

Les ressources prospectives de la décision publique au Royaume-Uni

Contrairement aux idées reçues, le « marché » de la prospective britannique est relativement plus réduit – du côté de l'offre comme de la demande – que celui des USA, de la Finlande ou du Japon.

De la fin de la guerre au milieu des années 80, le Royaume-Uni a bénéficié d'activités prospectives fortement ancrées dans le secteur public. Comme dans d'autres pays, le déclin des dispositifs de planification concertée s'est traduit par un affaiblissement des capacités d'anticipation et de synthèse au niveau de l'État central. Cette tendance générale a été accentuée par la « révolution conservatrice » et s'est traduite en 1989 par la suppression du **NEDO** (organisme d'étude de l'ancien National Economic Development Council, équivalent du CGP). Le Royaume-Uni n'a plus aujourd'hui d'autorité ou de dispositif intégrés de prospective. Pour qualifier cette situation, certains parlent de « désinstitutionnalisation », un renouveau étant seulement observable du côté des foresights technologiques.

Comme en France, la diffusion des capacités prospectives au sein de l'appareil d'État s'est traduite par un essaimage dans les agences publiques, les ministères et leurs services d'études. Le cloisonnement et la juxtaposition des unités y sont cependant moins marqués que chez nous. Autre différence, le renforcement significatif du pouvoir exécutif sous Tony Blair, associé à une ferme volonté de réforme du service public, a débouché sur une réorganisation des fonctions centrales d'expertise : son volontarisme politique nécessitait la création, l'animation puis la coordination d'outils entièrement dédiés à son projet.

Depuis 20 ans, on note une modification sensible des fonctions réflexives de l'État britannique : les enjeux de planification et d'aménagement ont cédé la place aux questions de prospective sociale lesquelles sont maintenant remplacées par des débats sur l'action publique, ses moyens et son évaluation. L'anticipation et le souci du futur s'effacent devant les questions de stratégie, de « design institutionnel », d'organisation et de pilotage des réformes.

Cette évolution a des explications qui sont spécifiques au Royaume-Uni : recentralisation du système politique, prégnance du *new public management* (NPM)¹ et des « bonnes pratiques », crise des services publics, programme électoral radical de Blair, etc. D'autres raisons sont plus internationales : évolution du contenu des politiques sociales, limitation des finances publiques, transformation des modes d'action des administrations, etc.

C'est le **Cabinet Office** (www.cabinet-office.gov.uk) qui est au cœur de cette recomposition stratégique. La logique qui prévaut à sa composition et à son fonctionnement est très politique. Il réunit toutes les fonctions sensibles en matière de pilotage du gouvernement, de réforme des services publics et d'exercice du pouvoir personnel du Premier ministre : sécurité et renseignement, communication, protocole, fonction européenne, expertise socio-politique, lien avec les autres ministères, moyens administratifs, etc.

Pour aller vite, on peut dire qu'il regrouperait, en France, une bonne part du ministère de la Fonction publique, une partie du cabinet du PM, le SGG, le SGCI, le SGDN, le SIG, le CGP et les composantes des administrations de mission (DATAR, DIV, etc.) concernées par la réforme de l'État. Le Cabinet Office est une structure de modernisation et de régulation publique, à l'interface des choix politiques et des moyens administratifs, qui distille des enjeux de gouvernement en pratiquant l'analyse stratégique. Pour reprendre les formules anglaises, il rassemble des unités qui concourent à « l'innovation publique », à la « conduite du changement », au « management des compétences et des affaires gouvernementales », à la « protection du pays contre les crises et ruptures ».

(1) Le NPM est apparu dans les pays anglo-saxons au début des années 80, au moment où *Reaganomics* et thatchérisme imposaient, en réponse à la crise financière et de légitimité des États-providence, un retour aux valeurs du libéralisme économique, à l'entreprise privée comme modèle d'organisation humaine et au marché comme mécanisme de régulation des sociétés complexes.

