord, c'est en France que la prospective est née. Il est permis d'y voir la manifestation de ce que notre nation a souvent su s'affranchir du pragmatisme et de l'immédiateté et témoigner d'une capacité de réflexion synthétique et de longue portée.

Notre pays se caractérise aussi par le goût du débat public, qui puise à nos traditions les plus lointaines. D'ailleurs, des structures de débat existent pour les questions importantes, mais qui sont peut-être sous-utilisées.

Surtout, quelles que soient les lourdeurs et les faiblesses de l'État, qu'il est facile de critiquer, il n'en demeure pas moins qu'un État existe. Dès lors, la condition première se trouve remplie pour que l'État puisse jouer le rôle essentiel que beaucoup s'accordent à lui assigner à l'avenir, d'être, pour le pays, un stratège garant de l'intérêt général.

Les territoires dont se compose la France constituent aussi des espaces pertinents de réflexion, de débat et de projets. A preuve, l'intérêt suscité par la planification territoriale et par les démarches de contrat de plan Etat-Région ou par les contrats Région-SNCF.

Notre système d'enseignement, par son importance et sa qualité, représente également un atout pour alimenter des réflexions prospectives de qualité.

Par ailleurs, à côté des blocages, des inerties, des résistances au changement où les institutions et leurs représentants semblent englués, **les spécialistes s'accordent à détecter, au sein de la société elle-même, vitalité, initiative, ouverture au changement et à de nouveaux modes d'organisation.** De même, à côté du développement de l'exclusion et de multiples formes d'incivilité ou de violence, qui accréditent le diagnostic de fracture sociale, se dessinent et se tissent ponctuellement des solidarités mouvantes spontanées, instinctives, émotionnelles, qui recréent du lien social, mais dont on ne sait pas encore tirer suffisamment parti.

Si la décision publique est « en panne », le corps social, lui, continue d'avancer ; il recèle en lui quantité de potentialités qui ne demandent qu'à être encouragées et mises à l'épreuve.

D - DES DIFFICULTÉS DE MISE EN OEUVRE

Considérant ces atouts, nombreux et importants, considérant aussi qu'il y a aujourd'hui des signes - tangibles à travers de nombreuses interpellations, de nombreux rapports et analyses, à travers cette saisine même du Conseil

économique et social, à travers aussi la mise en place récente de la Commission nationale du débat public -, d'une prise de conscience, dépassant les courants politiques, de la nécessité de changer, il apparaît que les difficultés tiennent pour beaucoup à la manière de mettre en oeuvre les décisions, de « faire ensemble ».

De fait, les faiblesses de la France ne tiennent ni à un manque d'imagination, ni à une quelconque difficulté à formuler des stratégies ou à concevoir des projets. Ce qui est fondamentalement en cause, c'est notre capacité collective d'adaptation et la vitesse insuffisante de nos évolutions face aux transformations du monde et de nos concitoyens. Or, nos systèmes décisionnels continuent à reposer sur des pratiques encore bureaucratiques et souvent corporatistes, à s'inscrire dans des découpages ou des spécialisations qui freinent l'action publique, aujourd'hui nécessairement globale et transversale.

Ainsi, ce qui fait surtout défaut, ce ne sont ni les diagnostics, ni les prescriptions, mais le passage à l'acte. **Toute la difficulté est de réussir à passer de l'anticipation à l'action.** Cela suppose de développer des outils d'aide à la réflexion, d'enclencher des processus de prise de conscience et de délibération ; cela supposera, de plus en plus, l'appropriation par les acteurs eux-mêmes, impliquant une forme de participation à la décision. C'est bien là que se situe, demain, l'enjeu crucial pour la prospective.

IV - PRÉCONISATIONS

A partir des analyses précédentes et des dynamiques déjà lancées, il s'agit désormais de promouvoir le déploiement complet d'un nouveau type de relations entre prospective et décision publique.

La décision publique doit s'insérer dans une société où interagit un ensemble d'acteurs complexe, diffus, mobile, évolutif. Il convient d'assurer la régulation de ce système, certes en spécifiant les rôles respectifs de chacun (Europe, Etat, collectivités territoriales, groupes professionnels, opérateurs financiers, etc.), mais surtout en précisant les modalités d'écoute, de débat, de concertation et de coopération. C'est dire que l'essentiel se joue dans la qualité des relations qui peuvent s'instaurer entre ces différents acteurs et dans leur capacité collective à mettre en synergie leurs efforts.

A - POUR UN DOUBLE MOUVEMENT : POLYCENTRISME ET TRAVAIL EN RÉSEAU

Dans cette optique, la première orientation, pour valoriser les atouts de la France et faciliter son évolution, serait de privilégier un double mouvement conciliant les exigences de pluralisme et de mise en cohérence : d'une part vers le polycentrisme, d'autre part vers la mise en réseau.

En effet, nous avons besoin de plusieurs « centres » plus ou moins durables, disposant d'une « masse critique » suffisante, capables de travailler en réseau, afin de :

- donner du sens à l'action publique (« sens » étant étendu à la fois comme « signification » et comme « direction ») ;
- conjuguer les compétences et identifier les nouveaux champs à ouvrir à la recherche et à l'innovation ;

- saisir et choisir les temps opportuns pour la réflexion, la communication, la délibération et l'action. Face à des processus moins linéaires, la question des calendriers est cruciale pour déterminer à quel moment le mûrissement des idées devient tel qu'on peut mettre en mouvement les divers acteurs ;
- favoriser les innovations de la part d'« entrepreneurs », pour accroître la richesse du pays, assurer sa compétitivité et développer l'emploi ;
- animer en réseau les échanges et confrontations afin de dégager des cohérences, de consolider les initiatives dispersées, de forger des compétences d'« assembleurs ».

S'agissant plus précisément de la prospective, ceci veut dire que l'Etat a naturellement vocation à constituer un pôle de prospective de premier plan, mais qui, désormais, ne peut plus prétendre être un pôle exclusif, car il lui faut tenir compte d'acteurs multiples qui revendiquent une part plus active. Son rôle serait donc davantage d'encourager les grands acteurs socio-économiques - entreprises, collectivités, groupes sociaux... - à s'associer à une réflexion multipolaire, déployée selon une diversité de lieux et de structures (publiques ou privées) : universités, grands établissements de recherche scientifique ou technique, entreprises ou fondations indépendantes. Il convient, à ce propos, de saluer la prochaine création d'une « Fondation Paul Delouvrier », qui s'efforcera de mieux anticiper les ruptures de la société. Force est de reconnaître qu'il s'agit d'une initiative plutôt isolée en France. Pourtant, l'exemple d'autres pays, comme les Etat-Unis ou l'Allemagne, montre que les fondations constituent des institutions originales dont l'apport peut être fécond et le rayonnement important. **C'est pourquoi le Conseil économique et social estime qu'il serait utile qu'une réflexion soit menée sur la place et le rôle actuels et futurs des fondations dans notre pays.**

Le Conseil économique et social estime qu'il serait fructueux que tous les organismes se consacrant à la prospective, quel que soit leur statut, constituent entre eux un réseau d'expertise transversale, seul à même d'assurer le pluralisme des expertises et de donner aux différents acteurs économiques, sociaux et politiques les moyens nécessaires pour étayer leurs convictions - conditions essentielles d'une décision éclairée. Cela exige de bien distinguer approches exploratoires, relevant plutôt de la prospective, et démarches plus normatives, relevant de la stratégie. Cela passe encore par l'organisation de rencontres régulières permettant de se connaître, de dialoguer, d'organiser diverses formes de coopération.

Bien entendu, le Commissariat général du Plan aurait toute sa place dans un tel réseau. Il a, pendant cinquante ans, selon le Président de la République, M. Jacques Chirac, apporté « *la preuve qu'on pouvait réunir une multitude d'experts, de fonctionnaires, d'intellectuels, de partenaires sociaux, d'acteurs économiques, de dirigeants qui croyaient à l'intérêt général et travaillaient donc ensemble à la définition des grandes politiques publiques* ». Il conserve aujourd'hui une place essentielle pour assurer la cohérence et la transversalité des travaux de prospective nationale. Il lui revient spécifiquement de « *se concentrer sur ce qui n'est véritablement étudié nulle part ailleurs, animer la réflexion* ».

stratégique pour éclairer l'avenir sur les grands mouvements à l'oeuvre » (Lionel Jospin, Colloque du cinquantenaire du Plan, octobre 1996). Mais il lui faut désormais le faire en travaillant avec d'autres centres d'expertise de toute nature et en animant un débat pluriel auquel participent, outre ces centres d'expertise, les administrations, les régions et les partenaires sociaux...

Enfin, on soulignera que la prospective contemporaine doit savoir capter des signaux faibles, révélateurs de tendances lourdes, qui se manifestent fréquemment de façon fugitive et aléatoire, hors des cadres de pensée et d'action convenus. Pour cette raison, ils tendent à échapper aux systèmes de recherche et d'expertise institutionnels. Ils ne peuvent guère être repérés qu'à travers des observations spontanées émanant de réseaux plus informels et plus intuitifs qu'il conviendrait de susciter et de faire fonctionner en recherche d'intelligence stratégique.

Si le Conseil économique et social prône de renforcer les moyens de l'expertise, ce n'est pas pour lui accorder une quelconque primauté ou un quelconque blanc-seing. L'avis des experts est nécessaire en tant qu'apport de connaissances, mais sa fonction est d'alimenter le débat politique, non de le suppléer, d'éclairer la décision, non de la dicter.

B - DE LA DÉCISION PUBLIQUE À LA DÉCISION STRATÉGIQUE : LA GOUVERNANCE

Par ailleurs, d'une conception de la décision publique qui se restreint au choix opéré, à un moment précis, par la puissance publique - le « spasme décisionnel », selon l'expression d'Armand Hatchuel, Professeur à l'Ecole nationale supérieure des Mines de Paris -, il importe de passer à la construction de décisions stratégiques organisant, tout au long du processus, des initiatives concertées d'acteurs publics et privés, sous le regard attentif de l'opinion publique.

Quelles sont les caractéristiques requises de telles décisions stratégiques ? Elles devraient être :

- pertinentes par rapport au problème posé ;
- opportunes, c'est-à-dire capables de donner dans l'immédiat du sens à l'action et d'intégrer la durée comme un facteur essentiel ;
- comprises et acceptées par les différents acteurs concernés. A cet égard, la manière dont la décision est préparée et mise en oeuvre importe autant que son contenu. Ce qui suppose : d'une part, indépendance et pluralisme de l'expertise ; d'autre part, écoute, dialogue, pédagogie, concertation, débat, délibération ; enfin, un processus de communication approprié.

Et, bien entendu, la décision suppose, au moment adéquat, un choix traduisant la manifestation d'une volonté.

Pour y parvenir en ce qui le concerne, l'Etat doit faire évoluer son propre mode de fonctionnement de manière à acquérir ou renforcer la maîtrise des fonctions qui font sa spécificité :

- plus que jamais, il est irremplaçable dans son rôle de garant et d'arbitre de l'intérêt général face aux intérêts contradictoires qui risquent de se multiplier avec la multiplication des acteurs. De là dépend le maintien de la cohésion sociale du pays ;
- cette préoccupation, qui n'appartient qu'à lui, de l'intérêt général doit le conduire à penser, prévoir et gérer en « stratège », concentrant son action sur les actes de structuration et de régulation essentiels ;
- il doit viser à une maîtrise des temporalités, être « le maître des horloges » selon la formule de Philippe Delmas ;
- il doit être pédagogue, à la fois en étant attentif à l'intelligibilité de ses propres actes et en veillant à l'adaptation des compétences des acteurs ;
- il doit être animateur, inciter à l'initiative aussi bien les territoires que les groupes professionnels et sociaux, et soutenir les porteurs de projet.

Ce nouveau rôle de l'Etat dans la perspective d'une démarche renouvelée de construction de décisions stratégiques s'inscrit dans ce qu'on a désigné sous le terme de « gouvernance » - dont une définition a été donnée plus haut. La « gouvernance » s'attache ainsi à inventer de nouvelles pratiques de démocratie, attentives aux lieux et aux personnes, et à mettre en place une pédagogie de l'adaptation à un monde complexe, en développant :

- la recherche de réponses locales à une économie globale ;
- la capacité à faire fonctionner ensemble les acteurs publics et privés, aux niveaux local et global ;
- la promotion de territoires dynamiques et ouverts ;
- les réponses aux exigences de démocratie et de participation des citoyens ;
- la mise en place d'ordonnements sociaux qui fonctionnent faiblement à l'autorité ;
- la valorisation du « potentiel de développement des hommes ».

C - LA PROSPECTIVE EN CONTINU AU SERVICE DU DÉBAT PUBLIC

Dans l'approche la plus traditionnelle, la prospective consiste à porter le regard sur l'avenir. Mais aujourd'hui il faut aussi porter l'accent sur une prospective du présent, « *non plus un phare, mais l'identification et l'expérimentation de nouvelles configurations* » (Armand Braun). Par ailleurs, on peut distinguer une « prospective amont » et une « prospective d'accompagnement ». La prospective s'inscrit ainsi dans plusieurs temporalités. On peut donc parler de « **prospective en continu** ».

Il convient d'affirmer d'abord l'importance d'une **prospective du présent** permettant de :

- déceler des transformations déjà à l'œuvre dans la société, qui ne sont pas encore perçues par les experts, les décideurs ou les media ;

- de fournir ainsi un fort levier de changement en permettant d'encourager les transformations souhaitées et de canaliser leur développement ;
- d'engager des initiatives prospectives en associant les populations innovatrices et en montant des opérations à caractère démonstratif ayant un effet d'entraînement.

Dans un monde complexe et incertain, l'objectif de **la prospective avancée** est d'aider l'ensemble des acteurs à se forger des visions de l'avenir, à clarifier leurs finalités, à donner du sens à l'action collective, à prendre des options acceptables. Cette **prospective « amont »** met en interaction les principaux acteurs à travers des démarches telles que :

- le recueil d'information et la veille sur les évolutions économiques, techniques, sociales, culturelles, tant macroscopiques que microscopiques, pour déceler facteurs de continuité et signes de rupture éventuelle. L'effort devrait porter sur la production de documents de référence, transversaux aux divers organismes de prospective et privilégiant, à côté des approches thématiques adoptées par le Commissariat général du Plan, une vision globale des évolutions de la société ;
- l'analyse et la confrontation de travaux d'experts, afin de dégager les idées-forces, d'imaginer des concepts nouveaux ;
- la synthèse des réflexions des experts et de comparaisons internationales en vue de dégager des diagnostics communs, faisant apparaître les points d'accord et les éventuels désaccords ;
- l'approfondissement des concepts retenus et des pistes étudiées au travers d'éventuels scénarios, l'examen de ce que pourraient être les stratégies des acteurs face à ces hypothèses, l'évaluation de leurs conséquences possibles, afin de dégager des opportunités ;
- la concertation, le débat, la délibération.

La prospective a aussi pour objectif d'accompagner les processus de changement. Cette prospective « aval » s'exerce :

- en favorisant l'émergence de nouveaux savoirs et en stimulant l'apprentissage de l'ensemble des acteurs ;
- en organisant la communication et le débat sur la base de références communes afin de susciter progressivement la participation et, si possible, l'adhésion des acteurs ;
- en évaluant à mesure les résultats pour faciliter le pilotage et permettre des réajustements. Evaluation et prospective sont en effet indissociables et interactives : l'évaluation des politiques donne l'occasion d'un retour sur les concepts et les choix, et relance un travail prospectif.

Ainsi menée en continu, la prospective est de nature à favoriser le débat public :

- en travaillant sur les finalités et sur le sens de l'action publique ;
- en privilégiant le mode exploratoire par rapport au mode normatif, afin que le débat porte sur les vrais enjeux ;
- en permettant aux décisions d'être plus adaptées, plus réactives, prises aux moments adéquats ;
- en réhabilitant une culture de la confrontation d'idées incitant les experts, qui ont trop tendance à se recroqueviller chacun sur sa spécialité propre, à devenir davantage partie prenante des évolutions de la société ;
- en incitant les responsables politiques, au-delà des préoccupations quotidiennes de gestion et de communication, à mieux dégager les valeurs collectives porteuses de l'intérêt général ;
- **en instituant des dispositifs permettant d'instrumenter le débat public à tous les niveaux - par exemple, en établissant périodiquement des documents sur l'état et les perspectives de la Nation et en organisant, à l'instar de la Finlande, la réflexion prospective des Assemblées.**

D - PRÉCONISATIONS DE MÉTHODE POUR RENFORCER NOS CAPACITÉS D'ACTION ET D'ADAPTATION

En premier lieu, il importe que les solutions proposées offrent une transparence suffisante et permettent «un contrôle social continu» de leurs effets. Pour cela, il faut d'abord clarifier les concepts pris pour base de la réflexion ainsi que les hypothèses de travail et garder la décision des excès de son optimisation. Il convient ensuite de construire des décisions évaluables, ce qui suppose que, préalablement à leur mise en oeuvre, on en ait explicité les objectifs et on ait déterminé des critères qui correspondent aux objectifs ainsi identifiés, mais aussi qui permettent d'évaluer les autres paramètres de la décision (délais, coûts, impacts environnementaux et sociaux...). Il faut, de plus, faire en sorte que les décisions soient compréhensibles par un nombre de plus en plus grand de personnes, elles-mêmes capables d'évoluer en prenant en compte les événements qui peuvent les concerner. Il convient, enfin, que ces décisions soient affectables par la durée.

En outre, l'action publique relève désormais davantage de **l'élaboration et du pilotage continus** que de la décision instantanée, ce qui implique :

- des décisions tenant compte, grâce à un système de veille, des tendances lourdes et de la détection des signaux faibles porteurs d'avenir ;
- des décisions élaborées en fonction de plusieurs images vraisemblables de l'avenir ;
- des décisions intégrant leurs coûts de réversibilité et d'infléchissement ;

- des décisions prises au bon niveau, c'est-à-dire le plus près du terrain possible, par les acteurs pertinents ;
- des décisions évolutives et intégrant les délais qu'induisent les systèmes de représentativité, de délégation, d'expertise, de paritarisme et de négociation ;
- des décisions favorisant la compréhension, le partage et l'évaluation par le plus grand nombre.

Une autre question déterminante est celle de l'implication du politique dans le processus de construction de la décision stratégique. Cette implication doit tout à la fois être forte, surtout à certains moments clefs du processus, et suffisamment distanciée pour assurer une relative indépendance à la réflexion prospective et lui permettre, d'une part, une pluralité de points de vue (afin de conjurer le risque de la convergence avec une pensée dominante), d'autre part, un travail affranchi de « la tyrannie du court terme ».

Tout aussi décisive est la gestion des temporalités, prise entre deux impératifs en apparence contradictoires : d'un côté, accepter le temps long pour partager des diagnostics, favoriser le débat, permettre le mûrissement des idées et l'apprentissage ; d'un autre côté, éviter l'enlisement et déboucher sur des décisions effectives.

Il y a donc lieu de **mettre au point des disciplines de délibération** et des procédures de pilotage. C'est ainsi qu'un bon rythme démocratique peut s'organiser en quatre phases :

- le diagnostic et la pédagogie des enjeux : *phase de sensibilisation* ;
- le débat sur les différentes solutions : *phase d'échange, de participation, donc de responsabilisation* ;
- le choix arrêté par l'autorité avec objectifs, calendrier et moyens : *phase de contractualisation et d'engagement* ;
- la mise en oeuvre participative et partagée : *phase d'action exigeant l'évaluation et l'adaptation*.

Avec l'incertitude croissante, la décision publique voit s'agrandir l'espace de ses choix. En revanche, le décideur public voit ses marges de manoeuvre se restreindre en raison de la multiplication des acteurs qui limite son pouvoir, des durées d'application plus longues qui excèdent parfois celle de son mandat, du contrôle social puissant qui s'exerce sur de plus en plus de décisions et peut les freiner. Dans ce contexte paradoxal, la compétence des « décideurs » est déterminante. Elle se mesure en qualité d'écoute, d'intelligence des situations, de dialogue, de soutien, d'encouragement à l'action et à l'innovation, en aptitude et courage à décider et à entreprendre. Le décideur public doit aussi être soucieux de l'intérêt général, respectueux des opinions minoritaires et éclairé par les experts sans en être prisonnier.

E - UNE CONCERTATION PLUS ACTIVE, UN DÉBAT PUBLIC PLUS OUVERT

Pour résoudre la crise du système décisionnel français, il convient en particulier d'approfondir et renouveler les formes du débat public en instaurant

des modalités adaptées aux situations, aux différentes étapes du processus, aux divers acteurs et à l'opinion publique. C'est la condition de l'appropriation et donc de la mise en œuvre des décisions stratégiques.

1. De nouvelles règles de consultation

Pour cela, il est essentiel que les corps intermédiaires, et en particulier les partenaires sociaux, s'impliquent eux-mêmes dans la démarche prospective. Il est nécessaire qu'ils le fassent en s'appuyant sur leur propre connaissance et expertise des réalités ainsi que sur les travaux des experts.

Pour tenir compte des différents comportements d'adhésion ou de rejet, il apparaît également nécessaire que les multiples acteurs économiques, sociaux et culturels puissent intervenir à un moment ou à un autre dans un des processus du débat. Cette volonté d'implication la plus large dans le débat est certainement, selon le Conseil économique et social, un des facteurs qui pourraient contribuer à favoriser la transparence, de telle sorte que les acteurs impliqués n'aient pas le sentiment, comme cela est quelquefois le cas, d'être considérés comme des spectateurs ou comme des alibis, mais puissent bénéficier de la compréhension qu'apporte le contact avec les experts et contribuer à la construction d'avenirs plus ou moins souhaitables. Il y a là un défi lancé au fonctionnement du système de consultation traditionnel.

Le Conseil économique et social considère à cet égard qu'il convient d'étudier les pistes suivantes :

- **assurer l'indépendance de la réflexion prospective** en facilitant l'exercice d'une grande liberté de pensée, favorisée notamment en mobilisant **une pluralité d'expertises** et en adoptant des méthodes de travail faisant apparaître des hypothèses et des choix **évaluables, contrôlables, réfutables**. Un « bon usage » des experts consiste à les interpellier sur **des questions précises**, à la manière des « hearings » américains, **plutôt que de laisser s'installer des monologues** ;
- **adopter des rythmes de travail** adaptés à la nature des questions, décalés par rapport aux échéances politiques, intégrant les temps longs, favorisant le mûrissement des idées, capables de créer des relations de confiance entre les partenaires, assurant une continuité de la démarche tout en marquant des temps forts ;
- **organiser une confrontation des idées par des échanges ouverts et progresser vers une compréhension aussi partagée que possible des problèmes d'avenir et de leurs solutions souhaitables**. La réflexion et la discussion doivent faire ressortir les points de divergence comme les points d'accord. L'aboutissement à un certain degré de consensus est positif s'il ne résulte pas de l'occultation systématique des éléments controversés, ce qui ne manquerait pas de le rendre éphémère ou illusoire ;
- **associer dès l'amont les acteurs économiques et sociaux** car leur concours est nécessaire pour permettre un dialogue sur les diagnostics, identifier les éventuels effets négatifs des hypothèses et

expliciter les aspects organisationnels qui conditionnent souvent les stratégies des acteurs. Cette confrontation des expériences est souvent ce qui fait le plus défaut pour qu'éclosent des projets forts parce qu'opérationnels et partagés.

Le Conseil économique et social considère que ce qui est développé ci-dessus sera d'autant plus pertinent que seront mieux prises en compte les préoccupations, les aspirations et les capacités d'innovation liées à la diversité de la population française (jeunes, femmes, jeunes retraités...). Il appartient alors aux organismes de concertation de s'attacher à assurer l'écoute et l'expression nécessaires.

2. Le Conseil économique et social, pôle de débat prospectif

Dans la relance d'un véritable débat public portant sur les grandes évolutions du pays, le Conseil économique et social considère qu'il peut jouer un rôle primordial de pôle de réflexion et débat prospectifs. Il y est prédisposé, à la fois, par sa composition, qui se prête naturellement à l'élargissement de la concertation aux forces vives de la Nation, et par sa mission. Troisième Assemblée constitutionnelle du pays, le Conseil économique et social ne vote pas de lois. Sa vocation est de donner au Gouvernement des avis sur des sujets d'ordre économique, social ou culturel dont il est saisi par le Gouvernement ou dont il se saisit lui-même.

Il n'est que de citer, sur ces points, les propos du Président de la République, M. Jacques Chirac, et du Président du Conseil économique et social, M. Jean Mattéoli. Ce dernier voit dans notre Assemblée une « *remarquable école de démocratie* », au coeur des difficultés, des tensions, des mutations, et souligne sa vocation d'intermédiaire, de « *passeur* » entre les hommes, situé à la croisée « *des temps qui ne sont plus et des temps qui ne sont pas encore* », pour reprendre une formule de l'écrivain Maurice Blanchot. Le Président de la République, de son côté, décrit le Conseil économique et social comme « *une vigie attentive dans un monde en constante évolution* », « *un lieu où se noue un dialogue serein entre partenaires sociaux, où sont définies les règles du jeu qui permettent à notre pays d'avancer, où l'on prend le temps d'aller au fond des choses* ». Sans être spécifiquement en charge d'imaginer un projet pour le pays, le Conseil serait ainsi, en qualité d'Assemblée de réflexion, activement partie prenante de l'élaboration de ce projet, celui d'une démocratie fondée sur le dialogue et la participation de toutes les forces de la Nation.

Comment le Conseil économique et social peut-il exercer son *rôle prospectif* dans ce nouveau contexte ?

- **en étant saisi plus largement par le Gouvernement**

Il appartient au Commissariat général du Plan de conduire des réflexions et des concertations, selon ses propres modalités de fonctionnement et, en particulier, en s'appuyant sur le réseau d'expertises évoqué plus haut - auquel le Conseil économique et social doit aussi pouvoir recourir s'il en éprouve le besoin. En complémentarité, il est dans la vocation du Conseil économique et social, en tant que lieu original du débat public, de réagir aux principaux rapports

du Plan, soit qu'il s'en saisisse lui-même, soit sur sollicitation du Gouvernement. **Il serait particulièrement intéressant que le Gouvernement, lorsque le Commissariat général du Plan lui remet un rapport sur un thème important de prospective (par exemple, la prospective des populations, la prospective urbaine, la prospective territoriale), puisse également bénéficier d'un avis motivé du Conseil économique et social.**

Par ailleurs, étant donné la dynamique de renforcement de l'intégration européenne dans les années à venir, **le Conseil économique et social estime qu'il serait utile et conforme à ses missions que le gouvernement le consulte plus systématiquement soit sur les Livres verts ou les Livres blancs** - ainsi que cela fut fait en février 1994 sur le « *Livre vert sur la politique sociale européenne* » (rapporteur : Mme Cumunel - JO n° 6 du 1^{er} avril 1994) -, **soit sur les directives d'une importance nationale et avant qu'elles ne soient transposées par le Parlement en lois nationales** - comme ce fut récemment le cas pour l'EDF avec la saisine gouvernementale sur « *La future organisation électrique française* » (rapporteur : M. Hadas-Lebel - JO n° 9 du 18 mai 1998).

- **en faisant évoluer son fonctionnement**

Ses objectifs, ses méthodes et sa composition ouverte permettent au Conseil économique et social de mener un débat public de qualité. C'est ainsi que ses membres, qui siègent au sein de neuf sections et d'une commission spéciale, mènent, en s'appuyant sur l'audition de personnalités et d'experts, une double démarche d'analyse du sujet en débat, dans le cadre d'un rapport, et de préconisations, dans le cadre d'un avis.

Il est naturel que ce débat amène, sur la durée que représente l'élaboration d'un rapport, les membres de la commission et des sections, attentifs aux arguments d'autrui et de bonne foi, à rapprocher leurs points de vue. L'avis expose des orientations dont le choix tient naturellement compte des différentes positions exprimées. Il s'élabore dans un souci de recherche de convergences et de consensus. Pour autant, ce souci ne doit pas entraver l'affirmation des différences et des contrastes qui contribuent à la qualité de la réflexion et de la discussion. **Le Conseil économique et social propose donc que, sur les sujets ayant trait à la prospective et selon des modalités à définir, les documents publiés fassent apparaître la richesse et les temps forts du débat ainsi que la vision du futur qui sous-tend l'appréciation des uns et des autres.**

- **en renforçant ses relations avec les autres assemblées à vocation économique et sociale**

Le Conseil économique et social a des affinités naturelles avec les Conseils économiques et sociaux régionaux (CESR) ainsi qu'avec le Comité économique et social européen. Il a communication des avis des CESR ; il est un lieu de rencontre régulier pour l'Assemblée permanente de leurs Présidents. Il devrait travailler plus systématiquement en concertation avec ces derniers lorsque les sujets débattus ont des incidences régionales impliquant leur contribution, ce qui n'a été qu'exceptionnellement le cas jusqu'à présent : par exemple, le contrat de plan Etat-SNCF, les contrats de plan Etat-Région, l'aménagement du territoire...

Dans le respect de l'autonomie, du statut et des règles de procédure de chacune, le Conseil économique et social estime qu'il serait intéressant que ces différentes Assemblées s'attachent à confronter plus régulièrement leurs vues, surtout quand elles sont amenées à travailler sur des sujets voisins - en particulier, dans le domaine de la prospective

3. L'incitation à la réflexion prospective ; la mise en valeur et la diffusion de ses résultats

Comment revivifier la culture prospective et permettre à chacun de dépasser les incertitudes du moment pour se situer dans des perspectives ouvertes et d'engager des projets innovants ? Comment faire reconnaître plus largement l'utilité de la démarche prospective ? Comment, en particulier, les nouvelles technologies de l'information peuvent-elles faciliter une plus large diffusion des résultats de la démarche, voire améliorer ses modes d'élaboration ?

Le Conseil économique et social, en tant que lieu de débat sur la prospective, pourrait lui-même y contribuer. **Il propose donc de prolonger la réflexion menée sur la présente saisine par une réflexion sur ce que pourrait être son propre apport à cette valorisation.**

D'ores et déjà, deux initiatives pourraient contribuer à relancer la prospective et à mobiliser le pays sur de nouveaux projets de société, tout en facilitant l'élaboration des décisions publiques et leur mise en oeuvre.

Le Conseil économique et social est partisan de susciter un événement capable de relancer le débat public grâce à la prospective renouvelée pour laquelle cet avis plaide. L'approche, hautement symbolique, de l'an 2000 crée une opportunité tout à fait singulière. **Le Conseil économique et social propose donc que soit organisé un grand débat national sur les enjeux du siècle à venir. Animé par le Conseil économique et social et les CESR, il pourrait être lancé dès 1999 au niveau des régions et déboucher, à la fin de l'année 2000, sur des Assises nationales du Futur qui associeraient sans exclusive les divers acteurs concernés (Etat, administrations, partenaires sociaux, collectivités, entreprises, universités, chercheurs...).**

Au-delà de cet événement, **le Conseil économique et social juge souhaitable la réalisation, à rythme régulier de l'ordre de trois ans, d'un état prospectif de la Nation**, dont les trois Assemblées pourraient décider de débattre, favorisant ainsi l'exercice d'une prospective continue et une large confrontation publique de points de vue.

*

* *

Comment, dans un monde aux finalités floues, où le nombre des acteurs s'accroît, où le futur apparaît de plus en plus complexe, où l'action publique relève davantage du pilotage que de la décision instantanée, construire des décisions stratégiques où la concertation et le débat public tiennent un rôle

important, et qui cependant rendent l'action possible aux moments opportuns avec une réactivité et une efficacité suffisantes ?

Voilà finalement la question à laquelle cet avis tente de contribuer à répondre. Conscient des limites d'un tel travail, le Conseil économique et social est néanmoins convaincu de ce qu'il peut apporter, si chacun accepte les remises en question des domaines réservés, des prérogatives d'expertise ou des situations acquises, qu'appellent la concertation, la coopération et le débat démocratique.

ANNEXE A L'AVIS

SCRUTIN

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

Nombre de votants.....164

Ont voté pour.....150

Se sont abstenus.....14

Le Conseil économique et social a adopté.

Ont voté pour : 150

Groupe de l'agriculture - MM. Baligand, de Benoist, Bouche, Bué, Cazalé, Mme Chézalviel, MM. Compiègne, Droulin, Mme Gros, MM. Guyau, Kayser, Lapèze, Le Fur, Lemétayer, Mme Méhaignerie, MM. Munet, Stéfani.

Groupe de l'artisanat - MM. Delmas, Gilles, Lardin, Millet, Piet, Teilleux, Vignon.

Groupe des associations - MM. Bastide, Gevrey, Mmes Mengin, Mitrani.

Groupe de la CFDT - Mlle Andreux, Mme Azéma, MM. Bury, Capp, Carles, Caron, Delaby, Denizard, Mme Djukic, MM. Lobjeois, Lorthiois, Menecier, Moussy, Mmes Piazza, Raiga.

Groupe de la CFE-CGC - MM. Cazettes, Chapuis, Clapin, Mme Cumunel, MM. Insa, Vilbenoit, Walter.

Groupe de la CFTC - MM. Deleu, Faki, Hédouin, Naulin, Weber.

Groupe de la CGT - MM. Andouard, Bonnet, Mme Brovelli, MM. Decisier, Demons, Mme Duchesne, MM. Forette, Junker, Le Duigou, Moulin, Potavin, Mme Rey.

Groupe de la coopération - Mme Attar, MM. Courtois, Ducrotté, Gautier, Marquet, Picard, Verdier.

Groupe des départements, des territoires et des collectivités territoriales à statut particulier d'outre-mer - M. Dindar.

Groupe des entreprises privées - MM. Brunet, Calvet, Cerruti, Chesnaud, Clément, Dermagne, Domange, Flahault, Franck, Gauthier, Ghigonis, Gilson, Kessler, Leenhardt, Levaux, Périgot, Pinet, Rapeaud, Rebuffel, Simond, Urbain.

Groupe des entreprises publiques - MM. Bailly, Bonnaud, David, Delaporte, Gadonneix, Hadas-Lebel, Jurgensen, Piazza-Alessandrini.

Groupe de la FEN - MM. Jean-Louis Andreau, Barbarant, Gualazzi.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement - MM. Courbey, Marlin.

Groupe de la mutualité - MM. Chauvet, Ronat.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. Aicardi, Beauchamp, Bêche, Mme Bergé, M. Bichat, Mmes Braun, Brunet-Lechenault, Cayet, MM. Dechartre, Deleplace, Depaix, Désir, Mmes Fossey, de Gaulle-Anthonioz, MM. Giscard d'Estaing, Grossmann, Mme Guilhem, MM. Hintermann, Lux, Mandinaud, Mekachera, Poujade, Alain Robert, Schapira, Steg, Teulade.

Groupe des professions libérales - MM. Chambonnaud, Guy Robert, Salustro.

Groupe de l'UNAF - MM. Bichot, Billet, Bordereau, Boué, Brin, Burnel, de Crépy, Guimet, Mme Lebatard, M. Trimaglio.

Se sont abstenus : 14

Groupe de la CGT-FO - MM. Bouchet, Caillat, Gaillard, Gaudy, Maurice Gendre, Grandazzi, Mme Paulette Hofman, MM. Jayez, Lesueur, Ordronneau, Roulet, Santune, Sohet, Valladon.

DÉCLARATIONS DES GROUPES

Groupe de l'agriculture

Les nombreux et récents débats sur la qualité des décisions publiques ont révélé la crise que traversent ces dernières.

L'évolution économique et sociologique de nos sociétés, le phénomène de la mondialisation des échanges et de la compétition économique entre Etats éclairent cette crise dans ses principales composantes : institutionnelles, fonctionnelles et intellectuelles.

- Au plan institutionnel, le rapport et l'avis soulignent la perte d'initiative prospective qu'ont connu graduellement les différents acteurs de la décision publique. Quarante ans après sa naissance, la prospective n'apparaît plus portée par des acteurs forts, identifiés dans la structure d'Etat. Les nombreux travaux des fondations, des organismes d'enquête, du Plan, de la DATAR et du Conseil économique et social ne sont nulle part synthétisés. Ils sont, en outre, insuffisamment traduits en axes et propositions d'action. Jean Monnet le rappelait dans sa formule relative à la CECA : « les rapports ne sont rien s'ils n'ont pas d'abord rapport à l'action ».

- Au plan fonctionnel, le rapport souligne la difficulté intrinsèque de l'exercice prospectif : plus la société évolue, plus son élaboration est difficile en même temps que nécessaire. Les Etats de demain seront ce que l'on a appelé des Etats « néo-régulateurs », mêlant étroitement fonctions régaliennes et préparation des évolutions sociologiques de leurs populations. Comme tels, ils seront contraints à étudier, dans le présent, les prémices du futur. Pour y parvenir, et c'est un second niveau de difficultés, les Etats auront besoin de l'expertise de tous les acteurs de terrain, et de l'expression de tous les professionnels.

Comment, par exemple, envisager l'avenir de notre territoire sans s'appuyer sur l'expérience des collectivités locales et surtout de tous les acteurs qui y vivent quotidiennement et lui donnent sa spécificité ?

A ce titre, le traitement pertinent des « réseaux d'expertise prospective » renvoie à la nécessité d'un acteur institutionnel fort.

- Enfin, la prospective est confrontée à un enjeu intellectuel : celui du décloisonnement des connaissances, des expertises. La prospective, c'est d'abord l'éclairage le plus complet possible du présent pour analyser les composantes de l'avenir.

A ce titre, il apparaît que le Conseil économique et social est un organisme particulièrement moderne et apte à jouer un rôle régulateur central dans la circulation de l'information nécessaire à la prospective et à la compréhension de notre monde moderne.

Groupe de l'artisanat

Le fossé qui sépare le « politique » des réalités du terrain se creuse à en juger par la montée de mouvements contestataires qui pourtant ne recueillent pas l'assentiment du plus grand nombre. Les raisons de « cette panne de notre système de gouvernance » sont nombreuses et difficiles à maîtriser du fait de l'ouverture de notre économie au monde et la rapidité des mutations de notre société.

Cet avis sur la prospective et la décision publique a le mérite de mettre l'accent sur l'ensemble des dysfonctionnements de notre système institutionnel, qu'il juge, à juste titre, trop bureaucratique, trop corporatiste, trop spécialisé, trop découpé. Avec courage il avance quelques pistes de réflexion pour redonner un nouvel élan à l'action de l'Etat.

Attaché à l'efficacité de la décision publique, le groupe de l'artisanat partage l'idée suivant laquelle la prospective est la réponse appropriée à condition que la réflexion soit déconnectée de l'emprise du court terme et des échéances électorales et qu'elle serve à forger des concepts et des pratiques de « nouvelles formes de gouvernance » respectant le rôle fondamental de l'Etat en tant que garant de l'intérêt général, de coordonnateur du débat public et de stratège.

Sur la méthode, le fait de vouloir impérativement poser les vraies questions - celles du sens et des finalités de la politique - plutôt que de décréter ou chercher des solutions dans l'urgence ; de reconnaître la compétence d'expertise des acteurs quels qu'ils soient tout en proposant de l'enrichir d'apports extérieurs constitue, à notre avis, les bases d'une meilleure appréciation des « faits porteurs d'avenir » et des ruptures indispensables à la construction de véritables « décisions stratégiques » pertinentes, opportunes et surtout acceptées par le plus grand nombre.

Favorable à l'idée suivant laquelle la manière dont la décision est préparée et mise en oeuvre est aussi importante que son contenu, le groupe de l'artisanat attend beaucoup des nouvelles règles de consultation proposées dans l'avis, attentives à l'indépendance de l'expertise, à la clarification des concepts, des hypothèses de travail autour de choix évaluables, contrôlables, réfutables, intemporels.

De par ses missions, le Conseil économique et social, est effectivement le lieu privilégié de cette forme d'exercice et le groupe de l'artisanat apprécie que cet avis rende hommage à ses facultés de réflexion et de débat prospectifs. Toutefois, il aurait souhaité que soit rappelé qu'il est aussi le lieu privilégié de l'évaluation.

Dans le cadre du grand débat sur les enjeux du siècle à venir, les travaux de prospective menés déjà dans certaines régions devraient être présentés au niveau du Conseil économique et social. Préalablement à la réalisation d'un état prospectif de la Nation suggérée suivant un rythme de trois années, devrait être réellement mise en place l'évaluation sur des points aussi fondamentaux que sont nos niveaux décisionnels, nos mesures pour l'emploi, notre fiscalité qui

aujourd'hui, pour les acteurs économiques que nous représentons, constituent les principaux freins à leur développement.

Le groupe de l'artisanat a voté favorablement le projet d'avis.

Groupe des associations

Le rapport et l'avis exposent les causes d'une décision publique en crise, les conséquences d'un débat public lacunaire et d'une prospective incapable d'anticiper ou de précéder opportunément le moment de la décision publique.

L'avis expose lucidement le contexte, la démarche, les préconisations d'une analyse prospective efficace. Il éclaire également le dilemme de l'urbanisation : désagrégation du tissu social, violence, rupture de la cohésion sociale, mais qui paradoxalement est aussi une « *formidable ressource économique et carrefour d'échanges* ».

La France au sein de l'Europe civique a besoin, selon l'avis, de la conjugaison des efforts de l'Etat, mais aussi des collectivités locales, des entreprises, de tous les acteurs sociaux, donc des associations dont la contribution à redéfinir la place des hommes dans la société est désormais reconnue, des associations aux côtés et non en substitution à quelques partenaires sociaux que ce soit, des associations non pas pompiers de l'urgence mais élément du tissu social dans sa diversité et sa complexité.

L'avis rappelle que naguère le travail scandait les rythmes de vie en société. Désormais, d'autres synchronisations, d'autant plus contraignantes du fait du chômage, de l'exclusion, de la précarité, voire du temps partiel contraint et subi, prennent le pas sur le rythme de travail entre 20 et 60 ans.

Notre Conseil aurait sans doute intérêt à étudier les effets sociaux, économiques, culturels, chronobiologiques aussi de l'insuffisante prise en compte des ruptures de rythmes, des antagonismes mal maîtrisés entre temps de l'enfance, temps des adultes selon leurs modes et conditions de vie personnelle, collective, temps de retraite, temps contraints et temps choisis, temps de loisirs et temps vides d'occupation et de sens.

Une telle réflexion aiderait à mieux exprimer la réflexion prospective, surtout si elle associait l'étude des rythmes de vie à celle des conditions de vie et à celle des espaces de vie sociale. Cela pourrait s'inscrire dans le cadre de la restauration du débat public que l'avis préconise : une des réalités que les associations connaissent bien est qu'elles sont trop souvent invitées à participer à un débat, dans la commune comme à d'autres niveaux alors qu'il s'agit beaucoup plus de leur expliquer la décision qui sera assurément prise et de la leur faire accepter que d'écouter leurs avis, d'entendre leurs propositions.

Trop de débats ne sont que formalités. Dans trop de cas, le partenaire n'est pas réellement en mesure de participer au diagnostic, à la concertation. Loin de la démarche démocratique et pédagogique, on est dans la perspective d'utiliser le partenaire comme instrument de la politique déjà décidée. La décision est alors le fait exclusif des détenteurs du pouvoir et il ne faut pas s'étonner que tant de citoyens, tant d'associations parce qu'ils n'ont pas été réellement parties prenantes du débat ne soient pas enclins à porter les conséquences de la décision.

Là encore, la décision publique, décision politique, a esquivé le défi des enjeux collectifs, n'a pas permis d'ouvrir des perspectives pour demain. Il n'y a pas eu véritablement démarche prospective.

Notre groupe souhaite que du sens soit donné à l'action publique. A cette fin nous affirmons que les associations ont capacité à participer à l'animation de ces réseaux où les échanges et les confrontations permettent, selon les termes de l'avis, « *de dégager des cohérences, de consolider les initiatives dispensées, de forger des compétences d'assembleurs* ». Sans doute tout comme préconisé pour les Fondations, conviendra-t-il de mieux appréhender la place et le rôle actuels et futurs des associations comme acteurs de la réflexion « *multipolaire* » sur la prospective. Les associations sont de ces « *porteurs de projet* » qui souhaitent une concertation plus active, un débat public plus ouvert. Le groupe a voté le projet d'avis.

Groupe de la CFDT

La problématique principale de l'avis en liant prospective, débat et décision publique s'inscrit à contre courant de quelques idées reçues. Ainsi, l'avis oppose une conception forte et renouvelée du rôle de l'Etat aux partisans de son nécessaire effacement dans une économie mondialisée. Il refuse de considérer que le pragmatisme et le réalisme soient devenus les seuls gages de la décision efficace et d'intérêt général dans des sociétés de plus en plus complexes. Il bat en brèche les discours faciles sur le refus de changement et le manque de vitalité qui caractériseraient aujourd'hui, globalement, la société française.

L'avis ne néglige pas, au contraire, l'ampleur des évolutions économiques, démographiques, territoriales, et technologiques. Il considère que notre système institutionnel et décisionnel n'évolue pas au même rythme, ce qui expliquerait, pour une large part, les difficultés actuelles liées à l'élaboration et à l'évaluation de la décision publique. L'avis insiste particulièrement sur le déficit du débat public, met en garde contre le monopole accordé à certains experts et il ne craint pas d'affirmer que le défi final est celui de « l'appropriation des décisions par les acteurs ».

Le groupe CFDT approuve la problématique et l'analyse proposée de la « panne » de la décision publique. Il observe que, malgré les efforts réalisés pour les préciser, la définition des concepts n'est pas solidement établie et les méthodologies, à peine esquissées, sont peu opératoires. Cependant, en l'état, l'avis et le rapport qui l'accompagne ont le mérite de lancer la réflexion sur la démarche prospective. Les pistes de travail proposées devraient permettre d'engager, au sein du Conseil économique et social et dans d'autres lieux, des travaux plus concrets.

Comme le propose l'avis, le pluralisme des recherches prospectives doit être vivement encouragé. Il est souhaitable que s'installe progressivement un fonctionnement en réseau, mais il aurait été prématuré de figer les instances et les institutions. A ce propos, la CFDT considère que le Commissariat au Plan a une fonction et un rôle spécifiques, qu'il convient de préserver.

Le Conseil économique et social est particulièrement concerné par la démarche prospective. Disposant de la possibilité d'autosaisine, sa marge d'initiative est grande, mais la reconnaissance de son rôle demande qu'il soit saisi plus largement par le gouvernement. Aussi, la CFDT approuve particulièrement les propositions de l'avis allant dans ce sens.

Le groupe CFDT a voté le projet d'avis.

Groupe de la CFE-CGC

Le groupe a particulièrement apprécié la richesse du rapport et la qualité de l'avis présenté par le rapporteur, Monsieur Bailly. En particulier, la proposition de création d'un réseau d'expertise transversal entre les organismes se consacrant à la prospective est, selon le groupe de la CFE-CGC, tout à fait approprié et va dans le sens de ce qu'a toujours préconisé la CFE-CGC pour une mise en commun des réflexions prospectives.

La définition de la prospective en continu, qui part de l'analyse du présent, s'occupe des perspectives d'avenir, organise la concertation, le débat public et la confrontation des réflexions et accompagne en aval les processus de changement, est tout aussi féconde.

La mise en valeur du rôle du Conseil économique et social va également dans le sens des souhaits exprimés par le groupe de la CFE-CGC.

