

Prévision et prospective en Allemagne

En Allemagne, la dominance du monde universitaire et la faible tradition planificatrice ont toujours produit plus de « prévision » que de « prospective ». Par ailleurs, le caractère très décentralisé des institutions se prête peu au développement d'une telle activité au niveau de l'État fédéral. Les études sur le futur ont néanmoins connu un regain d'intérêt au début des années 1990, en lien notamment avec la réunification. Ce mouvement s'est traduit par une relance des activités programmatiques au niveau central en matière d'infrastructures, de transports, d'aménagement du territoire, de recherche scientifique et technique.

L'Allemagne n'a pas d'institution équivalente au Commissariat Général du Plan français, au Centraal Planbureau hollandais ou au Bureau fédéral du Plan belge. Elle n'a pas non plus de procédure ou de dispositif de centralisation des fonctions réflexives et d'expertise stratégique. La réunification aurait pu être l'occasion de la création d'un organisme similaire à notre DATAR. Cela n'a pas été le cas et les problèmes rencontrés ont été traités par des commissions *ad hoc* et par des conseils scientifiques rattachés aux ministères. Ce pays se caractérise par un dispositif pluraliste d'organismes indépendants situés à l'extérieur des structures gouvernementales, mais qui sont soutenus, financés, et parfois même organisés par ces mêmes structures.

Le plus connu est le **Conseil des Cinq Sages** (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Bundesministerium für Wirtschaft, www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de). Il remplit des fonctions voisines de celles du CAE, mais il en diffère par la taille (5 experts seulement), par l'ancienneté (40 ans contre 5) et par la méthode (la recherche du consensus plus que la confrontation des analyses). Il s'agit d'une instance académique qui conseille le gouvernement et le Parlement sur les questions de politique économique.

Ce conseil a été installé par la loi, en 1963, avec pour mandat d'évaluer périodiquement l'économie allemande dans sa globalité. Les 5 experts universitaires présentent chaque année au chancelier un rapport sur la « situation économique d'ensemble » et son « évolution prévisible », en mettant l'accent sur « les risques » qui se profilent et sur les possibilités de les maîtriser. Le rapport comporte un diagnostic, une partie consacrée à la prévision à court

terme, et des développements sur les enjeux futurs de politique publique. Le Conseil a aussi pour mission d'aider les policy-makers, à tous les niveaux (local, régional, fédéral). Enfin, il lui est demandé d'aider le grand public à avoir « des informations fiables en matière économique ».

Le Conseil dispose d'une grande indépendance en ce qui concerne son fonctionnement et ses activités d'information. Ses membres ne sont ni cooptés ni élus mais nommés par le pouvoir fédéral pour 5 ans. À cette occasion, on cherche à avoir une représentation équilibrée des approches théoriques qui s'expriment dans la sphère académique. Les services publics allemands (nationaux et régionaux) ont une obligation légale de coopération avec le Conseil pour l'aider à remplir son mandat. En interne, celui-ci dispose d'un staff de 9 économistes. Il dispose également de l'assistance de l'office statistique fédéral (Wiesbaden) et d'un « bureau » chargé de compiler les sources, de préparer les sessions et d'éditer les rapports. Il bénéficie de petits crédits d'étude. Au total, ses moyens sont plutôt légers.

Autre source importante d'expertise, les prévisions des **grands instituts de recherche et de conjoncture**. Au nombre de 5 jusqu'à la réunification (**IFO, IFW, DIW, HWWA, RWI**), ils sont maintenant 6 avec l'**IWH** de Halle. Ces instituts économiques remplissent une fonction d'analyse et de conseil pour les pouvoirs publics. Ils sont parmi les organismes qui travaillent le plus directement, en Allemagne, pour le gouvernement fédéral et les Länder.

Ils sont très influents en matière de prévision conjoncturelle, nationale et internationale, mais on oublie trop souvent qu'ils ont aussi des activités importantes de documentation, d'information, de recherche, d'étude, de formation et d'animation. Deux fois par an, au printemps et à l'automne, les six instituts rendent compte collectivement de la situation du pays dans un rapport remis au ministère fédéral de l'Économie. Dans ce document, ils s'astreignent à dégager une vision commune et à dépasser leurs points de vue particuliers – qui peuvent être pourtant très différents. Le gouvernement fédéral les charge également, à tour de rôle, de remettre un rapport annuel sur l'évolution des structures économiques, avec des éclairages spécifiques sur la compétitivité nationale et la conjoncture.

