

Prospective et décision publique en Belgique

Cette note ne cherche pas à répertorier tous les producteurs publics et privés de prospective en Belgique. Elle s'intéresse essentiellement aux organismes dont les travaux sont régulièrement utilisés par les décideurs politiques et administratifs. Partant des pouvoirs législatifs et exécutifs, nous avons voulu remonter le fil de leur inspiration et savoir quelles étaient leurs sources d'expertises et de raisonnements prospectifs. Les décideurs qui nous intéressent sont plutôt ceux qui, à Bruxelles, ont la responsabilité des politiques nationales. Leur position centrale les rend naturellement plus sensibles aux fonctions anticipatrices et stratégiques de l'État. Néanmoins, s'agissant d'un pays fédéral, on évoquera aussi des outils mobilisés par les autorités communautaires et régionales.

1. Les organismes publics à vocation nationale

Du fait de leur proximité géographique, linguistique et culturelle, la Belgique et la France ont en commun certains aspects de leur vie politique et administrative. Les similitudes sont très marquées au niveau des organismes centraux puisque la Belgique dispose d'équivalents du Commissariat général du Plan, de l'INSEE, du Conseil Économique et Social, etc.

Le Bureau fédéral du Plan (BfP, www.plan.be) est depuis 1994 la nouvelle appellation du Bureau du Plan (1970) lequel avait pour ancêtre le Bureau de programmation économique (1959). Le BfP est placé sous l'autorité conjointe du Premier ministre et du ministre de l'Économie. Il emploie 115 personnes, toutes catégories confondues. Son budget 2003 est de 9,4 millions d'euros, dont 8,3 millions venant de l'État et 1,1 million de commanditaires externes.

Le BfP est chargé :

- des prévisions macroéconomiques à court, moyen et long termes, qui servent entre autres à l'élaboration du budget fédéral ;
- de contribuer à l'évaluation de certaines politiques économiques et sociales ;
- d'analyses structurelles, principalement dans les domaines économique, social et environnemental, avec une perspective internationale marquée (benchmarking, marché européen) ;
- de la rédaction, tous les deux ans, du *Rapport fédéral sur le développement durable*.

Les activités du BfP sont menées au sein de deux départements :

- la direction générale : elle prend en charge les études qui nécessitent une approche globale, transversale, centrée sur les cohérences macroéconomiques. Elle compte 6 équipes : perspectives à court terme et conjoncture ; perspectives et analyses macroéconomiques à moyen terme ; modélisations nouvelles ; marché du travail ; finances publiques ; protection sociale, démographie et prospective ;
- la direction sectorielle compte elle trois pôles : études structurelles ; tableaux entrées / sorties ; développement durable.

Certains de ces domaines correspondent, chez nous, aux champs d'action du Commissariat général du Plan, d'autres étant plutôt confiés à l'INSEE, à la Direction du Budget, à la Direction de la Prévision ou à des cellules d'études des ministères. Les travaux du BfP sont principalement d'ordre économique ou para-économique. Quand des sujets à caractère social, technique ou culturel sont abordés, ils le sont pour leurs implications ou conséquences économiques. On relève une exception notable, le domaine des TIC, puisqu'un important programme a été lancé récemment avec une problématique ambitieuse : anticiper et mesurer les impacts des nouvelles technologies à la fois sur le développement économique, la cohésion sociale et l'organisation spatiale.

Le BfP s'est doté en 1998 d'une **Task Force Développement Durable** (TFDD). Elle a, entre autres, lancé et piloté une étude de prospective dont l'objectif affiché était de « caractériser les incertitudes dans les échanges entre le système écologique et le système social ». À l'horizon 2050, plusieurs questions étaient posées : quelles sortes d'inégalités seront considérées ou non comme tolérables dans la société de demain ? Quelles différences de richesse existeront et seront tolérées entre les pays développés ? Quel sera le niveau recherché de satisfaction des besoins individuels, pour chaque génération, et comment ces attentes seront-elles compatibles avec le point de vue environnemental ? Les principaux résultats de l'étude ont été intégrés dans le « rapport fédéral sur le développement durable » (www.plan.be/fr/news/presse/990826/press.htm).