Enfin, le groupe approuve les deux idées force que sont l'organisation d'un débat national sur les enjeux du prochain siècle et la réalisation, tous les trois ans, d'un état prospectif de la Nation.

Le groupe a approuvé le projet d'avis.

Groupe de la CFTC

En soulignant l'importance que doivent avoir dans la décision publique les préoccupations de la perspective temporelle à moyen et à long terme, le rapporteur a mis en évidence l'insuffisance de réflexion dans ces domaines lors des choix effectués par les dirigeants du pays contraints par l'urgence. Il doit en être félicité.

Toutefois on ne saurait pour autant passer sous silence le fait que dans de nombreux ministères et dans les grandes entreprises publiques, des travaux prospectifs de grande qualité ont été menés.

Sans doute des progrès sont à faire et des évolutions techniques et conceptuelles sont souhaitables.

Le problème posé ne peut être réduit à une simple question de débat public de confrontations d'idées. De même, l'inadaptation des moyens lorsqu'elle est démontrée peut apparaître comme un alibi confortable pour ne rien faire.

En fait, le problème réel est celui de la prise en compte des travaux prospectifs par les décideurs. Ces travaux ont pour fondement et justification d'identifier au mieux les diverses possibilités de choix qui peuvent être offertes et les conséquences vraisemblables de ceux-ci.

Les travaux prospectifs ont pour conséquence de mettre en lumière les responsabilités et de radicaliser les décisions. Les décideurs politiques sont mis au pied du mur et les échappatoires rendues plus difficiles et plus visibles. Ce n'est pas une situation confortable.

Les propositions conduisant à multiplier les lieux de débats et de réflexions et les occasions de confrontations d'idées pour parvenir à un enrichissement de la pensée collective, sont de bon sens. Cela ne doit, en aucun cas, aboutir à une multiplication anarchique des compétences et à brouiller le rôle du Commissariat général du Plan.

Le projet d'avis évoque la mise en œuvre de la « gouvernance » dans les processus de décisions publiques afin d'améliorer la situation. Or, ce terme de « gouvernance » a un contenu très varié suivant les interlocuteurs et finit par recouvrir des réalités fort différentes. Par exemple aux Etats-Unis, où le concept est particulièrement développé, il correspond à des règles drastiques de contrôle des actes et des comportements des dirigeants, ainsi que des résultats qu'ils obtiennent, avec pour conséquence en cas de jugements négatifs des sanctions pouvant aller jusqu'à la mise à l'écart. Une clarification approfondie eut été nécessaire pour éviter toute ambiguïté.

Mieux associer les assemblées constitutionnelles à la réflexion prospective est nécessaire. Ainsi l'analyse prospective de l'état du pays et l'introduction systématique d'une approche prospective pour l'examen des textes législatifs importants, pourront améliorer les prises de conscience et donc la qualité du débat démocratique.

Le rapport et le projet d'avis ne paraissent pas déboucher sur des propositions assez concrètes, mais contiennent un nombre de préconisations intéressantes.

Le groupe CFTC a voté le projet d'avis.

Groupe de la CGT

Le projet d'avis adopte un angle d'approche qui donne une large place à la dynamique du débat démocratique au coeur tant du processus de la décision publique que de la démarche prospective qui lui est associée

Cet angle d'approche trouve sa traduction dans les préconisations formulées par le projet d'avis qui insiste à juste titre sur « une prospective en continu au service du débat public », sur la nécessité « d'une concertation plus active et d'un débat public plus ouvert » pour sortir des difficultés notre système décisionnel public. Nous pensons en effet que notre société est marquée par des inégalités profondes et croissantes notamment dans le domaine économique et social, et que celles-ci trouvent leurs traductions dans des capacités très inégales des acteurs pour intervenir sur et dans les choix publics. Il est donc tout à fait utile que le projet d'avis insiste sur la nécessité de promouvoir de véritables débats tournés vers la société et non pas instrumentalisés au service de décisions déjà prises dans des cénacles restreints de pouvoirs en place.

L'angle d'approche privilégiant cette ouverture démocratique, conduit le projet d'avis à donner une vision enrichie de la place et du rôle de l'expertise

dans la démarche prospective. Le projet d'avis note en effet qu'en la matière l'expertise est plurielle tant du point de vue de ses contenus que de ses auteurs. Et qu'il ne saurait donc y avoir en ce domaine de pratiques de « vérités révélées » qui s'imposeraient à tous à travers les seuls efforts d'une pédagogie verticale.

Le discours de la méthode concerne, dans le même sens, la décision publique dans son élaboration et sa mise en oeuvre. Le projet d'avis parle de crise de la décision publique. Mais il n'identifie pas cette crise à une tare congénitale de l'Etat qui serait par nature tentaculaire et inefficace. Le projet d'avis analyse au contraire finement les facteurs de cette crise du processus décisionnel pour ramener l'enjeu de cette sorte de crise à l'une de ses dimensions essentielles qui est celle « de l'appropriation des décisions par les acteurs ». Nous partageons cette problématique dès lors qu'elle est assortie, comme le fait le projet d'avis, d'une volonté d'ouverture démocratique de ce processus.

Le projet d'avis formule une série de préconisations concernant l'intervention active du Conseil économique et social dans la démarche prospective nationale. Nous partageons l'idée que notre institution puisse être « un pôle de débat prospectif » en étant notamment saisi plus largement par le gouvernement.

Si le groupe de la CGT partage ces orientations, c'est d'une part parce qu'elles nous semblent, en elles-mêmes, positives et d'autre part parce qu'elles respectent la place et le rôle des différentes institutions publiques susceptibles d'intervenir en ce domaine. En particulier, l'articulation proposée entre les travaux du Plan et ceux du Conseil économique et social nous apparaît pertinente et susceptible même de favoriser les efforts entrepris aujourd'hui pour rénover la planification française et ses institutions.

Partageant l'ensemble de ces orientations et propositions, le groupe de la CGT a voté ce projet d'avis.

Groupe de la CGT-FO

Le rapporteur a bien mis en relief le nouveau contexte de la décision publique. Le processus décisionnel est en crise face à un futur de plus en plus incertain et complexe.

La prospective doit donc jouer un nouveau rôle pour mieux faire connaître les enjeux de demain.

Si le groupe FO partage l'analyse et les préconisations du projet d'avis il n'en reste pas moins que la question posée s'avère éminemment politique et qu'elle devrait logiquement se situer hors du ressort de notre assemblée. Le texte proposé traite, en effet, fondamentalement d'un sujet essentiel en démocratie et encore plus essentiel en République, celui du rapport entre l'Etat et le citoyen.

Cependant le rapporteur a su apporter à cette problématique politique une réponse technique. Réflexion, concertation, communication, dialogue, animation pédagogique sont en effet indispensables pour assurer une bonne gouvernance. Mais encore faut-il que véritablement le politique reprenne tous ses droits. Sans vouloir ouvrir le débat sur la pensée unique, nous rappellerons simplement que nous ne cessons de critiquer, au plan international, européen et national,

l'abandon volontaire et progressif d'intervention du politique au profit de l'économique et du financier.

Si perdure cette automutilation du politique et donc de la démocratie, la tentation est alors grande de ne voir dans la bonne gouvernance qu'une méthode d'application d'orientations déclarées inéluctables par les experts. C'est le débat récurrent, en cas de difficultés, sur le décalage entre les élites et le peuple. La tentation deviendrait alors irrépressible d'instrumentaliser les corps intermédiaires et de ne les considérer « responsables » que s'ils ne contestent pas les orientations déjà décidées.

Pourtant la logique et la pertinence reconnues d'une méthode ne préjugent en rien de la validité des hypothèses retenues.

La démocratie c'est aussi le droit de savoir et le débat sur les hypothèses est donc un débat essentiel, éminemment politique, au bon sens du terme. Ce débat en amont où peuvent s'exprimer des divergences ne conduit pas toujours à une synthèse.

L'évocation des aléas que peut rencontrer la prospective nous incite à terminer par une boutade : « un expert est un homme qui expliquera demain pourquoi les choses qu'il prédisait hier ne se réalisent pas aujourd'hui ». Tout en reconnaissant la qualité du travail effectué par le rapporteur, le groupe de la CGT-FO souligne toutefois les difficultés et les limites de l'exercice qui l'ont conduit à un vote d'absence.

Groupe des entreprises privées

Le rapporteur a accompli un travail important et certainement utile sur la démarche prospective mise au service de la décision publique, par l'intermédiaire d'un débat public plus ouvert et mieux conduit que par le passé.

Ce discours de la méthode constitue un point de départ intéressant pour la mise en oeuvre indispensable d'une décision publique, capable de surmonter les difficultés croissantes auxquelles elle se heurte, en la rendant mieux comprise dans ses motivations et plus efficace dans son action.

Il convient maintenant de voir comment donner une suite favorable à ce travail dans des délais raisonnables, et si le Conseil économique et social pourra jouer dans le domaine de la prospective le rôle qui lui revient. Le groupe a voté le projet d'avis.

Groupe des entreprises publiques

L'avis présenté par M. Jean-Paul Bailly « Prospective, débat, décision publique » demandait du courage et de l'intelligence, et son texte ne manque ni de l'un, ni de l'autre. Nous essaierons d'éclairer quelques points avec une liberté que l'avis a pu se refuser par souci - légitime - de recherche d'un consensus.

La prospective doit une partie de son importance au fait qu'elle opère dans la zone de temps la plus aveugle aux décideurs politiques.

Il est vrai qu'elle souffre de timidité mais également de l'impécuniosité de l'Etat dont les ressources sont dévorées par des activités souvent inutiles ou inefficaces.

Il est également vrai que le débat public souffre d'une forme d'indifférence de la part de la grande masse des citoyens et de pressions, pouvant aller jusqu'à la violence, exercées par certaines minorités.

Il faut que les décideurs apprennent ou réapprennent à conduire une opération à l'aide d'éclairages successifs et progressifs jusqu'au rassemblement autour de la décision de tous les hommes de bonne volonté.

Nous approuvons complètement les conclusions du rapporteur : il faut donner au Conseil économique et social un rôle de pôle de la prospective, qu'il remplirait d'autant mieux qu'il serait rajeuni.

Pour cela, nous devons compter sur nos propres forces en nous donnant à nous-mêmes des règles de saisine simples qui pourraient être, par exemple, un examen systématique des questions vis-à-vis desquelles la France est totalement isolée au sein de l'Europe des quinze.

Beaucoup d'autres approches sont possibles et il est certain qu'un concours d'idées dans notre assemblée fournirait une abondante moisson au moulin de la prospective, sous la seule réserve que nous n'hésitions pas à débattre et à déplaire.

Le groupe des entreprises publiques a voté le projet d'avis.

Groupe de la FEN

La FEN-UNSA, auquel s'associe la FGSOA, partage largement l'avis en ce qu'il propose une méthode conduisant non seulement à éclairer les contextes évolutifs de la décision publique, mais aussi à chercher les voies d'une meilleure implication des acteurs économiques et sociaux, en particulier des citoyens.

Les pratiques d'évaluation qui sont proposées, le nécessaire pluralisme des approches nous semblent autant d'atouts pour parvenir au « contrôle social continu » auquel fait référence le rapporteur. Cet aspect nous paraît central à une époque où les comportements et les aspirations sont dangereusement stéréotypés par une interprétation trop mécaniste des modèles.

Rendre possible cette appréhension des diversités nécessite cependant de ne pas tomber dans le travers de l'empilage des études et rapports fournis par les multiples producteurs. Aussi, la FEN-UNSA se demande s'il convient de favoriser la multiplication des fondations. La question centrale est plutôt de faire fonctionner en réseau des organismes dont les méthodes et les finalités ne sont pas homogènes. Il manque une préconisation précise pour une mise en réseau des organismes qui font de la prospective. A cet égard, la FEN-UNSA pense que le Commissariat général du plan pourrait jouer un rôle important de coordination. L'aboutissement des travaux de synthèse du Plan pourrait alors faire l'objet d'un avis du Conseil économique et social. En effet, le Conseil économique et social ne semble pas la structure adaptée pour établir un rapport reflétant l'état des

réflexions dans toute leur diversité sans prendre parti. Sa fonction est de conseiller le gouvernement par des avis argumentés.

Il demeure que l'avis, totalement pertinent à nos yeux dans la méthode, nous semble en revanche rester en retrait sur les modalités concrètes d'application. Les solutions mentionnées, ambitieuses mais générales, voire théoriques, auraient mérité de déboucher sur des préconisations plus précises qui aillent au-delà du seul aspect du fonctionnement du Conseil économique et social. En revanche, il serait intéressant de creuser davantage les moyens de mieux associer au Conseil économique et social les Conseils économiques et sociaux régionaux, ainsi que le Comité économique et social européen à des travaux communs.

Cependant, il demeurera à améliorer les conditions dans lesquelles le Conseil économique et social est amené à se prononcer, notamment en assurant des délais convenables à un examen approfondi des textes qui lui sont soumis ou des saisines dont il s'empare ou est l'objet.

Aller jusqu'au citoyen dans le processus d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi de la décision publique nous semble élargir un champ que le Conseil économique et social ne peut à lui seul couvrir. Il s'agit là d'un approfondissement de la démocratie dont l'enjeu est de raffermir la cohésion sociale et d'ouvrir à une citoyenneté pratique. En ce sens, l'avis devra faire l'objet d'un approfondissement des voies et moyens d'une mise en œuvre concrète, notamment celle des quatre phases préconisées, pour assurer une délibération et organiser des procédures de pilotages réellement démocratiques.

En ce qu'il propose une méthode réellement novatrice et ouvre un espace riche d'explorations autour de la décision publique et du nécessaire travail de prospective, la FEN-UNSA a approuvé le projet d'avis.

Groupe de la mutualité

Mieux rapprocher les termes de « prospective » et de « décision publique » relève de la gageure. Car les temps actuels enregistrent tant de bouleversements humains et sociaux, que l'idée de prévoir, même à terme proche, le cours des événements devient un pari impossible. Quant à la décision d'agir, on peut penser qu'elle manquerait elle-même de soubassements réels et se contenterait de reproduire des schémas de pensée périmés. Cette réflexion vaut pour la décision publique, mais également pour celles qui conduisent les intérêts privés ou catégoriels, qu'aucune frontière ne semble plus pouvoir cantonner hors du champ de l'intérêt général.

L'avis sur « Prospective, débat, décision publique », pourrait laisser sous-entendre que le désarroi vient d'un dysfonctionnement des procédures de la décision publique, ce qui est vrai. Mais cette crise déborde largement du seul cadre des appareils publics et renvoie à une difficulté plus essentielle des structures, des calculs et des projets, dès lors que s'élargit l'horizon géographique et temporel.

Ces remarques appellent à une analyse plus large des modes d'influence et de conduite des sociétés modernes, pour saisir le malaise profond qui est à

l'origine de leurs dysfonctionnements. Le groupe de la mutualité a apprécié les travaux conduits sur ce sujet : les analyses faites, les propositions énoncées manifestent une profondeur de la réflexion et une justesse des points de vue qui étaient nécessaires à cet exercice difficile. Deux observations complémentaires doivent cependant être faites :

- les Fondations sont certainement une institution originale. Mais les mouvements rassemblés en France sous le vocable d'Economie Sociale, associations, mutuelles, coopératives, offrent eux aussi une richesse d'expérience tout à fait comparable à ce qui existe dans les autres pays développés. Pour dispenser des actes de charité, souvent d'ailleurs bien ordonnés, dans l'univers actuel d'un libéralisme présenté comme triomphant, la Fondation d'entreprise retrouve parfois le parfum désuet de bonnes intentions qui peuvent être intéressées. Le groupe de la mutualité n'oublie pas qu'avec l'Economie Sociale l'Europe, si elle le veut, peut disposer d'un modèle spécifique qui doit lui aussi être défendu et développé.

- sur ce que le Conseil économique et social pourrait devenir, à l'occasion d'un redéploiement intelligent des procédures de prospective conduisant à des décisions publiques plus efficaces, le groupe de la mutualité ne peut qu'applaudir aux propositions faites qui constituent des leitmotivs depuis quelques années : être plus souvent saisi par les Pouvoirs Publics dans des délais compatibles avec une réflexion approfondie et sereine, renforcer les relations avec les autres assemblées représentatives, mieux diffuser ses positions et ses propositions. L'efficacité du Conseil cependant, passe aussi et d'abord par la richesse de ses hommes et par la représentativité des courants sociaux associés. C'est pourquoi le groupe de la mutualité considère que le Conseil ne pourra prendre toute sa place que si sa réorganisation passe par une remise à plat des modes de désignation des conseillers et des procédures de représentativité de cette assemblée.

Le groupe de la mutualité a voté favorablement pour cette réflexion.

Groupe des personnalités qualifiées

M. Olivier Giscard d'Estaing : « Le vote de ce projet d'avis sera la manifestation du degré de consensus que l'on peut attendre sur notre méthode française de prise de décision.

Je me limiterai à trois remarques :

- les décisions publiques sont complexes, elles dépendent de nombreux facteurs interdépendants d'une grande ampleur, difficiles à prévoir et en partie incontrôlables ;
- conscient de ces difficultés la décision publique nécessite du courage. Le double risque est l'erreur de décision ou son absence. La prospective doit présider tous nos domaines, afin d'optimiser nos sociétés ;
- enfin, le processus doit être collectif dans la préparation, la prise de décision, la mise en oeuvre et le contrôle des résultats, quitte à en assurer une constante amélioration. C'est là l'assurance même de la

démocratie et de la participation. Mais les conditions de ce processus sont extrêmement exigeantes, elles nécessitent notamment information et compétence.

Il faut savoir convaincre et tenir compte au maximum des opinions des minorités et compenser ou corriger les nuisances qui peuvent en résulter, puis ensuite avoir le courage de passer outre dans l'intérêt général. Ainsi l'effort décentralisé de formation, d'information, de communication équilibrée et bilatérale est la condition nécessaire du bon fonctionnement de ce que ce rapport préconise. Notre assemblée a un rôle à jouer dans ce domaine.

Les décisions privées et publiques sont différentes mais elles nécessitent lucidité, courage, responsabilité, perception des besoins essentiels à satisfaire.

Je voterai ce projet d'avis ».

M. Dechartre : « Le projet d'avis ouvre un débat essentiel sur les spécificités comparées de la conjoncture, ensemble des éléments d'une situation économique, de la planification avec sa praxis contraignante et de la prospective.

La prospective concerne l'intelligence créatrice car elle tente de discerner et de conjuguer entre elles les orientations de l'avenir en particulier sur le plan social, économique et culturel. La place de l'homme, tant physique, dans son cadre de vie, qu'intellectuelle dans le débat démocratique y est essentielle.

J'approuve le rapporteur pour qui la décision publique est l'expression d'un Etat démocratique et légitime, mais aussi celle d'un « Etat stratégie ». La prospective se dégage de la tradition planificatrice si forte chez nous en ce sens que l'exploration des futurs possibles est bien le moyen transcendant de combler l'écart entre la réalité et la représentation que s'en font les institutions et les citoyens eux-mêmes. La prospective ne peut exister sans débat public dont le déficit aujourd'hui est important. Je vous suis reconnaissant de la place éminente que vous donnez au Conseil économique et social dont la composition, les méthodes de travail, l'indépendance intellectuelle en font un outil de prospective incomparable qui lui permettra, je le souhaite, d'organiser les « assises du futur » sur les enjeux du nouveau siècle.

Je voterai ce projet d'avis ».

Groupe des professions libérales

Cet avis permet de dégager une réflexion authentique sur le rôle de l'anticipation des politiques publiques. La planification à la française a fait l'objet de nombreuses études mais il existe peu de travaux sur la prospective appliquée à la décision publique. Une notion aussi française que la prospective n'a trouvé jusqu'à présent que peu d'application en politique publique alors que le monde et la place de l'Etat ont changé. Ce rapport est un précurseur. Avant d'évoquer certaines pistes prometteuses présentées dans l'avis, il nous semble important de rappeler quelques principes qui doivent guider notre réflexion sur la prospective publique.

En premier lieu, et contrairement à ce que l'on entend parfois, la légitimité de l'action de l'Etat n'est pas contestée en France. Un consensus existe sur l'idée

que l'Etat doit s'engager sur des missions de service public portant sur le long terme que le secteur privé ne pourrait pas remplir. Il s'agit de missions régaliennes comme le maintien de l'ordre, la présence à l'étranger, la défense des libertés publiques ou des missions liées à la cohésion nationale touchant la politique sociale, culturelle, éducative. En revanche, l'interventionnisme économique ne se rattache à aucune de ces deux grandes missions. Il n'est donc pas étonnant que sa remise en cause ait été aussi radicale.

En second lieu, deux grandes faiblesses de la décision publique apparaissent chaque jour un peu plus. Elles concernent le choix des méthodes et le manque d'adaptation aux contraintes nouvelles. La France napoléonienne et centralisée pouvait appliquer des méthodes dans lesquelles la légitimité venait d'en bas et l'autorité d'en haut. Cette formule qui est restée celle de la France pendant longtemps a permis des réalisations qui ont marqué notre politique publique. Mais, aujourd'hui, l'Etat n'est pas sorti de ce modèle dominant, il reste prisonnier du modèle bureaucratique qui n'a pas évolué sous la contrainte externe. Or, la décentralisation, la rapidité de l'information, la mondialisation de l'économie réduisent le champ d'action de l'Etat.

Les pistes ouvertes par l'avis sont prometteuses et notre groupe les soutient. Il veut cependant insister sur quelques points qui lui paraissent particulièrement importants dans le débat sur les politiques publiques :

La question essentielle dans le débat public est celle de la place du citoyen. Les professions libérales ont souvent le sentiment que de nombreuses décisions qui les concernent directement sont prises sans concertation suffisamment approfondie. Aussi, il nous semble important que le Conseil économique et social apporte son soutien à la démarche entreprise par l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques pour introduire en France la procédure de la conférence de citoyens ou conférence du consensus. La première s'est réunie les 21 et 22 juin à l'Assemblée nationale sur le thème des biotechnologies. Il s'agit d'une formule empruntée aux pays scandinaves et qui constitue, pour l'opinion publique, un intermédiaire entre le sondage d'opinion et le référendum.

La démarche traditionnelle en France consiste à évaluer une politique publique a posteriori pour critiquer la politique de son prédécesseur. En tirer des leçons pour l'action future est encore étranger à nos moeurs administratives et politiques. Le développement de l'évaluation des politiques publiques est aujourd'hui un corollaire obligé de la prospective. Cette évaluation différente du contrôle gagnerait à être largement indépendante. C'est pourquoi, le rôle des fondations dans la prospective nous paraît très important. Leur situation juridique et fiscale doit être revue en prenant exemple sur les fondations américaines.

Enfin, le groupe des professions libérales estime que le renforcement du rôle du Conseil économique et social dans la prospective publique est indispensable. Il s'agit d'impliquer plus largement les corps intermédiaires dans la décision publique.

Groupe de l'UNAF

Le groupe de l'UNAF reconnaît avec plaisir la qualité du travail du rapporteur qui a mené une réflexion ambitieuse sur la place et le rôle de la prospective dans la décision publique, celle-ci étant l'expression naturelle d'un Etat démocratique, légitime et stratégique. Les principaux éléments du débat concernent les modalités de la prise de décision pour l'inscrire dans une démarche politique anticipatrice et démocratique.

Le constat relève avec pertinence les lacunes et les limites de la démarche prospective actuelle, tant pour le déficit du débat public, que par sa difficulté d'adaptation à un contexte économique, social, politique ou géostratégique mal maîtrisé. Les causes de la crise sont multiples, structurelles, liées au jeu des acteurs, au climat d'incertitude, à la difficulté de l'Etat de situer ses propres domaines de souveraineté entre des aires d'influence de plus en plus prégnantes, mondialisation, organisation de l'Europe, décentralisation du pouvoir et des initiatives. La complexité des processus décisionnels se vérifie dans l'organisation de la vie collective. Le citoyen est trop souvent laissé à l'écart des mesures qui constituent le cadre de sa vie. Aussi, l'UNAF partage-t-elle l'affirmation de l'avis selon laquelle « *la décision publique doit féconder et accompagner la dynamique collective* », qui permet d'imaginer, de déceler et de réaliser des projets partagés.

L'UNAF souligne la nécessité d'une concertation préalable large, mobilisatrice et porteuse de créativité aux différents niveaux de prise de décision, où se met en oeuvre la politique de l'Etat. Un projet de développement ne réussit que grâce à l'adhésion des citoyens acteurs, qu'ils soient politiques, socio-économiques, professionnels ou associatifs. Une démarche prospective ne se développe dans le temps que parce qu'elle est l'expression d'une volonté créatrice de la société. Le rôle de l'Etat est bien de concilier l'intérêt général avec l'action de terrain, pour que cette dernière soit en phase avec la volonté et la souveraineté de l'Etat.

L'avis préconise la mise en oeuvre d'une « *prospective en continu* ». Si l'importance d'une prospective du présent est évidente, l'UNAF insiste sur la nécessité de la resituer plus largement par rapport au passé récent, afin de mieux définir la décision avant de la projeter sur l'avenir. Par souci de cohérence et d'efficacité, « *l'évaluation en continu* » doit accompagner « *la prospective en continu* ».

Le débat public doit être l'expression de la citoyenneté vécue et engager l'ensemble des forces vives. Les familles sont une des composantes essentielles d'un devenir de la Nation. Elles doivent donc être associées à l'élaboration et à la mise en oeuvre des projets et décisions qui engagent le pays.

Le groupe de l'UNAF a voté le projet d'avis favorablement.

RAPPORT

**présenté au nom de la commission spéciale du Plan
par M. Jean-Paul BAILLY, rapporteur**

Au cours de sa réunion du 13 mai 1997, le bureau du Conseil économique et social a confié à la commission spéciale du Plan la préparation d'un rapport et d'un projet d'avis sur « *Prospective, débat, décision publique* ».

La commission spéciale du Plan a désigné M. Jean-Paul Bailly comme rapporteur.

Afin de compléter son information, la commission spéciale du Plan a entendu successivement :

- M. Michel Godet, Professeur au Conservatoire national des arts et métiers, Directeur du Laboratoire d'investigation prospective et stratégique, le 29 mai 1997 ;
- M. Henri Guaino, Commissaire au Plan, le 19 juin 1997 ;
- M. Armand Braun, Président-directeur général de la Société internationale de Conseillers de synthèse, le 3 juillet 1997 ;
- M. Jean-Louis Beffa, Président-directeur général de la Compagnie de Saint-Gobain, le 11 septembre 1997 ;
- M. Jérôme Vignon, Conseiller principal chargé de la coordination des études à la Cellule de prospective de la Commission des Communautés européennes, le 18 septembre 1997 ;
- M. Jean-Louis Guigou, Délégué à l'Aménagement du territoire et à l'action régionale, le 6 octobre 1997.

La commission spéciale du Plan et le rapporteur remercient vivement ces personnalités pour le précieux concours qu'elles ont apporté à leurs réflexions.

Le rapporteur adresse également ses vifs remerciements aux autres personnalités qu'il a personnellement rencontrées au cours de ses travaux.

AVANT-PROPOS

SPÉCIFICITÉ ET ACTUALITÉ DE LA PROSPECTIVE

Pourquoi ce sujet « *prospective, débat, décision publique* » aujourd'hui ? Cette question préalable n'est pas superflue et amène à préciser la notion de prospective.

De prime abord, il peut sembler paradoxal de s'intéresser aujourd'hui à la prospective. En effet, cette démarche - on adoptera ce terme par commodité, sans chercher à trancher si elle s'apparente à une technique ou à un art, si elle constitue ou non une discipline du savoir - après avoir connu ses heures de gloire et avoir été illustrée par quelques personnalités célèbres, apparaît délaissée et, c'est un comble pour une démarche qui a vocation à regarder le futur, pourrait presque passer pour désuète !

Un examen plus attentif invite toutefois à se demander si ce qui a perdu de l'actualité, ce qui a perdu de la validité, ce ne sont pas des démarches apparentées à la prospective - et avec lesquelles on peut, dans une analyse rapide, la confondre - ou qui n'en représentent qu'un aspect.

Une première conception voudrait chercher dans la prospective une **prévision**, autrement dit une vision prédictive de l'avenir. Dans un monde contemporain caractérisé par l'incertitude, une telle fonction serait précieuse et rassurante, mais apparaît précisément une ambition vouée à l'échec. Non qu'il n'y ait, comme par le passé, profit à examiner les indications que fournit l'extrapolation quantitative des données chiffrées, dont on dispose en nombre toujours croissant. Mais si l'on peut en tirer des tendances, n'est-ce pas en présupposant l'absence de ruptures ? Aussi bien la prospective telle que nous l'entendons, si elle n'a pas de prétention à être un instrument de stricte prévision, se veut précisément attentive aux ruptures possibles.

Selon une autre conception, la finalité de la prospective serait, en particulier dans la sphère de la décision publique, de contribuer à établir la **programmation** des grandes opérations d'aménagement et des investissements majeurs d'un pays. Le rapprochement est, ici, implicitement fait avec la **planification**, dont la prospective serait l'auxiliaire direct. Dans cette optique, la prospective serait l'apanage des pays vivant sous économie administrée, tandis qu'elle deviendrait inutile et inopérante dans l'univers d'économie de marché où nous nous situons nous-mêmes. Or l'on observe, au contraire, que c'est dans les pays dont l'orientation est la plus libérale que l'activité prospective est la plus intense. Ce qui montre que la prospective n'est pas réductible à la planification.

Pour mémoire, on rappellera encore une autre conception qui revient à assimiler la prospective à la **futurologie**, et cela en considérant l'extraordinaire multiplication et accélération des développements technologiques qui affectent tous les domaines de l'activité humaine. Assurément, le foisonnement technologique contribue à façonner les outils de l'humanité de demain ; mais

est-il imaginable d'en faire des facteurs exclusifs ou dominants des choix de société à opérer ?

Ainsi, la prévision et la planification, tout comme la futurologie, montrent leurs limites alors même que l'on attendrait davantage d'elles. Comme le souligne la saisine du Conseil économique et social, *«dans un monde incertain et instable, de nombreux facteurs semblent plaider pour des politiques publiques plus souples et plus conjoncturelles d'adaptation aux tendances et aux aléas d'évolutions économiques et sociales de plus en plus difficiles à prévoir et à anticiper : mondialisation, élargissement de l'Europe, démographie, urbanisation, technologies de communication, mode de production et de travail»*.

Or, d'une certaine manière, la prévision et la planification tendent à cadrer l'avenir, à le refermer sur un **probable** assorti du minimum de **jeu** ; face à l'avenir, elles procèdent par **affirmation** et par **prédiction**. A l'opposé, l'originalité qui sera ici revendiquée pour la prospective, c'est d'être une démarche de large ouverture à tous les **possibles** susceptibles d'advenir : à elle de clarifier ce qui est contraint - ce sur quoi on n'a pas prise - et ce qui est enjeu - ce sur quoi portent les choix -. Ainsi conçue, elle vise, modestement, à faire émerger des **questionnements**, mais qui soient les questionnements **essentiels**, au sens fort du terme. Dans cette mesure, la prospective n'a pas pour vocation prioritaire de présenter des solutions, des réponses, - encore moins **la** bonne réponse, supposée unique - mais d'identifier et de mettre en lumière les **finalités**, d'où découleront les choix.

Si un tel rôle est assigné à la prospective, alors la **décision publique** a, plus que toute autre, besoin de la prospective, étant donné l'ampleur des conséquences dont elle est porteuse pour la société et pour les citoyens.

D'autre part, la décision publique est sous l'emprise d'un univers de l'immédiateté. Enfermée dans des systèmes contraints complexes, soumise à des pressions partisans et catégorielles, affrontée à l'urgence, elle a du mal à s'affranchir de logiques purement de court terme. En réaction à cela, la prospective serait un moyen à la fois de prendre du recul et de s'ouvrir à une pluralité d'acteurs. Dans cet esprit, l'exercice de la prospective peut s'analyser comme un **effort d'intelligence collective**, un effort qui a sa place dans quelque contexte économique que ce soit, un effort d'une actualité permanente.

Cela étant, au-delà de l'examen de l'apport de la prospective à différents types de décisions publiques, il nous a semblé, conformément aux orientations de la saisine, que la réflexion menée dans ce rapport serait incomplète si elle n'incluait pas comme une problématique majeure la prospective de la décision publique. Car la décision publique elle-même ne saurait être considérée comme un invariant contraint ; elle aussi représente un enjeu et s'inscrit dans un champ des possibles traversé par la question du **débat public**, du **choix démocratique** et de l'intérêt général.

CHAPITRE I

ÉTAT DES LIEUX DE LA PROSPECTIVE

I - LA PROSPECTIVE, UNE DÉMARCHE ÉVOLUTIVE

A - SURVOL DE L'HISTOIRE DE LA PROSPECTIVE

Il est de tradition d'attribuer à Gaston Berger la paternité du mot « *prospective* ». Il emploie le terme pour la première fois en 1957 dans un article de la *Revue des deux mondes* et s'en sert pour désigner une démarche qui étudie les conséquences de nos actions passées et futures sur notre avenir. Mais, s'il définissait assez précisément cette nouvelle démarche, en revanche, il ne proposait aucune méthode pour la mettre en oeuvre.

Bien entendu, il n'est pas dans notre propos de dire que personne avant cette date ne s'était intéressé à l'avenir. Au contraire, l'histoire des civilisations montre que, depuis les temps les plus reculés, les sociétés recourent aux services de personnages censés prédire ou influencer l'avenir, du sorcier au devin, de la Pythie à Nostradamus, du prophète au futurologue. Ces fonctions et les pratiques associées sont, d'ailleurs, loin d'être révolues encore aujourd'hui.

Les décennies soixante et soixante-dix, correspondant à une période de croissance et de foi dans le progrès, ont constitué une sorte d'âge d'or de la prospective, marqué par de nombreux travaux de par le monde. On peut citer en particulier les « *Réflexions pour 1985* » menées en France en 1964 dans le cadre du V^e Plan, les travaux du Club de Rome (« *Halte à la croissance* », 1972) ou ceux intitulés « *Global 2000* », effectués aux Etats-Unis à la demande du Président Carter en 1980. Mais c'est en France, au moins en ce qui concerne l'Europe, que cette discipline s'est le plus développée, sans doute en raison de son origine française. Les travaux réalisés au cours de cette période sont nombreux ; pour plus de détails, on se référera utilement à l'étude du Conseil économique et social, dont Claude Cambus a été le rapporteur, consacrée à « *Prospective, planification et programmation dans l'Europe du marché unique* »².

Durant les années quatre-vingt, la prospective connaît une sorte de traversée du désert. L'intensification de la crise économique, la montée des incertitudes, les interrogations sur le progrès accentuent la prégnance du court terme et de la gestion dans l'urgence sous contrainte financière, ce qui rend difficile toute prévision comme toute politique à long terme et fait privilégier les stratégies adaptatives.

Aujourd'hui, la prospective semble de nouveau faire l'objet d'une attente, même si l'on peut penser que celle-ci s'est modifiée. Pour s'adapter à ce nouveau contexte, la prospective s'est elle-même transformée : à une prospective fondée sur l'extrapolation des tendances en cours, positionnée en amont et en éclairage

² JO avis et rapports du Conseil économique et social n° 13 du 18 juin 1994.

de la planification (on verra, d'ailleurs, plus loin que la planification a suivi une périodisation analogue à celle de la prospective) succède une prospective positionnée davantage comme apport de connaissance et comme réducteur d'incertitude, en rapport avec un environnement perçu comme particulièrement complexe et en changement rapide et permanent.

Les objectifs visés par la prospective ont connu une évolution correspondant à cette périodisation. Dans la première étape, les travaux mettaient l'accent quasi exclusivement sur les grandes tendances de fond, ce qu'il est convenu d'appeler les **tendances lourdes**, caractérisées par des champs d'influence, des lignes de force éminemment prévisibles ou considérées comme telles, s'imposant sur la durée comme autant de contraintes incontournables. Ainsi en va-t-il, par exemple, de l'évolution de la démographie, de la préservation de l'environnement et des ressources naturelles, des conséquences de la mise en concurrence mondiale...

Aujourd'hui, sans renoncer à cette approche, les travaux tentent aussi, dans une démarche complémentaire plus en accord avec le constat d'un monde changeant, de discerner les **signaux faibles**, les **faits porteurs d'avenir**, les éléments émergents annonciateurs d'inflexion, de tendances nouvelles, voire de **ruptures** et d'en appréhender les conséquences sur les évolutions à venir. On évoquera l'influence des innovations technologiques, les modifications des comportements et modes de vie... De plus, ces travaux s'enrichissent en élargissant leur domaine d'application, traditionnellement à dominante économique, au domaine du social.

B - TECHNIQUES DE LA PROSPECTIVE

La prospective est moins une discipline spécifique qu'une démarche de synthèse, pluridisciplinaire et globale qui comporte plusieurs phases, sur certaines desquelles nous reviendrons plus en détail dans la dernière partie du rapport :

- le recueil d'informations et la veille ;
- des travaux d'experts et leur confrontation ;
- le choix des idées-forces et des concepts structurants ;
- l'approfondissement (éventuellement par scénarios) ;
- la restitution et le débat.

Elle recourt à des techniques particulières qui sont utilisées souvent de façon complémentaire et choisies en fonction des situations et des problèmes posés. Ainsi, comme le précise plus loin le présent rapport, dans le cas d'un environnement et d'un monde stables, l'extrapolation est pertinente ; si l'on dispose de données formalisables, la modélisation peut être utile ; lorsqu'il y a des questions qualitatives, l'avis d'experts est intéressant...

1. La consultation d'experts

La première technique est la consultation d'experts. Elle est explorée au début des années cinquante aux Etats-Unis avec la mise au point d'une méthode appelée DELPHI. Celle-ci consiste en la consultation de divers experts par une

seule personne qui centralise tous les contacts et dialogue avec ces experts, en particulier ceux qui professent des points de vue extrêmes, ceci afin de dégager en quelques va-et-vient une position commune. Les résultats de cette méthode sont souvent décevants : le principe qui sous-tend son fonctionnement conduit à lisser les opinions, ce qui revient à éliminer les signaux faibles porteurs des inflexions et des changements de demain et à privilégier une position moyenne correspondant simplement au prolongement de la tendance.

2. L'extrapolation

La deuxième technique concerne les méthodes d'extrapolation ; on y rattachera la projection et la prévision, qu'on peut considérer comme relevant d'un principe identique mais plus quantitatif.

Extrapoler, c'est envisager l'avenir comme un prolongement du passé et du présent. Encore faut-il avoir une bonne connaissance des données retenues (leur choix n'est pas indifférent pour le résultat final) pour caractériser ce passé et bien discerner leur évolution.

En tout état de cause, les méthodes relevant de l'extrapolation présentent le même inconvénient que la précédente, à savoir que la continuité y prend le pas sur les ruptures. Pour pallier ce défaut, sans doute est-il possible de complexifier l'extrapolation en intégrant des éléments susceptibles d'infléchir la courbe. Néanmoins, l'exercice reste périlleux : quel élément choisir ? A quel moment situer sa prise en compte et le retournement de tendance associé ? Avec quel impact et quelle intensité ? Plus encore, comment convaincre de la pertinence d'évolutions à venir et non encore concrétisées ?

3. La modélisation

La troisième technique est la modélisation. Il s'agit d'une interprétation de la réalité qui a pour objet de caractériser un système et ses interactions avec son environnement. Elle doit prendre en compte le passé et en déduire des conséquences pour l'avenir mais, sous peine d'obsolescence rapide, elle demande à être réactualisée périodiquement.

Cette modélisation peut être très quantitative, en particulier pour tout ce qui entre dans le champ économique ou pour la démographie. Elle peut aussi être plus qualitative et s'intéresser aux jeux d'acteurs, aux forces et faiblesses d'une entité... Là encore, on perçoit la difficulté de l'entreprise si l'on veut aller au-delà du simple prolongement des tendances, tant dans le choix des indicateurs que dans celui des interactions retenues ainsi que dans la caractérisation des mécanismes de causalité à l'oeuvre entre ces divers éléments.

4. La méthode des scénarios

La méthode des scénarios essaie de pallier cet inconvénient récurrent en proposant précisément plusieurs scénarios d'avenir. Souvent, pour rester intelligible, on ne retient que trois versions, une première qualifiée d'optimiste, une seconde de pessimiste et une dernière de médiane - voire seulement les points communs à plusieurs de ces versions. Lorsqu'on ne retient qu'un scénario, le risque existe de verser dans une vision manichéenne, soit « rose », soit

catastrophiste. Ce qui conduit souvent à préférer la version médiane, la plus proche des simples prolongations de tendance et qui ne prépare pas à affronter les ruptures.

La méthode des scénarios permet aussi de caractériser de façon globale, synthétique et diversifiée un thème donné même si, pour rester utilisable et compréhensible, elle tend souvent à simplifier exagérément, à la limite du banal et de l'évidence, sans mettre à profit toute la richesse contenue dans la combinatoire des indicateurs retenus, lesquels sont d'ailleurs généralement en nombre limité.

5. La recherche-action

En dernier lieu, il paraît intéressant d'évoquer la recherche-action, bien que, traditionnellement, elle ne figure pas dans la liste des méthodes associées à la prospective. Il s'agit ici d'établir des coopérations entre, d'une part, des chercheurs porteurs de leur compétence spécifique dans un domaine donné, les sciences sociales par exemple, et, d'autre part, des acteurs de terrain détenteurs de leur savoir-faire pragmatique. Cela consistera, par exemple, à accompagner un projet de changement par la mise en oeuvre de procédures de suivi-évaluation pour faire émerger des savoirs et expertises nouveaux.

Un tel mode de fonctionnement en processus, inscrit dans la durée, où les échanges et les interactions sont stimulés en permanence, a l'intérêt d'établir un partenariat efficace où chacun enrichit ses connaissances et perçoit mieux les compétences et les contraintes des autres. Il permet aussi d'atténuer les contradictions entre théorie et pratique et de mieux gérer les oppositions entre le temps long de la recherche et l'urgence du quotidien, du court terme. Articulée à des réflexions théoriques et stratégiques plus globales, cette méthode représente un levier efficace pour la prise en compte effective des problèmes et donc pour l'évolution maîtrisée d'une entité donnée, une entreprise par exemple.

C - DIFFÉRENCES ET CONVERGENCES ENTRE PLANIFICATION ET PROSPECTIVE

Dans l'esprit de nombre de personnes, la prospective et la planification se confondent en une seule et même discipline qui est appelée... prospective ou planification selon les tendances hégémoniques des uns et des autres ! Nous considérerons ici que la planification et la prospective constituent deux démarches distinctes.

La planification présente une vision globale et cohérente de l'évolution d'une entité donnée, qui peut être un Etat, une région, une entreprise... dans le but de définir une stratégie, des objectifs quantifiés, un plan d'actions, des moyens et un calendrier ; elle peut même déboucher sur un contrat engageant deux ou plusieurs entités. Elle prend en compte la durée et définit des objectifs qui, pour être atteints, nécessitent des moyens eux-mêmes définis et déclinés en une programmation budgétaire pluriannuelle. Elle est donc de l'ordre du choix, de la décision politique, et est appelée à se concrétiser en actions.

La prospective, elle, est de l'ordre de la réflexion. Elle est censée se situer en amont de la planification et aider à la définition des concepts à retenir dans le cadre de celle-ci. Complémentaire de la planification, elle utilise tous les moyens

à disposition pour alimenter les constats, suggérer des innovations et éclairer la prise de décision. Mais elle a aussi, indépendamment de toute visée planificatrice, une spécificité intrinsèque, qui mérite d'être précisée.

D - SPÉCIFICITÉ ET APPORT DE LA DÉMARCHE PROSPECTIVE

Le futur est fortement orienté par des tendances lourdes très structurantes ; ceci légitime l'établissement de scénarios de continuité en rapport avec les tendances retenues, comme un moyen, et non comme un but, de construction d'une vision partielle d'une réalité potentielle parmi d'autres. La détection de signaux faibles porteurs des inflexions et ruptures à venir - sans pouvoir dire avec certitude lesquelles, ni à quel moment et avec quelle force - est difficile, aléatoire, incertaine tant que les phénomènes n'acquièrent pas une certaine densité ; mais elle doit être effectuée pour présenter là encore des réalités potentielles. C'est la condition pour disposer d'une perception de l'avenir crédible, susceptible d'influencer significativement les acteurs et de les faire ainsi participer à la construction de cet avenir - ou, pour le moins, à son infléchissement, tant il est vrai que nous sommes convaincus que l'avenir n'est pas prédéterminé. C'est dans cette mesure que la prospective trouve sa justification et sa place pour accompagner les différentes étapes du processus de décision.

Plus largement, la prospective peut être définie comme une acquisition de connaissances la plus étendue possible, construite, mise à disposition du plus grand nombre et favorisant l'imagination. Ainsi conçue, elle devient un sujet de débat où l'on s'intéresse, certes, aux possibles, mais aussi aux hypothèses retenues, qu'il s'agisse des visions de l'avenir, des indicateurs quantitatifs ou qualitatifs choisis, des contraintes ou prétendues telles, des marges de manoeuvre... On lui assigne, non pas d'asséner la vérité et d'indiquer les actions à mener, mais, en toute modestie, de dégager les liens, les articulations à l'oeuvre, de faire percevoir, de rendre intelligibles les problèmes qui se posent, les logiques souvent antagonistes qui existent, de montrer les difficultés, les interrogations, les doutes et les angoisses, mais aussi les bénéfices, les opportunités... Peuvent alors émerger des possibles intelligibles et argumentés : à charge pour les différents acteurs d'en discuter avec un maximum de transparence et sur des bases les plus communes possibles ; à charge ensuite pour les décideurs de décider ; à charge pour tous de suivre les conséquences des actions engagées pour permettre l'apprentissage et provoquer d'éventuels ajustements.

Car il est fondamental de noter que cette démarche ne trouve sa justification et son efficacité que dans la mise en oeuvre d'un processus d'échange permanent et réciproque et de construction continue entre la réflexion - une vision commune des avenir - et l'action - la décision, notamment la décision publique. Il s'agit, en d'autres termes, de se conformer au précepte « penser pour agir, agir pour penser », cela en plein accord avec l'idée qu'il ne saurait y avoir pour caractériser l'avenir une bonne réponse, définie une fois pour toutes. Le libellé de la saisine « *prospective, débat, décision publique* » prend ainsi tout son sens, tant il est vrai que la prospective prise isolément perd la plus grande partie de son utilité et même de sa réalité ; au contraire, cette démarche en processus permanent, qui

doit faire partie intégrante de la définition de la prospective, facilite la prise en compte, à défaut de les résoudre, du décalage et des contradictions entre le court terme de l'action et le temps long de la réflexion et de l'évolution.

Bien sûr, on exprime là un idéal-type : la réalité incontournable oblige à tenir compte des jeux de pouvoir, des positions de domination, des situations de dépendance. La complaisance de certains, la mauvaise foi d'autres ouvrent souvent le champ libre à l'opacité et à la manipulation déguisée sous les apparences de la communication. La sphère de l'expertise, du monde de la recherche à celui des consultants, n'échappe pas à ces tiraillements : l'expert pourra être en butte à l'hostilité des décideurs s'il est jugé trop indépendant, pas assez docile ; on pourra même lui demander, dans une étonnante confusion des rôles, de se substituer aux décideurs et de légitimer *a posteriori* des choix déjà pris en leur donnant une apparence d'objectivité - dont on sait, par ailleurs, qu'elle ne peut exister. Plus généralement, le positionnement politique, moral, religieux, social... engendre autant d'*a priori*, de valeurs, de pré-choix révélateurs de la subjectivité fondamentale, de la rationalité partielle, de l'absence de neutralité qui entourent les domaines de l'action et de l'analyse. On aura donc perçu aisément l'ampleur des difficultés de la pratique de l'exercice prospectif, d'autant que le besoin de croyance en un monde à venir parfait et stable reste fort et est alimenté, de bonne ou de mauvaise foi, par les détenteurs de certitudes de tous ordres.