Tous ces rapports n'en restent pas au constat : ils émettent des jugements sur la politique économique menée par le gouvernement et la Bundesbank ; ils font aussi des recommandations et des propositions qui peuvent se révéler contraignantes pour les décideurs. En retour, ils permettent aux autorités de disposer, à intervalles réguliers, d'expertises approfondies, de qualité, dont la neutralité académique peut faire la légitimité aux yeux de l'opinion publique.

Leur démarche étant similaire et parallèle à celle du Conseil des Cinq Sages, une certaine émulation s'est installée entre ces deux sources d'expertise. La sortie de leurs rapports respectifs est un moment attendu, leurs analyses étant largement comparées et commentées par les journalistes et les milieux socio-professionnels.

Ces instituts, de statuts divers, dépendent assez directement de financements publics. Pour aller vite, on peut dire que 30-35 % de leurs financements sont apportés par le Land, autour de 10-15 % par l'État fédéral (contrats de recherche passés avec les ministères), le reste provenant de commandes. Selon les cas ils sont plus ou moins adossés à des universités. Quant à leurs liens avec les pouvoirs publics, ils varient en fonction de leur histoire et des demandes propres aux Länder.

L'**Institut für Wirtschaftsforschung** (IFO, institut de recherche économique, www.ifo.de) est situé à Munich. Il a été fondé en 1949 et regroupe aujourd'hui 170 personnes dont 90 chercheurs. Partenaire du BIPE dans le cadre du réseau ERECO, il travaille à la fois pour des commanditaires industriels, scientifiques et politiques. Il est réputé pour sa connaissance du marché du travail et des politiques sociales, pour ses analyses sectorielles et pour les enquêtes qu'il conduit auprès des entreprises. Capable de mener des recherches strictement académiques, il est aussi habitué à conseiller les policy-makers et à accompagner les managers dans leurs projets. Son orientation politique est neutre et centriste.

Il est internationalement connu pour son baromètre conjoncturel (Ifo Index), reposant sur des enquêtes mensuelles auprès de 7000 entreprises (Ifo Business Survey). Comme tous les autres instituts, il dispose d'un centre de documentation de grande qualité. Ses publications, nombreuses, sont diversifiées en fonction des publics.

L'**Institut für Weltwirtschaft** (IFW, Institut d'économie mondiale, de l'université de Kiel, www.uni-kiel.de/ifw/home.htm) a été fondé en 1914 et emploie 270 personnes. Il est particulièrement compétent pour ce qui touche à la division internationale du travail, à la répartition sectorielle et spatiale des marchandises et des services, à la localisation des facteurs de production, aux ressources énergétiques et environnementales, aux marchés de matières premières, aux politiques monétaires et fiscales, aux cycles économiques internationaux, etc. Une attention spécifique est portée aux régulations institutionnelles, nationales comme internationales, et aux choix de politique publique.

Ses activités, dont l'orientation libérale est affirmée, se développent dans quatre grandes directions : conseil stratégique en politique économique ; diffusion d'informations, techniques ou « grand public » ; documentation (bibliothèque de 2,5 millions de références) ; recherche. Le département des recherches comporte plusieurs pôles : croissance et politique structurelle, population, environ-

nement, énergie, pays en développement, économie internationale, conjoncture. Dans l'ensemble, l'IFW est centré sur l'analyse des tendances émergentes et des « nouveaux phénomènes économiques ».

Le **Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung** (DIW, www.diw.de) est installé à Berlin. Il a été fondé en 1925 et réunit 215 salariés dont 115 chercheurs. 25 % de ses subventions proviennent du Land de Berlin et 25 % du niveau fédéral. À ceci s'ajoutent des donations, des contributions de membres du conseil d'administration et des financements de commandes. Le budget 2001 s'élevait à 19,4 millions d'euros. Ses activités sont classiques : recherche académique ; études de conjoncture à court, moyen ou long terme ; conseil et aide à la décision publique ; projections et évaluations sectorielles ; documentation ; gestion de données ; information des managers et du public, etc.

D'inspiration plutôt keynésienne, d'orientation social-démocrate, ses travaux sont répartis en 7 départements de recherche : conjoncture ; économie mondiale ; État ; société d'information et concurrence ; innovation, industrie, services ; énergie, matières premières, transports, environnement ; études de profils socio-économiques. En outre, des groupes de travail thématiques sont régulièrement installés : « politique conjoncturelle », « politique sociale » et, pour citer des thèmes plus prospectifs, « NTIC » et « nouvelle économie ». Ces dernières années, le DIW s'est particulièrement investi sur des sujets à la limite de l'économie et du politique : alignement de l'économie nationale sur l'économie mondiale, place de l'Allemagne dans l'Union européenne, conséquences de la réunification, relations économiques transfrontalières, scénarios de développement régional entre autres pour Berlin et le Brandebourg.