Le **Delivery and Reform Group** est, des deux pôles du Cabinet Office, celui qui nous intéresse le plus. Il identifie les défis stratégiques et les problèmes relevant de l'action des pouvoirs publics, il contribue (indirectement) à l'évaluation de certaines politiques, assiste le gouvernement dans ses projets de réforme institutionnelle et de rénovation du service public (*Delivery and Reform Programme*). Il est composé de plusieurs « unités » fonctionnant selon une logique de mission.

La **Delivery Unit** (DU) a été créée en juin 2001 pour aider le gouvernement à définir ses priorités, en particulier en matière d'éducation, de santé, de délinquance et de transport. Elle a hérité en 2002 de nouvelles compétences (partagées avec le ministère des Finances) de définition et de contrôle des « règles fiscales » et « cibles budgétaires ». La DU est chargée : d'évaluer en temps réel le respect du plan de réforme des services publics, de conseiller et d'aider les ministères en cas de problèmes, de faire l'inventaire des actions menées, de les comparer aux engagements et indicateurs préalables, de stimuler les capacités d'innovation. La DU est constituée de 40 personnes, de haut niveau, venant du public et du privé. Elle s'appuie sur un réseau de correspondants connaissant bien le fonctionnement des secteurs public, privé et associatif. (Par certains côtés, elle pourrait être l'équivalent, en France, d'une délégation chargée de suivre les traductions budgétaires de la LOLF ministère par ministère).

L'**Office of Public Services Reform** (www.number-10.gov.uk/output/page249.asp) a été créé en 2001 pour aider le gouvernement dans ses projets de modernisation des services publics. Cette unité comporte trois « groupes de travail » : administration, « renouvellement de l'administration locale », services publics. Ses fonctions consistent à conseiller le Premier ministre, à aider les ministères à élaborer leurs projets, à analyser le fonctionnement des structures en place ainsi que les « compétences des acteurs ». Elle travaille aussi sur les conditions de généralisation des expérimentations, elle met au point des « standards nationaux » et des « critères de qualité », elle imagine des stratégies de changement en concertation avec les partenaires sociaux, elle diffuse des procédures incitatives au sein de l'administration locale, elle encourage la « délégation de responsabilités aux fonctionnaires de terrain ». Elle regroupe 30 personnes issues de l'administration mais aussi des secteurs public, privé et associatif.

Le **Corporate Development Group** (CDG, www.cabinet-office.gov.uk/civilservice/), unité de 200 personnes, réfléchit aux questions de recrutement, formation, ressources humaines, gestion prévisionnelle des compétences, management, et plus généralement aux conditions et facteurs organisationnels de la réussite des projets de réforme. Elle est focalisée sur la mise en œuvre du changement, sur « l'apprentissage des méthodes de travail en commun », sur « l'innovation par l'action collective » et le benchmarking. Elle s'est donnée 5 ans pour arriver à des résultats tangibles en termes de compétences, de flexibilité, de qualité de services apportés aux clients. Le CDG est responsable du **Centre for Management and Policy Studies** (CMPS, www.cmeps.gov.uk), principal organisme de formation des cadres dirigeants des ministères.

La **Strategy Unit** (SU, www.pm.gov.uk/output/page77.asp) est la plus importante car la plus proche des missions du

Commissariat général du Plan. La SU a été créée en juillet 2002 par regroupement de trois organismes antérieurs (dont la Performance and Innovation Unit, PIU, qui était née en 1998). En fait, la SU prolonge, en les accentuant, les méthodes de travail qui ont fait le succès de la PIU.

Dans l'esprit de ses créateurs, la SU doit être le « creuset de la pensée stratégique du gouvernement ». Elle remplit quatre fonctions principales :

- passer en revue les orientations stratégiques de long terme des grandes politiques publiques ;
- réaliser des études sur des problèmes publics transversaux ;
- piloter des audits stratégiques à visée évaluative ;
- travailler avec les ministères pour diffuser la pensée stratégique et améliorer l'élaboration des politiques publiques.