Cette situation, faite de construction permanente dans un environnement imparfaitement maîtrisé, aux règles et aux régulations évolutives, souvent déviées ou opacifiées, interdit toute naïveté et toute illusion. Elle offre néanmoins à la prospective, entendue comme lien entre réflexion et décision, l'opportunité de contribuer à mieux organiser le débat démocratique par l'apport de connaissances qu'elle met à disposition du plus grand nombre. Ses vertus didactiques et mobilisatrices doivent conduire à faire mieux connaître, mieux débattre, mieux choisir, mieux évaluer - et, par là, à mieux construire l'avenir. Il n'appartient pas à la prospective de nous épargner les chocs et les crises. Mais, ne ferait-elle que nous informer de leur éventualité - et nous permettre, ainsi informés, de prendre à temps les mesures susceptibles d'en limiter le coût économique et social - elle aurait déjà amplement prouvé son bien-fondé et son utilité.

II - LES ACTEURS DE LA PROSPECTIVE

A - LES ACTEURS PUBLICS

1. Prospective et planification en France depuis 1946

En France, l'impulsion donnée aux travaux prospectifs est étroitement liée au développement de la planification nationale³. Il s'agit d'une impulsion étatique « *que la philosophie politique, le paysage institutionnel, les procédures de formation des politiques publiques* »⁴ permettaient.

Les premiers essais de l'exploration de l'avenir éloigné ont pris naissance dans le cadre de planification nationale conçu par Jean Monnet et accepté par le général de Gaulle dès décembre 1945. Ils se sont concrétisés par la création du Commissariat général du Plan en 1946 et l'adoption du I^{er} Plan de modernisation et d'équipement en 1947.

Planification et prospective ont en commun de prendre en considération le futur, mais avec deux différences importantes. D'une part, la prospective retient un éventail de facteurs plus variés que la planification. D'autre part, l'horizon temporel n'est pas le même : certes, la perspective à moyen terme de la planification quinquennale permet de corriger le caractère temporellement étroit de l'annualité budgétaire, mais elle peut se révéler insuffisante pour réfléchir à des projets à long terme ou, du moins, ceux dont l'impact se fait sentir au-delà de l'année terminale du Plan ; c'est l'apport de la prospective que de porter le regard au-delà des 4 ou 5 ans couverts en France par le Plan.

La fonction tout à la fois d'anticipation et de légitimation de la prospective, telle que la définissent les spécialistes de la planification néerlandaise - pays qui, avec la France, est celui dans lequel l'expérience planificatrice est la plus importante en Europe occidentale - peut se retrouver dans la plupart des Plans français.

Ses outils évolueront entre le recours à des modèles économiques à long terme (cf. le Worldscan du Bureau du Plan aux Pays-Bas) et à des logiciels spécifiques élaborés par des bureaux de consultants.

Son développement en France sera institutionnel, au travers de la planification, avec trois principaux «pères fondateurs», Gaston Berger, Jean Fourastié et Bertrand de Jouvenel, qui ont contribué à focaliser l'attention des décideurs publics sur l'avenir, au-delà de l'approche du long terme conçue exclusivement à partir d'agrégats macro-économiques.

Dans ce cadre général, quels ont été, tout au long des dix plans nationaux qui ont été adoptés de 1947 à 1992⁵, les liens entre prospective et planification ? Quatre types de Plans doivent être distingués, correspondant à quatre périodes :

³ Sources principales de ce chapitre : « *Histoire des Futurs* », Bernard Cazes (Seghers) ; « *50 ans de planification* », Commissariat général du Plan ; Étude du CES présentée par Claude Cambus en 1994 sur « *Prospective, planification et programmation dans l'Europe du marché unique* ».

⁴ Hugues de Jouvenel.

⁵ Le XI^e Plan n'a pas été soumis au vote du Parlement, le gouvernement issu des élections de 1993 préférant inscrire ses choix de politique économique dans un ensemble de lois quinquennales.

la reconstruction (1946-1961), la croissance (1962-1975), la crise (1976-1988), la planification stratégique (1989-1995).

1.1. Les Plans de reconstruction (1946-1961)

Les trois premiers Plans, auxquels vient s'ajouter un Plan intérimaire, ont essentiellement mis l'accent sur la reconstruction du pays au travers de sa modernisation et de son équipement.

Le I^{er} Plan ou Plan Monnet de modernisation et d'équipement (1947-1953) avait pour objectif de répondre à une situation de retard et de pénurie.

Le II^e Plan (1954-1957) comporte, comme le premier, des objectifs quantitatifs en matière de production. Il prend en compte davantage de secteurs et s'étend aux domaines des investissements publics, notamment des équipements scolaires et hospitaliers. Il marque la prise de conscience des planificateurs français que, même s'ils peuvent être qualifiés de « *descriptive futurologists* » (Ferkiss), ils ne se situent pas dans la même optique temporelle que les prospectivistes.

Le III^e Plan (1958-1961), qui a cherché à poursuivre la croissance dans un contexte en pleine mutation (ouverture des frontières, tensions inflationnistes, effets du baby-boom), sera le premier à introduire une dimension prospective dans les travaux de planification. Le Commissariat général du Plan a, en effet, élaboré avec le Service des études économiques et financières du Ministère des finances une projection économique sur la période 1955-1965 afin de « *mieux définir les objectifs du Plan qui, bien que limité à 5 ans, doit pourtant tenir compte des tendances sur une période plus longue* ».

Ainsi, le courant prospectiviste commence à s'affirmer en France à la fin des années cinquante au travers de ce III^e Plan. Selon Edgar Morin, il est à relier à « *la montée d'une nouvelle intelligentsia technicienne et scientifique (...), et l'influence, voire la mainmise de cette intelligentsia sur des centres de décision* ».

1.2. Les Plans de croissance (1962-1975)

Ils sont concomitants avec le décollage de la prospective, avec la seconde phase des études à long terme appliquées à la planification. Cette phase se signale par le caractère public donné aux rapports de prospective et surtout par le recours à des méthodes autres que les techniques de projection, alors que les exercices prospectifs antérieurs consistaient exclusivement en des projections de tendances à caractère macro-économique ne permettant pas d'éclairer des choix lourds de conséquences.

Le IV^e Plan (1962-1965), orienté vers la prospérité et le mieux-être social, (« *le partage du surplus* » selon les termes du Commissaire Pierre Massé, à qui l'on doit également l'expression « *le plan ou l'anti-hasard* »), avec des objectifs ambitieux (croissance du PIB de 6,5 % par an), a été, comme le III^e Plan, préparé dans le cadre d'une projection à 10 ans. La projection 1975, encore dessinée uniquement à partir d'agrégats macro-économiques, insistait notamment sur l'importance du choix d'un taux de croissance à long terme pour les travaux de planification.

La préparation du V^e Plan a, elle, constitué une étape importante dans l'intégration de la démarche prospective pour éclairer les choix publics aux conséquences majeures et irréversibles. Son artisan, Pierre Massé, a constitué un groupe d'experts indépendants, le groupe 1985, pour « *étudier sous l'angle des faits porteurs d'avenir ce qu'il serait utile de connaître dès à présent de la France de 1985 pour éclairer les orientations générales du V^e Plan* ». Le rapport qui en a été issu, « *Réflexions pour 1985* », connut un très grand succès. Parmi ses recommandations, celle concernant la création au sein de chaque grande administration d'une cellule de réflexion prospective associée à la réflexion économique a été suivie d'effet puisque la plupart des grands ministères ont cherché à disposer de moyens d'explorer l'avenir à long terme.

Le V^e Plan (1966-1970) a eu pour principal objectif de concilier essor industriel rapide et progrès social par un développement des équipements collectifs. Selon F.-X. Ortoli, le Commissaire, son rôle était d'annoncer avec clarté et force de conviction les évolutions inéluctables. Cette définition rejoint la conception de la prospective d'un récent Commissaire au Plan, J-B de Foucauld pour qui « *elle a pour mission d'améliorer la conscience qu'une société a de son devenir et d'accroître ses moyens d'action sur elle-même* ».

Les événements de mai 1968, tout en ayant perturbé l'exécution du Plan, ont néanmoins accru la prise de conscience de la nécessité de disposer d'études à long terme permettant de comprendre la dynamique sociale, d'où leur multiplication à l'occasion de la préparation du VI^e Plan.

Le VI^e Plan (1971-1975), qui est celui de l'impératif industriel, fait apparaître pour la première fois la notion de fonction collective, élargissant le champ de la planification des équipements collectifs.

Le premier choc pétrolier de 1973 et la récession qui s'ensuivit eurent pour effet d'entraîner pendant quelques années une baisse de la demande prospective pour la préparation des plans à moyen terme.

1.3. Les Plans de la crise : 1976-1988

Cette période se caractérise par une remise en cause de la planification et par le recul des études prospectives. La priorité absolue est la recherche des modalités de retour au plein emploi.

Le VII^e Plan (1976-1980), se situe dans une période de réelle remise en cause de la planification, compte tenu de la difficulté à anticiper l'avenir, dans un contexte de crises internationales majeures et de croissance mondiale très ralentie.

Le VIII^e Plan (1981-1985) traduit la mutation du rôle du plan : il devient stratège, « *le planificateur ne devant plus fixer des objectifs en valeur absolue. (...) Il doit préparer une stratégie en fonction de plusieurs scénarios d'avenir et jouer un rôle pédagogique pour faire évoluer le comportement des acteurs* » (Michel Albert). Il supprime, à la différence des plans antérieurs, toute projection centrale ; mais il n'a jamais été mis en application.

A la suite de l'élection de François Mitterrand, le gouvernement met en place le Plan Intérimaire (1982-1983), plan de relance par la consommation, qui

n'a pas le succès escompté. Par ailleurs, la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification instaure un dispositif institutionnel complexe, combinant une Commission Nationale de la Planification de 80 membres, un plan élaboré en deux phases, des programmes prioritaires d'exécution (PPE) héritiers des PAP (programmes d'actions prioritaires), des contrats de Plan signés entre l'Etat et les Régions, et entre l'Etat et les entreprises publiques.

Le IX^e Plan (1984-1988) entend réhabiliter le principe de planification tout en faisant évoluer ses méthodes. La technique du plan quinquennal à horizon fixe est conservée, mais dans une démarche décentralisée et contractuelle.

Parallèlement, la prospective régionale prend son essor, permettant de constater au niveau local que *«la prospective est un outil de concertation pour poser des questions que l'actualité immédiate ou les logiques décisionnelles habituelles ne permettent pas de poser [...] Il faut se donner des perspectives à l'horizon correspondant au moment où les équipements arriveront à maturité dans un univers de plus en plus gagné par le principe d'incertitude»* (Loinger).

Même si le caractère novateur de la prospective régionale n'est pas avéré, elle comporte en tous cas une dimension territoriale qui en complique la réalisation.

1.4. La planification stratégique : 1989...

Cette période se caractérise notamment par la reprise du recours à la prospective.

Le X^e Plan (1989-1992) présente les trois fonctions de la planification : **prospective**, avec pour le long terme le groupe de prospective *«Horizon 2000»*, et son rapport *«Entrer dans le XXI^e siècle»* ; **prévisionnel à moyen terme**, avec le groupe *«Perspectives économiques»* associant diverses équipes de prévision ; **concertation**, au sein de dix commissions horizontales élargies à l'Europe.

Le projet de XI^e Plan, initialement prévu pour couvrir la période 1993-1997, ne sera pas adopté par le gouvernement issu des élections de 1993. La crise de la planification française devient patente, malgré le renouvellement de l'exercice de contractualisation régionale (troisième génération des contrats de plan : 1994-1998) et l'existence des contrats de ville. D'une certaine manière, on peut considérer que les Plans de crise ont été l'amorce de la crise du Plan lui-même, à mettre en relation avec la complexification de l'économie (qui lui fait perdre de son efficacité, voire atteint le crédit qu'on lui accorde) ainsi qu'avec l'échec des économies planifiées.

Aujourd'hui, se font à la fois sentir le besoin d'une réforme de la planification et la prise de conscience d'une sous-utilisation de la prospective dans les choix stratégiques, surtout dans les domaines subissant des mutations profondes (secteur urbain, bancaire, nouvelles technologies, média...). Dans ce contexte, une «refondation» du Plan devrait donner toute sa place à la dimension prospective.

2. Prospective et prévision économique

Prospective et prévision économique (entendue selon l'approche quantifiée classique) sont deux concepts qui se sont nourris l'un l'autre, même si la prévision a été plus présente dans l'administration.

L'interrogation sur le long terme a commencé en France avec les interrogations économiques. Celles-ci se sont fondées sur les projections macro-économiques des Services économiques et financiers du Ministère des finances. Ces services, devenus en 1965 une direction autonome, la Direction de la Prévision, ont utilisé les études statistiques de l'INSEE (créé en 1946), puis, plus tard, celles d'organismes tels que le BIPE, l'OFCE.... On leur doit des réflexions à très long terme, reconnues pour leur grande qualité, comme celles du groupe 1985 pour la préparation du V^e Plan.

Selon Michel Godet, la brutalité des modifications de l'environnement économique international depuis vingt-cinq ans a été à l'origine de la crise de la prévision, qui a elle-même favorisé l'essor de la prospective. Celle-ci est aujourd'hui un outil de cohérence au service de la décision publique (H. Guaino), au même titre que la planification spatiale, la programmation des investissements publics, l'évaluation des politiques publiques. Elle diffère radicalement de la prospective des années soixante, qui pouvait s'inspirer des hypothèses des prévisionnistes, alors fiables au-delà du strict court terme car opérant dans un contexte de croissance continue.

La prévision, approche sectorielle, donnant la primauté au quantifiable, selon un principe de continuité, a souffert ces dernières années de l'effet «GIGO» (Garbage In, Garbage Out) : quelle que soit la sophistication des modèles de simulation économétriques, les prévisions ne valent jamais que ce que valent des hypothèses. Celles-ci ont été longtemps fondées sur des phénomènes considérés comme pérennes ; or, cette pérennité est remise en cause dans un monde totalement ouvert et en mouvement très rapide. Elles ont cependant le très grand intérêt de fournir un cadre de réflexion à long terme.

La prospective, pour sa part, prenant en compte un très grand nombre de variables, tant qualitatives que quantitatives, peut établir des scénarios tendanciels, intégrant des facteurs de discontinuité et de rupture. Elle permet d'intégrer les «variables molles», c'est-à-dire celles rendant compte des dynamiques sociales, qui, par nature, échappent aux modèles de prévision. Elle permet ainsi de dépasser les strictes positions d'adaptation et d'avoir, par la définition d'objectifs volontaristes, une maîtrise, partielle mais effective, de l'avenir.

En tout état de cause, il serait vain d'opposer prévision et prospective et aucune des deux approches ne disqualifie l'autre. Elles ont connu un développement parallèle, avec pour commune ambition l'éclairage des conséquences futures des changements - hypothétiques - qui auront des conséquences sur l'action publique. Elles constituent deux démarches complémentaires, l'une centrée sur les facteurs quantitatifs, prolongeant des tendances actuellement observables, l'autre sensible aux changements de paramètres et aux mutations qualitatives. Et l'une comme l'autre connaissent leurs

limites : « *même avec les modèles les plus perfectionnés, il y a toujours quelque chose à deviner* » (B. de Jouvenel).

3. Les grands organismes nationaux

Le mode le plus habituel de recours des organismes publics à la prospective est celui de l'auto-commande : nombre d'entre eux génèrent en leur sein la demande qu'ils s'appliquent ensuite eux-mêmes à satisfaire en tant que prestataires.

3.1. Le Commissariat général du Plan

Créé en 1946, le Commissariat général du Plan a pour mission fondamentale d'éclairer les choix publics. Il emploie environ 150 personnes.

Ses activités s'organisent autour de trois fonctions :

- la **concertation**, par le biais de groupes de travail et de commissions qui réunissent acteurs économiques, sociaux et syndicaux ;
- la **prospective**, avec des études d'intérêt général pour l'avenir de la Nation et le cadrage des politiques de l'Etat ;
- l'**évaluation des politiques publiques** et des contrats de Plan entre l'Etat et les Régions.

En 1996-1997, les travaux du Commissariat général du Plan portaient sur les thèmes suivants :

- « *Action publique et territoires* » : le Commissariat a assuré le pilotage des travaux du groupe de réflexion prospective intitulé « *Cohésion sociale et territoires* » qui avait été mis en place dans le cadre de la préparation du Schéma national d'aménagement du territoire ; un rapport final a été publié en septembre 1997 ;
- « *Emploi, formation professionnelle, relations professionnelles* » ;
- « *Protection sociale, aide sociale et action* » ;
- « *Urbanisme, habitat et logement* » : le service des Affaires sociales du Commissariat a participé aux réunions du Comité interministériel des villes et suivi l'élaboration du Pacte de relance pour la ville ; il a poursuivi un important travail préparatoire en vue d'un programme interministériel de prospective sur la question urbaine et le devenir des villes ;
- « *L'avenir de la politique agricole commune à l'horizon 2010* » ;
- « *L'évaluation de la politique de la montagne* » ;
- le groupe « *Energie 2010-2020* » est chargé d'élaborer des scénarios de demande d'énergie en France aux horizons 2010 et 2020 ;
- la demande touristique ;
- « *Information, communication et société* » ;
- rédaction d'un rapport sur le système bancaire français ;

- une réflexion est engagée sur la détermination et la révision du taux d'actualisation devant être retenu dans les calculs économiques publics ;
- un rapport provisoire a été remis en juillet 1997 par un groupe de travail chargé d'élaborer des scénarios d'évolution des institutions européennes ;
- trois groupes de travail ont été créés sur les problèmes méditerranéens ;
- le Commissariat a poursuivi ses réflexions sur la transformation du système productif, en publiant un rapport et en tenant un colloque sur les questions industrielles.

Le budget voté en 1997 qui intègre ceux du CEPPII et du CSERC est de 95,6 millions de francs, la partie « *crédits d'études, de recherches et évaluation* » est de 12 millions.

Le Commissariat général du Plan bénéficie du concours d'organismes associés : le CEPPII (Centre d'études prospectives et d'informations internationales), le CEPREMAP (Centre d'études prospectives d'économie mathématique appliquées à la planification), le CREDOC (Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie).

Il s'appuie également sur les travaux de deux organismes, qui bénéficient de subventions inscrites à son budget : l'IRES (l'Institut de recherches économiques et sociales au service des organisations syndicales représentatives des travailleurs), et l'OFCE (l'Observatoire français des conjonctures économiques).

Il abrite enfin deux institutions indépendantes : le CSERC (Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts) et le CSE (Conseil scientifique de l'évaluation).

3.2. Le CEPPII (Centre d'études prospectives et d'informations internationales)

Rattaché au Commissariat général du Plan, le CEPPII est un organisme public d'études et de recherche en économie internationale, qui rassemble une cinquantaine de permanents dont environ trente économistes.

Ses missions consistent à :

- apporter son expertise aux acteurs publics, à ceux des entreprises ainsi qu'aux partenaires sociaux ;
- entretenir des relations de travail avec les principales administrations économiques françaises, avec d'autres institutions publiques et avec les entreprises ;
- contribuer aux travaux du Plan ;
- contribuer à une présence active des recherches françaises dans les débats internationaux de politique économique.

Ses principaux domaines de recherche concernent :

- les questions monétaires et financières ;

- le commerce international et bases de données ;
- les pays en transition et pays émergents.

Le budget alloué en 1997 est de 21,6 millions.

3.3. *Le CSERC (Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts)*

Rattaché au Commissariat général du Plan, le CSERC, qui succède au CERC (Centre d'étude des revenus et des coûts) a été créé par la loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle du 23 décembre 1993. Il rassemble une quinzaine de personnes.

Il a pour missions :

- de contribuer à la connaissance des revenus et des coûts de production et des liens entre l'emploi et les revenus ;
- de formuler des recommandations de nature à favoriser l'emploi.

3.4. *Le CREDOC (Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie)*

Créé en 1953, le CREDOC, avec une soixantaine de collaborateurs, analyse et anticipe le comportement des individus dans leurs multiples dimensions : consommateurs, agents de l'entreprise, acteurs de la vie sociale. Il a mis en place depuis 1978 un dispositif permanent d'enquêtes sur les modes de vie, opinions et aspirations des Français et s'est spécialisé dans la construction de systèmes d'information, les enquêtes quantitatives *ad hoc*, les enquêtes qualitatives par entretien et l'analyse lexicale.

Il comporte cinq départements :

- conditions de vie et aspirations des Français ;
- prospective de la consommation ;
- dynamique des marchés ;
- évaluation des politiques sociales ;
- évaluation des politiques publiques.

Le budget voté en 1997 s'élève à 5,43 millions de francs.

3.5. *Le CEPREMAP (Centre d'études prospectives d'économie mathématique appliquées à la planification)*

Le CEPREMAP est un centre de recherche, né en 1967 de la fusion du CEPREL et du CERMAP. Il regroupe trente personnes.

Il s'intéresse principalement aux domaines suivants :

- la théorie économique formalisée, les problèmes d'allocation, d'incitation et d'assurance, les formes de la concurrence et les fondements micro de la macro-économie ;
- la modélisation macro-économique ;
- l'analyse du changement technique, institutionnel et social.

Son budget pour 1997 est de 7,54 millions de francs.

4. La prospective dans les différentes administrations

L'administration a besoin de prospective parce qu'elle a besoin d'inscrire son action dans la durée. La réflexion sur la prospective est donc aujourd'hui présente dans tous les ministères. On citera quelques exemples marquants de cette démarche, sans prétendre à l'exhaustivité.

4.1. L'INSEE (Ministère de l'économie et des finances)

L'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) créé en 1946, rassemble, traite, analyse et diffuse les données statistiques relatives à l'économie et à la société.

L'INSEE coordonne le système statistique public français et participe à l'espace statistique européen. Il assure une fonction d'enseignement supérieur par l'intermédiaire du groupe des écoles nationales d'économie et statistique.

L'INSEE réalise de grandes opérations statistiques telles que les recensements de population ou l'inventaire des équipements et services des communes. L'ensemble de la production statistique donne lieu à des analyses et des études qui couvrent les différents domaines du champ économique et social. L'INSEE élabore et diffuse régulièrement des diagnostics conjoncturels, ainsi que des prévisions de moyen terme. C'est, enfin, à l'INSEE que revient la charge d'assurer la cohérence des travaux du système statistique public.

4.2. La Direction de la Prévision (Ministère de l'économie et des finances)

Au sein du ministère de l'Economie et des finances, la fonction centrale de la Direction de la Prévision est d'assurer les tâches d'analyse et d'évaluation permettant une préparation rationnelle des décisions. Son organisation s'articule autour de deux missions : la prévision et le conseil. Ainsi, elle établit à l'attention des décideurs une prévision de la situation de l'économie française à un horizon de 18 mois à 2 ans. Sa compétence en matière de projections économiques la conduit à procéder à des exercices à moyen-long terme. Par ailleurs elle fournit des analyses économiques, des simulations, des conseils, des expertises et des recommandations sur tous les domaines susceptibles d'aider les décideurs publics.

Elle est composée de quatre sous-directions :

- la sous-direction A se consacre aux synthèses macro-économiques et financières. Elle produit plusieurs fois par an des prévisions détaillées sur l'ensemble des aspects de l'économie française ;
- la sous-direction B suit l'économie internationale et les relations de la France avec l'extérieur ;
- la sous-direction C joue le rôle de centre d'analyse et d'expertise du ministère sur les questions micro-économiques et sectorielles ;
- la sous-direction D se consacre à la prise en compte de l'effet des finances publiques sur les évolutions économiques.

4.3. La cellule recherche et prospective de la DGAFP (Fonction publique)

Créée en 1991, elle recense auprès des bureaux les questions qu'ils se posent par rapport aux évolutions prévisibles de leurs missions. Le cadre de réflexion est vaste : l'évolution des métiers dans la fonction publique, la présence française dans les organisations internationales, la maîtrise des effectifs, la formation de l'encadrement supérieur, les conséquences des réorganisations administratives...

4.4. Le Centre de prospective et d'évaluations du ministère de la Défense

Ce centre est créé en 1964 pour orienter rationnellement les programmes d'armement à long terme. Depuis cette création, le CPE a pris l'appellation de GROUPES (Groupe de planification et d'études stratégiques) puis, en 1992, de DAS (Délégation aux affaires stratégiques) et d'autres cellules de prospective ont vu le jour au sein du Ministère (DPSA, FED...). Les thèmes abordés par la DAS sont divers : analyse des conditions géopolitiques des conflits futurs, liens entre évolution technologique et stratégies de défense, la sécurité en Europe...

4.5. La mission d'économie, prospective et stratégie du Ministère de l'équipement

Créée en 1992, cette mission s'intéresse à cinq grands thèmes socio-économiques : où va l'Etat ? ; infrastructures, réseaux et territoires ; nouvelles données économiques ; villes de demain ; changement de sens. Son objectif est d'essayer de déplacer le regard des responsables sur leurs pratiques quotidiennes en leur apportant des réflexions structurées à peu près lisibles. Au-delà de la fonction «pédagogique» évoquée ci-dessus, trois études ont été lancées, avec des consultants à l'appui des groupes de travail ; elles posent des questions telles que : comment ont fonctionné l'urbanisme opérationnel et l'aménagement jusqu'à une période récente ? Pourquoi sont-ils en crise ? Et quelles pistes peuvent être approfondies pour trouver des issues ?

On rappellera enfin que, pendant dix ans (1982-1992), le Ministère de la recherche et de la technologie a disposé d'un Centre de prospective et d'évaluation (le CPE) qui s'est, entre autres, signalé par un livre célèbre : «2100, l'odyssée de l'espèce». De même, au Ministère de l'éducation nationale, de 1987 à 1997, la Direction de l'évaluation et de la prospective a eu pour fonction d'initier des scénarios dont les principes constitutifs se retrouvent dans des exercices de projections à court-moyen-long terme des effectifs d'enseignants et d'enseignés. Son travail s'est caractérisé par l'utilisation concrète qui en a été faite, en particulier pour contribuer aux éclairages budgétaires. Des études à plus long terme y ont également été menées, notamment sur les besoins du monde économique par rapport à la formation.

5. La prospective au niveau territorial

La prospective régionale ou locale se réfère à la prospective d'un espace donné (ville, vallée, bassin d'emploi, département ou région). L'impulsion première de la DATAR est relayée par des Conseils régionaux ou CESR ;

progressivement une demande locale se fait aussi jour, notamment dans les domaines de l'environnement, de l'habitat et de la lutte contre l'exclusion.

Depuis 1990, une réflexion prospective sur l'avenir du territoire français à l'horizon 2015 est menée à l'initiative du Ministère en charge de l'aménagement du territoire. La DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale) a lancé la prospective régionale pour trois motifs :

- l'aménagement du territoire implique, par nature, une vision à long terme et la nécessité d'anticiper ;
- les prochaines années doivent voir des transformations importantes de notre géographie, notamment avec la constitution d'un «territoire» européen ;
- l'aménagement du territoire relève désormais de différents niveaux de compétences : l'Europe, l'Etat, les régions, les collectivités locales...

Plusieurs groupes de travail, sous l'égide de la DATAR, répondent aux attentes et demandes des régions en matière de prospective, essentiellement sur les sujets suivants :

- les territoires et les populations ;
- les industries, services et territoires en France et en Europe ;
- les transports et les nouvelles techniques d'information et de communication ;
- le rééquilibrage possible entre désertification et surconcentration ;
- le fonctionnement économique des villes et l'avenir des espaces ruraux ;
- les institutions et territoires ;
- l'environnement et l'aménagement du territoire.

Parallèlement à cette action, une réflexion prospective interrégionale réunissant des élus, des représentants de groupes socioprofessionnels, d'associations diverses, des administrations et des habitants, ainsi que des représentants de PME/PMI, de grands groupes industriels, des universités et des experts s'est mise en place depuis 1990. Cette démarche a ses fondements dans la préparation des contrats de Plan Etat-Régions et dans la décentralisation : les collectivités territoriales deviennent, en effet, des centres de décisions à qui incombe la mission de maîtriser le destin de leur territoire. Cette réflexion prospective interrégionale a en charge les demandes prospectives des régions du Grand Nord, de la Façade atlantique, du Grand Est, du Bassin parisien, de la région Euro-lyonnaise, du Massif central et de l'espace méditerranéen au travers de clubs de prospective régionale et locale.

Par ailleurs, des études prospectives à caractère régional ont vu le jour comme «*Limousin 2007*», «*Rhône-Alpes : une prospective*». Des démarches comparables sont en cours à Lyon, en Ille-et-Vilaine, en Aveyron, en Languedoc-Roussillon, en Poitou-Charentes, en Alsace...

Les demandes de recherches des différents acteurs régionaux et locaux sont variées :

- connaître les effets des mutations économiques, sociales, technologiques et culturelles des régions, au niveau du territoire mais aussi dans un contexte européen et international ;
- identifier les facteurs d'évolution pour décliner des stratégies de développement et d'aménagement des régions ;
- recenser quelles activités productives développées ou soutenir (le lien entre activité agricole et activité industrielle, la compétitivité et la productivité des entreprises) ;
- connaître la capacité de la région à former et préparer les jeunes et les actifs à de nouveaux métiers ;
- s'attacher à aménager l'espace (infrastructures, maillages entre les unités urbaines, question du rural...), voir comment peut évoluer l'accessibilité de la ville (sa position sur les réseaux) et comment créer des solidarités régionales (avec les centres villes, les arrière-pays...) ;
- savoir comment prendre en compte la question de la qualité de la vie dans la région et des conditions de vie des ménages (la démographie, les comportements économiques, les revenus et la consommation, le logement et l'accueil des populations, les comportements spécifiques, l'environnement et les loisirs...) ;
- s'attacher à garder et attirer les jeunes, les élites scientifiques, les entrepreneurs, les talents de la culture et des arts, étudier comment maintenir une cohésion sociale et spatiale entre les différentes populations des villes...

L'énoncé de ces multiples questions est révélateur de l'utilité de la recherche prospective en préalable à toute action liée à l'aménagement d'un territoire, à quelque niveau que ce soit.

B - LES ENTREPRISES

1. De nouvelles interrogations face au futur

Au cours des dernières décennies, les entreprises ont connu une accélération des transformations économiques, techniques et organisationnelles. La mondialisation, la complexité, les sciences cognitives... ont fait irruption dans le champ de l'entreprise, ce qui n'est pas sans conséquence sur la manière dont l'entreprise pense le futur.

Si la prospective est de plus en plus à l'ordre du jour dans les entreprises, c'est pour trois raisons principales :

- tout d'abord, le besoin s'est fait progressivement sentir d'assouplir les approches en termes de planification : il s'agit de mieux prendre en compte l'incertitude de manière à accroître la réactivité des entreprises aux évolutions de leur environnement et d'élargir le champ des possibles de manière à stimuler l'innovation ;

- par ailleurs, dans le domaine technique des analyses de produits et de marchés, les entreprises en sont venues à développer la veille stratégique ;
- enfin, un troisième besoin s'est développé, celui de forger un projet pour l'entreprise et son personnel, projet qui n'a de chances de se concrétiser que s'il est fédérateur en faisant mieux prendre conscience des enjeux et opportunités offertes à la firme.

Aujourd'hui, l'utilisation de la prospective par les entreprises a, pour l'essentiel, une triple visée : stratégique, de prospection de marchés ou de recherche d'innovations.

2. Les champs prospectifs

Les secteurs qui recourent le plus traditionnellement aux méthodes prospectives sont situés dans l'énergie, les transports et moins fréquemment dans les industries de base. Les industries d'équipement, un peu en retrait, sont surtout intéressées par la prospective technologique. Enfin, la pratique de la prospective est encore peu répandue dans les industries de consommation courante.

La demande des entreprises en matière de prospective couvre différents champs. Il serait hors de propos d'en dresser ici la liste exhaustive ; on se contentera de donner un aperçu représentatif des domaines où la recherche et la réflexion sont avancées :

- identifier les ruptures et repérer ce qui est de nature à influencer le devenir de l'entreprise. Pour cela, il s'agit de mettre en place une méthodologie de l'observation et de veille dans les secteurs technologique, sociétal, commercial, concurrentiel, législatif, géographique et géopolitique ;
- prendre en compte les dimensions macro-économique, sectorielle, géographique et fonctionnelle en déclinant différents thèmes comme actuellement l'environnement, l'internationalisation et la préservation ou la création d'emplois ;
- étudier ce qui se passe à l'extérieur dans les autres entreprises françaises, sur le marché mondial et dans d'autres secteurs d'activité ;
- s'interroger sur ce que sera le métier de l'entreprise à l'horizon 2000-2010 et, à ce titre, s'intéresser à des thèmes divers : l'environnement socio-économique global, l'évolution technologique, les grandes évolutions de l'entreprise et leur incidence sur les métiers, le management et la politique des ressources humaines ;
- connaître le champ politico-économique dans lequel se situe l'entreprise, notamment dans le cadre de l'intégration européenne ; envisager l'impact social que pourraient avoir les changements introduits par le cadre institutionnel européen ;
- s'intéresser également au recrutement et aux compétences dont l'entreprise aura besoin dans les années à venir, et notamment déterminer comment faire évoluer les ressources internes alors que les changements en termes de besoin de formation, d'employabilité et de

management doivent aussi coïncider avec les aspirations des salariés et les évolutions concernant les modes de gestion du temps et d'organisation du travail.

Ainsi la demande des entreprises en termes de prospective, à travers de grands thèmes transversaux, vise à pouvoir dégager une multiplicité d'avenirs permettant la prise de décisions concrètes.

3. La prospective interne

Pour l'entreprise, faire elle-même de la prospective ne constitue pas une obligation et la pertinence d'un chantier prospectif se pose en permanence. Actuellement, la pratique de la prospective reste limitée, en France, aux grandes sociétés, dont seulement un petit nombre disposent en interne d'une cellule prospective (toutefois une authentique orientation prospective se rencontre aussi dans des services d'études stratégiques ou d'études socio-économiques).

Dans ces entreprises, la pratique de la prospective répond généralement à des objectifs divers :

- l'alimentation de la réflexion stratégique ;
- la diffusion d'une culture à l'intérieur de l'entreprise ;
- l'approfondissement de la connaissance des alternatives technologiques.

Pour certaines entreprises, la prospective est avant tout «un mode de pensée». Pour d'autres, il s'agit d'une activité ayant des missions définies. Pour la plupart, la pratique de la prospective s'impose comme le désir de sonder l'avenir, de percevoir les enjeux et les investissements à long terme.

On constate que c'est surtout dans les entreprises du secteur des transports et de l'énergie que la préoccupation de la prospective est la plus ancienne et la plus développée. On citera, en particulier, EDF, ELF Aquitaine, Shell, la SNCF, la RATP⁶. L'intérêt de ces entreprises, majoritairement de grande taille et du secteur public, pour la prospective ne saurait étonner : elles ont pour caractéristique commune de s'inscrire dans des rythmes de temps longs. En effet, le choix et la programmation de leurs investissements suppose une vision à long terme des besoins économiques et sociaux ; la réalisation-même des infrastructures et équipements qui leur sont nécessaires est affaire de plusieurs années et leur durée d'utilisation se compte par dizaines d'années.

Le contenu de l'activité prospective est relativement différent d'une entreprise à l'autre mais la démarche vise bien à mettre en place une vision à long terme pour éclairer des choix de court, moyen et long terme.

L'organisation actuelle des services de prospective, les méthodes et outils utilisés apparaissent assez similaires d'une entreprise à l'autre. Ainsi, l'entité prospective est aujourd'hui presque toujours rattachée à une Direction de la stratégie et du développement. En outre, on doit noter que le sens et le but de la

⁶ Pour sa part, la RATP a développé au début des années quatre-vingt une activité prospective urbaine marquée par une ouverture aux sciences sociales et un travail en réseaux avec le monde de l'Université et de la Recherche

prospective est bien dans la décentralisation de son exercice : il s'agit de faire partager le plus largement possible dans l'entreprise les résultats de la réflexion, de «répandre l'esprit de prospective».

Lorsqu'elles adhèrent à la démarche prospective, les entreprises sont naturellement amenées à agréger les points de vue concernant différents secteurs. Pour désigner la somme des prospectives «partielles», on parle de prospective stratégique, laquelle voisine avec la recherche-développement parmi les responsabilités du directeur scientifique.

Au sein de l'entreprise, il ne peut se créer de structure dédiée à la prospective que si des hommes le décident : le développement d'une démarche prospective a souvent pour origine la conviction d'un responsable. Celui-ci assoit sa légitimité à partir d'un réseau de compétences inter-entreprises. Vient-il à être appelé à d'autres fonctions, la survie des équipes devient incertaine. Car une structure prospective est, fondamentalement, fragile et éphémère : pour perdurer, elle a besoin d'acquérir une légitimité, de se faire reconnaître tant en interne qu'en externe, et... d'obtenir des résultats concrétisés par des innovations industrielles.

C - LES AUTRES ORGANISMES DE PROSPECTIVE

Les administrations comme les entreprises disposent, indépendamment de leurs ressources propres, d'une palette d'organismes spécialisés dans l'exercice de la réflexion prospective auxquels elles font appel.

1. Futuribles

Créé en 1960, le groupe *Futuribles* est une association internationale regroupant en son sein diverses sociétés d'édition et de conseil ainsi que des associations. Il a pour objectifs :

- D'entreprendre et de promouvoir toutes les activités permettant d'explorer quels sont les futurs possibles que recèle le monde contemporain, les enjeux majeurs liés aux tendances lourdes et émergentes d'évolution à moyen et à long terme, les choix et les stratégies qui peuvent être adoptés. Futuribles vise à informer et sensibiliser ses contemporains sur ces questions ;
- De contribuer par tous les moyens appropriés :
 - au développement de réflexions pluri-disciplinaires et prospectives, de concepts et de méthodes ;
 - à une meilleure appréhension des futurs possibles (fonction de veille géopolitique, économique, écologique, sociale...) ;
 - à l'instauration d'un «forum prévisionnel» permanent où peuvent être exposées et débattues les opinions avancées sur les évolutions possibles, les politiques publiques et les stratégies des acteurs face aux enjeux actuels.

2. Le BIPE (Bureau d'information et de prévisions économiques)

Le BIPE, société anonyme créée en 1958, propose une large palette de prestations, de la recherche de données économiques jusqu'à la recommandation stratégique.

Le cadre des interventions de BIPE est le conseil stratégique, la recherche de données et l'intelligence économique, l'évaluation de compétitivité et d'efficacité économique, les analyses macro-économiques et prévisions sectorielles ainsi que la prospective, les études de marché et le conseil en marketing.

Ses secteurs d'intervention sont divers : logistique et transports, technologies de l'information et de la productique, filière construction, industrie lourde et intermédiaire, environnement et gestion des déchets, télécommunications et média, santé et industrie pharmaceutique, emploi et formation, énergie.

3. L'OFCE (Observatoire français des conjonctures économiques)

L'OFCE, créé en 1981 par la Fondation nationale des Sciences politiques, a pour missions :

- d'étudier scientifiquement et en toute indépendance la conjoncture économique française, ses structures et son environnement extérieur, notamment européen ;
- d'effectuer des comparaisons avec les économies étrangères ;
- de formuler des prévisions à court, moyen et long terme.

Structuré en trois départements, le département des diagnostics, le département d'économétrie et le département des études, l'OFCE :

- étudie et analyse les conséquences des grands bouleversements qui se produisent dans le monde ;
- procède à des analyses détaillées de l'évolution de l'économie mondiale ;
- contribue à la recherche en économie et informe sur les développements de la pensée et des théories économiques ;
- suscite et favorise des échanges entre économistes français et étrangers.

4. L'IRES (Institut de recherches économiques et sociales)

L'IRES a été créé en 1982 par l'ensemble des organisations syndicales représentatives françaises avec le concours du gouvernement.

Il a pour mission d'apporter, en lien avec les organisations syndicales, des éléments d'appréciation et d'analyse sur l'ensemble des questions économiques et sociales. Pour ce faire, il regroupe une vingtaine de personnes : chercheurs, documentalistes et administratifs.

Pour la période 1995-1999, l'IRES développe un programme de travail de comparaison internationale autour :

- de projets spécifiques (l'emploi, le revenu salarial, la représentation des travailleurs) ;
- de projets transversaux (l'évolution à l'échelle internationale des problèmes du travail et du syndicalisme, le régionalisme commercial, la polarisation de l'économie mondiale et les performances nationales, la méthodologie de la comparaison internationale dans la sphère du travail, le paritarisme et ses enjeux).

Il a reçu, en 1997, une subvention de 18,16 millions de francs.

5. L'IFRI (Institut français des relations internationales)

Créé en 1979, l'IFRI, association reconnue d'utilité publique, s'est donné pour double mission d'étudier les grands problèmes de politique étrangère et d'encourager le débat d'idées et la coopération internationale.

Ses objectifs sont de :

- constituer un capital d'informations et de documentation sans cesse actualisé ;
- permettre de mieux comprendre un environnement international d'une complexité croissante ;
- contribuer à la sensibilisation de la société française aux problèmes internationaux ;
- faire connaître en France les préoccupations et les positions des acteurs internationaux ;
- présenter et expliquer les débats et les choix de la France à l'étranger.

Dans ses grandes lignes, le programme de l'IFRI pour les années à venir porte sur :

- la compréhension et l'analyse, globalement et dans chaque région du monde, des principales tendances politiques et économiques ;
- l'étude des moyens de renforcer la sécurité régionale (en Europe et au Moyen-Orient) et internationale (système de l'ONU, évolution du droit international) ;
- l'adaptation et le renforcement du système économique international.

En outre, l'IFRI ne néglige pas les grands problèmes globaux susceptibles de peser sur les relations internationales : explosion démographique, concentration des populations dans les villes, pauvreté, drogue, terrorisme, prolifération des armements, environnement...

6. Autres instituts

On mentionnera enfin divers organismes privés, dont la démarche procède davantage du marketing ou de la prévision économique que de la prospective proprement dite. A titre d'exemple, on en citera deux :

- Rexecode, société spécialisée dans l'analyse économique conjoncturelle ou de long terme ;

- Cofremca, société qui s'intéresse depuis quarante ans aux évolutions de la société et des modes de vie et qui fournit conseil et assistance en matière de conception et d'accompagnement de processus de changement.

D - L'UNION EUROPÉENNE

1. Les organismes

La préoccupation prospective, au niveau des institutions européennes, est partagée par de multiples organismes, dont le principal est la cellule Prospective de la Commission.

1.1. La cellule Prospective de la Commission européenne

La cellule Prospective de la Commission européenne a été créée en 1989 par Jacques Delors. Composée d'une douzaine de personnes, elle fonctionne comme un «bureau d'intelligence» chargé de proposer au Président de la Commission et au collège des Commissaires une vue des obstacles et des chances qui se présentent à court, moyen et long terme, pour l'intégration et l'unité politique de l'Europe. Lieu de synthèse et d'interdisciplinarité, elle sert de «liant» entre les différentes directions générales comme entre les différents «tempéraments» politiques.

La mission de cette cellule est de promouvoir la marche vers une union plus étroite des peuples, en identifiant les intérêts et les objectifs communs des États membres dans le long terme. Elle contribue à animer un réseau d'une douzaine de correspondants nationaux représentatifs de la diversité des sensibilités et des cultures présentes dans l'Union et à rendre visible la dimension du moyen-long terme au sein de la Commission.

La cellule a participé à l'élaboration d'un document intitulé «*Livre blanc : croissance, compétitivité, emploi : pistes pour le XXI^e siècle*», qui se prolonge aujourd'hui par le «*Pacte européen de confiance*». A l'heure présente, il y a tout un travail autour du scénario 2010, permettant d'associer une quinzaine de directions générales.

La cellule a, en propre, quatre grands chantiers de recherche :

- les questions d'identité et de citoyenneté au plan national et européen ;
- le rôle de l'Union européenne en tant qu'acteur international sur la scène mondiale ;
- l'évolution des modèles européens de société ;
- la «gouvernance», c'est-à-dire la manière, pour les gouvernements mais aussi dans les entreprises, de préparer et de mettre en oeuvre les décisions.

2. Les autres structures communautaires

Parmi les autres organismes qui, au sein de la Commission européenne, ont une activité prospective marquante, on citera :

- les cellules prospectives «sectorielles», rattachées aux diverses directions générales : informatique et télécommunications (DG XIII), économie industrielle (DG II) ;
- la DG XII, qui a une activité particulièrement importante dans le domaine de la stratégie technologique (programmes MONITOR-FAST, SPEAR, SAST, BRAIN...) et énergétique (programmes JOULE, environnement...). Elle rassemble également plus de 2 000 chercheurs dans huit instituts dont notamment l'IPT (Institut prospective technologique).

3. Les travaux

Avec environ vingt années d'existence institutionnalisée, la prospective européenne constitue un domaine de réflexion relativement récent mais vivace. Elle participe, aujourd'hui, à nourrir la réflexion et contribue à la prise de décisions (décentralisées, nationales ou communautaires) quant aux pistes et aux défis de l'Europe du XXI^e siècle.

Les thèmes sur lesquels travaillent les institutions européennes couvrent divers champs de recherche :

- *« l'émergence d'un nouveau système socio-technique (les économies développées s'engagent dans une transition vers une société post-industrielle, caractérisée par la montée des cols blancs, le rôle de la recherche comme facteur de production à part entière, la montée des technologies de l'information, le passage à une société des loisirs...) » ;*
- *« l'environnement comme enjeu majeur du XXI^e siècle (le monde sera plus peuplé, plus pollué et confronté à des risques technologiques) » ;*
- *« la mondialisation comme mouvement vers une planète unifiée (développement des technologies d'information sur une base planétaire, poids croissant des échanges, mondialisation des produits et des stratégies d'entreprises, évolution des modes de vie...) » ;*
- *« le nouvel ordre mondial (le système qui est en train de prendre forme est confronté à des facteurs d'instabilité nouveaux, à une défaillance des mécanismes de régulation traditionnels et à un certain déclin des grandes nations...) et l'interrogation sur le rôle futur des Etats ».*

D'autres questionnements, au niveau européen, sont apparus lors de la dernière Conférence intergouvernementale (en 1996) :

- *« comment prendre en compte la sécurité des personnes et la protection du territoire (alors que la drogue, le terrorisme et la criminalité ne connaissent plus de frontières..) ? » ;*
- *« comment organiser la lutte commune contre le chômage, l'exclusion et la discrimination, garantir une cohésion sociale et défendre un modèle social européen ? » ;*

- « comment soutenir l'initiative des entreprises, améliorer la compétitivité des secteurs industriels et agricoles, enrayer la disparition des petites entreprises ? » ;
- « comment protéger efficacement l'environnement, concilier croissance économique et protection de l'environnement ? » ;
- « comment transformer les activités de recherche scientifique et de développement technologique en réussites industrielles et commerciales ? » ;
- « quelles solidarités extérieures apporter à des pays et aux populations du tiers-monde, et comment mettre en place le processus d'élargissement de l'Europe sans remettre en cause les acquis communautaires existants ? » ;
- « comment préserver à travers la construction européenne la diversité culturelle nationale ou régionale ? » ;
- « comment soutenir les actions nationales en matière de santé (prévention, information, éducation...) notamment dans le cadre de la lutte contre le sida, le cancer, la toxicomanie... ? » ;
- « comment, dans le domaine de l'éducation, l'Union peut-elle permettre l'échange de savoir-faire, l'apprentissage des langues, la reconnaissance des diplômes... ? » ;
- « quel peut être l'apport communautaire en matière de garantie et d'amélioration des services d'intérêt généraux offerts aux consommateurs (harmoniser et développer les télécommunications, la poste, les transports, l'électricité, la radio et la télévision...) ? ».