Les **Hamburgische Welt-Wirtschafts-Archiv** (HWWA, archives d'économie mondiale de Hambourg, www.hwwa.de) ont été fondées en 1908. Leur mission actuelle consiste d'abord à fournir des informations sur le développement économique et social mondial. Comme les instituts précédents, elles associent diverses activités : recueil et traitement d'informations, bases de données informatisées (matières premières, migrations, États baltes, Asie, etc.), anticipation des tendances lourdes, conjonctures internationales et nationales (prix, matières premières), conseils aux décideurs politico-économiques, recherche académique, base documentaire (1,2 million de volumes), information de publics variés, etc. Leur orientation politique est centriste.

Les thèmes et domaines d'investigation rejoignent ceux des autres instituts : division du travail interrégionale et internationale, croissance des services, intégration européenne, mondialisation et globalisation, régulations institutionnelles et nouvelles règles commerciales, ordre monétaire et financier international, environnement, mobilité internationale des entreprises et des travailleurs, développement, etc.

Le **Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung** (RWI, www.rwi-essen.de) est installé à Essen. Ses activités recoupent celles des instituts précédents, l'objectif principal étant d'apporter les connaissances de base nécessaires aux décideurs publics et privés. En complément, le RWI contribue à une compréhension générale des phénomènes économiques auprès d'un large public. Ses principaux travaux concernent le développement

économique, l'économie de l'environnement, les dépenses énergétiques, le développement régional, les modèles prévisionnistes et conjoncturels (58 branches prises en compte). Ses études prospectives ont principalement été associées aux problèmes de la Ruhr : acier, charbon, réindustrialisation, reconversions de secteurs et de sites.

L'**Institut für Wirtschaftsforschung** (IWH, www.iwh.uni-halle.de), à Halle, est le « petit nouveau » des grands instituts allemands. Fondé en 1992, il compte 65 personnes et 5 départements de recherche : marché de l'emploi, conjoncture et croissance, Europe centrale et orientale, développement communal et régional, changement structurel. Comme ses grands frères, il fait de la prospective, de la prévision et de l'analyse de conjoncture. Par ses fonctions d'expertise et de conseil, il contribue aux décisions des acteurs publics et privés, qu'ils soient centraux ou locaux.

À l'origine, les transformations de l'économie est-allemande étaient le domaine de prédilection de l'IWH. Depuis la réunification, ses activités se sont étendues à d'autres sujets : développement européen, élargissement aux PECO, convergence des espaces économiques, marché de l'emploi, « nouvelle économie », technologies de l'information et globalisation, développement local, économie communale et articulation avec l'économie nationale, etc.

Outre ces six instituts économiques, d'autres organismes méritent d'être cités pour leurs travaux – plus ou moins prospectifs – mobilisés par la décision publique, ou pour leurs contributions aux débats sur l'évolution des sociétés :

- l'**institut de Wuppertal** sur les questions environnementales (www.wupperinst.org) ;
- l'**Institut der deutschen Wirtschaft** (IW) à Cologne, proche du patronat (www.iwkoeln.de) ;
- le **Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut** (WSI, www.bwl.uni-kiel.de), proche des partenaires sociaux, qui travaille surtout sur la répartition et l'évolution des revenus des salariés ;
- l'**Institut für Wirtschaft und Gesellschaft** (IWG, www.iwg-bonn.de) de Bonn, d'inspiration libérale, qui mène des travaux sur les transformations globales de l'économie et de la société. Il hiérarchise les grands enjeux de demain et cherche, par ses conseils, à orienter les choix de politique publique dans le sens de l'économie de marché. Il s'intéresse plus particulièrement aux questions suivantes : « culture économique », « éthique du travail », marché du travail, développement socio-économique, tendances démographiques, migrations, revenus et consommation, sécurité sociale, logement et planification urbaine, finances publiques. L'IWG choisit de façon autonome ses sujets de réflexion ou bien répond à des commandes externes : ministère fédéral de l'Éducation et de la Recherche, Land de Brandebourg, Fondation Bertelsmann, fédérations de branches industrielles, etc. ;
- la **Stiftung Wissenschaft und Politik** (SWP, www.swp-berlin.org) auparavant à Ebenhausen et maintenant installée à Berlin, travaille sur les questions de politique internationale et de sécurité. Créée en 1962, elle compte 150 personnes, dont 50 chercheurs, ce qui en fait le plus grand institut de recherche de son domaine. La SWP conseille le Parlement, le gouvernement fédéral et tout autre acteur concerné par la politique

étrangère allemande. Elle reçoit principalement ses financements du budget fédéral et comporte plusieurs services : intégration européenne, élargissement de l'Europe, Europe du sud, sécurité européenne et atlantique, défense et contrôle des armements, Amériques, fédération de Russie et nouveaux États indépendants, Moyen-Orient et Afrique, Asie, enjeux globaux.