Du côté du **Service Public Fédéral de la Chancellerie du Premier Ministre**¹ on remarque l'existence (et la place éminente) d'un « conseil stratégique », d'une « cellule stratégique » et d'une « cellule de coordination générale de la politique ». Ces unités réunissent des conseillers chargés de l'anticipation, de la coordination et de l'évaluation des politiques du Gouvernement, en priorité dans quatre domaines : socio-économie, relations internationales, communication externe, réforme des institutions.

Les ministères sectoriels commandent régulièrement des études prospectives ; elles sont majoritairement réalisées par des prestataires externes. Par exemple, le ministère de la Mobilité et des Transports a commandé un rapport sur « les aspects fiscaux, techniques et sociaux de la mobilité à l'horizon 2020 ». Le ministère de l'Économie a commandé des études sur « les TIC et la société de l'information ». Le ministère des Affaires scientifiques, techniques et culturelles a lancé un programme sur la « cohésion sociale » qui comporte un important volet prospectif.

Toujours au niveau fédéral, **le Conseil central de l'économie** (CCE, www.ccecrb.fgov.be) ressemble beaucoup à notre Conseil Économique et Social. Il doit « informer au mieux les pouvoirs publics sur toutes les questions économiques et sociales ». Le Conseil remplit deux missions essentielles : la première « d'expertise », qui s'exprime par des avis et des rapports ; ensuite une mission « d'organisation du dialogue entre les interlocuteurs sociaux ». Le Conseil s'est doté d'une commission prospective, sorte de forum au sein duquel les partenaires sociaux examinent les mutations de la société. Cette commission est pilotée par un comité où se retrouvent des membres qualifiés issus du monde académique, des représentants d'institutions (Banque nationale, BfP, Conseil national de la recherche scientifique).

Le Conseil Fédéral du Développement Durable (CFDD, www.belspo.be/frdocfdd/fr/prempag.htm), créé en 1997, est chargé de coordonner la politique fédérale de développement. Ses membres sont issus de divers groupes : producteurs d'énergie, scientifiques, organisations de coopération au développement, associations de consommateurs, de travailleurs et d'employeurs. Les représentants du Gouvernement fédéral, des Communautés et des Régions sont membres sans droit de vote.

Le CFDD donne des avis au Gouvernement sur la politique de développement durable. Ces avis sont souvent brefs : 10-20 pages. Une attention particulière est portée au respect des engagements internationaux de la Belgique, tels que l'Action 21, la Convention sur le climat et la Convention sur la diversité biologique (CNUED de Rio, juin 1992). Le CFDD comporte six groupes de travail permanents : énergie et climat, normes des produits, recherche scientifique, relations internationales, stratégies de durabilité, sensibilisation et communication. Le CFDD sert également de forum prospectif : il lui revient de favoriser le débat sur le développement durable en organisant des rencontres où experts, pouvoirs publics, représentants de la « société civile » et habitants ont la possibilité de dialoguer.

(1) www.belgium.be/eportal/ShowDoc/chancellery/imported_content/pdf/Organigramme_SPF_Chancellerie_du_Premier_Ministre.pdf?contentHome=entapp.BEA_personalization.eGovWebCache.DocumentManager.fr

2. Les autorités et organismes publics à vocation territoriale

La Belgique est découpée en Communautés linguistiques (flamande, francophone, germanophone) et en Régions administratives : Flandre, Wallonie, Bruxelles-capitale. Ces Régions disposent de compétences très étendues en matière de politiques économique, d'enseignement, d'infrastructures, d'agriculture, de santé publique, d'environnement, et même de commerce extérieur. Elles gèrent un peu plus de 40 % du budget national. Chaque Communauté et chaque Région dispose d'un Parlement, d'un Gouvernement et de services administratifs (sauf en Flandre où les institutions de la Communauté et de la Région sont confondues).

Sur le papier, les autorités locales susceptibles de faire de la prospective sont donc nombreuses. Dans les faits, la fédéralisation a plutôt eu tendance à exacerber les considérations d'ordre stratégique, voire de tactique politique, au détriment des fonctions de réflexion et d'anticipation. Nous avons passé en revue les activités des **cinq Parlements** et des **cinq Gouvernements** et, à part telle initiative ici ou là (en particulier du **Gouvernement wallon** <http://gov.wallonie.be>), ces institutions sont bien plus utilisatrices que productrices de prospective.