L'approche sous-jacente à nombre de ces travaux est celle d'une visée de normalisation entre les différents Etats membres.

E - ASPECTS INTERNATIONAUX

1. Grandes institutions

1.1. L'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques)

L'OCDE, créée en 1961, regroupe actuellement vingt-neuf pays. Elle vise à offrir la possibilité aux gouvernements des pays membres de débattre entre eux des questions de politique économique et sociale. L'organisation actuelle a développé un ensemble d'instruments sur l'avenir à long terme et se livre à des «services» prospectifs à caractère mondial. Ainsi, plusieurs projets existent :

- le projet « *Interfuturs* ». A la fin de 1975, le conseil de l'OCDE a lancé un projet de recherche dit « *Interfuturs* », d'une durée de trois ans ayant pour thème « *l'étude de l'évolution future des sociétés industrielles avancées, en harmonie avec celle des pays en développement* ». Conçu comme un essai de prospective, *Interfuturs* présentait une série de scénarios comportant à la fois un « horizon » et

les cheminements possibles pour l'atteindre. L'approche se voulait globale et sur le long terme ;

- les « *Forums sur l'avenir* ». Ils sont organisés régulièrement et portent sur les perspectives à long terme de l'économie mondiale. Ce type d'exercice participe d'une prospective à caractère mondial. Son but est d'examiner les principaux développements de nature à influencer sur l'évolution de l'économie mondiale et des principales régions économiques au cours des années à venir. Les thèmes traités sont : les conséquences à long terme du soutien accordé par les gouvernements aux industries stratégiques, les problèmes liés à l'encouragement des éléments qualitatifs de la croissance, les répercussions économiques et sociales des tendances démographiques, l'avenir du service public, le concept de développement durable, en particulier dans sa dimension internationale.

1.2. L'ONU

L'Organisation des Nations Unies a été fondée en 1945 pour aider à stabiliser les relations internationales et pour asseoir la paix sur des bases solides. Elle compte aujourd'hui 185 Etats membres. Le budget de l'ONU (1,3 milliard de dollars en 1997) est financé par les quote-parts de ses Etats membres.

Plus qu'un mécanisme de maintien de la paix et qu'une instance de règlement des conflits, l'Organisation et les institutions qui lui sont rattachées mènent à bien des tâches extrêmement diverses qui touchent tous les aspects de la vie quotidienne dans le monde entier : survie et développement des enfants, protection de l'environnement, droits de l'homme, santé et recherche médicale, atténuation de la misère et développement économique, développement agricole et pêche, éducation, utilisation pacifique de l'énergie nucléaire, main-d'oeuvre et droits des travailleurs, démographie...

L'ONU ainsi que les organismes qui lui sont reliés se doivent également d'anticiper sur les problèmes qui peuvent se poser aux êtres humains dans le monde. Les récents travaux prospectifs de l'ONU portent sur des domaines variés tels que :

- le désarmement : quel mode d'arrêt dans la course aux armements et quelle réduction des arsenaux ?
- les conditions d'existence : comment combler l'écart grandissant entre les pays en développement, surpeuplés et avec des faibles revenus par habitant, et les pays riches ?
- promotion des investissements dans les pays en développement : quel esprit d'entreprise, quels efforts d'auto-assistance, quelle coopération industrielle, quels transferts de technologies, quelles industries rentables et respectueuses de l'environnement pour les pays en développement ?
- l'environnement ;

- les droits des marginaux : comment inciter les pouvoirs publics à tenir compte des besoins et de la contribution des groupes habituellement exclus du processus de prise de décisions, comme les personnes âgées, les jeunes, les sans-abri... ?
- les droits de la femme : quelle émancipation sociale, économique et politique des femmes, quelle amélioration de leur santé, quel renforcement de l'éducation et quelle promotion de leurs droits dans les domaines matrimonial et sexuel ?
- les conditions de vie : comment améliorer les conditions de vie dans les établissements ruraux et urbains et faire respecter le droit à « *un logement convenable pour tous* » ?

Liées à l'ONU par des accords spéciaux, les institutions spécialisées autonomes du système des Nations Unies élaborent des normes et des directives, aident à formuler des politiques et apportent une assistance technique ainsi que d'autres formes d'aide concrète dans tous les domaines de la vie économique et sociale.

Parmi celles-ci, on peut noter :

a) L'Unesco

L'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture a été créée le 16 novembre 1945. Elle compte 186 Etats membres.

L'Unesco fait campagne pour l'instruction universelle, le développement culturel, la protection du patrimoine naturel et culturel de l'humanité, la liberté de la presse et le développement de la communication.

Pour s'acquitter de cette mission, l'Unesco remplit cinq grandes fonctions :

- l'avancement, le partage et le transfert de connaissances en s'appuyant sur la recherche, l'enseignement et la formation ;
- l'action normative : élaborer, réviser, appliquer des « *lois internationales* » ;
- l'expertise apportée aux Etats membres pour leurs politiques et projets de développement ;
- l'échange : l'Unesco sert de centre de collecte et de diffusion mondiale de l'information spécialisée par l'écrit et la télématique ;
- la prospective : quelles éducations, sciences (naturelles, sociales et humaines), culture, communication pour demain ?

b) La Banque mondiale

Née de la conférence de Bretton Woods en juillet 1944, la Banque mondiale a pour objectif la réduction de la pauvreté. Après la reprise économique des années cinquante et la décolonisation, elle s'est progressivement spécialisée dans l'aide aux pays en développement pour combattre la pauvreté et s'engager dans la voie d'une croissance économique sans danger pour l'environnement. Au début des années quatre-vingt, elle a patronné des opérations portant sur la construction de modèles macro-économiques et sur l'avenir énergétique à long terme des pays en développement.

Aujourd'hui, dans le but de renforcer la capacité des pays à gérer le changement et les réformes économiques, la Banque mondiale a lancé des programmes prospectifs concernant :

- la valorisation du capital humain, la notion d'investissement dans l'individu ;
- la stratégie de lutte contre la pauvreté axée sur les besoins des régions et des pays ;
- l'intégration de la problématique hommes-femmes ou comment renforcer les capacités des femmes sur le plan économique, comment contribuer à améliorer les conditions et possibilités économiques pour les femmes et comment rendre les institutions mieux à même de promouvoir le bien-être et la condition de la femme ;
- l'économie internationale, la connaissance des marchés du travail et le développement dans le monde ;
- les stratégies d'éducation et les interventions en faveur des enfants ;
- les défis de la croissance démographique ;
- la prise en compte de l'épuisement et de la dégradation des ressources naturelles.

c) Le Fonds monétaire international

Créé officiellement le 27 décembre 1947 et comptant 181 Etats membres, le FMI facilite la coopération monétaire et le maintien de la stabilité financière internationale. C'est une instance où les pays peuvent en permanence se consulter et demander conseil ou assistance en matière financière. Alors que la Banque mondiale se concentre sur des aspects sectoriels (transport, énergie, commerce, agriculture...), le FMI se consacre à des aspects macro-économiques (budget, monnaie, change...). Le rôle du FMI s'est aujourd'hui accru dans le sens d'une plus grande intervention sur la structure productive et financière des économies par le biais de l'ajustement structurel.

Au niveau des programmes actuels de l'organisme, empreints d'un questionnement quant à l'avenir, on trouve :

- l'ajustement structurel dans les pays en développement : développement et endettement, ajustement et pauvreté ;
- l'aide aux économies en transition : la transition des pays de l'Est vers l'économie de marché, l'ex-URSS ;
- l'aide aux pays victimes d'attaques spéculatives sur leur monnaie.

d) L'OMC (Organisation mondiale du commerce)

L'OMC, créée le 1er janvier 1995, succédant au GATT, compte 131 pays membres. Elle est la principale instance traitant des questions de commerce international, pour faciliter les échanges extérieurs notamment des pays en développement.

Les accords de l'OMC visent trois principaux objectifs : favoriser autant que possible la liberté des échanges, poursuivre progressivement la libéralisation par voie de négociation, et instituer un moyen impartial de règlement des conflits.

Les dernières études de l'OMC, en matière de prospective, ont trait aux sujets suivants :

- le commerce et l'environnement ;
- le régionalisme ;
- le commerce et l'investissement ;
- l'impact de la libéralisation commerciale et du système multilatéral sur le développement et la croissance.

e) L'ONUDI

Autre agence de l'ONU, l'Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel (Vienne) mène des études prospectives sur l'avenir du développement économique et social des divers continents, avec la préoccupation de l'optimiser et de réduire les inégalités contemporaines.

2. Organisations non gouvernementales

2.1. Le Club de Rome

Le Club de Rome, créé en 1968, s'est fixé pour mission d'opérer comme un catalyseur international mais non officiel du changement. Sa démarche consiste à :

- adopter une perspective globale, à l'échelle de la planète, dans l'étude des problèmes et des situations ;
- penser globalement, en cherchant à comprendre en profondeur, la problématique mondiale ;
- concentrer les études et les recherches du Club dans une perspective à long terme.

Le Club de Rome est dirigé par un comité exécutif de 14 membres qui étudient les problèmes qui se posent au niveau du monde et déterminent les priorités et stratégies du Club. Il a produit récemment une prospective des vingt-cinq années à venir - à l'horizon 2020 - qui se veut optimiste. Il formule à ce propos deux options contrastées : ou bien l'Europe contemporaine s'appuie sur ses forces vives, bâtit l'Union Européenne et entreprend une «nouvelle Renaissance», ou bien elle s'enfonce dans son apathie, son égoïsme et ses disputes et va vers la catastrophe.

3. Les Etats-Unis

Trois approches marquent l'histoire de la prospective aux Etats-Unis :

- à la fin de la Seconde Guerre mondiale, les stratégies de défense sont à l'origine de la création de la célèbre Rand Corporation, à laquelle on doit de nombreuses méthodes de prévision et d'analyse stratégique ;
- dans les années soixante, le milieu intellectuel et universitaire s'est saisi de la question du devenir des sociétés. De cette époque date la

création d'une «*commission de l'an 2000*» composée de spécialistes des sciences de la nature et des sciences humaines, qui encouragera le progrès des connaissances relatives aux faits sociaux et le développement de méthodes de prévision ;

- enfin, le pouvoir exécutif éprouve le besoin de s'appuyer sur des travaux prospectifs. Ceux-ci sont menés par des commissions du Congrès qui assurent un rôle de veille scientifique et technique et mettent en place des institutions spécialisées.

L'une des caractéristiques de la prospective américaine - à l'intérieur de laquelle on distingue les «Futurists», qui se consacrent au long terme, et les «non-Futurists», qui lui font une part plus modeste - est d'être davantage tournée vers les faits de société, l'environnement, la santé et davantage inspirée par les sciences politiques, l'anthropologie et la sociologie. Il existe, bien sûr, des veilles techniques qui, elles-mêmes, incluent souvent dans leurs analyses les évolutions sociétales.

L'intérêt de certaines grosses entreprises américaines pour la prospective se marque par l'existence, en leur sein, de «bureaux de connaissance».

Enfin, on notera l'intervention, en amont des décisions, de professionnels de l'opinion publique susceptibles de renforcer la démarche prospective par des actions de lobbying.

4. Le Japon

Peu de documents existent sur la démarche prospective au Japon. Celle-ci, principalement centrée sur les questions techniques, tient une place importante dans les administrations comme dans les entreprises.

Le MITI et son conseil de structures industrielles, d'inspiration privée, développe une expertise en questionnant les spécialistes universitaires. Les rapports intègrent systématiquement l'analyse de ce qui se passe à l'étranger. Ils constituent une sorte de cadre de référence.

L'activité de conseil en stratégie industrielle est particulièrement développée. Une même structure, le NRI (Nomura Research Institute) recueille l'ensemble des informations économiques et financières mondiales et propose ainsi ses services auprès des investisseurs japonais. Par ailleurs, une centaine d'organismes de réflexion, pratiquement tous privés et émanant généralement de grandes banques ou journaux réputés, analysent l'information et produisent des notes de conjoncture ou de recherches sur le futur - essentiellement dans les domaines économique et technique. Les entreprises ont ainsi à leur disposition un certain nombre d'instituts qu'elles sollicitent et rémunèrent.

CHAPITRE II

UNE LECTURE PROSPECTIVE DES ENJEUX STRATÉGIQUES ACTUELS VERS UN NOUVEAU MODÈLE DE LA RELATION ENTRE PROSPECTIVE ET DÉCISION PUBLIQUE

Ce deuxième chapitre présentera en premier lieu quelques évolutions, voire ruptures, qui caractérisent le monde contemporain. Il ne vise ni l'exhaustivité ni l'énoncé de vérités définitives. Il reprend de manière succincte les travaux d'experts et de prospectivistes dont les analyses et les hypothèses de travail nous ont paru stimulants pour la réflexion, sans qu'il soit pour autant obligatoire d'y souscrire en totalité. Il s'efforce plutôt de passer en revue certaines interrogations majeures, sur lesquelles les points de vue sont contrastés, voire contradictoires. Ces interrogations ont l'intérêt de poser des questions en termes globaux, de présenter sous un jour nouveau les conceptions de la décision publique et de la prospective, de souligner le caractère immédiat des grands enjeux et la nécessité de la mise en mouvement du système institutionnel.

Les évolutions concernent d'abord les aspects macroscopiques du système économique, financier et technologique, puis, de manière plus spécifique, les transformations profondes, microscopiques, de la société française. Entre les deux, naissent des tensions, des décalages, voire des blocages, qui nourrissent le sentiment d'un état d'opinion complexe, d'un contexte sociétal inédit.

Face à ce nouveau contexte, il apparaît, pour l'instant, deux modes possibles d'articulation des enjeux collectifs et individuels : d'une part, une politique d'éducation et de formation profondément renouvelée, d'autre part, la prise en compte de l'enjeu territorial et la perspective du développement durable. En effet, le territoire se trouve promu à la fois comme lieu de cultures, d'identification, mais aussi comme espace d'invention de nouvelles formes de démocratie, acceptant la pluralité des acteurs et plus attentif aux personnes et aux situations.

Provenant d'une autorité investie par l'Etat, la décision publique puise sa source dans un pouvoir à la fois régalien et légitime. Or ce pouvoir a connu une expansion considérable et, par ailleurs, l'appareil public est devenu un producteur de biens et services dans divers domaines. La mondialisation, l'Union européenne, les nouvelles technologies de l'information, l'instantanéité des marchés d'un côté, les phénomènes de décentralisation politique et administrative de l'autre, conduisent les acteurs à prendre des initiatives qui ne s'inscrivent plus nécessairement dans le champ national, où se mêlent décisions publiques et privées, qui se situent sur différentes échelles spatiales et temporelles.

Pour leur part, les citoyens aspirent à davantage de reconnaissance et de responsabilité ; ils n'acceptent plus des modes de gestion trop administratifs et trop centralisés ; tout en souhaitant des pouvoirs publics plus présents et mieux

au fait de leurs préoccupations, ils refusent de s'en remettre une fois pour toutes à un pouvoir qui ne saurait pas, au-delà des formes de participation institutionnalisées, organiser une concertation effective sur les finalités et les décisions qui affectent concrètement leur vie quotidienne. Dans les sociétés complexes, les secteurs et les groupes ont ainsi tendance à s'autonomiser, pour reprendre l'éclairante analyse de Jean Leca dans l'ouvrage collectif « *La France en prospective* », sous la direction de Robert Fraisse et Jean-Baptiste de Foucauld. Ainsi l'auto-organisation et la capacité horizontale de coordination de différents secteurs deviennent aussi vitales que l'administration verticale et impérative.

Dans cette perspective, les fonctions de la prospective comme les territoires de la décision publique sont sans doute à redessiner.

Aujourd'hui, la prospective fait l'objet d'attentes nouvelles. Pour s'adapter à un contexte en mutation, elle doit changer de nature : à une prospective fondée sur l'extrapolation des tendances, positionnée en amont de la planification et liée directement à la décision publique, se substituerait une conception de la prospective comme apport de connaissance et réducteur d'incertitude, stimulant un processus d'intelligence collective, capable d'identifier et d'expérimenter de nouvelles configurations adaptées à un environnement complexe, en changement rapide et permanent.

La prospective devient alors essentielle :

- comme carrefour d'idées, catalyseur de diversités, lieu d'interdisciplinarité et de synthèse ;
- pour nourrir l'ensemble du processus d'intelligence, ce qui va au-delà du seul objectif d'éclairer en amont la décision : conception, débat, appropriation, choix, mise en œuvre, évaluation, ajustement, etc. ;
- pour enrichir la vision de l'ensemble des acteurs, en faisant apparaître les marges de manœuvre, en stimulant l'imagination et l'élaboration de projets partagés.

C'est pourquoi nous concluons ce chapitre en appelant à un profond renouvellement du modèle de la relation entre prospective et décision publique. Il apparaîtra ainsi qu'en de multiples domaines, l'avenir demeure ouvert, même si la nature des enjeux se transforme. Le futur reste, pour l'essentiel, à construire à partir de processus d'innovation, de décisions et d'actions humaines, sans doute inédits, qu'il convient de ne pas reporter au lendemain.

I - ÉVOLUTIONS DU CONTEXTE MONDIAL CONTEMPORAIN : TENDANCES ET DÉBATS

Nous examinerons en premier lieu les principales données susceptibles de décrire les évolutions prévisibles du système technico-économique et de la société en distinguant divers aspects.

A - LE CONTEXTE GÉOPOLITIQUE

Sur ce très vaste sujet, que nous ne pouvons qu'effleurer, trois visions nous ont paru particulièrement éclairantes. Elles n'engagent, bien évidemment, que leurs auteurs.

Selon Hugues de Jouvenel, Directeur général de Futuribles, le contexte géopolitique serait dominé aujourd'hui par cinq phénomènes majeurs :

- **un processus simultané de globalisation et de fragmentation à l'échelle planétaire** avec, d'un côté, la prise de conscience de la solidarité d'un éco-système global et, d'un autre côté, une montée des revendications identitaires, multiples manifestations d'un besoin croissant d'enracinement local ;
- **un accroissement des tensions et des conflits** dont la majorité des victimes sont parmi la société civile ;
- **l'absence d'institutions et de procédures de régulation au niveau mondial** avec, simultanément, une montée des interdépendances et de pratiques ne respectant aucun principe : terrorisme, marché de la drogue... (Toutefois, à notre sens, on ne peut ignorer le rôle régulateur d'instances telles que le FMI, l'OMC, le Conseil de sécurité de l'ONU...);
- **une économie dominée par trois pôles** : ALENA tirée par les Etats-Unis, ASEAN emmenée par le Japon et les «dragons» asiatiques, l'Union Européenne animée par le couple franco-allemand. (Toutefois, à notre sens, cette présentation omet le rôle de la Chine) ;
- **la transition amorcée en Europe centrale et orientale**, qui présente encore de grandes incertitudes.

En écho, le sociologue Alain Touraine, dans son livre récent « *Pourrons-nous vivre ensemble ?* » (Fayard), décrit cette fin de siècle comme dominée par la complémentarité conflictuelle entre le marché mondial et les intégrismes ou nationalismes culturels, entre une économie globalisée et des cultures fragmentées et attachées à l'affirmation de leur identité. Les technologies de la communication exercent, selon lui, une action décisive, en nous arrachant à notre cadre spatial et temporel, en remplaçant la succession par la simultanéité, l'évolution par la diversité, l'éloignement par la proximité, l'unicité par la pluralité. L'Etat comme agent central de la croissance et de la justice serait attaqué, d'un côté, par l'internationalisation de l'économie et la globalisation des flux financiers, de l'autre, par la fragmentation des identités culturelles. Le temps de l'ordre s'achèverait ; commencerait celui du changement, comme catégorie centrale de l'expérience personnelle et de l'organisation sociale.

En ce qui le concerne, Michel Godet⁷, dans son «*Manuel de Prospective stratégique*» (Dunod), décèle douze tendances probables pour les sociétés occidentales, parmi lesquelles : les flux migratoires Sud-Nord ; la persistance d'une croissance lente, irrégulière, inégale et interdépendante ; la nouvelle donne compétitive déclenchée par l'irruption des nouvelles technologies ; la course à la productivité dans le secteur agricole ; la chute de l'emploi industriel et la marée montante des services, etc.

B - LA DÉMOGRAPHIE

Pour Michel Godet toujours, les dynamiques démographiques conditionnent les dynamiques économiques. Elle sont centrales, tant du point de vue des équilibres mondiaux, que de celui du chômage et des systèmes de protection et de régulation sociales.

Deux phénomènes paraissent certains quant à l'évolution de la population française et européenne à moyen et long terme :

- la population active s'accroît à un moment où l'économie ne crée presque plus d'emplois ;
- les sociétés européennes vieillissent, d'où un déséquilibre croissant entre le nombre d'actifs cotisants et le nombre d'inactifs allocataires.

Des incertitudes demeurent néanmoins, qui donnent lieu à controverse (sur fond de batailles d'indicateurs), comme on l'a vu par exemple à l'occasion de la préparation du Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France.

C - LA MONDIALISATION

La mondialisation est le phénomène le plus souvent cité mais, là aussi, les approches et les appréciations divergent.

Pour certains, c'est un facteur essentiel. Il se caractérise par la montée des interdépendances aux plans commercial, économique, financier, résultant entre autres du développement des technologies de l'information et de la communication. Il se traduit par l'avènement d'un « village planétaire » de la finance, ainsi que par l'essor de produits de consommation (Mac Do, Coca Cola...) qui conduisent à une certaine homogénéisation.

Pour d'autres, il s'agit d'un mythe, d'un mirage collectif (Michel Godet), d'une apparence (Gérard Demuth) et non d'évolutions qui modifient en profondeur la « substance sociale ».

Pour sa part, Jean-Louis Beffa⁸ reprenant les réflexions de Daniel Cohen dans son livre « *Richesse du monde, pauvretés des nations* », remarque que les problèmes actuels de la société française ne sont pas tous créés par la mondialisation, mais aussi par des réformes (ou l'absence de réformes) qui ne touchent qu'à la France elle-même.

⁷ Professeur au Conservatoire national des Arts et Métiers, titulaire de la chaire de prospective industrielle.

⁸ Président-directeur général de la Compagnie de Saint-Gobain.

Si les avis sont variés sur les enjeux de la mondialisation, on admet généralement, avec Armand Braun, Président-directeur général de la Société Internationale des Conseillers de synthèse, que les processus en cours transforment les conditions et la répartition géographique de la création de richesse. La richesse repose désormais de plus en plus sur les capacités de recherche et d'innovation ainsi que sur la capacité à s'approprier et à transformer l'information, bref sur l'ensemble des facteurs immatériels qui jouent un rôle stratégique dans les performances économiques. En raison du lien étroit qu'ils entretiennent avec les nouvelles technologies, ces processus font que les produits et services de toutes sortes incorporent une part croissante d'immatériel, d'où une certaine « tertiarisation » des activités productives. Ils imposent désormais aux entreprises, dont le marché est mondial, de se focaliser sur la production de biens et de services à forte valeur ajoutée.

L'économie deviendrait ainsi plus fluide, plus volatile et s'organiserait selon une logique de réseau à l'échelle planétaire s'identifiant de moins en moins à la logique territoriale sur laquelle repose le principe de souveraineté nationale. D'où le déphasage des politiques publiques dans le cadre de l'Etat-nation.

Ces transformations conduisent à une modification structurelle du modèle de développement de l'Europe occidentale (fondé sur la synergie, réussie pendant les « trente glorieuses », entre un système de production et un système de protection sociale) et à la nécessaire modernisation des administrations. Il s'ensuit une interrogation sur les nouvelles fonctions imparties à l'Etat comme garant du bien commun, jouant un rôle de contrepoids et de contrôle vis-à-vis des forces du marché, et comme porteur d'un projet prospectif conjuguant de manière nouvelle, selon le voeu de Jean-Louis Beffa, efficacité économique et cohérence sociale.

D - UN MOUVEMENT MONDIAL D'URBANISATION

Nul ne peut ignorer l'ampleur de ce mouvement : 3 milliards de personnes vivent aujourd'hui dans les villes, soit la moitié de la population mondiale contre 10 % seulement au début du siècle. Désormais, c'est dans les villes que se joueraient la capacité d'initiative économique, la cohésion sociale et jusqu'à l'équilibre écologique de la planète.

La mondialisation de l'économie, l'irrésistible montée des services, l'importance des investissements immatériels favorisent en priorité le développement urbain ; la qualité et la facilité de vie dans les villes devient un critère décisif du choix d'implantation des activités comme du choix de résidence des individus.

En même temps, cette urbanisation massive est porteuse de menaces. Les villes mettent parfois à mal la cohésion sociale : les agglomérations se fragmentent ; dans les métropoles, les banlieues s'hypertrophient ; les phénomènes de violence s'amplifient avec le chômage et l'exclusion ; l'exercice de la citoyenneté dans ses différents aspects - école, information, concertation, vie associative... - est rendu plus difficile, comme le note Laurence Douvin dans le rapport présenté au Conseil économique et social sur « *Urbanisation et citoyenneté dans les grandes agglomérations* ». Les villes, en même temps qu'elles sont un moteur du développement, sont facteurs de risques et de

déséquilibre, que ce soit par l'énergie qu'elles consomment (60 à 80 % de l'énergie mondiale disponible) ou par les pollutions et nuisances qu'elles engendrent.

D'où, chez certains, une mise en cause des villes. Celle-ci prend des formes différentes selon les pays : en France, c'est l'Ile-de-France accusée d'être responsable de la « désertification » du pays ; aux Etats-Unis, c'est la grande ville considérée comme synonyme de violence et de drogue ; en Allemagne, c'est la ville accusée, à travers la voiture, d'agresser la nature...

Le débat autour de l'avenir des villes est intense, qui oppose prospectivistes, philosophes, sociologues, politologues, urbanistes... Dans « *Métapolis ou l'avenir des villes* », François Ascher, Professeur à l'Institut français d'urbanisme (Paris VIII), fait l'hypothèse de l'émergence d'une nouvelle forme urbaine, qu'il appelle « métapole », composée des « *archipels urbains qui se sont formés autour des grandes villes* », et qui bouleverserait progressivement nos manières de penser les villes, de concevoir et de mettre en oeuvre l'urbanisme, de gérer des ensembles urbains. On devine l'importance de ces questions pour la prospective et la décision publique.

E - LE RENFORCEMENT DU CADRE EUROPÉEN

Le développement de l'Union Européenne sous ses divers aspects (économique, mais aussi politique et social) constitue, de l'avis général, un enjeu majeur susceptible de mobiliser des efforts de prospective permettant, selon Jérôme Vignon⁹ de discerner dans les évolutions souhaitées :

- d'une part, ce qui est dû à des acteurs, des Etats, des grandes entreprises, ou des institutions internationales, qui ont un degré de liberté, des marges de manœuvre ;
- d'autre part, ce qui est contrainte, ce qui ne dépend pas de nous, comme l'intensité du progrès technologique ou l'évolution d'événements géopolitiques en Russie ou en Chine.

La prospective européenne travaille sur quatre principaux chantiers :

- les questions d'identité et de citoyenneté au plan national et au plan européen ;
- le rôle de l'Union européenne en tant qu'acteur sur la scène mondiale ;
- l'évolution des modèles européens de société ;
- enfin « la gouvernance », thème avec lequel on aborde le changement dans la préparation des décisions, dans la façon de poser les problèmes, d'obtenir la légitimité des décisions, de mettre en oeuvre et de corriger ces décisions en fonction de l'expérience de ceux qui auront à les appliquer.

Enfin, il est probable que la mise en place de la monnaie unique affectera de manière importante la décision publique, sans qu'on puisse encore dire

⁹ Chargé de la coordination des études à la Cellule de Prospective de la Commission des Communautés Européennes

précisément de quelle manière, en l'absence de réflexion prospective sur les effets de l'instauration de l'euro sur la société. Comparable en quelque sorte au système métrique, l'Euro serait à l'origine d'évolutions qu'on peut imaginer radicales dans le comportement des acteurs individuels et collectifs.

F - LES RESSOURCES TECHNOLOGIQUES

L'innovation technologique est le domaine de prédilection de la prospective, tant sur ce terrain la décision publique semble dépendante d'un effort de vision à long terme. Il n'est donc pas surprenant qu'on doive à cette préoccupation certaines méthodes de la prospective. Néanmoins, on y observe aussi le passage d'une prospective « prédictrice » à une prospective conçue comme un processus d'intelligence collective, évolution qui atténue les frontières entre technique et société (Armand Hatchuel, professeur à l'Ecole des Mines de Paris).

Les technologies de l'information et de la communication connaissent de tels développements et une telle diffusion qu'elles transforment complètement le paysage des acteurs et affectent directement la vie quotidienne des personnes. D'un côté, l'évolution technologique a fortement contribué au processus de mondialisation de l'économie, que ce soit, entre autres, parce que la mise en place de réseaux d'information permet l'accès à l'ensemble des ressources technologiques mondiales ou parce que, dans certains domaines, la production, en raison des coûts et des risques, ne peut être rentable qu'à l'échelle mondiale. C'est ainsi que la compagnie aérienne Swissair a délocalisé en Inde le traitement des réservations et de sa comptabilité.

D'un autre côté, les technologies nouvelles ont vocation à se répandre au-delà des usines et des bureaux, à s'introduire dans les familles, à l'école et dans les espaces publics. Les enjeux d'appropriation de ces technologies « amicales » sont essentiels ; il importe, en effet, que l'ensemble de la population puisse y accéder et s'en servir, faute de quoi il se créerait de « *nouveaux exclus de la technologie* », comme Yves Lasfargue en exprimait la crainte dans « *Techno-folies, techno-jolies* » et dans son rapport dans le cadre de la réflexion « *Prospective 2005* ».

Aujourd'hui, phénomène fort alarmant, il semble que la France qui exerçait hier, dans plusieurs domaines, un rôle de leader, se situe un peu en dehors de la nouvelle vague technologique dominée par les Etats-Unis (microprocesseurs, biotechnologies, etc.), ce qui risque d'avoir des conséquences extrêmement fâcheuses sur ses compétences, sur l'emploi et sur sa capacité à créer de la valeur ajoutée. Ce constat est lié à la transformation du paysage des acteurs que nous avons signalée ci-dessus et met en cause d'une certaine façon le modèle, de tendance colbertiste, développé par l'Etat français depuis plus d'un siècle, en matière de développement technologique.

Dès la première grande mutation industrielle, des gouvernements européens ont pris conscience que la prospérité des nations prenait sa source dans le développement technologique. L'envolée économique de l'Angleterre à la fin du XVIII^e siècle a été expliquée par son avance dans différents domaines (instruments scientifiques, machines-outils, machines à vapeur...). Les

gouvernements soutiennent alors les institutions scientifiques naissantes et développent un enseignement spécifique. Mais le développement scientifique ne se réduit pas au raisonnement stratégique usuel : il faut agir pour que ce développement ait lieu, sans savoir ce qu'il sera, ou si les orientations qu'on lui fixe se réaliseront. Les pouvoirs publics sont ainsi confrontés à des politiques où l'anticipation prend la forme de visions ou de paris collectifs.

En France, l'histoire des Chemins de fer est exemplaire d'un modèle d'action publique, qui devait se répéter avec le télégraphe, le téléphone et la radiodiffusion, consistant à pousser un mouvement technologique bien amorcé par des innovateurs. Mais, faute d'une compréhension suffisante des innovations, l'action de l'Etat ne devient massive que lorsqu'un retard national s'est creusé au point de devenir alarmant. La prise de position récente du gouvernement sur Internet montre que ce scénario n'est pas révolu. Pourtant, la décision souveraine d'Etat ne manque pas d'heures de gloire : les programmes spatial et électronucléaire, celui du train à grande vitesse témoignent d'une prospective réussie, sans doute parce qu'elle a su prendre une forme adaptée aux contraintes de la décision publique et qu'elle a été portée par des compétences et des leaders reconnus.

Un exercice de prospective (« *Prospective 2100* »), animé par Thierry Gaudin au Centre de prospective et d'évaluation, a diagnostiqué un changement de système technique, décrit dans « *2100, récit du prochain siècle* » (Payot) en 1990, et auquel les auteurs ne trouvent guère à redire aujourd'hui. Le mode de vie urbain et son système technique gagnent l'ensemble du monde, qui connaît de profonds déséquilibres : la force de travail traditionnelle voit sa place se réduire progressivement au profit des technologies de l'intelligence, les campagnes du tiers-monde se vident dans les banlieues des villes, etc. Les questions portent alors sur la date à laquelle la situation va devenir explosive et sur la nature des réponses à apporter à ces ruptures - de la même façon que l'explosion de 1848 a produit les réponses du Préfet Haussmann, de Victor Duruy et de Jules Ferry, de la même façon que la crise économique de 1929 a entraîné la relance d'une politique de grands équipements. Thierry Gaudin, qui voit dans les grands programmes un des fleurons qui font la notoriété internationale de la France, regrette le souffle des programmes gaulliens, pour lesquels on a su dégager une vision (qui exige des prises de parti dépassant parfois le consensus), développer des compétences et allouer des moyens. Pour lui, ces programmes interviennent après les situations de crise et il faut se préparer à la prochaine explosion !

Des travaux plus récents (1995), conduits sous la direction de Jean-Jacques Duby par la direction générale des stratégies industrielles du Ministère de l'industrie, ont porté sur les « *technologies-clés pour l'industrie française du XXI^e siècle* » avec pour objectif de répondre aux trois questions : quelles sont les technologies importantes pour l'industrie nationale ? Quelle est la position nationale (et européenne) sur ces technologies ? Où faut-il faire porter l'effort ? L'enjeu d'une telle réflexion est de se donner les moyens de faire des choix technologiques pertinents, étant entendu que le domaine des technologies-clés doit désormais être étendu aux « technologies » liées aux sciences sociales

car, alors que le progrès technique se diffuse rapidement, l'avantage concurrentiel d'une entreprise ou d'un pays réside dans la capacité de son organisation et de ses hommes à assimiler et utiliser les nouveaux outils. Aujourd'hui la prospective technologique doit prendre en compte à la fois la demande des ménages (personnalisation des consommations, santé, loisirs, transport...), les préoccupations des entreprises (qualité et productivité, fonctionnalités nouvelles, gestion de la complexité), le rôle des pouvoirs publics, mais aussi les problématiques environnementales (normes, réglementations, taxations...) que partagent tous les acteurs.

La compétitivité passe aussi, dans une très large mesure, par l'innovation dans le domaine des services et l'innovation socio-organisationnelle. Celle-ci se développe au travers de l'évolution des formes d'organisation (certains consultants, tel Hubert Landier, aiment dire que l'on passe de structures pyramidales à des organisations de type « polycellulaire », à des équipes-projets), afin d'évoluer d'un management autoritaire vers un management d'autorité, capable de mobiliser l'intelligence de tous, mais aussi au travers de la création de nouvelles formes d'emploi et de l'évolution des qualifications.

Dans ce nouveau contexte, il semble que le colbertisme atteigne ses limites, car la multiplication des technologies et le montant des investissements nécessaires rendent utopique l'autosuffisance dans tous les domaines : désormais, seulement un tiers des technologies-clés relève d'une logique de développement autonome. La complexification du système technique met au premier plan les méthodes et technologies relevant de l'organisation, facilitant une coopération souple entre les domaines. Elles requièrent le support des technologies de l'information, assurant la fonction d'interface. En définitive, ce qui ferait désormais la différence, ce n'est plus tant la maîtrise des technologies élémentaires que celle de leur organisation et de leur assemblage.

L'exemple des chemins de fer illustre cependant la complexité toujours actuelle de la politique scientifique et technique. Il ne suffit pas d'aider les savants ou les inventeurs à développer des produits ; encore faut-il que la société dans son ensemble s'engage dans le processus d'innovation. Le rôle des pouvoirs publics est donc aussi de préparer cette transformation et de réduire les obstacles qui peuvent l'empêcher. C'est là qu'un nouveau besoin de prospective se dessine : comprendre que le chemin de fer porte en germe une transformation lourde de la société, mais aussi que celle-ci ne se fera pas toute seule et qu'elle doit être accompagnée. La réflexion prospective cherche donc à identifier un mouvement potentiel de la société, mais aussi ce qui pourrait le favoriser, le renforcer ou l'infléchir.

II - LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE ENTRE VITALITÉ, PRÉCARITÉ ET BLOCAGE

A - LES MODES DE VIE MARQUÉS PAR UN NOUVEAU RAPPORT AU TEMPS ET À L'ESPACE

Au-delà des prévisions démographiques, ce qui est important ce sont les évolutions fondamentales qui traversent la société dans sa façon de vivre

ensemble, « *égaux et différents* », pour reprendre la formule d'Alain Touraine, au sein de nouveaux espaces-temps aux agencements multiples (habiter, apprendre, travailler, se divertir, communiquer, se déplacer...) : nouvel agencement des âges de la vie, transformation de la famille, structure des ménages, phénomènes de génération, choix résidentiels et pratiques de déplacements, nouvelles formes d'organisation du travail, etc.

Le nouvel agencement des âges de la vie modifie les pratiques (foyers d'une seule personne, familles monoparentales, couples non mariés, diminution des familles nombreuses). Les arbitrages résidentiels se font moins en référence à l'emploi, mais la famille joue toujours un rôle important.

Le travail qui, jusqu'à une période récente, rythmait le temps de la société, a cessé d'en être le pilier central de la synchronisation de la société : la part relative du temps global consacré au travail dans l'existence diminue en raison à la fois de l'entrée tardive dans la vie professionnelle, de l'abaissement de l'âge de la retraite et de l'allongement de la durée de vie ; d'autre part, le chômage se traduit, pour un grand nombre de personnes, par une perte des références temporelles.

Les rythmes quotidiens sont transformés par le développement des services, l'importance prise par les femmes dans la vie économique, les besoins de flexibilité des entreprises, la persistance du chômage. Les individus aspirent à une plus grande autonomie dans la gestion de leur espace-temps et l'organisation du travail devient un nouveau champ de négociation entre acteurs économiques et sociaux. Mais les rythmes ne changent pas aisément, comme on peut s'en rendre compte à propos des rythmes scolaires, quand il s'agit de les synchroniser avec le rythme des adultes, du travail... A cet égard, l'exemple italien des « bureaux du temps »¹⁰ est intéressant.

La perception du temps change et il n'y a plus d'horloge universelle qui le rythme uniformément, comme naguère lorsque le rythme des saisons gouvernait une économie essentiellement agricole. En effet, si le concept de temps est et demeure universel, la perception du temps, elle, se fragmente. Il y a éclatement du temps ou plutôt coexistence simultanée de plusieurs temps : le temps des machines, le temps des salariés, le temps du marché..., comme l'analyse le rapport d'Hervé Sérieyx, Vice-Président de l'Institut européen du leadership, sur « *les incidences des changements d'organisation des entreprises sur la nature et l'organisation du travail et sur l'emploi* ».

On note simultanément une pression plus forte du temps et l'apparition de moyens qui permettent de s'en affranchir ou de le gérer (magnétoscope, congélateur). De même, il y a une tendance à l'émancipation de l'espace. Les nouvelles technologies de l'information, la télématique, le fax, Internet, en abolissant la distance, permettent des « commutations » nouvelles (télé-enseignement, télé-santé, télé-achat...). Le transport immatériel ne se substitue pas au transport physique : la commutation fait surgir de nouvelles attentes. Comme l'observe Marc Guillaume, Professeur à Paris Dauphine et au

¹⁰ Dans certaines villes italiennes, il s'est mis en place une concertation entre différents acteurs (entreprises, école, services publics...) pour mieux synchroniser les différents rythmes urbains en interaction.

CRC, « *tout ce qui est télé-communicable, télé-traitable, automatisable, deviendra de plus en plus vital et banal, tandis que le territoire, la présence, la lenteur deviendront un luxe* ».

B - LA PRÉCARISATION SOCIO-PROFESSIONNELLE ET LA FORMATION D'UNE SOCIÉTÉ TERNAIRE

Cependant, les tendances évoquées ci-dessus, par l'hégémonie qu'elles confèrent à l'économique, sont porteuses de menaces et d'inquiétudes en termes de chômage, d'exclusion, de déséquilibres géographiques, d'affectation de ressources - dont les jeunes et les populations les plus fragiles sont les premières victimes. Elles soulignent la crise de l'Etat providence et posent la question de la rémunération des activités et de nouvelles formes équitables de répartition des ressources.

François Ascher, dans « *Métapolis ou l'avenir des villes* », affirme que les classifications traditionnelles ne sont plus pertinentes pour rendre compte des pratiques sociales et des modes de vie, qu'il s'agisse d'une répartition par statuts et revenus, par secteur de production, par classes sociales ou par catégories socio-professionnelles... Depuis la fin des années soixante-dix, avec le chômage durable de salariés et le déclin de régions industrielles et urbaines entières, on a parlé de « société duale », postulant une fracture de la société en deux groupes : un groupe intégré à l'économie globalisée, présent surtout dans les métropoles, un groupe marginalisé par rapport à cette économie, présent dans les anciennes villes industrielles, les grands ensembles d'habitat social et les campagnes.

Mais, pour fonder une nouvelle dynamique de structuration sociale, il faut en revenir à la crise du rapport salarial fordien, dominant dans la plupart des pays industrialisés pendant les « trente glorieuses ». En France, il associait trois partenaires : un entrepreneur, qui assurait un emploi stable dont la rémunération donnait accès aux consommations de masse ; un salarié qui travaillait au moins quarante heures pendant près de quarante ans ; l'Etat, dit Etat-providence, qui assurait la responsabilité collective de la protection des personnes, toutes ces dépenses étant financées par des prélèvements sur les employeurs et les salariés. Or, ce rapport salarial est en crise : souvent défini comme précaire, l'emploi salarié est soumis à de plus en plus de contraintes (productivité, stress, risques...) qui créent un sentiment croissant d'insécurité ; l'Etat et les collectivités couvrent de plus en plus difficilement les risques ; une partie de la retraite est menacée. La crise du rapport salarial fait de l'instabilité de l'emploi le nœud des rapports salariaux contemporains.

En référence à un rapport du CERC de 1995 sur « *Précarité et risque d'exclusion en France* », François Ascher propose, pour sa part, une schématisation ternaire de la société :

- des **couches socialement stables**, de l'ordre des deux-tiers de la population, disposant d'un emploi durable ou de revenus permettant de se protéger contre les risques. Elle se caractérisent par un taux de consommation élevé ; elles accèdent à la propriété ou sont propriétaires de leurs logements ; elles sont attirées par des

localisations métropolitaines et ont des comportements innovateurs, perméables au changement, etc. ;

- à l'opposé, une **couche marginalisée** (de l'ordre de 8 à 10 % de la population) qu'il situe en dehors des rapports salariaux et dans une position d'assistée. Elle habite dans des logements à caractère social, dans les quartiers dits de crise, correspondant à la géographie de la « politique de la ville » ;
- entre les deux, des **couches instables** (1/4 de la population) qui se caractérisent par des emplois et des situations sociales fragiles (revenus modestes, incertitudes professionnelles, voire familiales). Selon lui, elles ont un comportement opportuniste, cherchent à s'adapter plus qu'à anticiper, acceptent des localisations résidentielles plus éloignées, souvent en périphérie.

Face à cette situation, les pouvoirs publics (l'Etat, les collectivités territoriales) ne restent pas inactifs. Depuis une vingtaine d'années, ils ont conduit des « politiques de la ville » (développement social des quartiers, contrats de ville, zones franches), appliquant un principe de discrimination positive à l'égard des quartiers défavorisés pour tenter de rétablir des équilibres menacés. Ces politiques, qui ont sûrement permis d'éviter le pire, paraissent aujourd'hui insuffisantes. Il revient à l'Etat, conjointement avec les collectivités locales et dans le cadre d'un partenariat très large avec les entreprises publiques, privées et les associations, de stimuler un effort sans précédent d'initiatives en vue de créer de nouvelles activités et de nouveaux emplois fondés sur des qualifications reconnues et assurant un développement durable des territoires.

C - UN DÉCALAGE ENTRE LA SOCIÉTÉ SPONTANÉE ET LA SOCIÉTÉ INSTITUÉE

Gérard Demuth, sociologue consultant, constate que, en quarante ans, les Français, indépendamment de leur appartenance sociale, seraient, sans qu'on s'en rende toujours compte, devenus plus autonomes, plus vitaux, plus citoyens et plus moraux que ne le postulent les structures de la vie collective (Etat, administration, protection sociale, entreprises, vie politique, vie culturelle). Il constate un décalage entre une évolution rapide de la société spontanée - les comportements des gens et les relations informelles qu'ils entretiennent entre eux - et la société instituée - les structures et mécanismes officiels de fonctionnement collectif. Pour lui, ce décalage a produit une réserve accumulée de « développement humain », généralement non perçue et non utilisée.

Ce décalage est de cinq ordres :

- **sous-estimation de la quantité d'intelligence répartie dans la population** ; propension à postuler un citoyen passif, égoïste, peu apte à comprendre les enjeux collectifs ;
- **conception technocratique de l'action publique**, qu'elle émane des administrations ou des entreprises, en contradiction avec des fonctionnements de plus en plus de l'ordre du vivant, en prise sur des systèmes sensibles, adaptatifs, intuitifs ;

- **conception traditionnelle de la communication** visant davantage à expliquer les décisions qu'à écouter, deviner et élaborer avec les populations et leurs représentants. Sous-estimation des besoins et capacités d'autonomie des acteurs, besoins d'autonomie conduisant à n'accepter que des règles compréhensibles ;
- **sous-utilisation d'une évolution forte vers la citoyenneté**, débouchant sur des solidarités nouvelles, souvent instinctives, sporadiques. Atténuation des liens forts, multiplication des « liens faibles » qui se branchent, se débranchent et se réagent ;
- **le débat public**, comme l'élaboration des décisions, **se maintient dans une zone intermédiaire**, limitée par des systèmes de contrainte acceptés passivement sans examen réel et sans interrogations sur les finalités - et cela alors que, pour les gens, *« le besoin de sens est assourdissant »*, selon l'expression de Gérard Théry, Président de la Cité des sciences et de l'industrie.