L'argumentation des Britanniques consiste à dire que leur SU est une « voie médiane » entre les pays qui ont choisi de confier la stratégie politique à des « équipes de fonctionnaires directement sous les ordres du Premier ministre », et d'autres pays, comme la France, qui complètent les capacités réflexives des ministères par « des think-tanks tels le CGP et le CAE ». Selon eux, la SU reprend « ce qu'il y a de mieux dans chacun de ces deux modèles », et ceci lui permet d'être « bien en phase, au jour le jour, avec les autres composantes du gouvernement ». Pour ce faire, la SU :

- travaille en temps variable, souvent relativement limité (mais parfois plus long pour analyser des problèmes complexes) ;
- est composée à parité de fonctionnaires et de non-fonctionnaires ;
- avance selon une logique de projet, avec un « team leader » par groupe de travail ;
- est attachée à la rigueur analytique (statistiques, relations causales, preuves objectives, comparaisons avec l'étranger) ;
- s'attache à proposer des solutions pragmatiques et contrôlables : indicateurs d'évaluation, calendriers de mise en œuvre, choix de procédures pour observer les résultats ;
- cherche à sortir des sentiers battus, parie sur la créativité et la liberté d'interprétation ;
- comporte une **Strategic Futures team**, plus spécialement chargée de la prospective, qui utilise diverses méthodes : modelling, forecasting, scénarios, etc. ;
- travaille le plus souvent en collaboration avec plusieurs ministères sectoriels, pour qu'ils « légitiment la démarche d'étude » et lui donnent une « forte signification politique » ;
- inclut des fonctionnaires des ministères concernés par l'élaboration des stratégies et par leur future mise en œuvre ;
- fait de la concertation (au sens anglais du terme) avec les parties prenantes internes et externes au gouvernement ;
- travaille fréquemment avec des cabinets et bureaux d'étude privés ;
- produit des notes et des rapports dont la rédaction est pensée en lien étroit avec l'amont et l'aval de la décision politique.

La SU est dirigée par Geoff Mulgan, personnalité unanimement considérée pour ses compétences et sa hauteur de vue, auparavant responsable de la PIU, et qui vient du think-tank indépendant **DEMOS** (www.demos.co.uk).

Mulgan travaille en lien direct avec Tony Blair et ses proches collaborateurs². Il est secondé par 7 « managers ». La SU comporte de 80 à 100 personnes selon les projets et l'activité du moment. Ces personnes viennent d'horizons très divers : ministères, corps d'inspection, agences de développement, associations, « société civile », universités, think-tanks et fondations, administrations étrangères, mais aussi entreprises privées : Ford, Glaxo, KPMG, McKinsey, etc.

Les productions de la SU couvrent un très large champ. On peut en distinguer trois catégories :

- **des travaux thématiques** : e-commerce, politique rurale, avenir de la Poste, adoption, délinquance financière, politique commerciale, migrations, énergie, santé, drogues et toxicomanies, alcoolisme, force de travail, minorités ethniques, sports, risques, réseaux électroniques, charité et minima sociaux, protection de l'enfance, productivité, inégalités sociales, « Londres et sa place comme capitale nationale et internationale », etc. ;
- **des études focalisées sur la gestion publique** : transformation et avenir du gouvernement central, « mobilisation des compétences gouvernementales », renforcement des pouvoirs territoriaux, « ancrage des politiques gouvernementales sur les territoires », « méthodes et modèles de modernisation de la gestion publique », fonctionnement de l'administration, etc. ;
- **des études courtes et synthétiques**, sorte de notes d'orientation sur des sujets généraux : mobilité sociale, capital social, mobilité géographique, « bien public et bien-être », population active, cohésion sociale, etc.

Les productions de la SU ont souvent des impacts directs significatifs. Elles sont d'ailleurs pensées et rédigées en fonction de l'anticipation de ces impacts : il s'agit bien de développer des réflexions qui ont vocation à se traduire en actions publiques. Parmi les débouchés fréquents cités par la SU elle-même, on retiendra : la création de nouvelles agences, la refonte d'organisations, l'augmentation et la réaffectation de budgets, la production de nouvelles normes ou législations, le lancement d'expérimentations, le changement d'attitudes face à certains problèmes, la diffusion d'idées nouvelles, etc.