On trouve plus de « production » du côté des **Conseils économiques et sociaux régionaux** qui, comme chez nous, émettent des avis, produisent des rapports et représentent les acteurs de la « société civile », mais en poussant plus loin la « concertation sociale » et l'échange entre « interlocuteurs sociaux ». Autre différence avec la France, les CESR belges sont plus impliqués dans l'élaboration des politiques publiques et dans la production normative.

Le Conseil économique et social de la Région wallonne (www.cesrw.be) à travers ses commissions, comités et conseils, brasse de nombreux sujets de prospective sociétale : environnement, aménagement du territoire, protection du patrimoine, développement durable, déchets, eaux, agriculture et alimentation, droit d'auteur, transports publics, patrimoine, etc. En complément des avis et rapports, le CESRW développe des analyses croisant anticipation, évaluation et concertation stratégique. Une des plus récentes est **le Plan aéronautique wallon** (PAW, www.cesrw.be/activites/avis/aeronautique.htm) dont les objectifs sont clairs : « anticiper l'avenir », produire de l'expertise, définir des stratégies publiques, « encourager les responsables Wallons à investir dans le secteur aéronautique ». Ces objectifs s'inscrivent dans un programme économique et social plus global, comportant d'autres analyses prospectives pilotées par le CESRW : télécommunications, agro-alimentaire, environnement, logement, secteurs de pointe, etc.

Le Conseil Economique et Social de Flandre (SERV, www.serv.be) aborde, sous l'angle prospectif, les thèmes suivants : politique industrielle, développement régional, inégalités territoriales, infrastructures, marché du travail, enseignement, formation, environnement, transport, communications. Le SERV pilote directement ou indirectement un très grand nombre de commissions d'étude dont :

- **la Commission innovation et travail** : sortant d'une logique de diplôme et de qualification pour aller vers

une conception en termes de compétences, elle vise à dégager « les possibilités innovatrices qui résultent de changements d'organisation et du potentiel de ses employés ». Elle lie toujours ses projets de recherche à un secteur spécifique : chimie, automobile, textile, bâtiment, santé, administration publique, services professionnels, secteur bancaire, assurances, etc. ;

- la Commission des Ports Flamands : ses réflexions visent à définir une forte politique portuaire, à évaluer le présent, à produire des prévisions économiques, mais également à développer des scénarios prospectifs et systémiques ;
- la Commission de l'Économie et de l'Environnement qui se penche sur l'impact socio-économique des mesures de protection de l'environnement ;
- la Commission Profils Professionnels qui anticipe les compétences professionnelles et analyse certaines professions d'un point de vue prospectif.

3. Les outils privés à vocation nationale et internationale

On note en Belgique un certain essoufflement de la prospective publique et une tendance au développement de think-tanks privés ou semi-privés, à vocation nationale et internationale, dont les études sont utilisées par les pouvoirs locaux et fédéraux.

La Fondation Roi Baudouin (www.kbs-frb.be) a vu le jour en 1976. Elle se veut une « structure indépendante » qui « stimule des idées originales et lance de nouveaux projets ». Son budget pour 2002 était de 25 millions €. Sa légitimité institutionnelle lui permet de faire collaborer des acteurs fort différents et sa capacité d'influence des pouvoirs publics est évidente. La dimension prospective de certains de ses colloques et rapports est importante. Elle a également lancé un « Programme de prospective sociétale » appelé à se dérouler sur plusieurs années. Enfin elle monte des commissions et des « cercles d'experts » qui, après avoir étudié un problème public, formulent des recommandations de long terme. On évoquera entre autres :

- la Commission « Citoyen, Droit et Société » qui doit « définir les enjeux à venir dans la relation entre le citoyen, le droit et la société, à partir d'une analyse des évolutions en cours dans la société mais aussi des évolutions internes au système judiciaire » ;
- les travaux du Cercle Économique sur les NTIC : quel sera l'impact du développement d'Internet pour les citoyens, les entreprises, l'enseignement et les associations ? Comment la Belgique peut-elle jouer un rôle de premier plan dans la société de la connaissance ?
- la Commission « Vision prospective sur la criminalité » : où se situe la limite entre déviance et criminalité ? Quels sens donnerons-nous demain à ces concepts ?
- le travail sur les transformations du droit moderne : compte tenu de la crise actuelle de l'État-providence, quelles sont et seront les transformations du droit ? Trois scénarios sont envisagés, avec la mise en évidence des valeurs culturelles et des projets politiques qui les sous-tendent.

