

## PROSPECTIVE, DÉBAT, DÉCISION PUBLIQUE \*

*Jean-Paul Bailly*

*Il n'y a pas de décision politique qui ne repose, d'une façon ou d'une autre, sur des attentes et des projections. Inversement, la prospective perd son sens si elle ne débouche, à un moment donné, sur des choix et des programmes d'action. Cette relation entre prospective et décision, si souvent débattue, était au cœur de la réflexion menée par le Conseil économique et social, en 1998, sous la conduite de Jean-Paul Bailly. Le rapport qu'il publia a fait date et est encore fréquemment cité, et utilisé, par ceux qui s'intéressent aux transformations de notre gestion publique. Dans les pages suivantes, nous reprenons des extraits de ce document, ainsi que de l'avis adopté par le CES à cette occasion. En premier lieu, les nouveaux défis de la décision politique sont présentés, l'accent étant mis sur les difficultés rencontrées par l'État pour synthétiser l'intérêt général dans un contexte d'incertitudes croissantes : évolution des mentalités, autonomisation de l'économique, décentralisation, mondialisation, multiplication des acteurs et de leurs revendications, modification des relations à l'espace et au temps, etc. En second lieu, les spécificités de la prospective sont soulignées : ni prévision, ni programmation ou planification, elle est définie comme un « effort d'intelligence collective » au service du débat public et des choix démocratiques. Et puisque la politique est ce qui consiste, dans une société, à définir des objectifs communs et à identifier les cheminements pour les atteindre, alors la prospective est une démarche intellectuelle d'une « actualité permanente ». Pour finir sont abordés les liens entre décision et prospective, et surtout les nouvelles exigences adressées à cette dernière. Alors que la prospective ancienne reposait sur des experts missionnés pour dégager des scénarios alimentant des décisions centrales, la prospective actuelle devrait être plus ouverte, plus partagée, se préoccuper des problèmes territoriaux, de l'expression des groupes sociaux et des besoins de la population : autant de changements qui justifieraient, comme le suggère le titre du rapport, de conférer au débat public une place centrale.*

ALEPH

### (...) **Préambule**

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'État. Une décision publique appliquée avec détermination est, en effet, l'expression naturelle d'un État démocratique et légitime, garant de l'intérêt général, pédagogue et animateur, mais aussi d'un État stratège, capable tout à la fois de s'adapter à des situations en changement rapide et de porter la préoccupation du long terme.

(\*) Extrait du rapport n° 1998-16 de la Commission spéciale du Plan du Conseil économique et social, juillet 1998. Ce rapport a fait l'objet d'un livre : BAILLY (J.-P.), *Demain est déjà là*, Éditions de l'Aube, 1999, 167 p.

Jean-Paul Bailly était, en 1998, président-directeur général de la RATP. Il est aujourd'hui président de La Poste.

Or, l'État 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 social, où la société civile a pris le large par rapport à l'État 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 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 œuvre 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 œuvre, n'est plus accordée ni aux caractéristiques souhaitées pour l'État, 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'État d'acquérir 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 continu.

Le Conseil économique et social a adopté lui-même une démarche prospective : en mettant l'accent sur la *prospectivité* 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. (...)

Alors que les conditions de la création de la richesse changent, que la logique économique s'affranchit des États, que les territoires revendiquent et acquièrent des pans d'autonomie, l'État 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'État, 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<sup>e</sup> siècle. Il ne s'agit pas de redonner à l'État 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 manœuvre nouvelles, susceptibles de stimuler des stratégies innovantes et audacieuses. (...)

## 1. 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 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 prétentions 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**. À 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.

## 2. LA PROSPECTIVE, UNE DÉMARCHE ÉVOLUTIVE

### 2.1. 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 œuvre.

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<sup>e</sup> Plan, les travaux du Club de Rome (« *Halte à la croissance* », 1972) ou ceux intitulés « *Global 2000* », effectués aux États-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* »<sup>2</sup>.

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 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. (...)

## 2.2. 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.

---

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

La planification présente une vision globale et cohérente de l'évolution d'une entité donnée, qui peut être un État, 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 pluri-annuelle. 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 décisions. Mais elle a aussi, indépendamment de toute visée planificatrice, une spécificité intrinsèque, qui mérite d'être précisée.

### **2.3. Spécificités 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 manœuvre... 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'œuvre, 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 œuvre 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. (...)

### **3. LES ENJEUX DE LA DÉCISION PUBLIQUE ET LES FONCTIONS DE LA PROSPECTIVE**

#### **3.1. 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 États 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'État, 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'État doit aujourd'hui accepter de redéfinir ses rôles.

D'une part, comme le proposait le rapport de la Commission du XI<sup>e</sup> Plan présidée par Christian Blanc, l'État est appelé à devenir un « *État 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. À ce titre, il devrait :

- clarifier les enjeux pour le pays, orienter et mettre en cohérence les politiques nationales ;
- jouer un rôle de contrepoids 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'État 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'État. Il ne s'agit pas de choisir entre l'État 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.

### 3.2. 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 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.

### 3.3. 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.

### 3.4. 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 ?

Étant 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* »<sup>3</sup>

---

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

pauvre. Il 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 « spasmogènes » sur la décision publique. (...)

**Pour contacter ALEPH :**

Bruno Héroult (chef de projet) : [bruno.herault@plan.gouv.fr](mailto:bruno.herault@plan.gouv.fr) – [aleph@plan.gouv.fr](mailto:aleph@plan.gouv.fr)  
Réalisation et diffusion : Sylvie Chasseloup – [sylvie.chasseloup@plan.gouv.fr](mailto:sylvie.chasseloup@plan.gouv.fr)

**Commissariat général du Plan**

18, rue de Martignac – 75700 Paris 07 SP  
+33 (0)1 45 56 51 00  
<http://www.plan.gouv.fr>