Pour terminer sur le Delivery and Reform Group, on dira que :

- les unités qui le composent ont des caractéristiques intéressantes, mais elles ne sont pas révolutionnaires dans leurs modes de saisine, de fonctionnement et de production des résultats. La vraie différence est dans leur positionnement, ni seulement administratif, ni complètement politique, mais les deux à la fois. Elles sont idéalement placées dans le processus gouvernemental pour que leurs travaux soient attendus, légitimes dans leurs résultats et utiles par leurs effets ;
- ces unités travaillent sous pression politique, en phase avec le calendrier gouvernemental. Elles fonctionnent avec empathie et savent que le trajet est souvent plus important que le projet. Elles raisonnent plus sur les fonctions que sur les structures, plus sur les objectifs que sur les moyens, plus sur les missions souhaitables que sur les ressources disponibles ;

(2) G. Mulgan vient d'être nommé *Head of Policy* au 10 Downing Street.

- ces unités, plutôt légères, peuvent être facilement adaptées en fonction des besoins du pouvoir politique. De fait, leurs frontières et leurs fonctions changent assez fréquemment, sans avoir à engager de grandes et douloureuses réformes institutionnelles ;
- elles sont constituées de personnes d'origines diverses, sans trop s'embarrasser de considérations d'ordres statutaire, financier ou corporatif. Elles se rapprochent du fonctionnement de centres de ressources, elles parient sur le croisement des savoirs et l'apprentissage collectif ;
- elles associent fortement, dans leurs réflexions, « évaluation », « anticipation » et « méthode ». D'ailleurs, du côté du Delivery and Reform Group, ce sont là des notions considérées comme utiles à condition d'être dépassées : le regard stratégique est toujours à la fois prospectif et rétrospectif car il balise un chemin à travers le temps.

Nous avons largement développé les remarques relatives aux organismes proches du gouvernement car ils sont les plus intéressants à comparer au Commissariat général du Plan et aux autres institutions françaises. Mais en fait, au Royaume-Uni, la majeure partie des réflexions prospectives est menée par des organismes indépendants. Une première catégorie est constituée par les **universités**.

Deux laboratoires sont particulièrement réputés :

- le **SPRU** (Science Policy Research Unit, www.sussex.ac.uk/spru), de l'université du Sussex, travaille sur la place de la science, de la technologie et de l'innovation dans la société et sur leurs impacts économiques, sociaux et environnementaux. Constitué de 40 chercheurs, dans des disciplines variées, le SPRU privilégie trois axes : nouvelles technologies et innovations industrielles ; globalisation du monde et systèmes scientifiques ; marchés, gouvernance et développement durable. Il réalise des études pour les plus grands commanditaires publics et privés, britanniques et étrangers ;
- le **PREST** (Policy Research in Engineering, Science & Technology, <http://les.man.ac.uk/PREST>) de l'université de Manchester, créé en 1977, spécialisé en « politique et stratégie scientifique et technologique ». Ses domaines de prédilection sont : management des innovations technologiques ; politiques scientifiques et techniques ; évaluation des politiques de recherche ; prospective et foresight.

Une seconde catégorie d'acteurs indépendants comprend les **fondations** et **instituts**. On retiendra entre autres :

- le **Royal Institute of International Affairs** (www.riia.org) ;
- le **Centre for Policy Studies** (CPS, www.cps.org.uk) ;
- l'**Institute for Employment Studies** (aussi connu sous le nom d'**Institute of Manpower Studies**, www.employment-studies.co.uk) ;
- le **National Institute of Economic and Social Research** (NIESR, www.niesr.ac.uk).

Enfin, une troisième catégorie comprend les **bureaux d'études** et **consultants privés**, dont :

- **Applied Futures** (www.exploit-the-future.com) ;
- **Association for Strategic Planning** (www.strategyplus.org) ;
- **Centre for Future Studies** (www.futurestudies.co.uk) ;
- **The Future Foundation** (www.futurefoundation.net).