Le Centre for European Policy Studies (CEPS, www.ceps.be) a été fondé en 1983. Il s'agit d'un institut

privé de recherche en politiques publiques dont les travaux visent à offrir des réponses pragmatiques aux défis auxquels l'Europe est aujourd'hui confrontée. Les objectifs du CIPS sont de trois ordres : fournir aux décideurs des informations et des analyses sur les questions européennes ; contribuer au débat public sur l'évolution des institutions et des politiques ; créer un réseau international d'acteurs engagés dans le renforcement de l'intégration et de la coopération européennes. Ses recherches portent sur les questions économiques, politiques et sociales. Elles concernent divers domaines, dont la politique industrielle, les communications et l'information, l'énergie et les ressources naturelles, l'agriculture, l'environnement, la sécurité et la défense, les relations internationales et les études régionales. Cet institut est principalement financé par les cotisations de ses adhérents, des contributions d'institutions officielles (Commission européenne, autres institutions internationales et multilatérales, organismes nationaux), des subventions privées et des crédits de recherche appliquée.

Dans un tout autre genre, **le Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek** (VITO, www.vito.be) est incontournable. Cet institut indépendant conduit des recherches sur contrat pour des commanditaires publics et privés. Il développe des procédés et des produits innovants dans les domaines de l'énergie, de l'environnement et des matériaux. Il mène des réflexions prospectives sur les politiques scientifiques et technologiques. À ce titre, il a copiloté l'un des quatre foresights belges. Le point commun de tous ses travaux est leur sensibilité aux enjeux environnementaux et leur inscription dans une logique de « développement technologique durable ». Le VITO travaille surtout pour le Gouvernement fédéral, le Gouvernement flamand et la grande industrie. En 2001, 57 % de ses crédits venaient du public et 43 % de contrats de recherche et de service. Le VITO s'implique fréquemment dans les débats et les choix politiques, il contribue aux réflexions en amont comme en aval des décisions. Il est considéré comme un partenaire important des autorités flamandes.

4. Les outils privés à vocation régionale et territoriale

Le fédéralisme belge a contribué à stimuler les capacités d'expertise ancrées sur les territoires. Divers organismes existent, qui se proposent d'aider les décideurs locaux en utilisant la prospective comme véhicule de leur influence.

L'Institut Jules-Destrée (www.destree.org) est un centre d'étude qui privilégie la prospective et l'évaluation. Il bénéficie de soutiens financiers notamment de la Région wallonne, de la Communauté française Wallonie-Bruxelles et de municipalités. Il est un des think-tanks privilégiés des autorités wallonnes. Son souhait est de « contribuer à créer des dynamiques de responsabilisation collective » et d'offrir ses prestations à tous ceux qui (citoyens, chercheurs, entrepreneurs, décideurs, collectivités, pouvoirs publics) « veulent s'inscrire dans une logique de bonne gouvernance ». La prospective y est présentée comme une « démarche innovante » capable de tourner le dos à la « culture héritée », aux « pratiques de déclin », et de répondre aux « difficultés dont souffrent certains acteurs de la société wallonne » : ces orientations sont très liées à la crise économique, sociale et culturelle vécue par cette région.

La Société Wallonne de l'Évaluation et de la Prospective (www.prospeval.org), fondation d'intérêt public sans but lucratif, a été créée en avril 2000. Elle constitue un lieu de rencontre ouvert aux chercheurs, experts, utilisateurs et fournisseurs de la prospective (entreprises, administrations, universités, consultants, etc.). Elle se veut être l'interlocutrice, pour la Wallonie, des réseaux internationaux qui travaillent en ces domaines. Fortement soutenue par l'Institut Jules-Destrée, elle en adopte les orientations : « gouvernance régionale », exigence de « bonnes pratiques », contractualisation, animation du milieu professionnel, ouverture à la « société civile », recherche de « démocratie locale ». Ses missions sont ambitieuses : élever le niveau d'expertise en prospective, généraliser les procédures prospectives dans les institutions publiques et privées, associer la prospective au respect de règles éthiques et démocratiques.