En Allemagne, de grandes entreprises sont à l'origine de fondations, lesquelles confient à l'extérieur (souvent à des équipes universitaires) des exercices de réflexion et d'anticipation. Ces exercices répondent à leurs intérêts propres mais aussi à des fins d'utilité collective.

La **Fondation Bertelsmann** (www.bertelsmann-stiftung.de) est la plus intéressante, du fait de l'importance de ses moyens et du large éventail de ses interventions. Créée en 1977, elle regroupe près de 250 employés actifs sur 180 projets. Son budget dépasse les 60 millions d'euros. Elle se donne pour objectifs de « développer des idées et des solutions pour résoudre les problèmes de société », de « promouvoir la réforme sociale » par des innovations « issues de la recherche scientifique aussi bien que de l'expérience de praticiens ». Suivant l'orientation de son fondateur, Reinhard Mohn, elle considère que les principes de « l'entreprise privée peuvent conduire à une société plus humaine, plus durable et plus acceptable », et que « chacun peut être un agent actif » du changement et du « progrès social ». On peut distinguer six grands domaines d'intervention de cette fondation : éducation ; affaires économiques et sociales ; santé ; démocratie et société civile ; relations internationales ; culture.

Compte tenu de ses moyens, la fondation Bertelsmann est capable de mobiliser rapidement les meilleurs spécialistes de leur domaine, de leur octroyer de bonnes conditions de travail et, finalement, de sortir des travaux de réelle qualité. La fondation commence à travailler directement avec certains ministères et elle a déjà organisé plusieurs réflexions pour la Chancellerie. Enfin, au-delà de ses propres actions, elle finance largement – et donc oriente significativement – l'activité de nombreux organismes, tel le Centre pour la recherche en politique appliquée.

L'Allemagne étant un pays de grande tradition universitaire, de nombreux **départements** ou **laboratoires** produisent des études comportant une dimension prévisionnelle ou prospective. Nombreux sont également ceux qui répondent à des commandes gouvernementales et dont les travaux contribuent à orienter les décisions publiques. Parmi ceux dédiés aux sciences sociales et économiques, on retiendra :

- le **Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung** (MPfG, institut Max Planck pour l'étude des sociétés, www.mpi-fg-koeln.mpg.de). À la charnière de la théorie et de l'action publique, ses travaux sur l'organisation et la gouvernance des sociétés modernes sont réputés. Parmi les thèmes les plus orientés vers le futur, on notera : changements de rôles et de capacités des États face à l'intégration supranationale, imbrication des niveaux de gouvernement et prise de décision, négociation et coordination, politiques publiques et action collective, privatisation et dérégulation, autorités administratives indépendantes et « agencification », État et marchés, réseaux et hiérarchies, liens public-privé, légitimité et souveraineté, néo-corporatisme et groupes d'intérêts, etc. Ces problématiques sont

appliquées à des domaines divers mais tous choisis pour leur « modernité politico-administrative » : bien-être et santé, infrastructures techniques, transports, médias, énergie, gouvernance européenne, etc.

- le **Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung** (WZB, Centre berlinois de recherche en sciences sociales, www.wz-berlin.de). Il réunit 140 chercheurs qui travaillent sur les grandes évolutions des sociétés contemporaines : « axes de développement, problèmes d'adaptation et possibilités d'innovation des sociétés démocratiques modernes ». À travers des comparaisons internationales, l'accent est mis sur les capacités de pilotage et de régulation des institutions politiques et sociales. L'approche, toujours pluridisciplinaire, associe des sociologues, des politologues, des économistes et des juristes. Parmi les sujets récurrents, on retiendra : marché du travail, conditions de travail et organisations, emploi, technologie, changement social, institutions, marchés et développement des entreprises, etc.

