

Prospective et expertise publique en Irlande

Le travail de prospective et plus largement l'essentiel des travaux d'expertise attachés à la définition de stratégies politiques sont réalisés en Irlande dans le cadre d'instances publiques dont le nombre et les rattachements institutionnels parfois multiples donnent une impression de foisonnement.

Ces instances publiques ont des caractéristiques communes parmi lesquelles l'accent mis sur la pluridisciplinarité des méthodes d'analyse et surtout la place centrale accordée à la concertation et au consensus. Héritage des années de crise, l'approche consistant à rechercher des stratégies politiques appuyées sur le consensus social (*social partnership approach*), a profondément marqué le système irlandais de mobilisation des ressources d'aide à la décision publique. Les membres des instances d'expertise publiques représentent ainsi de façon systématique l'ensemble des acteurs concernés et les motivations qui sous-tendent la commande publique du travail d'expertise sont toujours explicitement la définition d'objectifs consensuels.

Par ailleurs, le degré élevé de centralisation de l'État irlandais, associé à l'importance des objectifs structurels de rattrapage liés à l'intégration européenne, explique la place privilégiée encore accordée par l'État à la planification et à la programmation. Depuis le milieu des années 1990 et le retour d'une forte croissance génératrice de profonds changements structurels, la planification *stricto sensu* a toutefois perdu de son importance au profit de l'orientation stratégique.

*

Il n'existe pas à proprement parler en Irlande d'équivalent du CGP, tout du moins dans sa forme actuelle, ni d'organisme public unique dédié à la prospective. Certaines structures ont cependant des missions proches de celles confiées au CGP, soit par le passé, soit plus récemment, avec, en revanche, pour beaucoup d'entre elles, un objectif plus opérationnel et/ou un champ d'intervention plus ciblé. Dans la présentation qui suit de ces différentes instances, l'accent est volontairement mis sur leurs traits originaux en termes de logique de fonctionnement, de conception des missions d'aide à la décision ou d'appréhension de la prospective.

Le **National Development Plan** (NDP) (www.ndp.ie) est l'instrument cadre de la programmation budgétaire irlandaise.

Lieu de détermination des besoins nationaux, le NDP a quatre objectifs généraux : renforcer la compétitivité irlandaise, stimuler la croissance et l'emploi, harmoniser le développement au niveau régional et promouvoir la cohésion sociale.

L'élaboration du Plan est très centralisée mais consensuelle. Les priorités nationales en matière d'investissement sont déterminées pour sept ans par le ministère des finances avec une possibilité de révision à mi-parcours. La préparation du Plan, qui prend deux ans, débute en amont par une phase de concertation avec les partenaires sociaux et les autorités régionales dont les propositions sont hiérarchisées en fonction de leur degré de cohérence avec les priorités nationales. L'avant-projet du Plan, synthèse des propositions retenues et affinées par le ministère des finances, est alors discuté à tous les niveaux y compris européen et interministériel. Partenaires sociaux et autorités régionales font des retours systématiques sur l'avant-projet qui est ensuite soumis à l'approbation du Sénat et du Parlement, chaque nouveau Plan offrant ainsi l'opportunité d'un vaste débat national.

La **National Spatial Strategy** (NSS) (www.irishspatialstrategy.ie), élaborée au ministère de l'environnement par l'équivalent de notre Datar, définit une stratégie globale d'aménagement du territoire à vingt ans servant l'objectif d'une répartition spatiale efficace et équilibrée des activités.

L'élaboration de la stratégie est basée sur une analyse approfondie des tendances actuelles en termes de localisation des investissements et d'attractivité des régions. Des études comparées sont conduites au niveau international afin de définir les caractéristiques communes des régions à fort degré d'attractivité et au niveau national afin de déterminer les manques et les déséquilibres à pallier. Après avoir identifié des zones à forte capacité dynamique ayant une position spatiale stratégique, la NSS dessine une carte nationale des effets d'entraînements potentiels sur les régions voisines de ces zones motrices. C'est sur la base de cette carte que les besoins d'investissement sont anticipés.

La NSS est donc moins un plan d'investissement que le cadre dans lequel doivent s'inscrire les futurs plans d'investissement et de développement du territoire.

Le **National Economic and Social Council** (NESC)
(www.nesc.ie)

Créé en 1973, le NESC est un lieu d'expertise attaché au cabinet du Premier ministre ayant pour mission de conseiller le gouvernement en matière de stratégies de maximisation de la croissance et de réduction des inégalités. Il est également en charge de l'animation d'un forum de discussion.