*

L'offre britannique de prospective est assez fragmentée et en grande partie financée sur contrats privés. Cette situation présente des aspects positifs, telles la diversité des sujets traités, la variété des méthodes utilisées, l'orientation pragmatique des travaux qui doivent déboucher sur des résultats opérationnels. Elle comporte aussi des inconvénients : discontinuité des études et des programmes, difficultés pour réaliser des synthèses d'ensemble, etc. Cette fragmentation ne peut être jugulée par les pouvoirs institutionnels, surtout quand les transformations de la gestion publique entraînent un effort accru de prospective à l'échelon territorial, et quand les administrations londoniennes préfèrent se tourner vers le management public.

La **Strategy Unit** est néanmoins un organisme dont les productions et le fonctionnement sont très intéressants à suivre. Ses qualités apparaissent sur divers plans : positionnement institutionnel, proximité du Premier ministre, inscription dans le processus gouvernemental, ouverture au privé, compétences des personnels, méthodes de travail, variété des thèmes traités, débouchés pratiques des recommandations, légitimité politique, capacités d'innovation, liberté de parole, diversité des productions, etc. De plus, l'accent mis sur la stratégie permet de dépasser les découpages habituels entre « évaluation », « concertation », « prévision », « prospective » et « conseil » : tous ces aspects sont fondus dans un raisonnement global mis au service d'un projet politique. Autant de raisons qui font de la SU une source d'inspiration – parmi d'autres – au moment, chez nous, de réfléchir à « l'État-stratège » et à ses fonctions prospectives.

Voici un choix de publications récentes de la Strategy Unit, toutes en ligne sur son site :

Weighing up the Costs and Benefits of GM Crops, juillet 2003. www.number-10.gov.uk/su/gm/index.htm

Ethnic Minorities and the Labour Market, mars 2003. www.number-10.gov.uk/su/ethnic%20minorities/report/index.htm

Game Plan: a strategy for delivering Government's sport and physical activity objectives, décembre 2002. www.number-10.gov.uk/su/sport/report/01.htm

Electronic Networks : Challenges for the Next Decade, décembre 2002. www.number-10.gov.uk/su/en /00.htm

Waste not, Want not - A strategy for tackling the waste problem in England, novembre 2002. www.number-10.gov.uk/su/waste/report/01.html

Risk : Improving government's capability to handle risk and uncertainty, novembre 2002. www.number-10.gov.uk/su/risk/report/01.htm

In Demand : Adult skills in the 21st century, novembre 2002. www.number-10.gov.uk/su/wfd /1/report/index.html

Delivering for Children and Families, novembre 2002. www.number-10.gov.uk/su/childcare/index.htm

Quelques publications récentes du SPRU :

Aldo Geuna, Ammon Salter, W. Edward Steinmueller, *Science and Innovation : Rethinking the Rationales for Funding and Governance*, Elgar, 2003.

Frans Berkhout, Melissa Leach, Ian Scoones, *Negotiating Environmental Change : New Perspectives from Social Science*, Elgar, 2003.

Michele Javary, *The Economics of Power, Knowledge and Time*, Elgar, 2002.

Carlota Perez, *Technological Revolutions and Financial Capital : the Dynamics of Bubbles and Golden Ages*, Elgar, 2002.

Rapport d'activité 2000-01 (années plus récentes non disponibles) : www.sussex.ac.uk/spru/publications/annualreport/2000/ar2000.pdf

Quelques publications récentes du PREST :

PREST, CSI-École des Mines, CSIC-SPRITE, *A comparative study of public, semi-public and recently-privatised research centres in Europe*, avril 2003.

PREST, Louis Lengrand & Associés, ANRT, *Innovation Tomorrow : Innovation policy and the regulatory framework-making innovation an integral part of the broader structural agenda*, 2002.

M. Keenan, I. Miles (PREST), J. Gavigan, F. Scapolo (IPT), F. Farhi, D. Lecoq (CM International), M. Capriati, T. Di Bartolomeo (Sviluppo Italia), *A Practical Guide to Regional Foresight*, décembre 2001.

Steven Glynn, Kieron Flanagan, Michael Keenan, *Science and Governance : Describing and typifying the scientific advice structure in the policy-making process - a multi-national study*, juillet 2001.

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 (assistantes), B. Paillès (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