Fédéralisme oblige, l'Allemagne comporte de nombreuses **sources publiques décentralisées de prospective**. Ces vingt dernières années, « l'imbrication des politiques » (politikverflechtung) et le « fédéralisme coopératif » ont renforcé les marchandages entre autorités centrales et régionales, ces dernières utilisant toutes les stratégies possibles pour décrocher le maximum de subventions : la réalisation de diagnostics territoriaux et d'études prospectives fait partie de ces stratégies. Ainsi, plusieurs **Länder** ont installé des commissions, généralistes ou thématiques, de concertation sociale :

- création d'une « boîte à idées » au Schleswig-Holstein ;
- commission « Economie 2000 » du Bade-Wurtemberg ;
- Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen : « commission sur l'avenir » créée en commun par la Bavière et la Saxe, politiquement proches, et qui voulaient montrer leur capacité à réformer les politiques économiques et sociales ;
- création par la Rhénanie du Nord-Westphalie d'un « secrétariat aux études du futur ».

Pour ce qui est du **niveau fédéral**, les grands ministères disposent de services, d'observatoires ou de conseils scientifiques susceptibles de piloter des études à caractère évaluatif, prospectif ou stratégique. Par exemple, le ministère de l'Économie comporte une « Direction de la politique économique » qui réalise des analyses et des prévisions. Il faut également citer les **Bundesinstitute** et les **Bundesanstalten**, très renommés, institutions d'expertise officielle intervenant dans différents champs de la gestion publique : agrément, homologation, labellisation, recherche, prévision, prospective, conseil, mais aussi réalisation de tâches exécutives pour le compte des ministères. Parmi les plus connus, on retiendra le Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung de Wiesbaden (questions démographiques, www.bib-demographie.de), le Bundesinstitut für Berufsbildung de Bonn (formation professionnelle, www.bibb.de), la Bundesanstalt für Arbeit (emploi, professions, travail, www.arbeitsamt.de).

Au niveau fédéral toujours, on citera – bien qu'il ait disparu – le **think-tank de la Chancellerie** piloté par Wolfgang Nowak. Conseiller et directeur de la stratégie auprès de G. Schröder jusqu'à sa réélection, ce dernier avait monté – en bien plus léger – un outil proche de la Strategy Unit anglaise. Ses idées sur l'ouverture du milieu politique à la société civile et aux cercles de réflexion ont contribué à moderniser la fonction de Chancelier.

Enfin, on n'oubliera pas les nombreux bureaux d'études qui peuvent travailler, sur commande, pour les pouvoirs publics :

- **Z. punkt agency for shaping the future** (www.z-punkt.de) ;
- **Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung** (www.izt.de) ;
- **Netzwerk Zukunft** (www.netzwerk-zukunft.de) ;
- **Zukunftsinstitut** (www.zukunftsinstitut.de) ;
- **Futur** (www.futur.de), soutenu par le ministère fédéral de l'éducation et de la recherche ;
- **Sekretariat für Zukunftsforschung** (SFZ, www.sfz.de).

*

En Allemagne, le registre dominant est celui de la prévision économique. Ce registre est tenu par de grands instituts attachés à la logique académique. La prospective sociétale est moins bien servie, moins reconnue aussi, et éclatée entre des acteurs de tailles et de statuts inégaux : l'impression dominante est celle d'un morcellement des moyens et d'une faible appétence pour les grandes synthèses par rapport aux travaux techniques spécialisés.

Un choix de lectures complémentaires :

Conseil des cinq Sages, *Twenty proposals for employment and growth*, rapport annuel 2002-03, chapitre 1 : www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/englisch/gutachten/eng_02.pdf.

Fondation Bertelsmann, M. Pröhl, C. Stern, A. Sliwka, M. Berner (eds.), *Quality and Standards, Growth and Change : International Network of innovative School Systems*, 2003.

Fondation Bertelsmann (ed.), *International Reform Monitor : Social Policy, Labour Market Policy, Industrial Relations*, 2003.

WZB, M-L. Djelic, S. Quack (eds.), *Globalization and Institutions : Redefining the Rules of the Economic Game*, Elgar, 2003.

WZB, O. Märker, M. Trénel, *Online-Mediation : Neue Medien in der Konfliktvermittlung – mit Beispielen aus Politik und Wirtschaft*, Sigma, 2003.

Une note de Z. punkt sur les tendances démographiques : www.z-punkt.de/download/z-paper06.pdf.

Un des derniers livres du MPIfG : W. Streeck, K. Yamamura (eds.), *The End of Diversity ? Prospects for German and Japanese Capitalism*, 2003.

Et un article sur les think-tanks allemands : www.publikation-deutschland.de/content/archiv/archiv-frz/00-03/art3.html

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. Paillès (stagiaire).

Pour contacter ALEPH :

Bruno Hérault :
bherault@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