Des accélérations récentes ont aggravé ce décalage, jusqu'à créer une situation de rupture. Depuis vingt ans, l'attention se focalise sur la montée de la mondialisation, sur l'essor des technologies de communication, sur les fluctuations économiques. Pourtant, en profondeur, il se produit un phénomène moins connu, mais de portée socio-humaine beaucoup plus grande, qui vient aggraver le décalage creusé depuis le début des années soixante. Dans les années quatre-vingt-dix, un certain nombre d'évolutions atteignent des masses critiques et franchissent des seuils, d'où il résulte une modification radicale de la société :

- **foisonnement des crises de vie** : longue vieillesse, handicaps physiques et mentaux, nouvelles conjugalités et nouvelles familles, nouvelles relations travail-activité-vie, phénomène durable de longue jeunesse ;
- **développement d'une vitalité sociétale invisible** d'une société « en travail » permanent pour amortir et tenir sous contrôle les principaux dangers qui la menacent : violences, racismes, chômage, exclusions ;
- **diminution sensible de l'importance relative de principes** aujourd'hui encore structurants : la consommation, l'argent, le travail, les motivations d'ascension sociale et de réussite.

Il se produit ainsi un phénomène d'intériorisation. Aux grandes ruptures de la vie collective font écho de grandes ruptures dans les vies individuelles.

D - UN CONTEXTE SOCIÉTAL INÉDIT

Ces évolutions et les débats qu'elles provoquent laissent penser que nous sommes entrés dans une phase de profonde mutation de la société.

Dans une période de turbulence, l'étude des faits sociaux débouche sur des remises en question des connaissances, conceptions du monde et schémas mentaux régissant les actions individuelles et collectives. Par exemple, l'expression « décision publique » suggère une coupure entre l'univers restreint de la décision et l'univers large du domaine public auquel elle s'applique. Il

apparaît que cette dichotomie correspond de moins en moins à une relation entre les décideurs et les décidés plus systémique et poreuse.

La mutation en cours pourrait se représenter comme une modification de la « substance sociale », c'est-à-dire un ensemble d'évolutions en interaction touchant trois plans : le plan culturel (imaginaires, sensibilités, mentalités, moeurs, modes de vie, pratiques et conditions de vie), le plan socio-organisationnel (structures et fonctionnements collectifs, formels ou informels, micro- ou macro-sociaux), les conditions du changement (modes et conditions d'élaboration, de production et d'acceptabilité des recherches scientifiques, des applications technologiques, de l'économie, de la politique et des innovations sociales).

Il en résulterait un contexte sociétal inédit, d'une extrême variabilité et d'un assez faible pouvoir explosif, caractérisé, selon Gérard Demuth, par :

- **une ouverture active au changement** : en dépit des apparences, il y aurait décrispation sur les avantages acquis sous condition de donnant-donnant ;
- **le développement d'un mécanisme de contrôle social** : le déclin des certitudes et des évidences entraînerait une mise en examen spontanée des légitimités traditionnelles et des fonctionnements habituels. Le contrôle social ne porterait pas sur les expertises et les raisonnements, mais sur un mélange de finalités et de détails ;
- **une modification des systèmes d'adhésion et de réticences** : ils obéiraient moins à une logique rigide d'opinions, de besoins ou de refus bien identifiés, et davantage à une logique souple de consensus tacite, d'éprouvés diffus et de manques peu conscients (de facilitation, de convivialité, d'élargissement culturel) ;
- le fait que **les systèmes les plus évolutifs seraient ceux qui parviennent à mobiliser les énergies, même faibles, de nombreux acteurs de base**, plutôt que ceux qui s'appuient sur le pouvoir de quelques grands et moyens acteurs.

III - DE POSSIBLES CONVERGENCES

A - L'ÉDUCATION ET LA FORMATION

Les compétences, ressources technologiques par excellence, pour reprendre les termes de Jacques Morin dans « *l'excellence technologique* », représentent un aspect déterminant pour l'avenir de nos sociétés et pour chacun de nous.

Quelle que soit la situation propre de tel ou tel pays, l'amélioration du niveau de compétence de base est un enjeu fondamental dans le contexte de la mondialisation et des technologies de l'information : « *le nombre d'emplois peu qualifiés va diminuer* » note une étude récente de l'OCDE, selon laquelle, par ailleurs, un quart de la population adulte du monde développé a de sérieuses difficultés de lecture et d'écriture - ce qui, au moment où le niveau de qualification requis ne cesse de monter, la prive de tout accès au marché de l'emploi. A l'heure du chômage de masse, le lien entre alphabétisation et emploi

est plus évident que jamais. Il renvoie à un chantier plus vaste, l'éducation « tout au long de la vie », qui doit permettre l'adaptation permanente de l'emploi au renouveau des techniques. L'Europe est particulièrement concernée par ces problèmes : « *les sociétés qui maîtrisent le savoir domineront le XXI^e siècle*, poursuivent les experts de l'OCDE. *Les emplois dans ces sociétés-là demandent de hauts niveaux de connaissances pour lesquels la demande ne va cesser de croître.* »

Masqué par l'omniprésence du chômage et par l'inquiétude pour l'emploi, se profilerait, selon Armand Braun, un phénomène d'une autre nature : la pénurie mondiale de personnel porteur des qualifications nécessaires. Les raisons en sont faciles à comprendre. Elles tiennent à la rapide croissance de l'économie mondiale (même si elle connaît aujourd'hui en Asie quelques soubresauts), au fait que, de plus en plus, c'est de la connaissance appliquée que l'on échange, enfin au nombre trop limité de professionnels employables par la société de l'information.

La gestion de la vie professionnelle de tous devient un enjeu premier pour nos pays, auquel la résolution du problème du chômage serait subordonnée. Le diplôme, qui atteste que l'on a appris et que l'on sait apprendre, constitue, pour les jeunes, le sésame de l'entrée dans la vie professionnelle. Mais, à mesure que l'on avance dans sa carrière, le diplôme devient moins déterminant tandis que la valeur personnelle et l'expérience acquise prennent de plus en plus d'importance. Ainsi, pour l'adulte, l'insertion professionnelle dépend aussi de la capacité d'adaptation, condition de l'employabilité.

Certes, le but de la formation est toujours d'assimiler du savoir et d'apprendre à apprendre, de faciliter l'adaptation des personnes au fur et à mesure qu'elles avancent dans la vie. Mais aujourd'hui s'adapter, c'est aussi comprendre des modes de raisonnement différents des siens, d'autres logiques, d'autres problématiques, savoir cultiver en même temps son expertise propre et celle des autres. S'adapter, c'est encore acquérir un comportement professionnel, dont l'expérience montre que sans lui la qualification n'est rien.

Il semble que nous ne connaîtrons que demain les métiers de demain : nous les découvrirons en les exerçant, si nous savons prendre du recul vis-à-vis des classifications du passé, si nous écartons les clivages entre la formation des jeunes et celle des adultes, entre la culture générale et la culture d'expertise, si nos conceptions de la qualification évoluent, si nous prenons en compte les compétences spécifiques de chaque génération.

L'incertitude portait jusqu'à présent sur le passage de l'éducation à l'activité professionnelle ; elle durerait désormais la vie entière. L'incertitude portait sur le devenir personnel, le cadre économique et social relevant d'une sorte de fatalité sociologique ; ce cadre deviendrait lui-même imprévisible. En contrepartie, une liberté plus grande s'offrirait à chaque personne.

Pour que chacun puisse effectivement bénéficier de cette liberté offerte, l'éducation, loin de réduire l'individu aux fonctions sociales qu'il assume, aurait à renforcer ses chances de devenir le sujet de sa propre existence. Cette « école

du sujet », qu'appelle de ses vœux Alain Touraine dans le livre cité, reposerait sur trois principes qui lui confèreraient un rôle actif de démocratisation :

- former et renforcer la liberté du sujet. Au lieu de libérer l'universel du particulier, comme dans le modèle classique, rapprocher les motivations et les objectifs, la mémoire culturelle des opérations qui permettent de participer à un monde technique et marchand, abolissant en quelque sorte la séparation entre la sphère privée et la vie publique, entre la famille et l'école, etc. ;
- accorder une importance centrale à la diversité et à la reconnaissance de l'autre, afin de créer une école socialement et culturellement hétérogène ;
- corriger l'inégalité des situations et des chances, partant de l'observation des inégalités de fait, afin de replacer les connaissances dans des situations sociales et historiques concrètes en reliant science et société.

En résumé, la prospective dans ces domaines, ne consistera pas à décrire des avenir probables : il s'agit d'apporter à chacun, au moment où il en a besoin, au moment où cela devient possible, les éléments qui lui permettront de réussir la traversée de sa vie.

B - L'ENJEU TERRITORIAL ET URBAIN ET LA PERSPECTIVE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

La question territoriale est au cœur des enjeux stratégiques actuels. Les territoires s'imbriquent ; les frontières géographiques s'estompent ; avec la vitesse, les échelles se transforment et se superposent : quartiers (où l'on vit - notamment les plus jeunes et les retraités), communes (espaces de solidarité), bassins de vie (agglomérations ou « pays »), département, région, nation, Europe, planète. De nouvelles temporalités se dessinent, sous l'effet des dynamiques économiques, sociales, techniques et politiques. L'évolution des modes de vie participe à cette mutation : on assiste à un élargissement du territoire de référence, à l'apparition d'un certain « flou résidentiel » (multi-résidences, notamment chez les personnes âgées). La montée de la violence conduit aussi à une nouvelle répartition géographique : se sentant menacées, les populations désertent les zones sensibles (moins, cependant, qu'aux Etats-Unis).

Tout le monde s'accorde pour dire que l'ancrage local est aujourd'hui déterminant. Non seulement, c'est une sorte d'antidote de mouvement de mondialisation : à la mobilité - physique ou électronique -, au nomadisme, à l'indifférenciation qui caractérisent la tendance à la mondialisation, il opposerait la sédentarité, l'enracinement, la singularité. Mais il se présente aussi comme un mode privilégié de résolution des tensions entre les évolutions techno-économiques mondiales et les nouvelles aspirations des citoyens à l'autonomie, à l'initiative, à la solidarité. Les politiques de décentralisation viennent partout conforter ce mouvement.

Alors que la monnaie, la sécurité... risquent d'échapper aux Etats, du fait de la mondialisation ou de l'intégration dans l'Union européenne, le territoire serait

promu comme lieu d'histoire, de cultures, d'identification, mais aussi comme lieu d'invention de nouvelles formes de démocratie, de modes de « gouvernance » inédits, attentifs aux personnes et aux situations, capables de mobiliser l'extraordinaire potentiel de « développement humain » que présume Gérard Demuth.

Ce n'est sans doute pas d'aujourd'hui que, à côté du noyau dur des fonctions régaliennes (justice, police, armée...), l'Etat a une fonction d'aménagement du territoire. Mais il l'exerce avec une préoccupation nouvelle d'attractivité du territoire. Il s'agit pour lui d'être le garant des grands équilibres entre les territoires comme de l'égalité des chances entre les citoyens, ce qui requiert une vision à long terme et une réflexion prospective. Les enjeux en sont : une société plus équilibrée et plus solidaire, la croissance au service de l'emploi, la France au cœur du développement de l'Europe. Selon le Président du Conseil économique et social, Jean Mattéoli, *« aménager le territoire, c'est répondre aux besoins des populations en quelque lieu qu'elles se trouvent et assurer la mise en valeur de chaque portion de l'espace où elles sont installées. Ces simples mots ouvrent une perspective immense aux sociétés "post-industrielles" de la fin du XX^e siècle submergées par les problèmes de la désertification rurale, de la concentration urbaine et de la mondialisation des économies. »*

Sans doute les territoires pertinents de demain ne seront-ils pas ceux d'aujourd'hui. Est en cause la multiplication des niveaux administratifs : région, département, canton, intercommunalité, commune. Est en cause, comme le souligne Jean-Louis Guigou, Délégué à l'Aménagement du territoire et à l'action régionale, l'émiettement de la France en dizaine de milliers de communes et en plus de vingt régions inadapté, antiéconomique, dispendieux. Ainsi, cette agglomération du sud de la France composée de vingt-huit communes totalisant 250 000 habitants forme bien une entité de vie urbaine, quand on observe comment les déplacements se font, comment les mariages s'y nouent, etc. Mais on n'y compte pas moins de 28 stades... tous relativement déserts de sportifs, et de 32 ZAC... qui se font mutuellement concurrence ! Loin d'être une caricature, cet exemple est assez typique de la situation française. Pour être efficace, à l'échelle de ses voisins européens et à la dimension du monde, l'organisation territoriale de la France de 2015 devrait donc, selon la DATAR être recomposée.

Par ailleurs, dans le contexte compétitif international, où le concept d'économie nationale perd un peu de son sens, nos territoires régionaux sont de plus en plus en concurrence pour attirer les firmes, car il n'y a pas de réseau sans nœuds de réseau, et il revient aux Etats de leur apporter les soutiens nécessaires pour renforcer leur attractivité et les positionner au premier rang de la scène mondiale.

Selon certains, pour permettre à notre pays de compter dans un contexte international concurrentiel, il s'impose un rééquilibrage volontariste de notre structuration urbaine qui fasse place, à côté de l'agglomération parisienne, à plusieurs aires métropolitaines. Le dogme de la répartition harmonieuse des hommes et des activités serait révolu alors que la polarisation serait devenue une condition de la croissance. Il devrait en résulter des mesures pour endiguer la

tendance de nos villes à s'étaler en «tache d'huile» et pour «redensifier» le tissu urbain existant.

A l'intérieur de la politique territoriale, les villes, porteuses d'enjeux stratégiques majeurs, mériteraient une attention particulière.

Les méthodes de planification urbaine devraient être repensées. Certes, il existe des plans d'occupation des sols qui servent de référence globale pour la gestion des villes ; mais ces documents sont souvent opaques et beaucoup sont en révision. Quant aux schémas directeurs, leur bilan actuel n'est guère encourageant : si 195 ont été approuvés, concernant 21 millions d'habitants, beaucoup sont déjà dépassés.

Parallèlement, les mécanismes de l'aménagement urbain sont en crise. La bulle spéculative qui a artificiellement gonflé les marchés immobiliers laisse plusieurs millions de mètres carrés de bureaux vacants en Ile-de-France. Les opérateurs mis en place par l'Etat ou les collectivités (établissements publics de villes nouvelles, SEM...) connaissent des difficultés financières, etc.

Se trouvent ainsi posés les problèmes de la régulation du système et du rôle respectif de l'Etat, des collectivités territoriales, des opérateurs financiers et des maîtres d'ouvrage. D'évidence, les politiques urbaines et d'aménagement du territoire constituent un chantier de toute première importance. Il revient à l'Etat de clarifier les enjeux pour le pays, d'améliorer les dispositifs d'appui et d'orientation des politiques locales et de mettre en cohérence les politiques nationales, qu'elles soient sectorielles ou spécifiques.

Mais au-delà de l'aménagement du territoire, c'est la perspective du développement durable des territoires qui semble aujourd'hui devoir stimuler la prospective. On peut attendre de la sensibilité nouvelle aux questions d'environnement qu'elle favorise une relance et un renouvellement des processus de réflexion, d'innovation, de décision de l'ensemble des acteurs au plus près des populations concernées, selon des démarches de concertation à inventer.

Apparu il y a quelques années dans les débats internationaux, à la suite du rapport Bruntland (1987), le développement durable doit permettre de répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins. Il implique la prise en compte de trois impératifs à gérer simultanément :

- le développement global, et non plus seulement la croissance économique ;
- la prise en compte d'interactions entre les différents niveaux allant du local au global ;
- la durée, qui impose d'avoir une réflexion qui s'attache à prendre en considération le long terme.

L'enjeu du développement durable dépasse la préservation de la nature. Il pose le problème de la viabilité à long terme des modes de développement, autorise la remise en question de tendances économiques ou spatiales considérées comme inéluctables, et des changements dans la conduite des politiques à mener. Ces changements, largement marqués par le passage du quantitatif au qualitatif,

ne peuvent être atteints que par une forte imprégnation des diverses composantes de la société - l'Etat et les collectivités, les entreprises et les autres acteurs socio-économiques - dans les différents secteurs d'activité, énergie, transports, urbanisme, agriculture, tourisme, etc.

Le développement durable suppose, d'une part, de prendre en compte des échelles territoriales à l'intérieur desquelles peuvent s'exercer des mécanismes de complémentarité et de solidarité et s'estomper les phénomènes de concurrence lourds en gaspillage et, d'autre part, de tirer parti des caractéristiques et des ressources propres de chaque territoire, différentes d'un territoire à l'autre.

Le développement durable ne doit pas être envisagé sous le seul angle défensif. Il correspond à une vision stratégique du rôle que l'environnement peut jouer, les contraintes devenant dès lors des ressources stimulant l'innovation, au bénéfice tant de l'amélioration de la qualité de la vie quotidienne des populations que du positionnement concurrentiel de l'économie française.

IV - LES ENJEUX DE LA DÉCISION PUBLIQUE ET LES FONCTIONS DE LA PROSPECTIVE

A - CONSÉQUENCES DE LA TRANSFORMATION DU MODE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE : LA MÉTAMORPHOSE DU SYSTÈME D'ACTEURS

La mondialisation, la concentration urbaine, l'Union européenne, les nouvelles technologies de l'information, d'un côté, les phénomènes de décentralisation politique et administrative, de l'autre, transforment radicalement le système des acteurs. Celui-ci devient à la fois plus complexe, plus mobile, plus diffus et plus évolutif cependant que, dans plusieurs domaines, on l'a vu, les politiques publiques conduites au niveau des Etats perdent de leur efficacité.

Ces évolutions conduisent à postuler une « panne de la décision publique », en ce sens qu'elle n'a pas encore su s'inscrire dans le nouveau contexte.

Il convient donc de poser, d'abord, le problème de la régulation de ce nouveau système d'acteurs, puis, dans les divers domaines, de spécifier les rôles respectifs de l'Etat, de collectivités territoriales, des groupes professionnels, des opérateurs financiers, etc. et surtout de préciser des modalités de concertation, de débat, de négociation, d'entente entre ces acteurs.

L'intervention publique devient alors à la fois plus importante et plus délicate : l'Etat doit aujourd'hui accepter de redéfinir ses rôles.

D'une part, comme le proposait le rapport de la Commission du XI^e Plan présidée par Christian Blanc, l'Etat est appelé à devenir un « *Etat stratège, garant de l'intérêt général* », situé à l'intersection d'une pluralité d'acteurs «gouvernants» qui ne sont pas tous étatiques, ni même publics. A ce titre, il devrait :

- clarifier les enjeux pour le pays, orienter et mettre en cohérence les politiques nationales ;
- jouer un rôle de contrepois et de contrôle vis-à-vis des forces du marché, et forger un projet prospectif de société conjuguant efficacité économique et cohérence sociale ;

- assurer le développement d'une culture des compétences et engager l'ensemble de la société dans un processus d'innovation ;
- animer l'action prospective en y associant étroitement le monde industriel, le monde scientifique et les philosophes ;
- être porteur du temps long, en tant que « *Maître des horloges* », pour reprendre le titre du livre de Philippe Delmas.

D'autre part, l'Etat devrait :

- se positionner en soutien des autres acteurs (groupes professionnels capables d'assurer la compétitivité du pays au plan mondial ; collectivités territoriales, à l'origine de projets innovants, capables de renouveler les formes de la démocratie et d'affronter la concurrence internationale) ;
- exercer un rôle d'arbitre entre les territoires et promouvoir un intérêt général, en ce qu'il est différent des intérêts particuliers (en termes d'environnement, de compétitivité, d'emploi...).

En effet, plus profond sera le processus de décentralisation, plus nouveau et plus important peut être le rôle de l'Etat. Il ne s'agit pas de choisir entre l'Etat et les territoires, ni d'opposer le premier aux seconds, mais de faire en sorte qu'ils travaillent ensemble, en inventant de nouvelles formes de coopération, au service de l'intérêt général de la Nation.

B - CONSÉQUENCES DU NOUVEAU CONTEXTE SOCIÉTAL POUR LA PROSPECTIVE ET LA DÉCISION PUBLIQUE

Le nouveau contexte sociétal modifie singulièrement les conceptions et les rapports de la prospective et de la décision publique. L'apport de la prospective n'est plus seulement de dessiner les futurs possibles ; il est également de combler l'écart entre les réalités et la représentation que s'en font les institutions, voire les citoyens eux-mêmes.

Selon Gérard Demuth, de nouvelles dimensions, induites par le nouveau contexte sociétal, sont à prendre en compte pour concevoir une articulation modernisée entre la prospective et la décision publique :

- **l'émergence de « l'individu-société »**, à l'origine d'un possible basculement des rapports du collectif et de l'individuel, affectant aussi bien les mécanismes de l'économie que de la politique. Jusqu'à présent, la qualité des décisions dépendait davantage de leur valeur intrinsèque que de la qualité du terrain humain sur lequel elles s'appuyaient. Dans l'avenir, la dissémination des intelligences sous forme « d'énergies faibles » et nombreuses conduira à une nouvelle logique de productivité économique et citoyenne et maximisera l'intelligence de l'usage et de l'application par les citoyens.
- **le futur apparaît de plus en plus comme un processus complexe**, c'est-à-dire un ensemble de phénomènes perçus comme actifs et organisés dans le temps. Il faut concilier deux idées apparemment contradictoires. D'une part, il y a moins de discontinuité entre le futur et

le présent. D'autre part, le futur sera plus radicalement différent du présent : les ingrédients à partir desquels il s'élabore sont mieux connus que les proportions et les dosages ; il fait appel à des idées neuves et à des agencements inédits, choisit et combine des « futuribles ». Paradoxalement, l'hyper-complexité redonne un jeu important aux acteurs.

- **l'émergence d'un monde à intentionnalité réduite** : le pouvoir des décisions devient moins grand dans un monde qui progresse vers un haut niveau d'incertitude et de globalisation, donc de faible intentionnalité. Dans ces conditions, la prospective consiste à choisir entre encourager ou freiner des évolutions déjà en cours, voire éviter que certaines prévisions se réalisent.
- **l'action publique relève davantage du pilotage** et moins de la décision instantanée, ce qui implique :
 - des décisions élaborées en fonction de plusieurs images vraisemblables de l'avenir ;
 - des décisions intégrant leurs coûts de réversibilité ou d'infléchissement ;
 - des décisions prises au bon niveau, par les acteurs pertinents, dans le cadre des principes de subsidiarité ;
 - des décisions opérant sur des variables multivalentes, c'est-à-dire raisonnablement convertibles en fonction d'évolutions plus ou moins prévisibles ;
 - des décisions opérant avec des variables affectables par les jeux de la durée ;
 - des décisions favorisant la compréhension, le partage et l'évaluation par le plus grand nombre ;
 - un système de veille sur les tendances lourdes et la détection des signaux faibles porteurs d'avenir.

La fonction de la prospective devrait être alors de placer la décision publique en situation de satisfaire à ces nouvelles obligations :

- **une modification spectaculaire des relations au temps, à l'espace et à la durée** : le futur se rapproche. Nous vivons déjà de fait dans la moyenne durée. Les événements et actions quotidiens sont de plus en plus guidés par le futur (les comportements et accidents écologiques en constituent un exemple frappant, de même que les problématiques d'urbanisme, d'aménagement, d'infrastructures, d'éducation et de santé). L'accélération des changements fait que le futur est engagé dans le présent sans se réduire au présent ;
- **de nouveaux rapports du temps politique et du temps culturel** : le temps politique et le temps culturel ont tendance à se désynchroniser. Il faut rechercher un meilleur ajustement réciproque des deux temps. Cela doit conduire à une réflexion créative et évolutive sur les systèmes d'élaboration, d'instruction, de négociation, d'application et

de suivi de mises en œuvre des décisions publiques. Cela implique également de trouver des réponses évolutives aux délais qu'induisent les systèmes de représentativité, de délégation, d'expertise, de paritarisme et de négociation : ils ne pourront pleinement assurer leur fonction de régulation que s'ils savent se montrer réactifs.

C - NOUVEAUX ENJEUX DE LA DÉCISION

Paradoxalement, en même temps que le champ de la décision publique s'élargit, son poids faiblit. La croissance en complexité fabrique un univers systémique dans lequel tout est en relation avec tout, dans lequel de petites causes peuvent produire de grands effets, dans lequel les signaux faibles prennent parfois une grande importance. En conséquence, tout doit être tenu sous surveillance pour favoriser la qualité des décisions publiques. En même temps, celles-ci doivent être plus catalysantes que brutales. Il est sans doute opportun de concevoir la future décision publique comme un « système légèrement sous-décidant ».

La décision publique a une apparence parfois dramatique, définitive, mystérieuse ; elle a une réalité de plus en plus maturée, contrôlée, réversible. La conception classique de la décision met l'accent sur quatre composantes : le poids des experts, des lobbies, des techno-pouvoirs ; l'univers des décideurs ; la notion de décision comme point de rupture ; l'impact sur les populations. La conception qui prévaudra demain sera celle d'un « système décidant, d'acteurs nombreux opérant dans une durée vivante ».

La décision publique voit s'agrandir ses espaces de liberté pour différentes raisons :

- l'incertitude augmente la liberté. C'est un paradoxe qu'il faut admettre ;
- le choix éthique prend une importance très grande quand les choix techniques sont plus indécis ;
- la capacité de saisir les opportunités prend une importance plus grande quand les avenir sont moins certains, et les événements moins prévisibles.

Le décideur public, en revanche, voit son champ personnel restreint parce que :

- la multiplication des acteurs, du fait d'un haut niveau d'interactivité, limite son pouvoir de décision à un pouvoir d'arbitrage, parfois biaisé ;
- les durées d'application sont plus longues et l'application fait partie intégrante de la décision. Une décision est rarement bonne ou mauvaise en soi, mais elle peut le devenir. La durée de mise en œuvre d'une décision publique devient donc naturellement plus longue que la durée de fonction ou la durée de vie des décideurs ;
- le contrôle social devient extrêmement puissant. Il exerce un pouvoir de retardement, d'élaboration, d'évaluation permanent, aussi bien

pour une décision assez locale d'infrastructure que pour la réforme du système de santé.

Il conviendra d'appeler décision publique un ensemble relativement indifférencié regroupant de diverses façons et selon différentes temporalités, des experts et des décideurs, mais aussi des strates de populations jusqu'à la population totale.

La prospective s'adressera donc à des utilisateurs multiples en configurations variables dans la durée.

D - LIMITES ET NOUVELLES FONCTIONS DE LA PROSPECTIVE

La question est de savoir si une certaine prospective ne fabrique pas des yeux pour ne pas voir. Une prospective très planifiée de la santé aurait-elle été aussi performante que ce qui s'est passé sans prospective pour la lutte contre le Sida ?

Etant donné la croissance en incertitude et complexité, peut-être faut-il mettre en place les moyens d'une prospective du présent, de la réactivité, de l'évaluation en temps réel et de critères d'évaluation.

La prospective pourrait aussi avoir pour fonction éminente de dégager des lignes directrices. En effet, nous observons une tendance lourde de flexibilité contrôlée, d'autonomisation sans individualisme, de besoins de repères et d'impulsion, de maintien en vigilance. Cela suppose un minimum de cohérence, ne serait-ce que pour connecter des informations éparses.

L'exemple du développement technologique nous permet d'aller plus loin et d'envisager ce que pourrait être un nouveau modèle de relation entre prospective et décision publique.

La question posée par le développement technologique est la suivante : quelle place assigner à la réflexion prospective dans la formation du processus d'innovation ? Une démarche prospective n'est-elle qu'un effort de détection des innovations déjà faites, mais encore dans l'enfance ? Ou peut-on aussi penser qu'elle contribue à la capacité innovatrice elle-même ?

Armand Hatchuel nous invite à penser la prospective technologique à partir de deux observations :

- la décision publique est toujours un compromis pris sous des contraintes de temps et d'équilibre entre objectifs antagonistes ;
- le processus innovateur est le fait d'un ensemble d'acteurs différents : experts, entreprises, clients.

Sur ces bases, on perçoit plus clairement le rôle de la prospective. Elle ne consiste plus à décréter l'avenir. Elle a pour mission d'enrichir la vision de l'ensemble des acteurs intervenant dans le processus de manière à empêcher que le compromis politique ne s'enferme dans un « *spasme décisionnel*¹¹ » pauvre. Il

¹¹ Par cette expression, A. Hatchuel désigne les situations où les pouvoirs publics se trouvent contraints d'engager une politique sous la pression des événements, d'une campagne d'opinion ou d'une interpellation des médias. La décision publique est alors une réaction qui aura tendance à se cristalliser sur les propositions disponibles ou susceptibles de donner à l'opinion ou aux groupes

ne s'agit donc pas de pousser les seuls pouvoirs publics à la réflexion. Une telle logique consisterait à rêver d'un despotisme éclairé, alors même que la décision publique en matière technologique ne devient « despotique » que lorsqu'il est déjà trop tard, autrement dit lorsqu'elle n'a plus le choix.

La réflexion prospective doit donc nourrir le plus tôt possible non seulement les pouvoirs publics mais, à travers le débat public, l'ensemble de leurs partenaires : elle doit irriguer les convictions de tous sans pour autant les déterminer, ni pouvoir déterminer la nature du compromis qui sera construit collectivement. En revanche, on peut penser qu'elle évitera à ce compromis de se construire sur des positions trop absurdes ou sourdes aux mouvements en cours.

Cette même perspective vaut pour la mise en œuvre de la décision. En effet, de même qu'une technologie est le fruit de multiples compromis inventifs, de même la décision est un processus collectif. Soutenir, par exemple, le développement du multimédia, n'a de sens que lorsque personne ne sait ce que seront finalement les technologies, les industries et les économies de ce secteur. Il faut donc, là encore, accompagner une dynamique collective qui se nourrira des expériences en cours, de l'effort de prospective qui a baigné la décision. Cela reste encore vrai pour la construction de certains grands équipements publics : il ne suffit pas de construire un pont, encore faut-il que l'ensemble des acteurs concernés comprennent de quel « pont » il s'agit - autrement dit, qu'il perçoive le potentiel de cette nouvelle liaison pour sa propre action ! Faute d'être soutenus dans cet effort, ils peuvent, même pour un équipement aussi courant, ne pas percevoir tout ce que ses concepteurs ont mis dans le projet. Pour autant ce n'est pas seulement de communication dont il est question : il ne s'agit pas de leur « vendre » le pont comme équipement dont la valeur est connue, mais de stimuler leur propre réflexion sur le « pont » qu'ils vont inventer pour leurs propres usages. Ce constat est évident pour les nouveaux systèmes d'information dont les usages dépendent de l'imagination de chacun. Reste à se convaincre que cela est toujours le cas et que le phénomène s'amplifie avec le degré d'innovation de la technologie.

Ainsi la réflexion prospective doit-elle agir simultanément sur le processus de décision publique et sur celui qui contribue à l'émergence des technologies elles-mêmes. Elle forge en quelque sorte la « culture collective » qui va rendre possible les compromis et les négociations aussi bien techniques que politiques. Certes, cette culture se construira d'elle-même, mais on devra notamment à la qualité du travail prospectif et à sa propagation dans le tissu des acteurs que cette culture devienne une véritable « intelligence collective ». Autrement dit, le rôle de la prospective n'est pas seulement de susciter le débat public, mais aussi d'en infléchir le déroulement, le contenu et l'étendue pour en limiter les crispations ou les effets « spasmodiques » sur la décision publique.

de pression le sentiment que des « actes » sont bien engagés, quel que soit leur degré de préparation, de réalisme ou de pertinence.

CHAPITRE III

QUELQUES EXEMPLES DE RELATIONS EN TRANSFORMATION ENTRE PROSPECTIVE ET DÉCISION PUBLIQUE

Le chapitre précédent a décrit brièvement les changements à l'oeuvre dans certains domaines de la vie politique, économique et sociale. Nous y avons également insisté sur une nouvelle relation entre prospective et décision stratégique (publique ou non), moins linéaire, moins directe et pourtant plus productive que le rapport classique sur lequel est fondée la manière traditionnelle de considérer la prospective.

Car si la prospective dessine l'avenir, elle reflète aussi un présent. Elle a une histoire. Elle est dans l'histoire : elle s'insère à un moment donné dans un système et un processus de décision publique donnés, dans un environnement économique, social, politique et culturel qui influencent nécessairement son rôle et sa nature.

La prospective est ainsi acteur et objet du débat public, du dialogue plus ou moins large, plus ou moins ouvert, plus ou moins structuré, entre l'opinion publique, les experts, les décideurs administratifs, économiques et politiques, les média écrits et audiovisuels.

En termes d'opinion publique, les « trente glorieuses » ont pu paraître en France les années d'un compromis social et politique sur le rôle de l'Etat et les finalités du développement économique, dans la ligne du programme du Conseil national de la résistance. Logique de l'Etat-providence, primauté reconnue de la puissance publique dans la reconstruction et la modernisation des secteurs de base et des infrastructures, volonté partagée d'indépendance économique, énergétique et stratégique, climat général de croissance et de développement : ce consensus semblait partagé par les ingénieurs et les économistes, les syndicalistes et les grands commis de l'Etat, les décideurs politiques et les chefs d'entreprise. Les débats publics n'étaient pas exempts d'affrontements, parfois violents ; l'opinion globale n'excluait pas des opinions locales, des oppositions locales à tel ou tel projet, à tel ou tel équipement. Mais, dans un climat général de croissance économique et de croyance au progrès, l'idée était très largement partagée que l'intérêt général et national pouvait justifier qu'on portât atteinte à des intérêts locaux et particuliers.

Dans ce schéma, « experts », « savants » et « techniciens » ont longtemps été perçus comme les agents légitimes d'un progrès globalement bénéfique. Si le concept de technostructure, initié par Galbraith, s'est généralisé dans le langage courant, ainsi d'ailleurs chez nous que le mot « technocrate », c'est parce qu'est intervenue une rupture de ce consensus implicite qui avait réuni jusqu'au milieu des années soixante-dix les experts, les politiques et l'opinion publique dans une croyance partagée au progrès.

Déjà la fin des années soixante, avec les travaux prospectifs du Club de Rome, avait vu le lancement d'une réflexion de scientifiques et de grands industriels sur les limites de la croissance à l'échelon mondial. Mais, pas plus que la fin de la libre convertibilité du dollar - événement pourtant décisif -, cela n'avait vraiment marqué l'opinion publique. En fait, c'est la «rupture» énergétique du début des années 1970 qui marqua pour l'opinion publique le début d'une crise de confiance dans l'avenir : depuis plus de vingt ans, en France comme dans beaucoup de pays européens, les études d'opinion indiquent que, pour la majorité de nos concitoyens, demain sera moins bien qu'aujourd'hui.

En fait, l'affirmation des valeurs de progrès, d'intérêt général, de réforme n'est plus perçue collectivement comme une promesse d'amélioration possible pour la majorité des citoyens. Qu'il s'agisse de la réflexion sur l'énergie, sur les transports, sur le travail, l'accord sur les grandes valeurs et les grandes croyances structurantes des années de la reconstruction a laissé place à un doute collectif sur l'avenir et sur la capacité des décideurs politiques à le prendre en charge.

Et ce sont bien ces changements en cours dans la société ou l'économie qui plaident pour un nouveau rapport entre prospective et décision, un nouveau rapport continu et interactif. Le rôle de la prospective ne se situerait plus seulement dans la préparation des « bonnes décisions » - lesquelles restent toujours subordonnées à l'aptitude des acteurs impliqués d'analyser en commun la situation et de négocier à partir de diagnostics partagés - mais d'abord dans l'élaboration en commun de ces diagnostics. Il s'agirait, dans un premier temps, de faire évoluer les termes dans lesquels les questions sont débattues pour permettre, ensuite, d'imaginer des avenir - non pas les seuls avenir possibles selon la projection des tendances à l'oeuvre, car cette projection suppose justement la non modification des comportements des acteurs de la décision - mais des avenir souhaitables auxquels adhèrent les acteurs de la décision.

Pour mettre en évidence à la fois l'émergence et l'utilité de ce nouveau modèle des rapports entre prospective et décision, nous avons pris le parti d'examiner des cas qui constituent autant de témoignages relatifs à différents secteurs ou aspects de l'activité socio-économique. Nous nous efforcerons de mettre en évidence ce qui est en train de changer dans la décision publique les concernant et le type de prospective dont ils ont besoin pour y faire face. Les trois exemples choisis sont l'énergie, les transports et le travail.

I - PROSPECTIVE-ÉVALUATION-DÉCISION : LE TRIPTYQUE CLASSIQUE EN CRISE DANS LE DOMAINE DES INVESTISSEMENTS PUBLICS

Le rapport classique est figuré, notamment dans le domaine des investissements publics, par le triptyque : prospective-évaluation-décision. Il est fondé sur l'histoire de la prospective : à son apparition, celle-ci se confond avec les disciplines et les méthodologies qui servent à préparer et à justifier la décision (*ex ante* ou *ex post*). De ce fait, la prospective, dans une conception traditionnelle du processus de décision, « se doit » de précéder la planification et la programmation ; celles-ci se trouvent souvent réduites à une comparaison entre

options, fondée sur les méthodes d'évaluation qui deviennent ainsi l'essence même du processus de la décision.

Dans cette logique, deux questions se posent lorsque l'on étudie le rapport entre prospective et décision :

- une étude prospective a-t-elle précédé la décision ?
- cette étude a-t-elle permis, en passant par l'évaluation, de prendre les « bonnes » décisions ?

Si la réponse à ces questions est, dans les périodes de faible consensus national, souvent négative, la responsabilité en incombe, nous semble-t-il, davantage au processus de la décision publique et à ses insuffisances (notamment en termes de débat public) qu'à une prétendue incapacité de la prospective elle-même. Car, si la décision publique d'investissement reste, pour l'essentiel, l'apanage des politiques, sa préparation relève souvent, en France du moins, de spécialistes qui, en l'absence de consensus collectif, s'apparentent à une technocratie dont la légitimité tient quasi-exclusivement à la maîtrise et à la standardisation des méthodes et procédures d'évaluation. Dans cette approche, la prospective perd de sa raison d'être et se vide de son contenu pour s'identifier progressivement aux méthodes d'évaluation et de planification dont elle serait la toute première phase.

C'est justement cette conception de la prospective, auxiliaire directe de l'évaluation et de la décision, qui est aujourd'hui en crise. En réalité, la crise est moins celle de la prospective, dans sa capacité à imaginer les avenir possibles, que celle de la décision publique, des structures qui la gèrent ou qui la préparent, des procédures d'évaluation qui la justifient et des procédures de concertation qui la mettent en scène ou en débat public.

A - NOUVEAUX ENJEUX POUR LA PROSPECTIVE DE L'ÉNERGIE¹²

Le monde de l'énergie change : l'organisation industrielle évolue sous l'effet de la concurrence, une partie des problèmes s'internationalise - voire se mondialise -, et le débat sur les questions d'énergie devient de plus en plus un débat public, auquel aucun acteur économique et social ne peut plus se sentir étranger. Chacune de ces grandes évolutions a un effet sur les conditions de la décision publique et, par contrecoup, sur la préparation de celle-ci et, donc, sur la prospective.

1. Les facteurs du changement

1.1. *Le tournant de la libéralisation*

Comme la plupart des services publics organisés en réseaux - transports, poste, télécommunications - le secteur de l'énergie est, dans la quasi-totalité des pays développés, de plus en plus exposé à la concurrence. Certains observateurs

¹² Le développement qui suit s'appuie, pour l'essentiel, sur une contribution de M. Matheu, Chef du Service de l'énergie et des activités tertiaires du Commissariat général du Plan, et a profité des observations de M. Pierre Delaporte, Membre du Conseil économique et social, Président d'honneur d'Electricité de France.

français ont le sentiment qu'il s'agit là d'une sorte de mode importée de pays anglo-saxons dont la culture serait radicalement différente de la nôtre. Rien n'est moins sûr. Il semble plus réaliste de voir dans ce changement un tournant historique de l'histoire des réseaux, comme ce secteur en connaît de manière cyclique tous les vingt ou trente ans.

Trois types de facteurs se conjuguent actuellement pour introduire une certaine dose de concurrence dans les grands réseaux de services publics, dominés jusqu'alors par les monopoles publics. Les premiers sont de nature macro-économique : dans une économie fortement internationalisée, certains de ces services deviennent des facteurs de compétitivité décisifs, comme l'électricité dans la plupart des branches de la métallurgie. Les seconds sont technologiques : il existe souvent plusieurs manières alternatives de rendre le même service, parfois à des coûts assez voisins (comme les cycles combinés à gaz et le nucléaire pour la production électrique de base) et un contexte concurrentiel permet de les faire progresser plus rapidement. Les dernières sont culturelles : le consommateur de la société de services dans laquelle nous vivons est de plus en plus enclin à exiger la qualité au meilleur prix, ce qu'il admet obtenir à l'heure actuelle mais peut espérer améliorer encore dans un contexte concurrentiel.

L'introduction de la concurrence dans le secteur électrique va débiter, et elle prendra des proportions de plus en plus importantes d'ici 2003. Il est probable que des changements d'ampleur comparable interviendront dans le domaine gazier dans les dix ans à venir. Ils auront des conséquences importantes sur l'organisation industrielle de ces deux secteurs. De plus en plus, ce seront des considérations de rentabilité financière qui détermineront les choix énergétiques. En ce sens, les grandes entreprises de ce secteur deviendront des acteurs des choix à long terme de l'énergie, alors qu'antérieurement ceux-ci étaient fortement contrôlés par les pouvoirs publics. Ainsi, des marchés à court terme se développeront dans le domaine gazier, qui rendront plus difficiles d'orchestrer la programmation des investissements en gazoducs, et de ce fait la politique nationale d'approvisionnement. Dans un autre ordre d'idées, les entreprises électriques favoriseront vraisemblablement, à prix de revient comparable, les solutions les moins capitalistiques : concrètement, elles préféreront produire à partir du gaz, solution moins capitalistique qui se programme à assez court terme, qu'à partir du nucléaire.

1.2. La mondialisation des problèmes

Deuxième transformation majeure, beaucoup de problèmes du secteur de l'énergie acquièrent une dimension internationale, souvent mondiale. C'est évidemment vrai des marchés : l'électricité se vend maintenant au-delà des pays limitrophes. Si le système de production européen n'est pas optimisé - et il ne l'est pas spontanément, car il est la juxtaposition de systèmes nationaux -, la France peut très bien vendre du courant au Portugal : en fait, certaines régions d'Espagne appellent des centrales françaises excédentaires, et certaines zones du Portugal des centrales espagnoles, elles aussi en excédent par rapport à leur environnement proche, ce qui est économiquement bénéfique pour tous.

Les marchés gaziers, de leur côté, ne cessent de s'étendre. Certes, les trois grands marchés, Europe-Asie proche, Extrême-Orient et Amériques, restent cloisonnés, mais chacun s'étend. Il y a cinquante ans, on ne pensait pas que les régions les plus occidentales de l'Europe pourraient se fournir en gaz auprès du Qatar ou du Turkménistan. Cela devient envisageable si les fournisseurs actuels tentaient d'abuser de leur position géographique.

Par ailleurs et peut-être surtout, les problèmes d'environnement deviennent planétaires. Plus aucun pays ne peut donc se tenir à l'écart du débat, et beaucoup sont confrontés à d'énormes enjeux : ils ont énormément à perdre ou à gagner à l'élévation de la température moyenne ou à la hausse du niveau des océans.

1.3. Pas de politique énergétique sans l'opinion

Enfin - et ce n'est pas le moindre parmi ces facteurs - , l'opinion publique, dans la mesure où il n'existe plus de consensus, tient de plus en plus à dire son mot dans les choix énergétiques. C'est perceptible en de nombreux endroits de la chaîne de production et distribution de l'énergie.

Les grandes infrastructures sont de moins en moins tolérées localement : les exemples du franchissement des Pyrénées par des lignes à très haute tension ou du contournement du canyon du Verdon l'ont encore rappelé récemment. Une négociation avec des garanties d'équité, comme s'efforcera de l'offrir la Commission du débat public créée par la loi Barnier du 2 février 1995, est considérée comme un droit, et les indemnités individuelles ou collectives ne résolvent pas tous les problèmes. Les conséquences de cette irruption des riverains dans la décision publique sont considérables : ainsi, il est probable que, si la France avait voulu doubler ses exportations d'électricité, ce qui était techniquement possible, il n'aurait pas été possible de construire les lignes à très haute tension nécessaires.

A l'échelle nationale, il devient de plus en plus important qu'une filière énergétique soit acceptée par l'opinion. C'est le cas du nucléaire à l'heure actuelle en France, mais il n'en va pas de même dans de nombreux pays européens où des minorités très actives pratiquent le terrorisme intellectuel (et quelquefois physique) à l'encontre de cette énergie. Une étude sérieuse de ces mouvements violemment hostiles reste à effectuer.

Si l'énergie nucléaire était refusée dans la majorité des pays, par exemple à la suite d'un accident dans une centrale technologiquement dépassée, il se pourrait qu'elle disparût partout : d'une part, la rentabilité de la filière nucléaire baisserait à cause de la perte d'économies d'échelle et, d'autre part, le refus de l'option nucléaire pourrait se propager dans le monde entier.

Quant à la lutte contre ce que d'aucuns considèrent comme un changement climatique mondial, il est clair qu'elle prendra plus ou moins d'ampleur selon l'état de l'opinion. Les pays les plus actifs dans les négociations mondiales le sont souvent sous la pression de leurs électeurs et des mouvements écologistes. En un mot, les populations de la planète deviennent des acteurs déterminants des politiques énergétiques.

2. Les nouvelles formes de la décision publique

Les divers changements intervenus dans le monde de l'énergie ont des conséquences de grande ampleur sur la façon dont les pouvoirs publics peuvent concevoir, préparer et mettre en oeuvre les politiques énergétiques. Leurs espaces de choix se trouvent réduits, leurs méthodes évoluent nécessairement.

2.1. Des politiques plus concertées

Une première conséquence importante est la nécessité d'une préparation de la décision beaucoup plus concertée. Deux des facteurs qui viennent d'être évoqués pèsent plus particulièrement.

Tout d'abord, le processus de libéralisation ne peut progresser sans un dialogue social nourri. L'introduction de la concurrence a déplacé les équilibres internes aux entreprises. Là où l'objectif essentiel était de fournir un service égal pour tous et disponible en tout point du territoire, il devient également nécessaire de le fournir au moindre prix et d'obtenir l'adhésion à des finalités de qualité et de productivité qui n'étaient pas centrales dans la gestion publique.

Cette révolution des mentalités et des modes de gestion est inéluctable, mais elle ne peut se faire que dans la concertation - une concertation qui suppose que les acteurs soient à égal niveau d'information -, à un rythme négocié et avec des compensations. En fait, tout mouvement de réforme de l'organisation d'un service public s'analyse comme une gigantesque transaction dont les acteurs sont très nombreux : les salariés demandent un processus d'adaptation progressif et une prise en compte des conséquences professionnelles ; les contribuables et les usagers, privés et industriels, négocient leur part des gains réalisés.

Par ailleurs, comme l'opinion pèse plus directement, les choix qui jusqu'alors pouvaient être opérés par les administrations en charge de l'énergie, sous le contrôle du Parlement, doivent maintenant être soumis à débat. Les choix d'infrastructures doivent être discutés avec les riverains ; les organisations non gouvernementales qui représentent des intérêts environnementaux sont des acteurs du processus de décision. D'une certaine façon, c'est même l'opinion mondiale qui pèse sur des choix comme la place de l'énergie nucléaire dans nos sociétés, ou l'intensité de la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre. Il n'est plus pensable de programmer les choix énergétiques à moyen et long terme sans associer des acteurs socio-économiques nombreux. Par ailleurs, ces derniers ne s'estiment pas toujours complètement représentés par les élus nationaux.