La composition de ses membres témoigne de l'accent mis sur la concertation tout au long du travail d'expertise. À ce titre et depuis 1998, des membres de la « société civile » et du secteur associatif y sont représentés. En trente ans d'existence, le NESC a publié, à la demande du gouvernement – bien qu'il puisse également le faire de sa propre initiative – une centaine de rapports, avec pour thèmes dominants la politique industrielle et l'intégration européenne. Depuis 1985, il publie tous les trois ans des *Strategy Reports* comportant des éléments de diagnostic et des propositions en termes de mesures économiques et sociales à mettre en œuvre à moyen terme. Ces *Strategy Reports* sont soumis à l'approbation du Parlement dans le cadre des négociations annuelles entre le gouvernement et partenaires sociaux. Le NESC produit également une *Research Series*, contribution ouverte et plus informelle au débat économique et politique qui lui permet d'aborder des thèmes qui ne s'inscrivent pas dans la commande institutionnelle (c'est-à-dire sur lesquels son avis n'est pas requis par le Parlement).

La structure des rapports les plus récents témoigne d'une vraie place faite à la prospective. Les recommandations n'apparaissent pas comme de simples conclusions au travail de diagnostic. En termes de volume, les quatre cinquièmes du dernier rapport (*Un investissement dans la qualité : services, inclusion et entreprises*) sont ainsi consacrés aux parties « vision » et « stratégie ». Le rapport souligne la « nécessité » de projeter une représentation de la société pour guider l'action publique et de prendre en compte l'ensemble des effets possibles d'une politique, aux niveaux macro-économique, structurel et distributionnel, pour définir un cadre de représentation cohérent. Les récents travaux du NESC sont très orientés vers la prospective sociétale ; la réflexion est globalisante. Une place importante est par exemple faite à la notion de *droits* économiques et sociaux avec l'idée qu'il est nécessaire d'adopter une approche basée sur ces *droits* pour parvenir à concevoir des institutions et des politiques publiques efficaces, c'est-à-dire œuvrant effectivement au respect des droits de chaque individu.

Le **National Economic and Social Forum** (NESF)
(www.nesf.ie)

Lieu de concertation et de débat sur les choix de politique économique et sociale, créé en 1993 et également attaché au cabinet du Premier ministre, le NESF comprend un nombre restreint de membres permanents représentant, comme pour le NESC, l'ensemble des acteurs impliqués dans le travail d'expertise. En 1998, ses missions ont été recentrées sur l'évaluation des politiques publiques visant à favoriser l'inclusion sociale et l'égalité.

Co-présidé par un député et une personne indépendante, le NESF produit, à la demande du gouvernement ou de sa propre initiative, des rapports (les *Forum's Reports and Opinions*) donnant une mesure qualitative et quantitative de l'impact des politiques nationales et Communautaires

dans le domaine social. Il s'agit pour le NESF de suivre la mise en œuvre de mesures spécifiques et de programmes ciblés, d'en analyser tous les effets et d'en évaluer l'efficacité. Les rapports d'évaluation sont rédigés par une équipe associant aux membres permanents du NESF, des experts du champ d'analyse et des acteurs « de terrain » ayant une connaissance pratique des difficultés et des effets de la mise en œuvre de ces mesures.

Les politiques ou les programmes ciblés évalués par les *Forum's Reports* touchent le plus souvent aux problèmes d'accès (à l'emploi, aux soins, au logement, etc.), d'exclusion et de discrimination (femmes, homosexuels, familles monoparentales, etc.). Les rapports s'attachent également à analyser l'impact des politiques publiques sur des formes particulières d'exclusion sociale (chômeurs de longue durée et salariés âgés exclus du marché du travail, sortie précoce du système scolaire des enfants en difficulté, réinsertion des prisonniers, etc.).

Comme les notions très globalisantes de *droits* et d'*inclusion*, le concept de *politique d'égalité* sous lequel est regroupé l'ensemble des politiques publiques en faveur de l'égalité d'accès aux services sociaux, est un outil de prospective sociétale très employé en Irlande comme dans l'ensemble de la communauté scientifique anglo-saxonne.

Le **National Competitiveness Council** (NCC)
(www.forfas.ie/ncc)

En 1996, à l'issue d'une vaste campagne de concertation, le gouvernement irlandais signait avec dix-neuf organisations représentatives un nouvel accord de partenariat, *Partnership 2000*, « pour l'inclusion, l'emploi et la compétitivité ». Les discussions visant à élaborer cette stratégie globale de développement et de modernisation pour l'Irlande ont été menées sur la base de deux rapports : le *Strategy Report* du NESC (*Strategy into the 21st century*) et un *Forum's Report* du NESF portant sur les enjeux de la concertation et des négociations sociales. Ces discussions ont abouti à la définition de trois objectifs prioritaires : (i) maintenir une volonté politique de réforme durant les périodes de croissance forte, (ii) réduire significativement les disparités sociales, (iii) répondre au défi de la globalisation de la concurrence et de l'émergence d'une société de l'information.