5. Centres universitaires, laboratoires de recherche

De nombreux départements universitaires, dans toutes les disciplines, produisent des travaux sensibles à la prévision ou l'anticipation. Certains proposent même, à la différence de la France, des formations ou des cycles d'études résolument prospectifs.

Le Centre de Recherche et Prospective en droit social (www.ulb.ac.be/rech/inventaire/unites/ULB416.html), toujours de l'ULB, se concentre sur différents axes, dont « le droit à l'épanouissement de l'être humain dans le système social », « les métamorphoses du droit », « les mutations des conditions de travail », « la modernisation du cadre contractuel de la relation de travail » ou « le financement de l'inactivité humaine ».

Le Centre d'études du développement durable (www.ulb.ac.be/rech/inventaire/unites/ULB561.html), de l'Université Libre de Bruxelles, réalise des études multidisciplinaires relatives aux différents aspects des politiques d'environnement. Il traite de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques publiques, des scénarios et des futurs possibles, ainsi que du « contexte socio-économique, technique et philosophique du développement durable ».

Le Centre d'étude de l'opinion (CLEO, Université de Liège, www.cleo.ulg.ac.be), réalise des travaux de prospective et d'anticipation pour des commanditaires publics. Il vient de piloter la récente *Belgian federal foresight study* (2001, www.socioforesight.net). L'objectif de ce foresight était d'identifier « les initiatives capables de développer le potentiel d'activités R&D en Belgique », et ce en lien avec le « développement socio-économique », les « conditions de vie des populations » et le « management des compétences culturelles et éducatives ».

Le LENTIC (université de Liège, www.egss.ulg.ac.be/lentic) effectue des études sur les aspects économiques, organisationnels et stratégiques des processus d'innovation, en portant une attention spécifique aux technologies de l'information et de la communication. Il a piloté (2000) le foresight commandé par la région Wallonne. Très inspiré de la France, cet exercice a recherché les 40 technologies-clés à l'horizon 2005-2010.

De son côté, **l'Université catholique de Louvain** (www.ucl.ac.be) a managé (1998-2000) le *Research on foresight methodology* commandé par le Gouvernement flamand. Prenant en compte à la fois les niveaux macro, méso et micro, l'objectif était de développer un « cadre de référence méthodologique intégré » (analyse bibliométrique, Delphi, scénarios, entretiens d'experts, etc.) pour saisir les évolutions des sciences et des technologies.

*

En Belgique, les activités de prospective et d'anticipation sont assez développées. Un tour d'horizon, même rapide, fait ressortir de nombreux acteurs et organismes. Cette note ne retient que les plus importants : tous les services administratifs, think-tanks et laboratoires universitaires dont les productions sont irrégulières ou limitées n'y figurent pas. Outre les nombreux points communs avec la France, au niveau central (BfP, CCE) comme au niveau territorial (CESR), on notera que la prospective belge, plutôt pragmatique, reste liée à la concertation sociale, et que la fédéralisation croissante du pays lui ouvre des espaces d'intervention en même temps qu'elle lui ferme certains registres d'expression.

Lectures complémentaires :

Bureau fédéral du Plan, *Perspectives financières de la sécurité sociale 2000-2050*, 2002, www.plan.be/fr/pub/pp/pp091/pp091fr.pdf

Bureau fédéral du Plan, *Un pas vers un développement durable ?*, rapport fédéral, 2002, www.plan.be/fr/pub/other/opsdrep03/opsdrep03fr.pdf

Bureau fédéral du Plan, *Perspectives économiques 2003-2008*, www.plan.be/fr/pub/ecofor/ef20032008/ef20032008fr.pdf

Fondation Roi Baudouin, Cartuyvels Y., Ost F., *Crise du lien social et crise du temps juridique*, 1998, www.kbs-frb.be/files/db/fr/pub%5f0938%5fcrise%5fdu%5flien%5fsocial%5fet%5fcrise%5fdu%5ftemps%5fjuridique.pdf

CEPS, M. Emerson, N. Tocci, *The Rubik Cube of the Wider Middle East*, février 2003.

Institut Jules Destrée, *Évaluation, prospective et développement régional*, 2001, www.wallonie-en-ligne.net/wallonie-evenements/evaluation_prospective-2000-03.htm

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

Pour contacter ALEPH :

Bruno Héroult :
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