2.2. Des politiques moins nationales

Tant le mouvement de libéralisation que l'internationalisation croissante amènent au premier plan de la scène des acteurs institutionnels de rang supranational, avec lesquels les pouvoirs publics nationaux doivent composer.

Pour l'essentiel, la libéralisation des services publics en réseaux a été orchestrée par l'Union européenne. Certes, plusieurs pays ont précédé les directives européennes, parce qu'ils estimaient de leur intérêt d'introduire la concurrence plus rapidement qu'au rythme des textes communautaires. C'est le cas en particulier du Royaume-Uni, qui a réformé très tôt le système électrique anglo-gallois. Mais pour certains - et la France est du nombre -, c'est la

négociation communautaire qui a conduit à mettre les problèmes de concurrence à l'agenda national. En ce sens, l'Union européenne est un acteur décisif de la politique énergétique, sur lequel les pouvoirs publics nationaux peuvent certes peser... mais du poids d'un grand pays parmi quinze membres, ni plus ni moins.

Quant aux problèmes de l'environnement global, ils ont déclenché des négociations mondiales. Certes, celles-ci ne progressent que lentement : la conférence de Kyoto (décembre 1997) permet de mesurer la difficulté de la tâche. Quoi qu'il en soit, on voit émerger une sorte d'instance mondiale, la communauté des parties des traités des internationaux, dont la dynamique impose de fortes contraintes de politique énergétique à chaque Etat. Là encore, une certaine forme de souveraineté nationale se trouve nettement amoindrie.

2.3. Un déplacement des politiques publiques vers la demande

Non seulement le rôle des pouvoirs publics est relativisé parce qu'ils sont concurrencés par d'autres institutions ou groupes d'intérêts, mais encore le choix des instruments d'action à leur disposition est progressivement réduit.

En particulier, dans un système libéral, il est plus difficile de maîtriser les choix de production. Si, par exemple, les compagnies électriques se trouvaient plongées dans un contexte très concurrentiel, et qu'il soit admis qu'elles peuvent investir librement, il est probable que les filières les plus capitalistiques disparaîtraient, à savoir le nucléaire et, davantage encore, l'hydroélectricité qui est pourtant la seule énergie renouvelable susceptible de jouer un rôle quantitatif important. Certes on peut imaginer que les États conservent la capacité de lancer des appels d'offre pour la source d'énergie de leur choix, ce qui concilierait une certaine maîtrise publique avec le jeu de la concurrence ; mais il reste que la pression des entreprises dans une économie de marché sera forte et que les filières les moins capitalistiques - et aussi, peut-être, les moins risquées - ont des chances d'être avantagées. De ce fait, le recours au gaz comme moyen de production d'électricité pourrait se généraliser. Il en résulterait des conséquences importantes en termes d'environnement global - le gaz produit moins de dioxyde de carbone que les hydrocarbures liquides, mais évidemment bien plus que le nucléaire - et d'indépendance énergétique - les ressources en gaz se concentreront un jour ou l'autre dans des pays politiquement instables -. Les États vont devoir inventer des modalités d'intervention dans l'économie de l'énergie qui assurent une certaine efficacité productive par la concurrence, tout en préservant les intérêts collectifs fondamentaux. Ce ne sera pas facile.

Une chose paraît probable : les politiques de la demande seront plus faciles à mettre en oeuvre dans un contexte plus concurrentiel que les politiques de l'offre. Cela oblige à repenser certaines interventions publiques, mais ne va pas sans avantage : en agissant sur la demande, les pouvoirs publics peuvent améliorer l'intensité énergétique de la croissance, et donc l'impact environnemental de l'activité économique. Comme il est probable que le monde devra rechercher, dans les décennies à venir, des sentiers de croissance sobres en énergie, les actions ciblées de maîtrise de l'énergie dans des secteurs comme les transports ou la construction devraient revêtir une grande importance. Ces actions

incitatives, qu'il faudra évaluer et piloter finement, pourraient occuper le devant de la scène.

3. Vers une nouvelle prospective de l'énergie

De longue date, la prospective a été un outil privilégié des politiques de l'énergie. Celle-ci est un des rares domaines où la réflexion à long terme, au moins vingt-cinq ans, a un fort statut, mobilise des experts spécialisés et pense ses méthodologies. Elle aussi va devoir composer avec les changements en cours.

C'est également un des domaines où la prospective s'est le plus confondue avec les disciplines de la planification ou de la programmation et, de ce fait, a peut-être le plus influencé les décisions effectivement prises. Mais, sous l'impact des facteurs que l'on vient d'analyser, elle est en train de se transformer et d'acquérir une dimension propre, sans doute moins directement liée à la préparation concrète des décisions opérationnelles, mais plus stratégique. Cette transformation n'est pas terminée, mais quelques impératifs se dégagent, que l'on va préciser.

3.1. Un dialogue à orchestrer

Qui dit multiplication des acteurs de l'énergie dit préparation concertée de la décision. Il n'est pas possible que les nombreux groupes d'intérêts économiques et sociaux concernés par les infrastructures, les services, la qualité de l'environnement découvrent les décisions une fois celles-ci élaborées par de petits cénacles d'experts et de fonctionnaires.

C'est pourquoi il est nécessaire que la concertation soit organisée dès le stade de la conception des politiques et que celle-ci, à son tour, s'appuie sur une prospective menée en commun. Plus que jamais, il est indispensable que producteurs, partenaires sociaux, consommateurs, élus, défenseurs de l'environnement, experts de tous bords confrontent leurs perceptions de l'avenir et leurs attentes pour élaborer des scénarios qui puissent apprivoiser l'avenir. A bien des égards, cela n'est pas nouveau. La pratique de commissions du Plan regroupant de nombreux acteurs sociaux remonte à la Libération. A cette époque, il était apparu nécessaire d'associer dans ces commissions, comme dans les conseils d'administration des entreprises nationalisées, des représentants des salariés, des fonctionnaires de l'Etat et des personnalités qualifiées. Si nouveauté il y a, elle est probablement surtout dans la nécessité de commencer à faire dialoguer experts et opinion très en amont de la décision.

Ces experts ressortissent à des disciplines de plus en plus nombreuses. Il ne suffit pas de disposer de spécialistes de la production d'énergie et d'économistes capables de jongler avec des tarifs. Le risque des différents pays doit être apprécié à la lumière d'analyses géopolitiques. L'évolution de l'opinion doit être éclairée par des sociologues. L'impact des activités énergétiques sur la santé humaine mobilise des médecins de spécialités diverses.

De plus, et surtout, l'expert a changé de statut. Il ne peut plus imposer sa science à une population consentante. Dans beaucoup de domaines scientifiques liés aux politiques de l'énergie, il n'y a pas de connaissance incontestée et la communauté des experts est agitée de certaines controverses. Il n'y a pas, par

exemple, d'unanimité sur l'ampleur probable des effets de l'émission accrue de gaz à effet de serre ni sur l'impact de certaines activités énergétiques sur la santé des populations riveraines ; en revanche, tous s'entendent sur le principe de précaution. Même l'évolution prévisionnelle des coûts n'est pas consensuelle : tout le monde ne prévoit pas les mêmes frais de démantèlement des centrales, tous les économistes n'entendent pas actualiser au même taux...

Il faut toutefois veiller à ne pas mettre sur un même plan les divergences normales d'experts reconnus et certaines manipulations plus médiatiques. C'est le devoir des experts de mieux communiquer entre eux et avec les médias. C'est à l'Etat de faire des mises au point lorsque de telles manipulations sont mises en évidence.

Dans ces conditions, préparer l'avenir, ce n'est plus mobiliser un savoir, c'est plutôt mettre en scène équitablement la controverse entre détenteurs de savoirs pour que les zones d'incertitudes apparaissent nettement. C'est à ce prix que des options pourront se dégager, chacune comportant une part de risque que l'on cernerait aussi précisément que possible.

3.2. Préserver mais reconsidérer le rôle de la prévision

Plus le monde de l'énergie devient complexe, plus s'affirme la nécessité de prévoir à long terme. Les problèmes de pénurie, de hausse des cours, de crise environnementale, de dépendance par rapport à des pays sensibles doivent être détectés suffisamment à l'avance pour qu'une action publique efficace puisse se développer. Compte tenu de ce qui précède, il s'agit là d'un exercice qui doit associer tous les groupes économiques et sociaux concernés. Prévoir les consommations énergétiques n'est guère envisageable au-delà du très court terme. En revanche, il reste possible de créer des scénarios qui permettent d'anticiper les principaux risques et de préparer des réponses.

Cela étant, ces scénarios ont changé de nature du fait que les commandes des choix énergétiques ne sont plus toutes dans les mains des pouvoirs publics nationaux. Les organismes supranationaux, on l'a vu, et aussi l'opinion nationale et mondiale pèsent fortement. Il n'est plus possible d'inventer des scénarios entre lesquels les pouvoirs publics pourraient choisir librement.

C'est pourquoi les plus récents exercices de planification envisagent des évolutions de contexte qui seront en partie voulues et en partie subies. Ainsi le travail conduit par le Plan pour éclairer l'avenir énergétique aux horizons 2010 et 2020 propose-t-il trois scénarios d'environnement politique : l'un où l'économie de marché prédomine, un deuxième où une assez forte politique industrielle reste praticable, un dernier à forte connotation sociétale et environnementale. Bien sûr, selon les orientations politiques mais surtout suivant les retombées économiques prévisibles, les gouvernants pourront tirer la réalité vers tel scénario plutôt que vers tel autre ; mais le choix du scénario sera, en fait, largement induit par les directives communautaires, les compromis mondiaux sur le « changement climatique », la sensibilité des opinions publiques à l'énergie nucléaire. L'intérêt des scénarios se déplace donc : il s'agit plutôt, selon le contexte, d'anticiper des goulets d'étranglement ou des crises et de délimiter l'espace des choix stratégiques possibles.

3.3. Comprendre et gérer la temporalité des décisions

Bien qu'aucune décision importante ne soit à prendre avant longtemps dans le domaine de l'énergie en France, il nous semble opportun de conclure cette partie en nous demandant comment mobiliser les résultats de cette prospective dans la décision publique effective. Poser cette question, c'est soulever le débat sur la temporalité des décisions.

La France souffre d'un manque d'horizons temporels intermédiaires. La décision courante est dominée par la contrainte de l'annualité budgétaire. Au mieux, le CIES (Comité des investissements à caractère économique et social) (ex-FDES) se fonde sur des prévisions à deux ou trois ans. Pour le long terme, on dispose de quelques documents comme les exercices de prospective du Plan à vingt ans ou, dans le domaine des transports, les schémas directeurs, assis sur des scénarios de trafic plus ou moins concertés. L'échelon intermédiaire, le moyen terme de cinq ou sept ans, n'est plus vraiment formalisé. Or cet échelon est indispensable, pour des raisons de prévision et de programmation. La croissance économique globale étant peu prévisible et les scénarios prospectifs n'étant pas à proprement parler prédictifs, il est nécessaire de les transformer périodiquement en prévisions à des horizons où l'on peut raisonnablement anticiper les principales évolutions. Ce peut être d'ailleurs l'occasion, en même temps, de remettre en chantier ces scénarios pour les enrichir à la lumière de changements intervenus dans la géopolitique, les mentalités, la technologie.

Par ailleurs, la question de la programmation et du financement des investissements ne se pose commodément qu'à ce terme. A cinq ou sept ans de distance, on peut évaluer des besoins avec une relative précision, en déduire des programmes d'infrastructures précis, tester la cohérence de ces programmes lorsque plusieurs filières sont concurrentes. Les contrats de Plan Etat-entreprise publique remplissent en partie cette fonction, mais l'analyse des investissements à programmer, dans la formule actuelle, reste relativement sommaire.

B - PROSPECTIVE ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE : CONCERTATION ET ÉVALUATION DES INVESTISSEMENTS DANS LES TRANSPORTS

Maintes considérations et mutations de la prospective relatives au domaine de l'énergie valent, *mutatis mutandis*, pour d'autres secteurs. C'est tout particulièrement vrai des transports, où la cohérence de la programmation entre les différents modes est extrêmement difficile et où le financement public reste prédominant dans de nombreux types d'infrastructures. Pour éviter de nous répéter, nous aborderons le cas des transports plus spécifiquement sous l'angle des problèmes liés à la concertation et aux méthodes d'évaluation des investissements publics. Nous en tirerons également des conclusions quant aux transformations du rapport entre prospective et décision, que le lecteur pourra étendre, avec la prudence nécessaire à toute transposition, à d'autres secteurs.

La planification des transports s'inscrit dans le cadre plus large de l'aménagement du territoire dont elle est à la fois un objectif et un moyen (ou un levier d'action). Ce secteur d'activité permet ainsi d'illustrer quelques autres caractéristiques de la prospective contemporaine :

- son caractère continu, non seulement en préparation, mais aussi en accompagnement de la mise en place de la décision publique par le biais de la **concertation** et des corrections nécessaires du processus, puisque la mise en place d'un schéma directeur s'étale sur des années ;
- la réflexion sur l'adaptation des méthodes d'**évaluation économique** des projets aux changements du monde contemporain, qui ne sont pas sans rappeler les problématiques mises en avant dans le cas de l'énergie.

Nous développerons successivement ces deux aspects.

1. Un exemple de concertation en matière de décision publique : le Schéma directeur de la Région Ile-de-France

Le Schéma directeur de 1965 (approuvé en 1976) ainsi que celui mis en chantier en 1989 et approuvé en 1994, sont, pour la Région Ile-de-France, des outils majeurs de planification urbaine et de ce qui s'y rapporte directement : l'aménagement du territoire, la mobilité urbaine et la politique des déplacements à l'intérieur de la Région capitale. La décision récente d'engager l'élaboration d'un plan de déplacements urbains (PDU) régional vient conforter la démarche ; elle la précise en lui donnant des objectifs d'actions à mettre en oeuvre à court et moyen termes, notamment en matière de circulation et de stationnement.

Certes, aucun document de planification générale ne contient actuellement d'orientations précises dans ces domaines ; néanmoins, on constate, au travers d'un certain nombre de prises de position et d'actions convergentes, que la maîtrise de l'usage de l'automobile dans la ville et la réduction des nuisances qu'elle génère sont aujourd'hui une préoccupation de la plupart des acteurs.

Cette préoccupation s'exprime à différents niveaux de «décision publique». Au niveau de l'Etat, en charge notamment de piloter l'élaboration du plan de déplacements urbains régional. Au niveau de la Région, c'est-à-dire là où se définit l'aménagement du territoire et où se planifient et se programment les grandes infrastructures. Au niveau communal, car la définition de l'usage des sols, l'organisation de la circulation et du stationnement, l'aménagement de l'espace public sont, pour l'essentiel, du ressort des communes ; celles-ci ont donc un rôle majeur à jouer dans la politique des déplacements, dont la caractéristique est d'être, pour une large part, intercommunale.

C'est dire toute la complexité, mais également la richesse qu'induisent, dans une région comme l'Ile-de-France, les circuits de décision publique en matière d'aménagement et la nécessaire implication des multiples acteurs dont, au demeurant, les intérêts ne sont pas forcément convergents. D'où le choix du Schéma directeur pour illustrer une des exigences de la nouvelle perspective que la plupart des experts, des organismes ou entreprises concernés appellent de leurs vœux : la nécessité de la concertation.

1.1. Le Schéma directeur de 1976

La politique d'aménagement régional souhaitée par les pouvoirs publics dans les années soixante, au moment où la motorisation connaissait une croissance forte, a été marquée par trois orientations :

- le choix d'une organisation polycentrique de l'urbanisation avec une concentration de la croissance sur des pôles forts (les villes nouvelles et les pôles restructurateurs de banlieue) au sein desquels peuvent s'établir des relations sociales, économiques, de services... ;
- le maintien de la diversification des fonctions au centre de l'agglomération : la mixité des usages du sol à Paris et la densité résidentielle, qui permet le maintien de services de proximité (écoles, commerces ...), font de Paris le prototype de cette «ville à portée de main» que s'efforcent aujourd'hui de reconstituer les aménageurs soucieux de réduire la demande de déplacements ;
- des réseaux de transports en commun lourds cohérents avec le schéma polycentrique de la région, qui ont facilité sa mise en place et offert des conditions de déplacement compétitives avec la voiture individuelle, au moins sur les principaux axes radiaux.

Le Schéma directeur établi en 1965, approuvé en 1976 et dont Paul Delouvrier fut l'inspirateur, reposait essentiellement sur ces orientations. Incontestablement, sa mise en oeuvre a contribué à la modernisation de l'Ile-de-France. Elle a donné lieu à des réalisations qui structurent et organisent durablement l'espace urbain : les villes nouvelles en grande couronne, l'émergence de pôles de développement (les «pôles restructurateurs») en proche couronne, la constitution du réseau RER et l'interconnexion des réseaux ferroviaires.

1.2. Le nouveau Schéma directeur

A l'évidence, les procédures de concertation ont évolué entre 1965 et 1989 : lorsque s'est engagé un large débat sur l'avenir de l'Ile-de-France, le gouvernement décida la mise en chantier d'un nouveau Schéma directeur qui tienne compte des évolutions profondes intervenues en vingt ans, évolutions dont on retiendra pour l'essentiel :

- les nouveaux pouvoirs de décisions en matière d'aménagement du territoire donnés aux communes ;
- la tertiarisation et l'internationalisation des activités ;
- la préoccupation de plus en plus marquée pour les questions d'environnement et d'écologie urbaine ;
- la nécessaire solidarité des territoires en Ile-de-France mais aussi entre l'Ile-de-France, le Bassin Parisien et le territoire national tout entier.

Simultanément de nouveaux déséquilibres sont apparus :

- montée du sous-emploi et apparition de nouvelles friches de désindustrialisation ;
- durcissement de l'environnement urbain et émergence des problèmes de violence urbaine, plus marqués dans les villes de banlieue touchées par le chômage ;

- ralentissement de la croissance économique et réduction des ressources publiques.

C'est dans ce contexte contrasté qu'a été entrepris, sous l'autorité de l'Etat, le nouveau Schéma directeur régional destiné à fixer les grandes options en matière de planification urbaine : organisation d'une urbanisation maîtrisée, grandes infrastructures et équipements structurants, évolution de l'emploi, de l'habitat, de l'éducation, des transports et de l'environnement..., toutes questions relevant à la fois des préoccupations de l'Etat en matière d'aménagement du territoire et répondant aux attentes des collectivités soucieuses du cadre de vie des Franciliens. Cette décision a été précédée par des analyses prospectives dont les différents acteurs de la planification de l'Ile-de-France furent les inspirateurs ou les commanditaires.

a) Chronique de la concertation : étapes et éléments du débat public

Préalablement à la «mise en chantier» effective du Schéma, la réflexion sur l'avenir de la Région avait déjà fait l'objet de nombreux débats, notamment dans le cadre de «*Ile-de-France 2000*», document préparé à la demande de Michel Giraud, du «*Projet régional d'aménagement*» présenté par Pierre-Charles Krieg et adopté par le Conseil régional au cours du débat du 14 février 1989, des «*Réflexions préalables à la révision du Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la Région d'Ile-de-France*» présentées par le préfet de Région Olivier Philip.

Afin de rapprocher les analyses, Michel Rocard, alors Premier ministre, proposa, en juillet 1989, au Président du Conseil régional et au Maire de Paris, l'élaboration d'un **Livre blanc** sur l'Ile-de-France, prélude à la révision du Schéma directeur. Ce Livre blanc, établi par les techniciens de la Direction régionale de l'équipement d'Ile-de-France (DREIF), de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la Région d'Ile-de-France (IAURIF), de l'Atelier parisien d'urbanisme (APUR), constitue essentiellement un diagnostic. Au-delà d'une simple description de la situation, il s'efforce d'expliquer les mécanismes qui transforment la métropole, avec une force telle qu'elle échappe parfois à la volonté organisatrice des pouvoirs publics.

C'est sur la base de ce diagnostic qu'a véritablement été engagée l'élaboration du nouveau Schéma directeur. Sa mise au point, objet d'une concertation poussée, s'est étalée sur près de cinq années, avec les principales étapes suivantes :

6 février 1990	Remise du Livre blanc au Premier ministre ;
Février - mai 1990	Consultations sur le Livre blanc ;
5 juillet 1990	Installation de la Commission de concertation et des six Commissions thématiques pour l'élaboration du Schéma directeur ;
19 juillet 1990	Arrêté du préfet de Région de mise en révision du SDAU,
28 février 1991	Remise de l'esquisse du nouveau Schéma directeur d'Ile-de-France au Premier ministre ;
Avril à juillet 1991	Consultations sur l'esquisse en vue de la préparation de l'avant-projet du Schéma directeur ;
Été 1991	Publication de la charte de l'exécutif régional et des chartes départementales ;
Octobre 1991	Publication de l'avant-projet ;
Novembre 1991 à juin 1992	Consultation sur l'avant-projet du Conseil régional, des Conseils généraux et des organismes socio-professionnels ;
Octobre 1992	Publication du projet de Schéma directeur ;
31 octobre 1992 au 31 janvier 1993	Consultation du conseil Régional et des Conseils généraux, aboutissant à un vote défavorable ;
Février - mars 1994	Consultation du Conseil d'Etat ;
Avril 1994	Signature par le Premier ministre du décret en Conseil d'Etat.

b) Les commissions thématiques et la Commission de concertation

Les travaux d'élaboration du Schéma directeur ont été conduits dans le cadre de « **Commissions thématiques** » au nombre de six, chaque commission étant présidée par une personnalité à la compétence reconnue et comprenant 11 représentants du Conseil régional, 4 du Comité économique et social, 11 de l'Etat, 2 représentants d'associations régionales de maires, des experts et des intervenants opérationnels :

- transports (63 membres) : Président M. Giraudet ;
- environnement et espace rural (59 membres) :
Président M. Holleaux ;
- équipements publics (61 membres) : Président M. Guilhamon ;
- habitat et foncier (62 membres) : Président M. Laure ;

- développement économique et social (71 membres) :
Président M. Sallois ;
- départements et régions limitrophes (62 membres) :
Président M. Vaudeville.

Sur la base du Livre blanc, du débat public et des réflexions sectorielles engagées, les commissions ont proposé, chacune dans leur domaine, à la Commission de concertation les éléments de réflexion et de propositions concourant à l'élaboration du Schéma directeur. Ainsi, de juillet 1990, date de mise en révision du Schéma directeur, à juin 1991, 75 réunions se sont tenues, dont 48 préalablement à la remise de l'esquisse du Schéma directeur au Premier ministre.

Un rapport d'étape a été élaboré par chacune des six commissions et examiné par la **Commission de concertation**, sorte de «super commission» comprenant 79 membres, représentants du Conseil régional, du Comité économique et social, des Conseils généraux, des maires et des milieux socio-professionnels. Le rôle de cette commission était d'émettre des avis sur les propositions des commissions thématiques, les études globales, les travaux de synthèse et les options majeures. Au total, la Commission de concertation s'est réunie quinze fois.

Enfin, conjointement à ces commissions, des **missions** portant sur le développement des **secteurs** dits «stratégiques» ont été créées pour «alimenter» le travail des commissions thématiques :

- Boulogne-Billancourt ;
- Seine-Amont ;
- Plaine Saint-Denis ;
- La Défense-Boucle Nord-Montesson ;
- Roissy ;
- Seine Aval ;
- Massy-Saclay.

c) Les initiatives locales

Les commissions constituées au niveau central ont fourni un important travail d'analyse et de propositions. Il convenait de le valider auprès des collectivités locales et territoriales.

La Région d'Ile-de-France et six des huit départements ont, à l'initiative des Conseils généraux, publié une « **charte départementale** ». Certains syndicats de communes (comme la boucle de Montesson, par exemple) ont, à cette occasion, publié des rapports exprimant leurs choix en matière d'urbanisme, d'aménagement et de transport et proposant des solutions. Un département a lancé une vaste enquête auprès des habitants pour mieux apprécier leurs attentes en ces domaines.

Parallèlement à ces consultations, d'autres organismes ont également établi des propositions. C'est le cas de la RATP, de la SNCF et de la DREIF qui ont, dès 1989/1990, lancé des idées qui se sont précisées et ont donné lieu à des

publications (par exemple : «*Les projets de la RATP pour la Région Ile-de-France*», de décembre 1991). Parmi ces travaux, il faut signaler le « **Plan stratégique des déplacements** » élaboré par le Syndicat des transports parisiens (STP) à la demande du Ministre chargé des transports et publié en décembre 1991.

d) La consultation officielle des assemblées

Le Conseil économique et social de la Région d'Ile-de-France a contribué, par divers rapports, à la préparation du SDRIF. D'autre part, à chaque fois que le Conseil régional a délibéré sur les différentes étapes du SDRIF (Livre blanc, esquisse, charte du Conseil régional, avant-projet et projet), le CESR en a été saisi. *In fine*, l'assemblée consultative régionale s'est prononcée favorablement sur le projet du SDRIF.

Au terme de ces démarches, le **projet de Schéma directeur** a été, en octobre 1992, soumis officiellement pour avis aux assemblées délibérantes : Conseil régional et Conseils généraux des huit départements constitutifs de la Région Ile-de-France.

Cette étape de concertation a de nouveau donné lieu à d'importants débats. Ceux-ci, tout en se concluant par des **avis défavorables**, ont fait émerger de nombreuses propositions ; surtout, ils ont conduit à reprendre les hypothèses fondatrices du Schéma, en particulier celles relatives à la croissance de la population et des emplois, qui ont été revues à la baisse avec réduction concomitante des espaces urbanisables.

e) Bilan de la concertation : nécessité et coûts du débat public

Ainsi, sur une durée de 4 à 5 ans marquée par de nombreuses phases de réflexions, d'expertises et de débats, les représentants de l'Etat, de la Région d'Ile-de-France, des régions limitrophes, des départements, des groupements de communes et des principales organisations socio-professionnelles ont confronté leurs points de vue sur les réponses que le Schéma directeur devait apporter aux questions majeures concernant l'avenir de l'Ile-de-France.

Cette élaboration concertée, dont le caractère exemplaire mérite d'être souligné, illustre les caractéristiques d'une démarche prospective continue accompagnant tout aussi bien la préparation d'une décision que sa mise en place :

- **la concertation** demande du **temps** et doit se structurer très en amont des décisions à prendre ;
- **le débat public** doit être soigneusement construit, organisé avec méthode et faire largement appel à des compétences multiples, d'origines variées, de manière à aborder les questions dans toute leur complexité, sans refuser les contradictions ;
- pour que la concertation ait un sens et une légitimité, il faut que les partenaires puissent se rendre compte, tout au long du processus, y compris dans sa phase ultime, qu'elle ne constitue **ni un alibi, ni un simulacre** ;

- concertation et débat public ont **un coût** (en termes de moyens mis en oeuvre et de temps passé) pour les instances, les organismes, les entreprises et les corps constitués qui sont appelés à y participer ;
- de plus, concertation et débat public, éléments indispensables de cette nouvelle prospective, comportent également **une incertitude** pour les décideurs, puisqu'ils n'excluent pas les délibérations défavorables, qu'il faut admettre et savoir prendre en compte.

Ainsi, la procédure - qui, sans doute, est perfectible - n'échappe pas à de multiples contraintes. Mais l'organisation d'un débat public authentique est à ce prix.

2. L'évaluation des investissements : bilan et perspectives à partir du cas des transports¹³

Le secteur des transports est également un domaine privilégié pour l'étude des méthodes d'évaluation de projets d'investissement. Ceci est dû à la combinaison de divers facteurs :

- l'importance du montant des investissements ;
- la longue durée de vie des ouvrages projetés (souvent plusieurs décennies) ;
- la variété et la complexité des conséquences de ces investissements (impacts financiers, impacts économiques, impacts structurants sur l'urbanisme, impacts environnementaux, etc.) ;
- le nombre d'acteurs concernés par de telles décisions (opérateurs, Etat, région, département, communes, syndicats intercommunaux, associations de riverains, usagers, etc.).

Les méthodologies - nous entendons ici méthodologie en un double sens : techniques d'évaluation et procédures de mise en oeuvre - visant à l'évaluation de tels investissements rencontrent donc, implicitement ou explicitement, toutes les difficultés évoquées dans la littérature sur l'aide à la décision et l'évaluation :

- étalement sur une longue période des conséquences à prendre en compte ;
- existence de très grandes marges d'incertitude sur les «données» ;
- critères multiples et non commensurables ;
- acteurs nombreux ayant des préférences contradictoires entre elles ;
- processus de décision long et complexe.

Dès lors, on ne s'étonnera pas si les débats et controverses en matière d'évaluation ont été particulièrement vifs dans le domaine des transports. En témoigne le nombre de rapports et d'études consacrés à ce sujet, parmi lesquels on pourra consulter le dernier en date, dit «rapport Boiteux»¹⁴. Tout laisse à

¹³ Le développement qui suit s'appuie, pour l'essentiel, sur des contributions de M. Bouyssou, professeur à l'ESSEC et de N. Stathopoulos, chercheur au CNRS.

¹⁴ « *Transports : pour un meilleur choix des investissements* » - La Documentation française, novembre 1994.

penser que ces débats et controverses se poursuivront dans le futur. Les résumer représenterait un exercice fastidieux et nécessairement très technique. C'est pourquoi, ayant insisté sur le caractère continu de l'activité prospective - il ne lui revient pas seulement de préparer la décision mais aussi d'accompagner sa mise en oeuvre et d'évaluer ses effets - nous préférons mettre l'accent sur quelques points qui nous semblent importants pour une prospective orientée vers l'accompagnement et l'évaluation *ex ante* de la décision publique. Auparavant, nous replacerons le débat dans une perspective historique.

2.1. Une brève histoire de l'évaluation

a) L'âge d'or des ingénieurs-économistes

La question de savoir comment évaluer les investissements dans le domaine du transport ne s'est pas toujours posée dans les mêmes termes qu'aujourd'hui. De la fin du XIX^e siècle au début des années 1970, les investissements en matière de transport public répondent à une logique de croissance économique : il s'agit de parvenir à bâtir rapidement un réseau routier puis autoroutier, un réseau de transports ferroviaires, des réseaux de transports urbains. Augmenter l'offre de transport est synonyme de croissance économique et de progrès. Dans un tel contexte, on conçoit bien que la question de l'évaluation des investissements ne se pose guère : la priorité est à l'infrastructure et cet objectif n'est contesté par personne. Pour les opérateurs, il s'agit donc principalement d'élaborer des projets «techniquement performants à un coût raisonnable», capables de répondre à une demande en augmentation permanente. Le calcul économique classique, technique d'origine française, devient rapidement le mode d'évaluation principal, sinon unique, des projets, d'autant plus qu'il est adopté par les grands corps d'Etat dont celui des Ponts et Chaussées en charge des transports, et codifié par des directives ministérielles dont ces grands corps sont à la fois les inspirateurs et les responsables de la mise en oeuvre.

Ce calcul économique, tel qu'il est appliqué initialement, est, d'un point de vue scientifique et technique, une procédure relativement simple. Cette procédure classique deviendra, de toute évidence, trop simpliste car le début des années soixante-dix voit simultanément :

- la fin d'une époque de croissance économique exceptionnelle (les « trente glorieuses ») ;
- l'achèvement des principales infrastructures lourdes de transport ;
- le développement de nouvelles technologies de transport rapide (TGV...) ;
- la remise en cause par une partie de plus en plus importante de la population d'une certaine vision de l'avenir fondée sur un «progrès» qui pose la question de la «préservation de l'environnement», de la «défense des sites», et des «nuisances» ;
- une accélération de l'urbanisation et, corrélativement, l'apparition de nouveaux comportements et modes de vie ;
- la démocratisation rapide des transports individuels : le taux d'équipement des ménages en voiture particulière croît rapidement ;

- un désir croissant de la part du public de participer plus directement aux décisions le concernant.

Dans ce nouveau contexte, les contraintes financières et politiques vont amener les opérateurs à rechercher des méthodes d'évaluation permettant de justifier leurs choix vis-à-vis de l'Etat, des collectivités territoriales et du public. Bien que, dans les milieux scientifiques, le calcul économique soit déjà fortement contesté quant à son aptitude à prendre en compte la totalité des effets d'un projet, c'est encore par le développement (et par la complexification) du calcul économique que l'Etat et les grands corps d'ingénieurs vont tenter de répondre aux modifications radicales du contexte économique et social. Compte tenu des habitudes prises, ce sont les ingénieurs qui, tout naturellement, se voient assigner cette tâche. A l'idée simple du choix du projet «techniquement le plus performant» va succéder l'idée du projet «socialement le plus performant». Néanmoins, l'idée d'une évaluation quasi-exclusivement financière des projets et des politiques publiques persistera jusqu'au milieu des années soixante-dix. Elle connaîtra son apogée avec la Rationalisation des choix budgétaires (RCB), dont la vogue sera aussi importante qu'éphémère, dans sa prétention à une quantification généralisée. C'est l'âge d'or du «calcul économique» et des «ingénieurs-économistes».

b) Les remises en cause persistantes

Dès le milieu des années 1970, les méthodes classiques du calcul économique soulèvent de nombreuses interrogations de nature méthodologique. Parmi celles les plus fréquemment évoquées, mentionnons :

- quel est le statut scientifique du calcul économique ? La «performance sociale» d'un projet est-elle scientifiquement justifiable ?
- comment réaliser la synthèse d'intérêts contradictoires au sein de la collectivité ? Comment cette synthèse est-elle réalisée par le calcul économique ?
- comment prendre en compte l'incertitude affectant les paramètres utilisés dans ces modèles (gains de temps, choix du mode de transport, effets structurants, etc.) ?
- peut-on agréger des critères aussi différents que le « coût » et le « bruit » en un indicateur unique, tel un « taux de rendement social » ?
- comment prendre en compte les externalités (pollution, bruit, effets structurants sur l'urbanisme, etc.) de tels projets ? Est-il possible et/ou légitime de chercher à résoudre le problème via la seule idée de « monétarisation » ?
- comment gérer les « effets pervers » (ou, plus généralement, les rétroactions) qui semblent particulièrement importants en matière de transports ? Par exemple, plus l'offre de transport augmente et s'améliore, plus les distances de transport (voire les durées elles-mêmes) augmentent du fait du déplacement de l'habitat vers la périphérie des centres urbains.

Ces interrogations méthodologiques prennent place dans un contexte où les tendances de la période précédente s'amplifient :

- crise économique et financière durable ;
- décentralisation et renforcement du pouvoir des collectivités territoriales à tous les niveaux ;
- urbanisation toujours croissante ;
- demande de transport dont la croissance s'accélère ;
- crise de la notion de « service public » ;
- expression croissante de préoccupations individualistes, pour la préservation de l'environnement immédiat (syndrome « NIMBY »¹⁵) ;
- place croissante accordée à l'environnement : la « préservation des sites », la « qualité de la vie », la « pollution » deviennent des enjeux importants du débat public.

Dès lors, il n'est pas surprenant que la pratique de calcul économique crée une certaine perplexité parmi ses utilisateurs. La complexité de telles études les rend difficiles à insérer dans le débat public et à utiliser comme outil de communication et de négociation au sein d'un processus de décision complexe et conflictuel.

Il est vrai que de nouvelles techniques ont fait leur apparition, comme les méthodes multicritères ; mais elles restent, dans l'ensemble, peu appliquées dans le domaine du transport.

2.2. Développer une prospective de l'évaluation publique

La crise que traversent actuellement les méthodes d'évaluation des investissements de transport incite à reposer la question de la fonction et de l'utilisation de ces méthodes. Le groupe « *Évaluation et Décision* » du PREDIT (Programme national de recherche et d'innovation dans les transports terrestres) définit ainsi sa problématique pour les prochaines années :

« Crise de la décision technique, crise de la décision politique, crise de l'évaluation comme "aide à la décision". C'est dans ce contexte que doivent se renouveler les interrogations traditionnelles sur les choix collectifs, face à une double ambition de conduite des politiques publiques et de démocratisation des décisions. Conduite de politique publique, au-delà des seuls projets d'infrastructure, au-delà de la seule régulation de rapports de pouvoirs ; démocratisation des décisions, sans méconnaître la contradiction entre le voeu d'une information accessible à tous et l'idée même de stratégie, consubstantielle à la sphère du politique. »

Sur quelles bases dès lors réfléchir à d'autres méthodes ? Sans doute est-il difficile de donner une réponse certaine et globale à cette question ; il n'en est pas moins utile de signaler quelques écueils à éviter et d'indiquer quelques pistes qui semblent prometteuses.

¹⁵ Not In My Back Yard (Pas dans mon jardin)

a) Les écueils à éviter

- « vouloir mettre au point “La bonne Méthode” ». Les situations où l'on recherche une aide à la décision et à l'évaluation en matière d'investissements sont variées. Il pourra s'agir selon les cas d'une aide à l'élaboration de projets (conception de variantes), d'une aide à la programmation d'investissement dans le temps (prolongement de dessertes ferroviaires, aménagement de carrefours, etc.), d'une aide à la décision de type « faire ou ne pas faire » (réaliser METEOR ou non), etc. Chaque type de processus de décision appelle une démarche spécifique d'aide à décision ;
- « espérer convaincre au nom de la seule Science ». Une décision n'est pas un «problème» qu'il s'agit de résoudre en trouvant une «solution». C'est, le plus souvent, imaginer des compromis, faire comprendre un arbitrage dans une situation de conflit. Transformer un conflit en problème, c'est laisser croire qu'il existe une solution, c'est-à-dire une réponse que tous les acteurs devraient reconnaître comme juste. Or, en général, un arbitrage ne peut éliminer une part d'arbitraire, ni un compromis une part de rapport de forces. De ce fait, l'aide à la décision ne relève que de façon très partielle de la recherche d'une vérité. Les théories ou, plus simplement, les méthodologies, les concepts, les modèles, les techniques sur lesquels l'aide à la décision s'appuie ont une ambition différente : raisonner le changement que prépare un processus de décision de façon à accroître sa cohérence avec les objectifs et le système de valeurs de celui pour qui ou au nom de qui l'aide à la décision s'exerce ;
- « avoir pour seul objectif de rechercher la meilleure décision ». La complexité des processus de décision, les rationalités multiples qui s'y côtoient, les conflits qui s'y nouent et les transformations qui s'y opèrent ruinent toute prétention à toujours prouver qu'une décision est ou non la meilleure : meilleure pour qui ? Selon quels critères ? A quel moment dans le temps ?... Aucune démarche objective fondée sur la seule raison ne peut démontrer le caractère optimal ni même le bien-fondé d'un système de valeurs ou d'un mode d'anticipation de l'avenir. Aussi bien faire partager le constat sur l'existant est-il un objectif essentiel d'une démarche d'aide à la décision, peut-être plus important que d'anticiper l'avenir ;
- « viser l'objectivité absolue ». Assurément, le processus d'analyse doit être guidé par la recherche de l'objectivité ; mais ceci n'implique pas l'objectivité de la méthode, si on entend par là chercher à évacuer les éléments «subjectifs». D'ailleurs, imaginer une méthode « objective », ce serait imaginer qu'« aider à la décision », c'est tenter de faire émerger une «vérité», « trouver une solution à un problème ». Or, plus qu'une description objective de la réalité, le modèle est aussi - parfois, avant tout - un instrument utilisé pour négocier, arbitrer, soulever des questions, communiquer, convaincre ;

- « faire compliqué et devenir opaque ». L'évaluation d'un investissement, en matière de transport comme en toute autre matière, n'est plus aujourd'hui destinée aux seuls spécialistes. Si sa complexité est telle qu'elle reste hors de compréhension de la plupart des acteurs concernés (mairies, Conseils généraux, associations de riverains, etc.), on peut penser qu'elle n'aura que très partiellement joué son rôle. Ceci est d'autant plus vrai qu'elle risque alors - parfois à raison si la complexité est telle que le modèle n'a pu être élaboré qu'au prix de très nombreuses hypothèses de commodité - d'être considérée comme un argumentaire théorique, voire une tentative de manipulation plus ou moins déguisée ;
- « *chercher à être précis plutôt que robuste* ». En matière d'évaluation de projets complexes dont la durée de vie est de plusieurs décennies, l'idée de précision est illusoire. La plupart des paramètres utilisés dans un modèle sont inévitablement entachés d'incertitude et d'imprécision. Ne pas gérer l'approximation explicitement, c'est courir le risque de « faire dire davantage aux données que ce qu'elles contiennent ». En ce domaine, comme en beaucoup d'autres, il est sage de chercher à dégager des conclusions « robustes », c'est-à-dire qui admettent la marge d'incertitude propre à ce type de processus, plutôt que de se livrer à des calculs très précis en apparence mais, en fin de compte, incertains. Seules de telles conclusions peuvent, éventuellement, emporter la conviction d'acteurs ayant des préférences et des intérêts divers.

b) Quelques pistes à développer

- « *se pencher sur les pratiques passées* ». Un travail de retour en arrière - rétrospectif - est indispensable pour éviter de répéter les erreurs du passé. Or, rares sont les études s'interrogeant *a posteriori* sur le processus ayant conduit à telle ou telle décision d'investissement. Il y a pourtant beaucoup à apprendre de ce genre d'étude : les prévisions (modèles de trafic, effets divers, etc.) faites étaient-elles réalistes ? Les coûts ont-ils été conformes aux prévisions ? Quel regard les divers acteurs ont-ils porté sur le processus de décision ? Aurait-on pu l'organiser de manière différente ?...
- « réfléchir sur les objectifs ». De nombreux débats publics se révèlent stériles en raison d'une focalisation exclusive sur une question de type « faire ou ne pas faire », alors que la question du « pourquoi ? » n'est que rarement abordée. Le problème de la « légalisation des drogues douces » en offre un bon exemple : alors que le débat entre partisans et adversaires de la mesure n'a pas progressé depuis plus de vingt ans, la question de savoir pourquoi il est légitime de légiférer en la matière et quels devraient être les objectifs de telles lois reste largement ouverte. Faute d'une telle réflexion sur les objectifs, la définition de critères d'évaluation des décisions prises est impossible, la créativité sur les solutions possibles est inévitablement tarie. Le domaine du transport

n'échappe pas à cet écueil : nous nous contenterons d'observer que savoir «pourquoi il est important de se déplacer ?» ou «quels sont les objectifs à l'oeuvre dans le choix d'un mode de transport ?» sont des questions moins triviales qu'il n'y paraît ;

- « ne pas hésiter à utiliser plusieurs critères » car utiliser plusieurs critères, c'est admettre qu'une décision est nécessairement le résultat d'un compromis entre plusieurs objectifs antagonistes. Le modèle d'évaluation devient, dans ce cadre, un support à la réflexion, à la négociation, à la créativité tolérant les ambiguïtés, les hésitations et les retours en arrière ;
- « *prêter attention au processus de décision* ». La structuration même du processus de décision conditionne souvent le résultat du processus. Une aide à l'évaluation se doit aussi d'être une aide à la gestion de tels processus, qui s'étalent parfois sur une très longue période de temps. L'enjeu est ici de passer d'une culture valorisant le rôle de l'expert à une autre plus en phase avec l'émergence d'un besoin certain de démocratie participative.

II - PROSPECTIVE SUR L'EMPLOI ET LE TRAVAIL

Le troisième domaine choisi à titre d'illustration ressortit au domaine social où, s'agissant d'orienter des politiques publiques, prospective et décision entretiennent des relations quelque peu différentes de celles mises en évidence pour les investissements publics.

Nous nous intéresserons aux rapports de la prospective et de la décision publique dans le domaine du travail, en particulier au travers de l'analyse du travail de la Commission du Commissariat général du Plan «*Réflexion prospective sur le travail et l'emploi à l'horizon 2015*», présidée par Jean Boissonnat et qui a donné lieu à un rapport co-édité par les Editions Odile Jacob et La Documentation française sous le titre «*Le travail dans vingt ans*».

Mais, dans un premier temps, nous étudierons la manière dont les questions relatives à l'emploi, à la formation, aux qualifications, aux métiers, ont été abordées dans les démarches lancées par le Commissariat général du Plan antérieurement à ce rapport.

A - PRÉVISION ET PROSPECTIVE EN MATIÈRE D'EMPLOI ET DE FORMATION

Au cours des années 1960, dans une période d'expansion économique, la question de l'emploi est posée au regard de la pénurie de main-d'œuvre qualifiée. Dès le V^e Plan se fait sentir la préoccupation d'agir sur des paramètres susceptibles de renforcer les secteurs qui apparaissent déficitaires sur le marché du travail.

1. Les modèles prévisionnels emploi/formation

Des modèles des relations emploi/formation, d'abord rudimentaires, puis plus fins, conduisent à une planification du système éducatif directement liée aux

besoins de l'appareil productif. Le VII^e Plan représente un tournant méthodologique : l'INSEE et le CEREQ ont mobilisé pendant deux ans une équipe d'experts, ce qui a permis non seulement de réaliser des progrès notoires en matière de prévision, mais aussi d'engager des réflexions sur la nature des qualifications.

Le contexte dans lequel s'élabore le VIII^e Plan impose des réflexions sur la pertinence des mesures et des outils. Au modèle déterministe précédent, on substitue un modèle de dynamique multisectoriel, appelé DMS, qui annonce une prospective stratégique. Grâce à l'apport de nouveaux outils (répertoire des emplois, bilans formation/emploi, observatoires), on fait des recommandations en direction des systèmes éducatifs, productifs et des pouvoirs publics. Cette démarche sera poursuivie au cours des plans suivants.

2. La prospective des métiers et des qualifications

En 1987, la formation professionnelle fait l'objet d'une réflexion prospective en trois volets :

- dispositif macro-économique assurant le suivi des grandes évolutions du rapport entre qualifications et prévisions d'emploi ;
- dimension régionale et territoriale : création de systèmes régionaux prospectifs d'aide à la décision ;
- prospective sectorielle au niveau des branches professionnelles.

Dans le cadre du X^e Plan, un rapport de septembre 1991, dû à Jacques Freyssinet et intitulé « *Pour une prospective des métiers et des qualifications* », conteste les modélisations sur les questions relatives à l'emploi et plaide pour une démarche prospective qui produise non plus des prévisions, mais des scénarios. Il se prononce, entre autres, pour : la transparence des méthodes et l'implication corrélatrice des acteurs sociaux, un pluralisme des approches, la mise en place de procédures de validation, la création d'une instance nationale en charge des questions du travail devant servir de référence au débat national, une approche sectorielle et régionale.

3. Une réflexion concertée pour « Choisir l'emploi »

Dans le cadre de la préparation du XI^e Plan, une réflexion, animée par Bernard Brunhes, en 1993, préconise de « *Choisir l'emploi* ». Elle adopte une **démarche qui diversifie les modalités de la concertation et s'écarte de la pratique des commissions du Plan** : ici, un groupe restreint d'experts recueille les points de vue des partenaires sociaux, mène une réflexion propre, fait en sorte que l'emploi soit présent dans tous les débats préparatoires au Plan, procède à des consultations bilatérales d'experts, de responsables, de représentants syndicaux, capitalise les avis, valorise les travaux accomplis, suit des expérimentations. Il soumet aux partenaires sociaux la synthèse du travail.