Le NCC a été créé en 1997 pour conduire une analyse permanente sur ce dernier point et formuler des recommandations à court terme servant cet objectif. Le travail d'expertise du NCC relève bien entendu davantage de la projection (approche économétrique) que de la prospective étant donné l'horizon temporel retenu. Il donne lieu à la publication de deux séries de rapports annuels. Le premier (*Annual Competitiveness Report*) porte essentiellement sur l'évolution des variables clés affectant la compétitivité ainsi que sur le développement des TIC et présente un état des lieux et des éléments de recommandation à court terme. Le second (*Competitiveness Challenge Report*) est plus centré sur les enjeux généraux attachés aux questions de compétitivité et de concurrence.

L'**Economic and Social Research Institute** (ESRI)
(www.esri.ie/index.cfm)

Créé en 1960 avec l'aide de la *Fondation Ford* à New-York puis financé par le ministère de l'économie alors soucieux de doter l'Irlande d'un centre de recherche moderne capable de produire des statistiques de qualité,

L'ESRI se présente aujourd'hui comme « le » *think-tank* indépendant d'Irlande.

Quoiqu'il représente encore 11% de la R&D publique et que ses principaux clients soient majoritairement institutionnels, ses sources de financement sont en effet aux deux tiers privées. Les subsides publics ne lui ayant été coupés qu'à la fin des années 1980, l'ESRI fonctionne aujourd'hui sur un mode original, reflet du compromis alors passé entre la nécessaire création de services de recherche dédiés aux commandes privées génératrices de fonds et la volonté de continuer à participer au débat public sur les thèmes d'intérêt général pour l'Irlande.

À côté du département « Enquêtes » répondant à des commandes ponctuelles pour un travail de recherche appliquée, l'ESRI comprend par exemple neuf centres menant des programmes longs de recherche. Les contrats signés avec les chercheurs sont systématiquement pluri-annuels afin de favoriser le tissage d'un réseau stable d'experts et de relations durables experts/institutions. De plus, tout commanditaire d'une étude, qu'il soit client privé ou institutionnel, doit accepter que les résultats de cette étude soient rendus publics.

En ayant ainsi su gérer l'impératif de financement, l'ESRI a pu s'imposer comme un institut de référence au niveau national et européen. Les modèles qu'il a conçus pour la prévision des effets des politiques macro-économiques (*Hermès*) ou fiscales (*Switch*) sont largement utilisés ailleurs et ses publications sont attendues, en particulier les *Forecasting Series* qui présentent des prévisions macro-économiques à deux ans (*Quarterly Economic Commentary*) et des projections plus fines à cinq ans ou plus (*Medium Term Review*). L'ESRI se pose également comme un institut pionnier en Irlande en matière de recherche sur les questions concernant le « genre », le fait qu'il soit dirigé par une femme n'y étant peut-être pas étranger.

*

À côté de ces instances qui représentent, en termes de volume de travail et de visibilité, les principaux centres d'expertise et d'aide à la décision publique, on trouve en Irlande des instances souvent plus jeunes et de taille plus réduite qui effectuent un travail de recherche et de recommandation original, et donc notable même si leur champ d'intervention est plus restreint.

C'est notamment le cas de la **Combat Poverty Agency** (CPA) (www.combatpoverty.ie).

Seule organisation de droit public irlandaise ayant pour unique mission de prévenir et combattre la pauvreté et l'exclusion sociale, la CPA, créée en 1986 par le ministre des affaires sociales et de la famille, se définit comme « une voix indépendante faisant autorité » dans son domaine. Animée dès sa création par une forte conviction « politique » selon laquelle la réduction de la pauvreté passe nécessairement par une répartition plus juste et plus équilibrée des ressources, elle se fixe quatre objectifs.

Le premier est d'avancer dans la compréhension des phénomènes d'exclusion sociale, d'identifier les causes structurelles de la pauvreté et de fournir aux pouvoirs publics des éléments de diagnostic. Largement inscrite dans les programmes européens, les activités de recherche de la CPA sont typiquement la collecte de données et l'élaboration d'indicateurs statistiques, l'évaluation des mesures déjà mises en œuvre (études d'impact), le

benchmarking et le financement de travaux de recherche académiques.