Partant du constat de l'aggravation du chômage, le rapport promeut une économie créatrice d'emplois par la mise en œuvre de stratégies industrielles compétitives et offensives attachées à la qualité des produits, au développement des services et pariant sur la qualification des travailleurs. Il préconise aussi de

mieux répartir l'effort de travail tout au long de la vie active, plaide pour une démarche volontariste associant réduction de la durée légale du travail et négociation, suggère une gestion plus efficace du marché du travail, notamment grâce au regroupement des outils de l'insertion, de la formation et de la conversion.

Ce rapport invite à une prise de conscience et affiche une ambition : aider tous les acteurs - politiques, administratifs, économiques, sociaux - à revoir leurs stratégies pour que, ensemble, ils parviennent à mettre fin à une dégradation qu'ils déplorent tous sans parvenir à l'enrayer. Il affirme que le **temps est révolu où l'on pouvait penser que la seule action de l'Etat réglerait un problème d'une telle ampleur.**

Enfin, le rapport invite à une **réflexion prospective** plus large sur les devoirs qu'a notre société en matière d'emploi et sur les objectifs qu'elle doit se donner à cet égard ; il affirme l'urgence qu'il y a à inventer des formes d'organisation nouvelles.

B - LE RAPPORT BOISSONNAT : « *LE TRAVAIL DANS VINGT ANS* »

C'est donc en écho à ces recommandations qu'un groupe de travail pluridisciplinaire s'est constitué, dont la présidence a été confiée Jean Boissonnat.

1. Un contexte foisonnant

Mais, avant de détailler cet exemple, il convient de mentionner que, sous le même gouvernement d'Edouard Balladur, d'autres rapports ont été mis en chantier sur des thèmes touchant de plus ou moins près à l'emploi :

- un rapport du groupe « *perspectives économiques* », confié à Gérard Mareek, sur « *Le coût du travail de l'emploi : une nouvelle donne* ». Il traite principalement de deux questions : les modifications à apporter au système de prélèvement et de redistribution en vue d'améliorer l'emploi, le caractère plausible d'une plus grande variabilité de la croissance dans les années à venir ;
- le rapport d'un groupe qui, sous la présidence d'Alain Minc, a réfléchi à « *La France de l'an 2000* ». Les travaux de ce groupe ont provoqué un débat polémique nourri en proposant de substituer le principe d'équité à celui d'égalité ;
- enfin, en 1993 encore, une réflexion demandée par le Premier ministre à Jean Mattéoli, Président du Conseil économique et social, sur « *Les obstacles structurels à l'emploi* », en rapport avec la loi quinquennale sur l'emploi. Le rapport, non publié, traite du coût du travail, de la formation, du droit du travail, de l'intervention des administrations. Il suggère, sur chaque point, de faire évoluer les relations entre les acteurs, affirmant que la société a trouvé certaines formes d'équilibre qui ne pourraient être remises en cause par une négociation globale.

Comme ces différents travaux ont souvent réuni les mêmes personnalités, il n'est guère étonnant que, malgré quelques divergences, certaines analyses et propositions leur soient communes.

Parmi cet ensemble de réflexions, notre analyse se centrera sur le rapport confié à Jean Boissonnat dont la visée est plus résolument prospective.

2. Le cadre du rapport

2.1. Les objectifs visés

L'objectif assigné à la réflexion confiée à Jean Boissonnat était de contribuer à **animer un débat de société** pour préparer les décisions du gouvernement sur des questions fondamentales souvent esquivées : peut-on revenir au plein emploi ? A quel type de plein emploi ? Faut-il admettre qu'il n'y a pas de travail rémunéré pour tout le monde et s'adapter à cette situation nouvelle ? Quel rôle jouera le travail demain pour répartir la richesse, pour procurer le revenu, pour permettre l'épanouissement de chacun d'entre nous ?

Il s'agissait, grâce à une démarche prospective bien conduite, de mobiliser les acteurs autour d'un projet commun qui, au-delà des actions réparatrices, prévienne l'exclusion.

2.2. La composition du groupe

La réflexion procède d'une auto-saisine du Commissariat général du Plan en mai 1994, confirmée par Edouard Balladur. Elle est conduite par un groupe d'experts reconnus venant de divers horizons, concrétisant l'apport de plusieurs disciplines (philosophie, histoire, démographie, économie, sociologie, droit...) et placée sous la présidence de Jean Boissonnat, assisté d'une équipe de rapporteurs. Il est à noter que les acteurs institutionnels (patronat, syndicats), s'ils sont effectivement auditionnés, ne font pas partie du groupe ; ils ne sont pas associés à la rédaction du texte. Là encore, on s'écarte de la pratique antérieure des commissions du Plan.

2.3. Le mandat fixé au groupe

Le groupe était chargé d'une réflexion prospective caractérisée par la double volonté de prendre en compte une perspective longue (vingt ans) et de conduire une réflexion sociétale pour permettre le débat sur les finalités.

Le mandat fixé au groupe précisait l'**approche prospective** à conduire :

- rassembler et croiser les données pour dégager les lignes de force des évolutions en cours ;
- formuler des hypothèses relatives aux facteurs d'évolution pour dégager les tendances lourdes ;
- prendre en compte les effets du système socio-productif sur la productivité et le travail ;
- prendre en compte les dimensions sociales et culturelles des relations au temps, au travail... ;

- identifier les degrés de liberté que peuvent se ménager les acteurs économiques et sociaux ;
- évaluer leur capacité d'agir en faisant apparaître les avantages et inconvénients des choix.

La démarche devait comprendre deux phases :

- une première phase comportant une analyse rétrospective et la définition de la situation présente ; puis, la mise en évidence des crises et ruptures, forces et faiblesses, tendances et faits porteurs d'avenir ; enfin, la construction d'une gamme de scénarios exploratoires décrivant les « figures » possibles du travail à l'horizon 2015 ;
- une seconde phase qui soumettrait les résultats de la première au débat, notamment auprès des partenaires sociaux, et servirait de base à des scénarios plus opérationnels conduisant à expliciter les choix stratégiques correspondants.

3. La méthode mise en œuvre

Elle est conforme aux préconisations du mandat pour la première phase. Elle a consisté dans le recueil et le traitement des données sur six sous-systèmes complémentaires et interdépendants : démographie, mondialisation, organisation du marché du travail et de l'emploi, tissu productif, organisation juridique et institutionnelle, valeurs et attentes des Français.

Une fois le diagnostic adopté, il est procédé à la construction de différents indicateurs et à l'élaboration d'une matrice à cinquante variables du « système travail-emploi ».

Il semble que la seconde phase n'ait pas eu lieu, pour des raisons de contexte politique.

4. Les grandes lignes du rapport

Sans prétendre résumer un rapport très vaste et très riche, nous avons cru bon, pour fixer les idées, de rappeler les éléments-clés qu'il met en lumière, en nous abstenant de tout commentaire.

4.1. Diagnostic rétrospectif et analyse de la situation présente

Ce n'est pas le travail qui manque. Mais la conception du travail a beaucoup changé au cours de l'histoire et l'idée que nous en avons date de deux cents ans. Considéré d'abord comme une **peine**, le travail est devenu une source de **prospérité** pour tous et un moyen de **réalisation personnelle** pour chacun.

Le travail a trois grandes fonctions, en profonde transformation sous l'effet des tendances lourdes de nos sociétés (cf. ch. II) :

- une fonction de production par laquelle la richesse est créée ;
- une fonction de répartition par laquelle le travailleur perçoit le prix de son travail ;

- enfin une fonction d'insertion à travers laquelle chaque personne trouve une place dans la société.

4.2. *Des tendances lourdes qui ne ferment pas l'avenir*

Le rapport mentionne :

- l'évolution démographique : dans vingt ans, le problème de la France ne sera peut-être pas celui du chômage, mais celui de la pénurie de main-d'œuvre ;
- les conséquences de la mondialisation sur l'emploi.

4.3. *Quatre scénarios contrastés*

A partir d'une combinatoire qui met en jeu quatre variables-clés :

- l'organisation de l'environnement international ;
- l'organisation du système productif dans les entreprises ;
- l'évolution du cadre juridique et institutionnel des relations sociales ;

les modifications de comportement des personnes et des groupes sociaux ; le rapport propose quatre scénarios contrastés : « l'enlèvement », le « chacun pour soi », « l'adaptation » et la « coopération ».

4.4. *Des préconisations reposant sur un petit nombre de principes*

La commission retient une orientation intermédiaire entre « l'adaptation » et la « coopération », qui postule que :

- le travail reste, dans les vingt prochaines années, une voie essentielle d'intégration sociale ;
- le droit d'accéder au travail continue à être reconnu à chacun ;
- l'efficacité économique ne peut pas se désintéresser de la cohésion sociale ;
- la mobilité professionnelle ne peut pas être seulement une contrainte, mais doit relever également d'un choix des personnes ;
- la durée du travail poursuit son mouvement de réduction séculaire ;
- un cadre de cohérence des droits et devoirs est construit dans une conception élargie du travail ;
- l'Etat conserve un rôle irremplaçable dans la réduction des incertitudes et des inégalités.

4.5. *Six actions décisives*

En découlent six actions décisives - inspirées d'un double mouvement de soumission : du droit aux faits et du marché aux droits - que le rapport présente comme autant de propositions à débattre :

- en matière internationale, la France doit rejeter tout repli ;
- organisation et développement des entreprises : il deviendrait naturel de « passer d'un statut de salarié à un statut d'entrepreneur pour revenir éventuellement à un statut de salarié » ;

- la construction des compétences ;
- la maîtrise des temps sociaux et le temps de travail ;
- les transformations de la relation d'emploi : le contrat d'activité ;
- un renouveau du droit conventionnel et un nouveau partenariat social.

4.6. Une idée phare : le contrat d'activité

Volontiers présenté comme l'idée-maîtresse du rapport, le contrat d'activité est un contrat dont l'horizon temporel est assez long (de l'ordre de cinq ans), couvrant des périodes de travail productif en entreprises, de travail de formation et de congés d'utilité sociale. Pendant ces périodes, les garanties sociales sont conservées à l'actif, bien que son mode de rémunération puisse varier.

Le contrat est conclu entre l'actif et un collectif comprenant un réseau d'entreprises librement constitué et d'autres acteurs publics et privés (chambres de commerce et d'industrie, collectivités locales, écoles, associations).

4.7. Une image de 2015 permettant de regarder l'avenir en face

En conclusion, le rapport rappelle que :

- un certain type de salariat a vécu : nous sommes entrés dans un autre âge de l'économie et de la société ;
- l'Etat ne détient pas seul les clés de l'avenir.

Il exhorte à regarder l'avenir en face, citant le propos de Gaston Berger : « *Qui regarde l'avenir, le change* ».

5. Les réactions au rapport

Les conclusions de la commission, qui étaient attendues pour décembre 1994, ont été rendues à l'automne 1995, sous le gouvernement d'Alain Juppé.

Après quelques mois, Jacques Barrot, ministre des Affaires sociales, a demandé à Jean Boissonnat d'animer un groupe de travail sur la mise en œuvre du contrat d'activité, mais le contexte politique ne s'y prêtait plus (élections législatives anticipées).

Le rapport a connu un bon succès de librairie (certes moindre que celui du rapport d'Alain Minc), a suscité un intérêt manifeste au moment de sa publication et qui perdure aujourd'hui, ne serait-ce que par les nombreuses conférences et présentations dont il fait l'objet.

La presse a rendu largement compte du rapport, mais avec une tendance à se focaliser sur le contrat d'activité, alors que le rapport était riche de propositions diverses :

- *Le Monde* en a fait sa Une : « *Activité ou emploi ? Le rapport du Commissariat général du Plan préconise une réforme en profondeur du droit du travail* ». Le quotidien souligne que « *le débat commence à prendre une autre tournure* » et que si des solutions innovantes sont proposées par les uns et les autres, l'essentiel est la prise de conscience et l'ouverture d'un « *authentique débat* » qui dépasse

- l'affrontement de « l'archaïsme » le plus échevelé et du « libéralisme le plus débridé » ;
- *Le Figaro* a surtout retenu que : « *Le Plan plaide pour la réduction du temps de travail* » ;
 - *Libération* annonce : « *Un rapport du Plan veut révolutionner le travail* » ;
 - *L'Humanité* dénonce « *le dynamitage du code du travail* » ;
 - *Les Echos*, qui y consacre deux articles : « *Prospective du travail* » et « *Contrat d'activité* », apprécie la hauteur de vue de la réflexion et pense qu'elle esquisse « *un vrai programme gouvernemental* » dont pourraient s'inspirer la majorité comme l'opposition ;
 - *L'Expansion* y consacre un « document » : il évoque la description de « *la perspective saisissante des mutations qui nous attendent* » et reproduit quelques morceaux choisis ;
 - la presse régionale parle « *d'un rapport qui décoiffe* » (*La Voix du Nord*), du « *risque de manquer de bras dans vingt ans* » (*Ouest France*), du fait que le rapport « *évite de se prononcer sur la question cruciale de la compensation salariale liée à la réduction du temps de travail* » (*La Nouvelle République du Centre-Ouest*), d'un « *changement complet de décor social (...) au sujet duquel il conviendra de veiller à ce qu'il ne se traduise pas par des régressions* » (*La Montagne*).

6. Les suites données au rapport

Un séminaire sur « le contrat d'activité » a été lancé, à l'automne 1996, par le Commissariat général du Plan afin d'approfondir cette notion et de parvenir à quelques préconisations. Ce séminaire à caractère plus technique associe, cette fois, les partenaires sociaux.

Deux aspects sont particulièrement étudiés : d'une part, l'ambition de refonder les repères du droit du travail afin de susciter une meilleure coopération entre acteurs économiques et sociaux ; d'autre part, la sécurisation de la relation d'emploi à travers une continuité du revenu et de la protection sociale, entendue comme une continuité des activités dans leur diversité.

Pour étudier comment concilier la diversité des activités avec une sécurité des itinéraires professionnels, le séminaire fait l'analyse des transitions du point de vue du travailleur, puis de l'employeur, enfin la transition vue sous l'angle du cumul ou de la succession de plusieurs activités, ce que certains appellent la « pluriactivité ».

Le séminaire constate que, d'ores et déjà, certaines pratiques se rapprochent du « contrat d'activité », par leur contenu ou leurs intentions, comme les emplois familiaux ou les groupements d'employeurs ; que d'autres s'en inspirent, comme le temps partagé ou les nouvelles modalités de gestion de l'aléa des activités d'un secteur économique.

Les pistes proposées par le séminaire - qui n'en est qu'à mi-parcours - se structurent autour de trois axes : recentrer et enrichir le contrat de travail, envisager la définition d'un « état professionnel », mettre en place progressivement des droits de tirages sociaux.

Le rapport réexaminé à la lumière des débats du séminaire pourrait se comprendre comme un double mouvement : enrichissement-repositionnement du contrat de travail, extension de certains des principes du Code du travail à d'autres situations de travail que le salariat classique.

7. Eléments critiques du rapport

Il ne nous appartient pas d'examiner au fond les idées et propositions avancées dans ce rapport. Nous nous contenterons, plus modestement, dans la perspective qui est la nôtre, de nous interroger sur ce qui, dans l'approche et dans la méthode, a pu restreindre la portée et l'impact de ce rapport.

7.1. Le débat public a-t-il eu lieu ?

Jean Boissonnat estime que, dans la société française, il faut maintenir la mobilité du débat le plus longtemps possible pour éviter de tomber dans les rigidités de l'affrontement. Dans le cas de son rapport, comment les choses se sont-elles passées ?

Jean Boissonnat considère que le débat public a bel et bien eu lieu et que le rapport, même s'il n'a pas eu le retentissement de celui d'Alain Minc cité plus haut, a rempli sa fonction de « boîte à idées ». Il a décelé deux réactions de résistance qui, de son point de vue, ne sont pas un signe négatif : celles des syndicats, craignant une mise à mal du droit du travail, et celles du patronat, craignant l'instauration d'une sorte de « statut de l'actif ».

D'autres personnes pensent, au contraire, qu'au-delà d'un succès d'estime certain, ce rapport n'a pas été entendu. Peut-être contribue-t-il toutefois à une meilleure compréhension des questions de fond traitées et, sans être effectivement mis en œuvre par les responsables politiques actuels, alimente-t-il de quelque façon leur réflexion.

7.2. Une empreinte juridique qui tient la réalité à distance

Marqué d'une empreinte juridique, le rapport Boissonnat ne propose pas une véritable synthèse des diverses questions que pose le travail aujourd'hui. En particulier, sont peu abordées : la question des revenus, l'évolution de l'organisation du travail et la reconnaissance des qualifications au niveau des branches, la transformation du système éducatif, etc.

Par ailleurs, alors que la réflexion porte sur le domaine social, on peut estimer que les transformations d'ores et déjà à l'œuvre dans la société ne sont pas suffisamment intégrées et que, d'autre part, les anticipations empruntent à des fonctionnements encore très mécanistes au regard des processus du vivant qui caractérisent les comportements.

Après s'être appuyé sur une évolution de la conception du travail au cours des deux cents dernières années (peine, prospérité, réalisation personnelle), le rapport abandonne cette dimension historique en n'envisageant pas la possibilité

de conceptions futures. Il néglige ce qu'on pourrait appeler l'«histoire en temps réel», constituée de signaux plus ou moins faibles, on mentionnera, par exemple, l'existence de débats à propos de :

- la forte régression du pourcentage de population salariée à plein temps en contrat à durée déterminée ;
- la mise en question de l'entreprise comme lieu majeur de la socialisation des activités ;
- une moindre centralité psychologique du travail, de la réussite, et même des revenus dans la vie des personnes, au profit d'une réalisation personnelle en appelant davantage aux dimensions d'utilité, de citoyenneté, d'échange ;
- la mise en cause des systèmes d'efficacité liés à l'autorité, à la répétition et aux modes d'organisation classiques du travail.

A notre sens, une approche plus empirique, accordant une juste place à l'observation sociologique fine du présent, aurait pu aider à mieux saisir de telles fluctuations, bifurcations, émergences. Cette approche aurait eu trois avantages :

- permettre le développement de scénarios moins convenus que ceux que suggèrent les concepts classiques de *chaos*, *repli*, *adaptation*, *coopération* ;
- éviter des préconisations de type normatif. Ainsi, au lieu d'affirmer : «*la mobilité professionnelle ne peut pas être seulement une contrainte, mais doit également relever d'un choix des personnes*», on aurait probablement pu se référer aux comportements spontanés des individus et proposer de rechercher comment articuler au mieux les différents types de mobilité-flexibilité sociologique spontanée avec les besoins de mobilité-flexibilité technologique et économique ;
- déboucher sur une prospective d'accompagnement, de pilotage et non pas seulement sur des recommandations. En effet, les recommandations faites par le rapport Boissonnat - et, en particulier, celle qu'on en a le plus retenue - comportent le risque d'être perçues comme des remèdes à appliquer sans tenir compte de la durée et sans prévoir la façon de les adapter aux évolutions à venir.

En dernier lieu, ce dont témoigne cette réflexion sur le travail - sujet aujourd'hui surdéterminé par l'emploi -, c'est que toute proposition en la matière tend à être immédiatement livrée au débat politique en cours, voire au défi d'une mise en oeuvre urgente, au détriment de la réflexion à plus long terme. Cette difficulté inhérente à la société «médiatique» soumet inévitablement toute réflexion prospective ouverte, c'est-à-dire publique, aux contraintes du moment. La lecture de l'avenir que propose la prospective est ainsi filtrée par les réalités du présent et par les enjeux de l'actualité.

7.3. *Le contrat d'activité : une idée livrée sans débat suffisant ?*

C'est au juriste Alain Supiot, soucieux d'une rénovation du droit social, que l'on doit l'idée du contrat d'activité, dont l'objectif est de permettre la flexibilité/mobilité sans la précarité.

Or cette proposition de contrat d'activité peut apparaître, d'une part, comme dénuée de lien bien net avec la prospective conduite et, d'autre part, comme une notion rapportée, extérieure et insuffisamment discutée. D'où ce paradoxe : connu à travers cette seule proposition, perçue comme une injonction ou un postulat, le rapport dans son ensemble est occulté ou attaqué plutôt que débattu.

Par ailleurs, il apparaît contestable, tel que cela apparaît s'être passé, que les propositions du rapport n'aient pas été mises en débat avec les partenaires institutionnels.

C - LE RÔLE DES RAPPORTS

A l'examen de divers rapports récents du Commissariat général du Plan, on peut formuler quelques remarques d'ordre général.

Quand un rapport existe, il suscite le débat.

S'il existe un lieu public (doté de moyens) suffisamment autonome, un lieu de sérénité, de recherche, pluriel, comme a su l'être pendant longtemps le Commissariat général du Plan¹⁶, on peut y mener des réflexions collectives, qui rencontrent alors un indéniable écho dans la société civile.

De fait, l'opinion publique ne manque pas de manifester son intérêt pour les analyses et débats portant sur des sujets de société. Aussi Alain Minc est-il partisan de multiplier les rapports pour permettre la « *percolation des idées dans le corps social* ». Toutefois les rapports n'engagent pas leurs contributeurs ; ils suscitent plus facilement des acteurs collectifs hostiles que favorables.

Les commissions représentent l'expertise ou la sagesse. Elles peuvent préparer la délibération ; elles ne peuvent l'exercer, car elles n'incarnent pas la légitimité.

D'où le problème du choix des partenaires. Quelle place et quel rôle donner à l'expertise, avec la diversité des experts (et, dans le domaine social, chacun, d'une certaine façon, est un expert) ? aux personnalités ? aux représentants institutionnels ? Quelle forme de représentation adopter aux différentes étapes du processus ?

On remarquera enfin que, dans le domaine social plus que dans d'autres domaines, l'initiative des réflexions semble émaner d'organismes divers (citons, par exemple, « *Entreprise & Personnel* » et « *Développement & Emploi* ») ou de personnalités (citons, entre autres, les livres de Philippe d'Iribarne sur *La logique de l'honneur* ou de Dominique Méda sur *La fin du travail*). Le lien avec l'université et la recherche paraît plus fort que dans le domaine des investissements publics.

¹⁶ Roland Raignoux remarque, dans son avis « *Quel devenir pour la planification française ?* » (JO avis et rapports du Conseil économique et social n° 6 du 27 septembre 1995), que, dans une période récente, le Plan a "dérivé" de cette vocation : "la concertation avec les partenaires sociaux et la confrontation de différentes opinions furent [...] délaissées, tandis que la pensée unique des "experts" était sacralisée."

D - LES LEÇONS À TIRER

Yves Lichtenberger, Professeur à l'Université de Marne-la-Vallée, directeur de recherches au Laboratoire technique, territoires et sociétés, souligne, comme une majorité d'observateurs, qu'il importe, dans le domaine social, de ne pas faire table rase du passé et du présent. De là sa suspicion en face de l'ambition formulée dans le rapport Boissonnat d'une refondation complète du droit du travail.

Dans ce domaine, la prospective, en intégrant connaissance et action, joue un rôle important dans l'engagement des acteurs. L'enjeu serait alors de constituer des «*acteurs complexes*», c'est-à-dire sachant appréhender une situation non pas seulement de leur point de vue propre, mais selon la pluralité de ses aspects. La capacité à intégrer les préoccupations les plus larges qualifie alors l'acteur le plus «*puissant*» de la négociation, considérée non pas en terme commercial, mais comme facteur de responsabilisation des acteurs.

Dès lors, il convient de créer des lieux où se constituent de tels acteurs en dehors des situations de conflit, où ils puissent se confronter, avancer leurs exigences fortes, réajuster leurs stratégies particulières - des lieux qui jouent, en somme, un rôle d'intégrateur et où se développe une vraie culture de la négociation.

Un exemple de démarche généralement reconnue comme réussie - même si les orientations retenues n'ont pas fait l'unanimité - est la réforme du système des retraites de base dans le secteur privé. Le Commissariat du Plan a engagé les premières études en 1985 et cinq années ont été nécessaires pour permettre la sortie d'un document susceptible de faire évoluer l'opinion : le Livre blanc. Le travail de maturation a eu lieu, permettant ensuite aux pouvoirs publics de trouver le moment adéquat pour décider. En revanche, la même démarche progressive n'a pas été suivie pour le secteur public, ce qui a provoqué la réaction que l'on connaît.

Dans un autre contexte, on peut noter que la loi de Robien sur la réduction du temps de travail trouve son application là où peut se construire un constat partagé.

III - CONCLUSIONS

Les trois exemples étudiés dans ce chapitre montrent que le paysage de la décision, et donc ses rapports avec la prospective, est déjà en pleine métamorphose sous l'effet des transformations du contexte mondial et des mutations de la société française.

Les évolutions économiques, technologiques, culturelles, la mondialisation des problèmes, l'irruption de l'opinion publique, la sensibilité accrue aux problèmes d'environnement, obligent, dans le cas de l'énergie, à élaborer des politiques plus concertées - associant des acteurs de plus en plus nombreux, de plus en plus informés, de plus en plus compétents - et à concevoir des politiques plus orientées vers la demande. Ces évolutions impliquent alors de reconsidérer la prévision, d'organiser le dialogue, de mieux gérer les temporalités (en introduisant notamment des horizons intermédiaires).

En matière de transport, comme le montre l'analyse du processus d'élaboration du Schéma directeur, des évolutions de même nature conduisent à accorder une importance croissante à la concertation et à renouveler les formes du débat public, en faisant appel à des compétences multiples et en acceptant d'y consacrer suffisamment de temps et de moyens.

Parallèlement, les méthodologies d'évaluation des investissements publics apparaissent aussi en cause. Dans le contexte décrit au chapitre II, la pratique du calcul économique est réinterrogée par un nombre croissant d'acteurs, d'autant que, par sa complexité, il se prête assez mal au débat public et n'est pas adapté à jouer un rôle de communication et de négociation au sein d'un processus de décision complexe, voire conflictuel. C'est la raison pour laquelle il convient de développer une prospective de l'évaluation publique qui accepte de se pencher sur les pratiques passées, de réfléchir sur les finalités, d'utiliser plusieurs critères, de prêter attention à l'ensemble du processus de décision.

Dans le domaine social, l'étude de plusieurs rapports consacrés dans une période récente à quelques questions majeures a souligné la nécessité d'intégrer la connaissance et l'action tout au long du processus de décision afin que des acteurs de plus en plus nombreux puissent avoir une bonne intelligibilité de la situation sous ses divers aspects et s'engagent progressivement dans les transformations à accomplir.

Dans les trois exemples étudiés, il semble que soient sous-estimées les mutations d'ores et déjà à l'oeuvre dans la «société spontanée» et que les travaux se fondent un peu trop sur des fonctionnements mécanistes, en décalage avec les comportements rapidement évolutifs des individus.

Différente de celle de l'entreprise, la décision publique, pour être acceptée par une société, se construit par arrangements successifs entre acteurs de points de vue et d'intérêts différents. D'où l'importance de la veille, du repérage du présent, du mûrissement de la réflexion, du choix des moments de l'action, de l'évaluation, de l'accompagnement du processus. D'où l'importance aussi des calendriers et de la capacité effective des acteurs responsables, après le temps nécessaire à la préparation et à la concertation, de décider.

On le voit, le rôle de l'Etat se transforme. Le champ des décisions et ses méthodes évoluent. Plutôt que de prendre des décisions solitaires dans des cénacles étroits, il importe de construire collectivement la décision stratégique. Cela implique de faire jouer pleinement leur rôle à des institutions, tel le Conseil économique et social, qui permettent d'associer les connaissances et l'action, de stimuler l'engagement des divers partenaires, de mettre en relation les organismes qui travaillent sur des questions voisines, de déboucher sur des visions collectives de nature à influencer l'opinion publique.

CHAPITRE IV

VERS DE NOUVELLES RELATIONS ENTRE PROSPECTIVE ET DÉCISION PUBLIQUE

De l'état des lieux de la prospective aujourd'hui tel que le premier chapitre l'a brossé, de l'analyse des enjeux stratégiques actuels présenté dans le deuxième chapitre, nous avons conclu à la nécessité du **renouvellement de la relation entre prospective et décision publique**. Il s'agit de favoriser une prospective continue et interactive, apport de connaissance et gestionnaire d'incertitude, stimulant un processus d'intelligence collective, capable d'identifier et d'expérimenter de nouvelles configurations adaptées à un environnement complexe, en changement rapide et permanent.

Le troisième chapitre fait apparaître la nécessité et **l'émergence de ce nouveau modèle**, à partir de trois exemples, empruntés à divers domaines de l'activité socio-économique : l'énergie, le transport et le travail. Nous avons pris le parti de traiter ces cas comme des témoignages permettant de saisir ce qui déjà se transforme dans les relations entre prospective et décision. Les changements du contexte mondial et du système d'acteurs exigent d'accorder une importance croissante à l'écoute, à la concertation, de faire appel à des compétences multiples, de procéder à des évaluations renouvelées, d'assurer une gestion raisonnée des calendriers, renforçant ainsi la capacité collective des acteurs à décider et à mettre en œuvre leurs décisions.

Dans ce dernier chapitre, nous voudrions, d'abord, sur la base des analyses précédentes, identifier une **crise du système décisionnel français**. Celui-ci, malgré des atouts certains, se caractérise par des faiblesses structurelles, par sa faible capacité et son insuffisante vitesse d'adaptation, parfois aussi par un manque de courage politique et, enfin, par des difficultés de mise en œuvre des décisions.

Nous chercherons ensuite, en référence aux exemples étudiés au troisième chapitre, les **conditions capables d'assurer un déploiement complet du nouveau modèle de relations entre prospective et décision stratégique**, adapté aux processus vivants sur lesquels les changements interviennent, et capable de favoriser son adaptation en valorisant ses atouts et en s'appuyant sur les dynamiques déjà lancées.

Les propositions que nous ferons à cet égard ne seront pas de nature institutionnelle - ce qui serait en contradiction avec les idées présentées dans ce rapport - mais plutôt d'ordre méthodologique. En effet, c'est l'ensemble du système d'acteurs qu'il convient d'accompagner et de mettre en mouvement par des démarches privilégiant la pluralité des « centres » et le travail en réseau, système d'acteurs au sein duquel l'Etat joue certes un rôle essentiel mais doit, de plus en plus, composer avec les autres partenaires.

Le nouveau modèle des relations entre prospective et décision conduit à passer :

- d'une conception de la décision publique comme un choix opéré à un moment précis par la puissance publique, à la construction de décisions stratégiques inscrites dans la perspective de ce que certains appellent aujourd'hui « la gouvernance » ;
- d'une conception de la prospective comme préparation « amont » de la décision à une prospective exercée en continu, accordant une large attention au présent, organisée de manière multipolaire et animée en réseau ;
- d'une conception du débat public encore formel et souvent très « aval », à des processus interactifs d'écoute, de dialogue, de délibération, d'évaluation, accompagnant dès l'amont la construction de la décision stratégique.

Enfin, nous concluons par quelques préconisations de méthode capables de renforcer nos capacités d'adaptation, qui concerneront, d'une part, des principes susceptibles d'améliorer la qualité de la décision publique et, d'autre part, des dynamiques de mise en œuvre permettant, au-delà des analyses et des débats, de conduire effectivement l'action publique selon les calendriers adaptés.

I - LE SYSTÈME DÉCISIONNEL FRANÇAIS : UNE CRISE D'ADAPTATION ?

Deux phénomènes principaux nous semblent à considérer :

- d'une part, la **métamorphose du système d'acteurs**, avec, d'un côté, la mondialisation, l'Union européenne et, de l'autre côté, les phénomènes de décentralisation politique et administrative, qui ont tendance à multiplier les échelons (local, national, européen et international) et à séparer décisions d'ordre économique et décisions de nature politique ou sociale, autrefois prises au même niveau ;
- d'autre part, le nouveau « contexte sociétal » français, à l'origine des difficultés d'adaptation d'un système institutionnel **encore trop mécaniste face à des évolutions où priment des processus de l'ordre du vivant** et où l'expérience personnelle et la qualité de la relation sociale deviennent déterminantes.

Nous étudierons dans un premier temps les différents facteurs à l'origine, selon les personnalités que nous avons rencontrées, de la « panne de la décision publique », puis mettrons en évidence les lacunes qui caractérisent le débat public. Nous en déduisons une certaine inadaptation des méthodes et outils d'aide à la décision. Puis, après avoir spécifié les atouts de la France qui ne sont pas minces en la matière, nous précisons ce qui paraît être la difficulté majeure des processus de décision actuels : leur **appropriation** par l'ensemble des acteurs et l'opinion publique qui sous-tend leur **mise en œuvre** effective.

A - LA « PANNE » DE LA DÉCISION PUBLIQUE

Les décisions publiques peuvent sembler modestes aujourd'hui, en comparaison des programmes de reconstruction de l'immédiat après-guerre ou des programmes gaulliens des années soixante, par exemple dans les domaines

spatial et nucléaire, même si ces derniers comportaient des choix contestables. Ce qui contribue à ancrer l'idée que la décision publique en France est, aujourd'hui, en crise ou, si l'on préfère, « *en panne* », selon la formule d'A. Braun. Le constat vaut, dans son esprit, pour la décision publique entendue au sens le plus large et non pas limitée aux seules décisions d'investissement ou de l'« Etat central » ; et la panne dont il est question met globalement en cause l'ensemble du processus de la décision et non le seul acte proprement décisionnel.

Plusieurs facteurs, dont nous avons déjà évoqué certains dans le second chapitre, expliquent cette situation de la décision publique :

- *le décalage entre les visions officielles et les réalités effectives.* Ce décalage est la conséquence de l'écart entre une évolution rapide de la société spontanée, telle qu'elle se manifeste dans le comportement des gens et les relations informelles qu'ils entretiennent entre eux, et une évolution plus lente de la société instituée, qui regroupe les structures et les mécanismes officiels de fonctionnement collectif (Etat, administration, protection sociale, entreprises, vie politique, vie culturelle). La société instituée semble comme prise de court par une société civile qui tend à évoluer plus vite qu'elle. D'où une difficulté croissante pour la société instituée à avoir prise sur la réalité ;
- *un problème de vitesse d'adaptation.* Certes, les acteurs publics sont conscients de la nécessité d'aller vite. Les processus de préparation de la décision publique eux-mêmes ne restent pas figés ; ils s'enrichissent, se développent, s'adaptent. Il n'y a donc pas immobilisme. Seulement, la transformation n'est pas suffisamment profonde ni suffisamment rapide par rapport à l'évolution du monde ;
- *la tyrannie du court terme.* On observe chez les « politiques » une tendance à reporter les décisions, car elles les obligent souvent à des arbitrages douloureux. Quand enfin la décision ne peut plus être reculée, quelle que soit la qualité des réflexions proposées par les experts et prospectivistes, ceux-ci ont peu de chances d'être écoutés : le poids de l'urgence est tel, pour le politique, que la considération du court terme, le fil de l'eau technocratique, le scénario du moindre risque finissent par s'imposer dans les décisions qu'il prend. Et cela d'autant plus que la sanction de l'action, que représentent les élections, est à terme rapproché. Cette tendance serait encore renforcée, si l'on en croit Raymond Soubie, par les cabinets ministériels : composés davantage de « *jeunes gens pressés* » que de « *sages* », ils sont eux aussi polarisés sur le court terme. Ainsi, la décision publique a-t-elle cessé d'être anticipatrice ;
- *la perte de référent consensuel.* Pendant toute la période correspondant aux « trente glorieuses », en même temps qu'à l'âge d'or de la planification, les décisions publiques pouvaient s'appuyer sur un large consensus implicite - qui transcendait les clivages entre acteurs (qu'ils soient politiques, syndicaux, catégoriels...) - sur les valeurs et finalités sous-jacentes : la priorité était, d'abord, à la reconstruction du pays, plus

tard, à l'expansion. Or il est patent que le flou règne aujourd'hui sur ce que pourraient être des valeurs et finalités fédératrices ;

- *l'affaiblissement du volontarisme*. La puissance publique a, pendant toute une période, pu faire montre de volontarisme, car celui-ci a trouvé à s'incarner dans la personnalité de « grands commis » de l'Etat, tels Michel Debré ou Paul Delouvrier, d'une stature, d'une autorité et d'un rayonnement sans égal. Par ailleurs, le volontarisme a aussi faibli avec la baisse des ressources de l'Etat : l'Etat n'a plus les moyens de toutes ses intentions. ;
- *l'affaiblissement, corollaire, du pouvoir des décisions*. Celui-ci devient moins grand dans un monde qui progresse vers un haut niveau d'incertitude et de systémisme, donc de faible intentionnalité ;
- *l'évolution du rôle de l'Etat*. Alors que, face aux changements du monde, beaucoup continuent à se tourner vers lui pour en attendre des orientations, des décisions, des solutions, l'Etat n'est plus, ne peut plus être l'Etat omnipotent, l'Etat-providence qu'il a incarné dans le passé. Les domaines de souveraineté de l'Etat se restreignent, et cela parce que, d'une part - qu'on l'approuve ou qu'on le déplore - avec l'europanisation (de la monnaie, de la défense...) et la mondialisation (du marché, des finances, des échanges...), la logique économique s'affranchit des Etats ; parce que, d'autre part aussi, les territoires revendiquent et acquièrent des pans d'autonomie. Dans ces conditions, l'Etat n'est pas nécessairement dépossédé de la décision ; du moins ne peut-il plus la construire seul : il lui faut compter avec des partenaires ;
- *l'empilement et l'émiettement institutionnel*. Alors qu'un effort de décentralisation tend à rapprocher la décision des citoyens, il demeure en France une pesanteur paralysante et coûteuse, maintes fois dénoncée, mais jamais corrigée jusqu'à ce jour, tenant à deux phénomènes qui se conjuguent :
 - la superposition de trop nombreux échelons territoriaux administratifs : commune/intercommunalité, département, région, Etat - pour ne pas parler des cantons, des « pays »... ;
 - le fractionnement excessif du territoire à chacun de ces échelons : beaucoup de communes, de régions ne sont pas de taille suffisante, quand on considère, par exemple, leurs homologues dans d'autres pays européens, pour faire jouer les synergies et optimiser les moyens, d'où une déperdition d'efficacité
- *la sur-médiatisation*. Tout décideur public peut retrouver la décision qu'il a prise faisant le lendemain *la une* des journaux : « *les décisions que prend l'exécutif ont immédiatement un gradient de médiatisation énorme* » (G. Théry). La sur-médiatisation a ainsi un effet d'amplification. Elle peut aussi biaiser le débat en le présentant de manière trop simpliste et en en précipitant le calendrier.
- *la tyrannie des sondages*. Tout sujet, quelle qu'en soit la complexité, peut se voir à tout instant soumis, dans un questionnaire souvent

réducteur, à la *vox populi*. La multiplication des sondages, auxquels les média confèrent une sorte de légitimation en leur faisant largement écho, peut avoir sur les politiques un effet paralysant, particulièrement pénalisant pour les choix de long terme.

- enfin, comme le souligne Jérôme Vignon, *la légitimation* ne se fait plus aussi bien qu'autrefois au travers des canaux traditionnels d'expression des intérêts, que sont les corps intermédiaires, les partis politiques, les syndicats... Interlocuteurs naturels de l'Etat, ils ne peuvent plus aujourd'hui être les références suffisantes de ses décisions.

Sans doute l'appareil d'Etat produit-il davantage de lois, de textes, de procédures que jamais, mais ce sont les étapes supérieures de la décision publique qui sont atteints. Le déclin du Plan, qui exprimait une vision volontariste, consensuelle et cohérente sur l'avenir, est une manifestation significative de cette crise de la décision publique.

B - LES LACUNES DU DÉBAT PUBLIC

Parallèlement aux difficultés de la décision publique - et concourant à les expliquer - la France se caractérise par un débat public généralement déficient. A cet égard, l'exemple, développé au chapitre précédent, du Schéma directeur de la Région Ile-de-France, même s'il n'est pas unique, fait plutôt figure d'exception. La réalité courante révèle plus souvent un débat avorté, biaisé, escamoté ou purement ignoré.

Sans entrer dans une analyse détaillée du phénomène, il vaut la peine d'attirer l'attention sur un certain nombre de facteurs qui, de l'avis des personnalités que nous avons rencontrées, en sont responsables :

- souvent a encore cours une conception trop étroite de la communication : on cherche davantage à expliquer les décisions et à convaincre qu'à écouter et élaborer avec les populations et leurs représentants ;
- un autre travers qui vicie le débat public consiste à se projeter implicitement, dès ce stade, dans la négociation alors que celle-ci devrait être réservée à une phase ultérieure du processus de décision ;
- de même, le débat est en quelque sorte tronqué lorsqu'il se fait sur la base de rapports de compromis - « *mélanges d'eau bouillante et de glace* », comme les qualifie Pierre Delaporte, Président d'honneur d'EDF-GDF. Le risque n'est alors pas nul, estime Jean-Louis Beffa, que de tels rapports ne produisent que « *des résultats totalement fades, sans intérêt et non pris en compte* ». Pas plus que la négociation, le compromis n'est à critiquer ; mais ce qui est critiquable, c'est qu'il intervienne prématurément et vide, ainsi, le débat d'une grande partie de son intérêt ;
- il y a peu de lieux de débat ;

- le nombre des acteurs est plus important en même temps que peu d'entre eux sont suffisamment forts pour porter le débat, comme nous l'avons vu avec l'affaiblissement des corps intermédiaires ;
- souvent aussi, le débat avorte parce que les idées défendues sont trop en avance ;
- quand bien même le débat est effectivement lancé dans le public, il n'a un impact fort que lorsque les sujets touchés correspondent à des préoccupations latentes et renvoient à des angoisses profondes de l'opinion ;
- les médias, qui jouent sur l'immédiateté, ne sont pas enclins à accorder beaucoup d'intérêt aux considérations prospectives dont, par construction, les conséquences sont lointaines ;
- des institutions, comme le Commissariat général du Plan ou le Conseil économique et social, où le débat a effectivement lieu ne considèrent pas de leur rôle d'animer une communication à son propos. Il est vrai que, dans la mesure où nombre de ses rapports sont cités et repris par divers auteurs même plusieurs années après leur publication, on peut estimer que le Conseil économique et social se fait entendre, au-delà même du gouvernement qui le mandate.

Les conséquences de cette absence ou déficience du débat public sont loin d'être négligeables. Certes, en apparence, la prise de décision n'en est pas affectée, voire s'en trouve accélérée. Mais l'expérience montre que la mise en oeuvre risque fort d'être rendue plus difficile, sinon purement et simplement mise en échec, du fait de la non-implication, de la non-participation des acteurs. Ainsi, le défaut de débat public peut-il aboutir à annihiler la décision.

C - L'INADAPTATION DES MÉTHODES ET OUTILS D'AIDE À LA DÉCISION

Dans le contexte décrit ci-dessus comme une « panne » de la décision publique, il n'est guère étonnant que les méthodes et outils d'aide à la décision couramment utilisés rencontrent des difficultés d'adaptation face à un monde plus complexe, plus incertain, où les points de vue des acteurs et les mouvements de la société sont de moins en moins réductibles à des rationalités linéaires, fondées sur des modèles formels, reposant sur des principes d'optimisation.

Premièrement, le futur apparaît de plus en plus comme un processus complexe : d'un côté, il se rapproche et nous vivons de fait déjà dans la moyenne durée et, d'un autre côté, il sera plus radicalement différent du présent. Si l'on est capable d'en percevoir certains ingrédients, on ne sait évaluer ni les proportions, ni les dosages, ni les rythmes ; par ailleurs, il fait appel à des idées neuves et à des agencements inédits. C'est dire que, sauf dans certains domaines limités, où les données sont disponibles et les quantifications possibles, les techniques d'extrapolation, les méthodes de prévision, et même certaines démarches de planification se trouvent mises en défaut. Comme, par ailleurs, la « panne » de la décision publique traduit une difficulté profonde, porteuse de menaces, la référence à l'avenir, par la démarche prospective, revêt une importance plus grande.

Deuxièmement, les finalités sont de moins en moins explicites, les repères sont de plus ou plus ténus, et il devient plus difficile aujourd'hui d'assigner des objectifs précis aux études. Si cette difficulté touche directement les visées planificatrices, elle rend encore plus nécessaire la démarche prospective, en ce qu'elle est capable, grâce à un apport de connaissances et d'idées neuves, d'enrichir le processus de réflexion des divers acteurs et de créer les conditions d'un débat sur les finalités et le sens de l'action, permettant d'élaborer des visions partagées de l'avenir.

Troisièmement, l'autorité scientifique peut de moins en moins légitimer seule la décision publique. La décision stratégique ne peut se limiter à la résolution scientifique d'un problème dont la solution s'imposerait à tous. Au contraire, elle relève de compromis construits et négociés dans le temps, et qui débouchent sur des arbitrages entre plusieurs solutions à comparer selon des méthodes d'évaluation appréhendant les points de vue des partenaires. Il en résulte une remise en cause des méthodes visant à la recherche de la meilleure décision, au bénéfice de démarches plus souples tendant à expliciter les critères sur lesquels se fondent les choix des différents acteurs. Par ailleurs, des outils frustes, mais intelligibles et faciles à utiliser, sont préférés aux modèles sophistiqués, reposant sur des hypothèses ou des quantifications que certains estiment hasardeuses. Certes, à cet égard, l'élaboration de scénarios contrastés semble plus adaptée dès lors qu'elle est en mesure de saisir les transformations engagées et ne se réduit pas à la « caricature » de réalités fortement improbables. Enfin, si le recours aux experts n'est pas remis en cause, le monopole de l'expertise, voire « la dictature » de certains experts, deviennent suspects ; à la confrontation de spécialistes de disciplines variées doit être associé un véritable débat public avec l'ensemble des acteurs, intégrant de plus en plus les populations à la préparation et à la mise en œuvre de la décision publique.

Quatrièmement, le chemin parcouru importe autant que le résultat visé - qui, s'agissant de prospective, n'est généralement pas connu au départ - le « comment » autant que le « quoi ». On a souligné la modification des relations au temps, à l'espace et à la durée mais aussi la désynchronisation du temps politique et du temps culturel (chapitre II). L'une des conséquences en est que, dans la décision, le processus a désormais autant d'importance que le résultat : ce qui importe c'est la dynamique même du changement à mettre en œuvre, c'est l'implication, dès l'origine du processus de décision, des différents acteurs ; c'est la stimulation de démarches d'innovation et d'apprentissage permettant de former des acteurs « complexes », c'est-à-dire capables de s'engager dans l'action publique en appréhendant toutes les dimensions des systèmes et des enjeux. C'est dire que la conception classique de la prospective en amont de la planification devient insuffisante par rapport à une prospective continue et interactive, capable d'accompagner - à la manière de ce qu'on appelait dans le premier chapitre des « recherches actions » - les processus de changement d'ores et déjà en cours à l'initiative des acteurs engagés dans des transformations d'envergure.

On l'a vu au premier chapitre, selon les époques, la planification et la prospective ont adopté des formes différentes. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, le Plan « avait pour mission de créer les conditions de la

compétition et de la croissance » (Jacques Chirac lors du Colloque du cinquantenaire du Commissariat général du Plan, en octobre 1996), puis pendant les « trente glorieuses », d'accompagner la croissance au travers de « *la détermination raisonnée des grands projets d'équipements publics* ». Dans cette période de foi dans le progrès, le Plan s'est appuyé sur une prospective vivante son âge d'or qui a développé des méthodes de prévision fondées sur des techniques d'extrapolation ou des modélisations complexes qui ont permis de programmer des investissements de grande envergure à un rythme rapide.

Avec la crise économique et la montée des incertitudes, on assiste à une remise en cause de la planification et à un recul des études de prévision. Les interrogations sur le progrès et la gestion dans l'urgence sous contrainte financière rendent difficile toute prévision comme toute politique à long terme et conduisent à privilégier des stratégies adaptatives.

Il convient aujourd'hui de dissocier plus nettement planification et réflexion prospective. Depuis le début des années 1980, de multiples projets de réforme du Plan ont été étudiés, fondés sur un grand nombre de rapports (rapport Rouault en 1986, projet de réforme de 1988, rapport Dollé en 1993, rapport de Gaulle en 1994), dont plusieurs à l'initiative du Conseil économique et social (avis de Jean Vélitchkovitch en 1987, avis de Roland Raignoux en 1995). De tous ces rapports, on peut dégager certains points communs :

- la planification doit être maintenue sous réserve d'être repensée ;
- la démarche planificatrice doit être stratégique et fixer un nombre limité d'objectifs prioritaires ;
- tous les acteurs de la vie économique et sociale doivent être associés à la réflexion sur le Plan ;
- le suivi du Plan est aussi important que son élaboration : il doit faire l'objet d'une démarche évaluative.

En ce qui concerne la prospective, le nouveau contexte la rend encore plus nécessaire mais à condition qu'elle soit en mesure de se renouveler : ce sera l'objet du paragraphe V.

D - QUELQUES ATOUTS DE LA FRANCE DANS L'APPROCHE PROSPECTIVE

Les constats qui précèdent ne doivent pas faire oublier que, comme le remarque Jérôme Vignon - qui, de par ses fonctions auprès de la Commission européenne, est bien placé pour comparer les pays les uns aux autres - la France dispose de réels atouts.

D'abord, il convient de ne pas oublier que **la prospective est née en France**. Ce n'est sans doute pas un hasard. Il est permis d'y voir la manifestation de ce que notre nation a toujours su s'affranchir du pragmatisme et de l'immédiateté et témoigner d'une capacité de réflexion synthétique et de longue portée.

De plus, notre pays se caractérise par **le sens du débat public** : c'est une richesse. Le goût du débat intellectuel et de la discussion est dans nos traditions

les plus lointaines. Il ne s'est pas perdu, comme en témoignent plusieurs personnalités rencontrées qui ont trouvé, dans les provinces les plus reculées, des auditoires nombreux et passionnés pour des conférences et des débats sur les sujets les plus généraux et, en apparence, les plus éloignés de leur quotidien. D'ailleurs, des structures de débat existent pour les questions importantes, mais qui sont peut-être sous-utilisées.

Par ailleurs, quelles que soient les faiblesses et les lourdeurs de l'Etat, qu'il est facile de critiquer à satiété, il n'en demeure pas moins qu'**un Etat existe**. Dès lors, la condition première se trouve remplie pour que l'Etat puisse jouer le rôle essentiel que beaucoup s'accordent à lui assigner à l'avenir, d'être un stratège pour le pays, garant de l'intérêt général.

Les **territoires** dont se compose la France constituent aussi des espaces pertinents de réflexion, de débat et de projets. La planification territoriale prend de l'essor et les démarches de contrat de plan Etat-Région semblent appréciées.

Notre **appareil éducatif**, par son importance et sa qualité, représente également un atout pour alimenter des réflexions prospectives de qualité.

A côté des blocages, des inerties, des résistances au changement où les institutions et leurs représentants semblent englués, les spécialistes s'accordent à détecter, au sein de la société elle-même, **vitalité, initiative, ouverture au changement, à de nouveaux modes d'organisation**. Si la décision publique est en panne, le corps social, lui, continue d'avancer. Il recèle en lui quantité de potentialités qui ne demandent qu'à être encouragées et mises à l'épreuve.

De même, à côté du développement de la violence et de multiples formes d'incivilité, qui accréditent le diagnostic de fracture sociale, se dessinent et se tissent ponctuellement **des solidarités mouvantes spontanées, instinctives, émotionnelles**, qui recréent du lien social, mais dont on ne sait pas encore tirer suffisamment parti.

Sans doute pourrait-on encore allonger cette liste des atouts. Son ambition n'est pas d'être exhaustive, mais d'inciter à porter le regard sur d'autres facettes de la réalité que celles que l'on met le plus volontiers en avant.

E - DES DIFFICULTÉS DE MISE EN OEUVRE

Considérant ces atouts, nombreux et importants, considérant aussi qu'il y a aujourd'hui des signes - tangibles à travers de nombreuses interpellations, de nombreux rapports et analyses, à travers cette saisine même du Conseil économique et social, à travers aussi la mise en place récente de la Commission nationale du débat public¹⁷- d'une prise de conscience, dépassant les courants politiques, de la nécessité de changer, il apparaît que les difficultés tiennent pour

¹⁷ La loi Barnier du 2 février 1995 relative à la protection de l'environnement a créé une instance, la Commission nationale de débat public, qui devrait dorénavant se saisir des dossiers de grandes opérations publiques d'aménagement -autoroute, ligne ferroviaire, aéroport, canal, port, tunnel, viaduc, ligne à haute tension, barrage hydroélectrique...- afin d'organiser un débat public portant sur les objectifs et les caractéristiques du projet. Seules les infrastructures d'une certaine taille sont concernées ; un décret, pris le 10 mai 1996, a précisé les seuils à partir desquels la Commission peut être saisie.

beaucoup à « la manière de faire ensemble » : la difficulté est de mettre en oeuvre les décisions.

En effet, nos faiblesses ne tiennent ni à un manque d'imagination, ni à une quelconque difficulté à formuler des stratégies ou à concevoir des projets, mais ce qui est fondamentalement en cause c'est notre capacité collective d'adaptation et la vitesse insuffisante de nos évolutions face aux transformations du monde et de nos concitoyens, et cela d'autant plus qu'elles touchent des systèmes institutionnels reposant sur des conceptions encore administratives, défendant des corporatismes étroits, arborant des découpages ou des spécialisations qui freinent l'action publique, aujourd'hui nécessairement globale et transversale.

La plupart des personnalités rencontrées se retrouvent sur ce point. Pour Michel Godet, ce qui fait défaut, ce ne sont ni les diagnostics, ni les prescriptions, mais le passage à l'acte. La question de la prospective aujourd'hui, c'est **l'appropriation** : « *les gens refusent ce qui leur est imposé. Les meilleures idées ne sont pas celles que l'on a, ni celles que l'on donne, mais celles que l'on suscite* ». Pour Jérôme Vignon, « *face à la complexité, les responsables ne peuvent plus décider seuls. Les processus antérieurs de décision sont mis en échec au stade de la mise en œuvre, du fait de la non-implication, de la non-participation des acteurs* ». L'enjeu est alors de passer de l'anticipation à l'action par l'appropriation (ce qui suppose une forme de participation à la décision), d'enclencher des processus de prise de conscience et de délibération, de développer des outils de structuration de la réflexion.

En résumé, il nous semble que cette **difficulté d'adaptation** du système décisionnel français, recouvre trois dimensions principales :

- une question de **finalités, de sens, de valeurs partagées** : on l'a souligné largement dans les paragraphes précédents : « *s'il n'y a plus de sens, c'est qu'on a perdu la notion du sens. Tout est bloqué par un couvercle fiscal, budgétaire, administratif* » (Gérard Théry) ;
- une question de **nature et de mode d'élaboration des solutions** : en effet, d'une part, on se contente souvent de réponses techniques à des questions qui sont d'une autre nature ; d'autre part, les aptitudes des « élites » à percevoir, à écouter, à dialoguer sont insuffisantes et sous-estiment les transformations d'ores et déjà à l'œuvre dans la société informelle ; enfin, on accorde souvent une trop grande confiance aux experts, et ceux-ci ont du mal à travailler ensemble pour apporter un jugement prospectif de synthèse ;
- une question de **méthode, de savoir-faire, de pédagogie**, de délibération au sein d'un système d'acteurs complexe, capable de stimuler l'innovation, de favoriser le mûrissement des idées, de développer les compétences des acteurs, de gérer des calendriers, de lancer des expérimentations, d'engager des changements stimulant les dynamiques d'action.

La suite du chapitre développera les pistes qui nous semblent de nature à permettre de progresser dans la manière de répondre à ces questions.

II - POUR UN DOUBLE MOUVEMENT : POLYCENTRISME ET TRAVAIL EN RÉSEAU

A partir d'une lecture prospective des enjeux stratégiques actuels, le deuxième chapitre a préconisé l'instauration d'**un nouveau modèle de la relation entre prospective et décision publique** permettant l'adaptation du système décisionnel français.

En effet, la **décision publique** ne peut plus se prendre dans des cercles fermés. D'une certaine façon, on peut dire qu'hier c'était **l'autorité** du décideur qui la rendait exécutoire. Demain, la **légitimité** passera par la participation et la compréhension de l'ensemble des acteurs. La démarche adoptée consiste à faire converger les points de vue des acteurs, à échanger des arguments et à délibérer, à laisser les « passions » s'exprimer puis s'apaiser, pour aboutir à une décision acceptable, dans le respect de l'intérêt général. Selon Armand Braun, la finalité de la décision publique pourrait être de renouveler les termes de la relation entre l'économie et la société, d'établir une relation directe et immédiate entre la cité et l'univers, de concilier démocratie et compétitivité. La fonction de la **prospective** est alors de placer la décision publique en situation de satisfaire à ces nouvelles obligations, grâce à une **pédagogie de la délibération et du mouvement**.

L'articulation modernisée de la prospective et de la décision publique devrait ainsi compenser le décalage entre les visions officielles et les réalités effectives. Elle devrait substituer aux approches technocratiques, aux fonctionnements hiérarchiques hautains, aux conceptions traditionnelles de la communication, des méthodes ressortissant davantage à l'ordre du vivant, en prise sur des systèmes sensibles, adaptatifs, intuitifs, et donc susceptibles de « libérer » l'intelligence individuelle et collective, dans la population.

Au troisième chapitre, les exemples étudiés ont montré que **le changement de modèle est déjà en marche**, de manière différente selon les cas :

- s'agissant de **l'énergie**, domaine où la prospective s'est longtemps confondue avec la prévision et la planification, on a vu que, sous l'effet des évolutions analysées, elle acquiert progressivement une dimension propre, plus distante de la préparation des décisions opérationnelles, mais plus stratégique, visant, très en amont, à **orchestrer le dialogue** entre « producteurs, partenaires sociaux, consommateurs, élus, défenseurs de l'environnement » et à **mettre en scène la controverse** entre experts, ne disposant plus d'une connaissance incontestée, mais détenteurs de savoirs qu'il convient **d'assembler** en faisant surgir les éventuelles zones d'incertitudes. Si la nécessité d'anticiper est affirmée avec vigueur, la nature des **scénarios** se transforme aussi : plus qu'à permettre à un Etat tout puissant de choisir librement le scénario qui lui convient le mieux, les plus récents exercices envisagent des évolutions du contexte en partie subies et en partie voulues, permettant d'anticiper les risques et de préparer des réponses ; enfin, en ce qui concerne la gestion des **temporalités**, il apparaît que la France souffre d'un manque d'horizons intermédiaires (entre l'annuité budgétaire et le long terme) lui permettant une efficace programmation des investissements ;

- en ce qui concerne les **infrastructures du transport**, on a mis en évidence - outre des constats comparables à ceux de l'énergie - d'autres évolutions de la prospective : son **caractère continu**, non seulement en préparation, mais aussi en accompagnement de la décision publique, par le biais de la **concertation** et des ajustements nécessaires tout au long du processus ; avec la réflexion sur **l'évaluation** des projets, la nécessité de faire évoluer les méthodes, non certes pour « automatiser la décision », mais pour alimenter le **débat public** entre les acteurs concernés à partir d'analyses compréhensibles par tous ;
- pour le domaine de **l'emploi** et du **travail**, l'évolution des problématiques a montré qu'il convient d'adapter les démarches à la spécificité des situations et qu'à des modèles formels ont succédé des réflexions à caractère prospectif sur les métiers et les qualifications, puis des démarches plus concertées sur l'emploi et le travail. L'analyse du rapport Boissonnat, qui met en œuvre une démarche prospective, fondée sur des scénarios, fait apparaître cependant une certaine sous-estimation des changements d'ores et déjà à l'œuvre dans la société (et que des approches plus empiriques auraient peut-être permis d'appréhender) et une minimisation des possibilités d'apparition de nouvelles conceptions du travail (alors qu'est retracée l'histoire des configurations précédentes) dont pourtant certains signes existent déjà. En outre, ce rapport ne semble pas avoir donné lieu à un débat public très ouvert. Dans le domaine social, la prospective exerce un rôle important dans l'engagement des acteurs, en intégrant connaissance et action. L'enjeu est alors de constituer des « acteurs complexes », aptes à appréhender les situations selon leurs divers aspects, dotés d'une forte culture de la négociation et capables de conduire en pleine responsabilité l'action publique dans un environnement évolutif. Dès lors, il convient de **créer des lieux** où se constituent de tels acteurs, où ils puissent se confronter, élargir leurs perspectives, définir leurs stratégies.

A partir des analyses précédentes et des dynamiques déjà lancées, il s'agit désormais d'envisager un déploiement complet du nouveau modèle des relations entre prospective et décision publique. Pour ce faire, les préconisations que nous formulerons ne seront pas d'ordre institutionnel. Nombreux sont, en effet, les rapports qui, à partir d'un diagnostic solidement étayé, proposent, selon une démarche fondée sur le « toujours plus de la même chose », la création d'organismes qui, au lieu d'améliorer la situation, risquent au contraire d'en renforcer les dysfonctionnements.

La décision publique exige l'articulation de la société dans son ensemble, où interagit un ensemble d'acteurs complexe, diffus, mobile, évolutif. Il convient d'assurer la régulation de ce système, certes en spécifiant les rôles respectifs de chacun (Europe, Etat, collectivités territoriales, groupes professionnels, opérateurs financiers, etc.), mais surtout en précisant les modalités d'écoute, de concertation, de débat, d'entente. C'est dire que l'essentiel se joue dans la qualité

des relations qui peuvent s'instaurer entre ces différents acteurs (dont les initiatives peuvent conduire à certaines tendances centrifuges) et dans leur capacité collective à mettre en synergie leurs efforts (à partir de grandes lignes de forces) intégrant ce que Gérard Demuth appelle l'« *émergence de l'individu société* ».

Pour valoriser les atouts de la France et permettre son adaptation, notre préconisation est de privilégier **un double mouvement** conciliant les exigences de pluralisme et de mise en cohérence : d'une part vers le **polycentrisme**, d'autre part vers **la mise en réseau**. Il semble, en effet, que nous avons besoin de plusieurs « **centres** » plus ou moins durables, disposant d'une « masse critique » suffisante, capables de travailler en réseau, afin de :

- donner du **sens** à l'action publique (« sens » étant étendu à la fois comme « signification » et comme « direction ») ;
- rassembler les compétences et **ouvrir de nouveaux domaines** (percevoir, dans un univers moins intentionnel, les phénomènes émergents et leur donner un nom ouvrant ainsi de nouveaux champs à la recherche et à l'innovation) : l'histoire montre que les « lieux » capables d'exercer cette fonction de « palpeurs », de « pionniers », de créateurs de concepts nouveaux, se déplacent selon les époques et les problématiques ;
- saisir et **choisir les temps opportuns pour la réflexion, la communication, la délibération et l'action** : la question des calendriers apparaît cruciale et cela d'autant que les processus sont moins linéaires : à quel moment peut-on, doit-on parler des découvertes, sans prendre trop de risques, pour mettre en mouvement les divers acteurs ?
- démultiplier **les lieux d'initiative en matière de prospective** (alors qu'aujourd'hui, en France, on attend encore trop souvent l'initiative de l'Etat) : encourager les différents établissements de recherche scientifique et technique, mais aussi les entreprises, les collectivités, les groupes sociaux, à initier des réflexions prospectives ;
- favoriser les innovations de la part d'« **entrepreneurs** », pour accroître la richesse du pays, assurer sa compétitivité et développer l'emploi ;
- animer en réseau les **échanges** entre ces divers lieux afin de dégager des cohérences, de consolider les initiatives dispersées, de forger les compétences d'« **assembleurs** », capables de restreindre les cloisonnements, de maintenir les différents groupes en interaction forte, de susciter des lieux de débat.

Bien sûr, l'Etat français, par sa masse critique, constitue l'un de ces centres, doté de compétences propres. Mais il nous semble important de mettre en scène, dans le domaine de la prospective, d'autres **centres publics** (tant au niveau territorial que dans les universités ou laboratoires de recherche) ou **privés** (entreprises, fondations, ...).

III - DE LA DÉCISION PUBLIQUE À LA DÉCISION STRATÉGIQUE DANS LA PERSPECTIVE DE LA « GOUVERNANCE »

A - L'ÉTAT, UN ACTEUR SPÉCIFIQUE MAIS NON EXCLUSIF

Il n'est pas question ici de contester la nécessité, la spécificité et la primauté de l'Etat comme structure suprême d'encadrement socio-politique d'un territoire donné. Mais il s'agit de constater - au-delà de cette légitimité de principe, de droit et de fait - que les modalités et le champ d'exercice de cette primauté ont évolué, évoluent et évolueront en fonction des objectifs que se donnent ces Etats et des réalités qu'ils affrontent. Cela est particulièrement vrai quand il s'agit de l'organe exécutif de l'Etat, le Gouvernement.

Etant donné la tradition colbertiste qui imprègne largement la culture politique de la France, l'Etat a un rôle spécifique et une vocation privilégiée à être l'un des « centres » décrits précédemment. Mais, comme nous l'avons plusieurs fois constaté au cours du rapport, il ne peut plus être un centre exclusif, car il lui faut tenir compte d'acteurs multiples qui revendiquent un rôle plus actif. En effet, les conditions de création de la richesse ont changé et le monde n'est plus aujourd'hui façonné par les Etats, notamment dans le domaine de l'économie, de la technologie, de l'emploi.

C'est le point de vue qu'exprime, par exemple, Philippe Herzog (Horizons politiques, n° 18, décembre 1997). Selon lui, il faudrait que l'Etat gouverne non plus seulement avec ses experts et par arbitrage, mais en partenaire d'acteurs autonomes (entreprises, syndicats, collectivités) disposant de leurs propres outils. La synthèse serait publique et partagée. Aujourd'hui, observe-t-il, le secteur public a perdu ses anciennes fonctions de régulation et le secteur privé a coupé les ponts : l'Etat devrait redéfinir les missions du public et faire une offre de coopération vers le secteur privé. Aujourd'hui, les villes et les régions affirment leur vocation de porteurs de projets territoriaux : l'Etat devrait reprendre le processus de décentralisation et définir une concertation interrégionale.

Pour y parvenir, l'Etat doit être lui-même un acteur complexe, multiple et polyvalent. Il doit faire évoluer son mode de fonctionnement de manière à acquérir ou renforcer la maîtrise des fonctions qui font justement sa spécificité :

- plus que jamais, il est irremplaçable dans son rôle de **garant** et **d'arbitre** de l'intérêt général face aux intérêts contradictoires qui risquent de se multiplier avec la multiplication des acteurs. De là dépend le maintien de la cohésion sociale du pays ;
- cette préoccupation, qui n'appartient qu'à lui, de l'intérêt général doit le conduire à penser, prévoir et gérer en « **stratège** », - selon Christian Blanc dans son rapport « *Pour un Etat stratège, garant de l'intérêt général* » de janvier 1993 pour le Commissariat général du Plan - concentrant son action sur les actes de structuration et de régulation essentiels ;
- il doit viser à une maîtrise des temporalités, être « **le maître des horloges** » selon la formule de Philippe Delmas, c'est-à-dire être capable de porter la préoccupation du long terme, de la concilier avec

l'immédiateté du temps des marchés, capable de choisir le moment opportun pour les décisions en sachant apprécier l'état du mûrissement des idées chez les acteurs et dans l'opinion ;

- il doit, en permanence, être **pédagogue**, à la fois en étant attentif à l'intelligibilité de ses propres actes et en veillant à l'adaptation des compétences des acteurs ;
- il doit être **animateur** et inciter à l'initiative aussi bien les territoires que les groupes professionnels et sociaux et soutenir les porteurs de projet.

B - CONSTRUIRE LA DÉCISION STRATÉGIQUE

Dans cette perspective, on est conduit à interroger **l'idée même de décision publique**, trop souvent restreinte au choix opéré, à un moment précis, par la puissance publique à l'issue d'un processus linéaire sous-tendu par une rationalité simple. Il conviendrait plutôt d'appréhender **la construction de la décision stratégique**, organisant, tout au long du processus, des initiatives concertées d'acteurs publics et privés, sous le regard attentif de l'opinion publique.

Dans cette optique, la construction d'une **décision stratégique** viserait à la fois :

- une **décision pertinente** par rapport au problème posé. A cet égard, on peut reprendre les phases repérées par Herbert Simon, pour la résolution de problèmes (« *problem solving* ») :
 - formulation du problème ou phase d'« intelligence » (connaissance, analyse) ;
 - conception de solutions alternatives ;
 - choix proprement dit ;
 - mise en œuvre ;
 - évaluation et rebouclage ;
- une **décision opportune**, c'est-à-dire capable à la fois de donner dans l'immédiat du **sens** à l'action et d'intégrer la **durée** comme un facteur essentiel :
 - prise en considération du contexte politique, économique et social ;
 - choix du moment opportun en fonction du mûrissement des esprits et des opportunités ;
- une **décision comprise et acceptée** par les différents acteurs concernés, où l'important est davantage **la manière** dont la décision est préparée et mise en œuvre que son contenu proprement dit, ce qui exige notamment :
 - indépendance et pluralisme de l'expertise ;
 - écoute, dialogue, pédagogie, concertation, délibération, débat ;
 - processus de communication approprié.

C - VERS LA GOUVERNANCE

Ainsi, dans le « nouveau contexte sociétal » où les systèmes d'adhésion sont plus diffus, plutôt que de concentrer tout l'intérêt sur le moment « dramatique », définitif, voire mystérieux, de la décision, il semble préférable d'accorder une vigilance continue à l'ensemble du processus qui a une réalité plus construite, contrôlée, réversible. La conception moderne de la décision stratégique porterait l'accent, moins sur le poids des experts, des lobbies, des techno-pouvoirs, que sur l'ensemble du système d'acteurs opérant dans une durée vivante. Le processus de décision regrouperait alors selon diverses configurations des experts et des décideurs, mais aussi des groupes de personnes jusqu'à la population totale.

En fait, cette démarche s'inscrit dans ce que certains appellent la « gouvernance » c'est-à-dire, pour reprendre les termes de François Ascher, dans Métapolis, *«un système de gouvernement qui articule et associe des institutions politiques, des acteurs sociaux et des organisations privées, dans des processus d'élaboration et de mise en œuvre des choix collectifs, capables de provoquer une adhésion active des citoyens »*.

La « gouvernance » s'attache ainsi à inventer **de nouvelles pratiques de démocratie**, attentives aux sites et aux personnes, et à mettre en place une **pédagogie de l'adaptation** à un monde complexe, en développant :

- la recherche de réponses locales à une économie globale et non plus administrée ;
- la capacité à faire fonctionner ensemble les acteurs publics et privés, au niveau local et global ;
- la promotion des territoires dynamiques et ouverts ;
- les réponses aux exigences de démocratie et de participation des citoyens ;
- la mise en place d'ordonnements sociaux qui fonctionnent faiblement à l'autorité ;
- la valorisation des réserves de « potentiel de développement humain ».

IV - LA PROSPECTIVE EN CONTINU

Dans la perspective de construire de bonnes décisions stratégiques, opportunes, comprises et acceptées, la démarche prospective est plus utile que jamais dès lors qu'elle parvient à se renouveler pour accompagner l'ensemble du processus de décision et contribuer à forger les concepts et les pratiques de la « gouvernance ».

Dans l'approche la plus traditionnelle, la prospective consiste à porter le regard sur l'avenir. Mais aujourd'hui il faut porter l'accent sur une prospective du présent, *« non plus un phare, mais l'identification et l'expérimentation de nouvelles configurations »* (Armand Braun). Par ailleurs, on peut distinguer une « prospective amont » et une « prospective d'accompagnement ». La prospective

s'inscrit ainsi dans plusieurs temporalités. On peut donc parler de « la prospective en continu ».

A - LA PROSPECTIVE DU PRÉSENT

Dans le nouveau modèle, il convient d'affirmer d'abord l'importance d'une prospective du présent (et même quelquefois du passé, sous la forme de rétrospective, dont on sait combien elle peut être fructueuse pour comprendre les phénomènes dans la durée) permettant de :

- déceler les **transformations déjà à l'œuvre** dans la société (à l'aide de « palpeurs »), qui ne sont pas encore tous perçues par les experts, les décideurs ou les media ;
- de fournir ainsi un fort levier de changement puisque, déjà inscrit dans le tissu social, il suffit d'encourager son développement et de lui offrir un cadre favorable ;
- d'engager des **initiatives prospectives** en associant les « populations innovatrices » et en montant des opérations à caractère démonstratif jouant un effet d'entraînement.

B - LA PROSPECTIVE AMONT

Dans un monde complexe et incertain, l'objectif de la prospective avancée est d'aider l'ensemble des acteurs à se forger des **visions de l'avenir**, à clarifier leurs **finalités**, à donner **du sens à l'action collective**, à prendre des **options acceptables**. Cette prospective amont s'exerce selon la démarche rappelée au premier chapitre, mais de manière plus **interactive** et en associant plus tôt les principaux acteurs :

- **recueil d'information et veille** attentive sur les évolutions économiques, techniques, sociales, culturelles, tant macroscopiques que microscopiques, pour déceler les possibles facteurs de continuité et les signes de ruptures éventuelles ;
- **travaux d'experts et leur confrontation** afin de dégager les idées-forces, d'imaginer des concepts nouveaux, de détecter le moment où il est possible de les formuler « à haute voix » ;
- **synthèse** des réflexions des experts, des comparaisons internationales et des problèmes soulevés par les décideurs et les autres acteurs, pour dégager des **diagnostics communs**, faisant apparaître les points d'accord et les éventuels désaccords ;
- **approfondissement** des concepts retenus et des pistes étudiées au travers d'éventuels scénarios, examen de ce que pourraient être les stratégies des acteurs face à ces hypothèses, évaluation de leurs conséquences possibles, afin de dégager des **opportunités** (selon ce que certains appellent « *un opportunisme prospectif* ») ;
- **délibération, concertation, débat** pour proposer des choix acceptables ou relancer les réflexions à partir d'hypothèses affinées.

C - LA PROSPECTIVE D'ACCOMPAGNEMENT

La prospective a aussi pour objectif d'**accompagner les processus de changement** :

- en favorisant l'**innovation**, l'émergence de **nouveaux savoirs** et en stimulant l'**apprentissage** de l'ensemble des acteurs ;
- en organisant, au travers de procédures relativement formalisées, **la communication et le débat** sur la base de références communes afin de construire progressivement l'adhésion et la participation des acteurs ;
- en **évaluant** à mesure **les résultats** pour faciliter le pilotage et permettre les réajustements.

L'évaluation et la prospective sont en effet **indissociables et interactives**. L'évaluation des politiques donne l'occasion d'un retour sur les concepts et les choix, et relance un travail prospectif.

On a évoqué cette démarche au premier chapitre sous l'intitulé de « *la recherche-action* » : elle vise à établir des coopérations approfondies entre, d'une part, des chercheurs disposant de compétences spécifiques dans un domaine particulier et, d'autre part, des acteurs de terrain détenteurs de leur savoir-faire pratique. Cela peut consister à accompagner un projet de changement par des dispositifs de suivi ou d'évaluation permettant de faire émerger - partager par l'ensemble des acteurs du processus - des savoirs et expertises nouveaux. Cette capacité de faire travailler en « réseaux hybrides » des chercheurs de diverses disciplines au plus près du terrain et d'organiser les échanges avec les opérationnels et les décideurs est une des démarches développées avec succès depuis une quinzaine d'années par l'équipe de prospective de la RATP, réussissant ainsi à créer « un lieu de rencontres et d'échanges multidisciplinaires » entre des mondes souvent très cloisonnés.

D - UNE PROSPECTIVE MULTIPOLAIRE, ANIMÉE EN RÉSEAU

La prospective ne peut être l'apanage d'une seule institution de la société. Il faut que les grands acteurs de la vie économique, technologique, sociale, culturelle, soient associés à une réflexion multipolaire, déployée selon une **diversité des lieux**, afin de constituer un vaste **réseau d'expertise** transversale qui :

- soit plus ouvert au monde de l'**université** et de la **recherche scientifique et technique** ;
- assure le **pluralisme des expertises** ;
- permette aux **divers acteurs** économiques, sociaux et politiques, de disposer des moyens nécessaires pour étayer leurs convictions.

Le Commissariat général du Plan a joué un rôle majeur dans ce domaine : il a donné corps, affirme Jacques Chirac, Président de la République, « à une *conception nouvelle de l'action publique, fondée sur la concertation et la prospective* ». S'il conserve aujourd'hui une place essentielle pour assurer la cohérence et la transversalité des travaux de prospective nationale, il est conduit

à renouveler ses pratiques de planification et à adapter ses modalités de concertation pour :

- « *se concentrer sur ce qui n'est véritablement étudié nulle part ailleurs, animer la réflexion stratégique pour éclairer l'avenir sur les grands mouvements à l'oeuvre* » (Lionel Jospin, Colloque du cinquantième du Plan, octobre 1996) ;
- « *devenir l'observatoire général de la fracture sociale et la tête pensante du développement soutenable* » (Dominique Voynet, ibidem octobre 1996) ;
- animer le débat en réunissant quatre types d'acteurs : les partenaires sociaux représentant les forces vives de la Nation, les régions qui doivent situer leurs perspectives dans un cadre global, les administrations appliquant les orientations politiques fixées, des centres de recherche de toutes disciplines et de toutes tendances (avis Raïgnoux du Conseil économique et social).

Mais il doit aussi « *se réhabituer à travailler avec les centres d'expertise d'autres administrations (...) et avec des équipes universitaires* », qu'ils se situent à l'échelle européenne, au niveau territorial, ou dans les entreprises...

En effet, on a vu que la **prospectivité européenne** se développait avec un dynamisme croissant (Jérôme Vignon).

De même, au **niveau territorial**, l'Etat doit certes fournir un cadre de référence aux régions, mais aussi conforter leur démarche prospective propre, instituée notamment dans le cadre des contrats de Plan Etat-Région, et qui, comme on l'a noté au deuxième chapitre, permet de saisir pleinement l'enjeu des territoires, lieux d'histoire, de cultures et d'identification, niveaux privilégiés donc pour combler les décalages entre société informelle et société instituée.

L'université et la recherche françaises paraissent aujourd'hui insuffisamment associées à la prospective, alors que plusieurs pays étrangers réussissent une plus forte osmose entre décideurs et chercheurs. Sans doute les modes de recrutement et de formation des cadres de l'administration et leur relatif éloignement de l'université en est une première cause. Mais la France dispose d'extraordinaires **ressources de savoirs et d'intelligence** précieuses dans le contexte actuel à condition qu'on soit capable de **mobiliser et de rassembler des experts** de diverses disciplines et de construire des passerelles entre la connaissance et l'action.

Au-delà, il est souhaitable que les **entreprises**, les **groupes professionnels**, les **acteurs sociaux**, confrontés à l'accélération des changements économiques, technologiques et aux exigences des populations, développent aussi leurs **propres compétences** de réflexion prospective en s'appropriant les travaux d'experts - qu'il s'agisse d'une expertise « interne » permanente dont ces acteurs économiques et sociaux se seront dotés en propre, ou d'une expertise « externe » à laquelle ils fassent appel selon leurs besoins -. Cette dernière situation correspond, d'une certaine manière, à la pratique courante du Conseil économique et social quand il auditionne des personnalités en vue d'éclairer les avis qu'il est amené à donner.

Il convient encore, nous semble-t-il, d'encourager, à l'image de pratiques courantes dans d'autres pays, la **création d'organismes de prospective indépendants** (fondations - et, à cet égard, on peut saluer la prochaine création d'une *Fondation Paul Delouvrier* qui s'efforcera de mieux anticiper les ruptures de la société -) afin de multiplier et de développer les échanges entre des lieux de débat ouverts et pluriels.

V - UNE CONCERTATION PLUS ACTIVE, UN DÉBAT PUBLIC PLUS OUVERT

Pour résoudre la crise du système décisionnel français, il convient d'**approfondir et renouveler les formes du débat public** en instaurant des modalités adaptées aux situations, aux différentes étapes du processus, aux divers acteurs et à l'opinion publique. C'est la condition de l'appropriation et donc de la mise en œuvre des décisions stratégiques.

Si, pendant cinquante ans, selon le Président de la République, Jacques Chirac, le Commissariat général du Plan a apporté *« la preuve qu'on pouvait réunir une multitude d'experts, de fonctionnaires, d'intellectuels, de partenaires sociaux, d'acteurs économiques, de dirigeants qui croyaient à l'intérêt général et travaillaient donc ensemble à la définition des grandes politiques publiques »*, **l'organisation de la concertation devient aujourd'hui plus difficile**.

Le Conseil économique et social, dans son avis du 27 septembre 1995 *« Quel devenir pour la planification française ? »* (Roland Raignoux, rapporteur), estime qu'un effort doit être fait pour retrouver les conditions d'un véritable débat démocratique. Car, selon lui, *« le Plan a dérivé ces dernières années au point de se soumettre à la dictature des " experts " et à ne plus présenter qu'une seule politique possible »*. L'avis insiste aussi sur le rôle de la prospective, démarche difficile qui permet de *« susciter une pédagogie pour un futur de plus en plus incertain »* et de *« renouveler le débat démocratique en évoquant de nouvelles et originales, voire atypiques, orientations possibles pour la recherche de solutions à des problèmes délicats et actuels (chômage, par exemple) »*.

Dans son rapport au Premier ministre (juillet 1994), la mission de réflexion sur *« L'avenir du Plan et la place de la planification dans la société française »*, présidée par Jean de Gaulle, affirme *« la prospective est une activité permanente qui requiert à la fois un haut niveau d'expertise interne et une grande capacité à organiser la confrontation d'experts et d'acteurs diversifiés. Cette exigence constitue la garantie d'objectivité et de neutralité qui permet l'engagement des partenaires sociaux ... »*.

Il est clair que la multiplicité des acteurs, *« l'affaiblissement des corps intermédiaires qui estompent les modalités formelles de la représentation »* impliquent de trouver des **solutions innovantes** pour organiser un véritable débat public qui, sans se priver du nécessaire apport des experts, permettent la prise en compte des points de vue des divers partenaires, tiennent compte de la modification des systèmes d'adhésion et de réticences et de la dissémination des

intelligences sous forme de nombreuses « énergies faibles » (Gérard Demuth, cf. chapitre II).

Il convient d'assurer la stabilité d'un jeu de forces multiples, en organisant la concertation avec les acteurs qui modèlent effectivement la réalité. C'est un défi à tout le système de concertation traditionnel qui pour y répondre doit **faire évoluer le rôle des partenaires sociaux et susciter la participation d'autres acteurs**. On ne peut pas dissocier la restauration d'un Etat stratège, d'une nouvelle relation entre cet Etat et les partenaires sociaux eux-mêmes. Cela implique que les participants puissent s'engager sans arrière-pensées dans la discussion : ni seulement spectateurs, ni simples alibis. Chacun doit se trouver impliqué dans l'exercice même de la réflexion prospective, bénéficier de la compréhension qu'apporte le contact avec les experts, contribuer à la construction d'avenirs plus ou moins souhaitables de chacun.

Quelques pistes paraissent à cet égard devoir être étudiées :

- **assurer l'indépendance de la réflexion prospective** en facilitant l'exercice d'une grande liberté de pensée, favorisée notamment en mobilisant une pluralité d'expertises et en adoptant, suivant Karl Popper, des méthodes de travail faisant apparaître des hypothèses et des choix évaluables, contrôlables, réfutables. Pour Jean-Paul Delevoye, président de l'Association des Maires de France (ibidem, octobre 1996), « *le débat doit s'organiser par un échange qui ne doit souffrir d'aucune censure a priori, et n'écarter aucune solution, même si elle n'est pas politiquement correcte* » ;
- **adopter des rythmes de travail souples** plutôt que des calendriers rigides, adaptés à la nature des questions, décalés par rapport aux échéances politiques, permettant d'intégrer les temps longs, favorisant le mûrissement des idées, susceptibles de créer des relations de confiance entre les partenaires, assurant une continuité de la démarche tout en marquant des temps forts, afin de construire progressivement, plutôt qu'un consensus éphémère, des convergences solides ;
- **organiser une confrontation des idées par des échanges ouverts** mettant en évidence les points d'accord et les divergences, afin de progresser non pas vers un consensus mou, opérant par soustraction permanente des éléments en discussion, mais vers une compréhension aussi partagée que possible des problèmes d'avenir et de leurs solutions souhaitables ;
- **associer dès l'amont les acteurs économiques et sociaux** selon des formules adaptées aux situations et en favorisant une réflexion et des échanges qui aillent au-delà des considérations immédiates. Leur expertise est nécessaire pour permettre un dialogue sur les diagnostics, identifier les éventuels effets pervers des hypothèses et expliciter les aspects organisationnels qui conditionnent souvent les stratégies des acteurs ; cette confrontation des expériences, à la fois permanente et scandée par des temps forts, est aux yeux de certains ce

qui fait le plus défaut pour qu'éclosent des projets forts parce qu'opérationnels et partagés ;

- **ouvrir encore plus largement le débat, au sein des organismes de concertation actuels ou en faisant appel à d'autres procédures**, aux acteurs qui sont porteurs des pratiques les plus innovantes dans la société civile : au premier chef, les jeunes (jamais les décalages de génération n'ont été aussi marqués), les femmes qui doivent quotidiennement concilier vie professionnelle et vie privée, les « entrepreneurs indépendants » qui inventent de nouvelles configurations d'organisation du travail, etc.

VI - PRÉCONISATIONS DE MÉTHODE POUR RENFORCER NOS CAPACITÉS D'ADAPTATION ET FACILITER L'ACTION

Le système décisionnel français est en crise. Il s'agit d'une crise d'adaptation liée à la difficulté du passage à l'action par défaut d'appropriation des décisions par le corps social. « *Notre pays*, affirme Jean-Paul Delevoye (ibidem octobre 1996), *est animé par un esprit permanent de révolte associé à un souci exacerbé de défendre les structures existantes même si elles ne sont pas adaptées* ».

Pour construire des décisions stratégiques effectivement mises en oeuvre, en relation avec une prospective s'exerçant en continu et permettant un débat public ouvert, quelques préconisations de méthode peuvent être faites.

A - LES PROPRIÉTÉS DES DÉCISIONS RELEVANT DU PILOTAGE DE PROCESSUS VIVANTS

Une décision n'est pas bonne ou mauvaise en soi, elle peut le devenir en fonction de sa capacité à être mise en oeuvre, de sa date d'application et des effets qu'elle produit à court, moyen et long terme, dans un environnement proche ou lointain.

Certaines conditions doivent être satisfaites par les solutions proposées pour offrir une transparence suffisante et permettre « un contrôle social continu » des effets de la décision : il faut d'abord clarifier les hypothèses de travail et les concepts pris pour base de la réflexion afin de rendre la décision **réfutable** (au sens de Karl Popper) et de garder la décision des effets pervers de son optimisation. Il convient aussi de construire des décisions évaluables (en associant à chacune les critères d'évaluation), **compréhensibles** par un nombre de plus en plus grand de personnes jusqu'à la population totale, **vivantes** c'est-à-dire capables d'évoluer en prenant en compte les événements qui peuvent la concerner, **affectables** par la durée.

En outre, l'action publique relève désormais davantage du pilotage vivant que de la décision instantanée, ce qui implique :

- des décisions « informées » par un système de veille des tendances lourdes et de la détection des signaux faibles porteurs d'avenir ;
- des décisions élaborées en fonction de plusieurs images vraisemblables de l'avenir ;

- des décisions intégrant leurs coûts de réversibilité et d'infléchissement ;
- des décisions prises au bon niveau, par les acteurs pertinents, dans le cadre des principes de subsidiarité ;
- des décisions évolutives aux délais qu'induisent les systèmes de représentativité, de délégation, d'expertise, de paritarisme et de négociation ;
- des décisions favorisant la compréhension, le partage et l'évaluation par le plus grand nombre.

B - LA COHÉRENCE DES OUTILS ET MOYENS PAR RAPPORT AUX OBJECTIFS

Selon Michel Godet, la prospective dispose aujourd'hui de nouveaux outils qui permettent d'organiser et d'échanger des données, de faire rapidement des synthèses, de mettre en évidence des conflits d'intérêts, de faciliter la compréhension des acteurs. Ces méthodes doivent satisfaire à plusieurs conditions :

- la pertinence (se poser les bonnes questions) ;
- la cohérence (dans les raisonnements) ;
- la vraisemblance des scénarios ;
- la prise en compte des choses importantes quoique peu vraisemblables ;
- la transparence (pour permettre l'appropriation).

Il convient en outre de développer diverses « technologies pour mieux travailler ensemble ».

C'est dire que, pour permettre la mise en œuvre de la décision publique, il convient d'**assurer la cohérence des outils et des moyens par rapport aux objectifs**.

C - UNE IMPLICATION DU POLITIQUE FORTE, MAIS DISTANCIÉE

Une autre question déterminante est celle de l'implication du politique dans le processus de construction de la décision stratégique. En effet, la décision publique est souvent une décision politique dont les enjeux, selon Armand Braun, côtoient la destinée des personnes et des peuples.

D'une part, cette implication doit être forte, surtout à certains moments clefs du processus : *« l'utilité de la prospective est strictement dépendante de l'implication des responsables politiques qui l'ont commandée »* (Jérôme Vignon, tout comme Jean-Louis Beffa).

Mais elle doit être aussi **suffisamment distanciée** pour assurer une relative indépendance à la réflexion prospective et lui permettre, d'une part, une pluralité de points de vue afin de conjurer le risque de « la pensée unique », d'autre part, un travail approfondi hors « la tyrannie du court terme » : *« Le calendrier électoral l'emporte sur celui des réformes, au point que celles-ci ne se décrètent*

que dans l'urgence ou dans l'impossibilité de faire autrement » (Jean-Paul Delevoye).

D - UNE GESTION DES TEMPORALITÉS CONCILIANTE PRISE EN COMPTE DES TEMPS LONGS, RESPECT DES CALENDRIERS ET SAISIE DES OPPORTUNITÉS

C'est une question centrale qu'on a abordée un grand nombre de fois dans ce rapport. Il convient de s'inscrire dans des **calendriers** qui permettent de gérer des temporalités diverses et de **concilier des impératifs** qui *a priori* peuvent paraître contradictoires.

Certains élus pensent qu'une bonne respiration démocratique peut se rythmer en quatre phases :

- le diagnostic et la pédagogie des enjeux : *phase de sensibilisation* ;
- le débat sur les différentes solutions : *phase d'échange, de participation, donc de responsabilisation* ;
- le choix arrêté par l'autorité avec objectifs, calendrier et moyens : *phase de contractualisation et d'engagement* ;
- l'adhésion et la participation au choix : *phase d'action exigeant l'évaluation et l'adaptation.*

En effet :

- il faut **accepter le temps long** pour partager des diagnostics, favoriser le débat, permettre le mûrissement des idées et l'apprentissage ;
- mais il faut **éviter l'enlisement**, les impasses, les risques de comportements « irréguliers » ou d'usages « pervers » ;
- et donc mettre au point des **disciplines de délibération** et des procédures de pilotage.

Il faut aussi pratiquer des accélérations, programmer des temps forts, permettant de prendre des options, d'engager résolument l'action, d'entraîner l'adhésion.

Cela implique toute une série de circonstances et de paramètres à envisager, adaptés à la variété des situations, pour faire converger, aux moments opportuns, volonté des dirigeants et attentes sociales des populations.

E - DES ACTEURS INNOVANTS ET ENTREPRENEURS

Il faut noter un paradoxe : avec l'incertitude croissante, la décision publique voit s'agrandir ses espaces de liberté. En revanche, le décideur public voit ses marges de manoeuvre se restreindre en raison de la multiplication des acteurs qui limite son pouvoir, des durées d'application plus longues qui excèdent parfois celle de son mandat, du contrôle social puissant qui s'exerce sur de plus en plus de décisions et peut être à l'origine de divers retards.

Dans ce contexte, au-delà des systèmes et des méthodes, la qualité des hommes et l'adaptation de leurs compétences sont de plus en plus cruciales. Alors que les extrapolations deviennent de plus en plus hasardeuses, l'aptitude à **innover** fait toute la différence. Tandis que les concurrences s'exaltent, la

capacité d'**entreprendre**, en acceptant de prendre des risques, est plus précieuse que jamais.

Et, paradoxe ultime, dans ce monde à intentionnalité réduite, où la décision est plus largement répartie au sein d'un groupe d'acteurs, mais aussi dans l'espace et dans le temps, **la compétence des « décideurs »** est déterminante, mais elle a des exigences différentes : plutôt que l'exercice d'une autorité lointaine, elle exige de concilier des qualités d'écoute, d'intelligence des situations, de dialogue, de soutien, d'encouragement à l'innovation et à l'action ; elle impose d'ouvrir des chemins nouveaux, de saisir les opportunités, de définir des priorités, de négocier, de savoir trancher, d'expliquer, mais aussi de créer les circonstances et, en somme, de construire la scène de la décision publique.

CONCLUSION

La question fondamentale à propos de laquelle ce rapport tente d'apporter quelques éléments de réponse est la suivante : *comment, dans un monde aux finalités floues, où le nombre des acteurs s'accroît, où le futur apparaît de plus en plus complexe, où l'action publique relève davantage du pilotage que de la décision instantanée, construire des décisions stratégiques où la concertation et le débat public tiennent un rôle important, et qui cependant rendent l'action possible aux moments opportuns avec une réactivité et une efficacité suffisantes ?*

A partir d'un état des lieux de la prospective, de l'analyse des enjeux stratégiques actuels et du constat d'une crise du système de décision français, nous avons plaidé pour l'instauration de nouvelles relations entre prospective et décision publique capables, par une démarche plus ouverte et plus interactive, de favoriser l'appropriation par le corps social et la mise en oeuvre effective des décisions. Sur plusieurs exemples, nous avons vu que ces nouvelles relations s'amorcent, mais encore timidement.

Il s'agit désormais d'assurer un déploiement complet de ces nouvelles relations fondées sur la reconnaissance du processus de décision, ressortissant du domaine du vivant. Préconisant un double mouvement vers le polycentrisme et vers le travail en réseau, nous avons spécifié les caractéristiques de la construction de décisions stratégiques inscrites dans la perspective de nouvelles formes de « gouvernance ». Pour renforcer l'intelligence collective des acteurs tout au long du processus de décision, nous avons précisé les principes d'une prospective en continu, capable de déceler les transformations déjà en cours, de permettre que se forment des visions d'avenir partagé, d'accompagner les processus de changement en favorisant les apprentissages.

Cette démarche est porteuse d'un nouveau rapport à l'avenir, qu'on ne peut pas prévoir, mais sur lequel on peut néanmoins agir non seulement pour se préparer aux changements attendus, mais pour le modeler en fonction des évolutions souhaitées.