Le second objectif est de communiquer et d'amener le débat public sur les questions de pauvreté. La CPA publie ainsi deux séries de documents de travail : des *Discussion Papers* et des *Policy Submissions*, ces derniers faisant état de ses recommandations aux institutions. Elle publie également une revue trimestrielle : *Action on Poverty Today*.

C'est dans sa manière de répondre aux objectifs de détermination et de promotion des mesures « réellement efficaces » de lutte contre la pauvreté que la CPA se présente comme une instance particulièrement originale. Pour identifier les mesures effectives de lutte contre la pauvreté, la CPA ne se base en effet pas uniquement sur le travail de recherche des experts réunis autour d'une problématique définie mais s'appuie également sur l'expérience des réseaux publics et associatifs locaux.

De plus, la CPA ne s'approprie pas l'expérience des acteurs du secteur mais s'y associe en leur fournissant les moyens financiers et techniques de formaliser leur expérience pratique des mécanismes d'exclusion pour « en faire » de la recommandation politique. Pour la CPA, infléchir les décisions publiques en faveur d'approches innovantes et de mesures ayant fait leur preuve est, de fait, un objectif stratégique central. À ce titre, son organisation et les missions qu'elle se fixe ne sont pas sans rappeler la structure d'un lobby. Il en est ainsi de ses activités de veille concernant l'application effective des plans de lutte entérinés par le gouvernement, de la maximisation de sa présence dans les instances publiques décisionnelles ou des campagnes de sensibilisation qu'elle finance sur trois ans autour d'un thème particulier (par exemple, en 1999, l'accès aux soins des enfants pauvres) et qui ont pour objectif explicite d'amener le grand public, relayé par les médias, à faire pression sur le gouvernement pour que des mesures soient prises.

Élément clef du « partenariat pour l'éducation et la formation professionnelle », l'**Expert Group on Future Skills Needs** (EGFSN) (www.skillsireland.ie) est placé sous l'autorité du **Forfas**. Le **Forfas** (www.forfas.ie) est le comité de conseil et de coordination qui a été investi des pouvoirs de l'État pour le développement industriel, scientifique et technologique en Irlande. C'est une agence autonome chargée de conseiller le gouvernement sur les politiques en faveur du développement de l'industrie, de la technologie et des ressources humaines, de promouvoir les sciences et de coordonner l'action des « agences de développement » (l'équivalent de nos chambres de commerce et d'industrie).

Pour servir le volet ressources humaines de sa mission, le **Forfas** a donc mis en place en 1997 l'EGFSN, groupe restreint d'experts chargés d'envisager les moyens d'infléchir le développement des compétences professionnelles de manière à ce qu'elles répondent à la demande anticipée, ceci à des fins de rééquilibrage du marché du travail et d'augmentation de la valeur ajoutée nationale. Ses objectifs sont à ce titre de trois ordres : (i) faire à proprement parler de la prospective des métiers et des qualifications, ce pour quoi le groupe a conçu ses propres techniques d'estimation des besoins futurs et créé une unité de recherche « marché du travail et compétences », (ii) conseiller le gouvernement sur les mesures à mettre en œuvre en matière d'éducation et de formation professionnelle, (iii) faire connaître les besoins futurs identifiés en matière

de compétences et de qualifications et veiller à ce que les acteurs concernés les prennent en compte.

Ce dernier point est particulièrement intéressant parce que, comme pour la CPA, il correspond à une volonté d'accompagner les recommandations issues du travail de prospective jusqu'aux lieux de décision ou jusqu'à leur prise en compte effective. Cette volonté se retrouve dans la structure même de l'EGFSN. Le groupe est en effet doté d'une « direction de la mise en œuvre » chargée d'étudier les méthodes et les moyens de parvenir à cette prise en compte effective ainsi que d'animer les « campagnes » de sensibilisation et de communication du groupe. Ces campagnes ont pour objectif d'exercer une pression indirecte sur les pouvoirs publics et de faire en sorte que les acteurs concernés se saisissent du problème soulevé et/ou s'approprient les orientations proposées pour y faire face. En 2002 par exemple, a été lancée la campagne *National Skills Awareness* visant à informer collégiens, professeurs et conseillers d'orientation sur les besoins en compétences et qualifications à cinq/dix ans et sur les risques de pénurie de main-d'œuvre dans certains secteurs.

De façon plus permanente et moins originale, l'EGFSN communique également via la publication d'études récurrentes par secteurs qui font maintenant référence et l'organisation de différentes manifestations participant du débat public et disséminant les résultats du travail de recherche.

*

Autres instances d'expertise, de prospective et de conseil

Le *Irish Council for Science, Technology and Innovation* (ICSTI) (www.forfas.ie/icsti), également abrité par le *Forfas*, regroupe vingt experts scientifiques du monde universitaire et de l'entreprise nommés par le gouvernement irlandais. L'ICSTI a pour but d'informer et de conseiller son ministère de tutelle, à sa demande ou à celle du *Forfas*, sur les questions relevant de la science, de la technologie et de l'innovation. Il peut également, de sa propre initiative, proposer des orientations politiques dans ces domaines et assure le suivi des phases de préparation et d'exécution des programmes nationaux.

L'Aera Development Management (ADM) (www.adm.ie) est une agence privée créée en 1992 par le gouvernement irlandais avec le soutien de la Commission européenne. Sa mission première est de gérer, pour le compte du ministère des finances, des programmes européens ou nationaux (ceux découlant du NDP) à vocation sociale. Elle effectue également un travail d'analyse comparative (identification des bonnes pratiques au niveau européen) et stratégique (évaluation des besoins nationaux, priorités et publics cibles). Ses travaux de recherche sont centrés sur la problématique de l'égalité d'accès aux services sociaux avec, comme pour le NESF, une approche multisectorielle.

L'Institute of European Affairs (IEA) (www.iiea.com), créé en 1991, est un lieu d'échanges et de recherche dédié à l'analyse des options à moyen et long terme qui s'offrent à l'Irlande dans une Europe élargie. Institut indépendant et autonome, l'IEA invite régulièrement experts, acteurs socio-économiques et chercheurs européens à participer à des groupes de travail. Ses objectifs sont d'éclairer les choix publics et de communiquer sur les effets à long terme du processus d'intégration européenne et sur les politiques nationales qui peuvent l'accompagner.

Le *Circa Group* (www.circa.ie), groupe de consultants créé en 1991, participe à des études pour le gouvernement dans les domaines des sciences et des technologies, de l'innovation, des ressources humaines et du développement régional. Ses activités couvrent la prospective et la recommandation, l'évaluation des dispositifs et mesures déjà en place, les études d'impact, le benchmarking et l'identification des bonnes pratiques.

*

Le système irlandais de mobilisation et de production de ressources prospectives est donc caractérisé par un foisonnement d'instances avec l'inconvénient de l'éclatement des moyens mais l'avantage de la diversité. La plupart de ces instances sont jeunes et se distinguent par :

- leur capacité à combiner prospective sociétale (réflexion globalisante autour des notions de *droits*, de *politiques d'égalité*, d'*inclusion*, etc.) et études plus opérationnelles ;
- leur approche fondamentalement basée sur la concertation et le consensus et leur volonté d'associer au travail d'expertise, acteurs de terrain, « société civile » et secteur associatif ;
- leur démarche de promotion et d'accompagnement des recommandations ;
- leur implication dans les réseaux de recherche européens.

Pour en savoir plus, quelques publications récentes :

du NDP : *National Development Plan, 2000-2006*
www.ndp.ie/newndp/r/NDP_complete_text.PDF

de la NSS : publications en ligne
www.irishspatialstrategy.com/NSSDownloads.shtml

du NESF : *An Investment in Quality : Services, Inclusion and Enterprise*, nov. 2002 www.nesc.ie/CR181102.pdf

du NESF : *A Strategic Policy Framework for Equality Issues*
www.nesf.ie/equality_no23.pdf

de la CPA : *Policy Submission – Working Towards a Poverty-Free Society, Submission to the National Action Plan Against Poverty and Social Exclusion, 2003-2005*, juin 2003
www.combatpoverty.ie/downloads/activities/policy_advice/submissions/2003_sub_napincl.pdf

de l'Expert Group : *The Fourth Report of the Expert Group on Future Skills Needs*, octobre 2003
www.skillsireland.ie/publications_press/Reports_2003/fourth_report/egfsn_4th_report.pdf

Le groupe ALEPH est composé de : B. Hérault (chef de projet), A. Colson, P-Y. Cusset, C. Mareuge, S. Paillard (chargés de mission), C. Biard, S. Chasseloup (assistantes), B. Pailhès (stagiaire).

Pour contacter ALEPH :

Céline Mareuge :
cmareuge@plan.gouv.fr – aleph@plan.gouv.fr
<http://www.plan.gouv.fr>
Commissariat général du Plan
18, rue de Martignac – 75700 Paris 07 SP
+33 (0)1 45 56 51 00
Conception et diffusion : Sylvie Chasseloup
schasseloup@plan.gouv.fr