

Prospective et décision publique en Suède ¹

La Suède est une monarchie constitutionnelle dotée d'un système gouvernemental parlementaire. Le gouvernement agit à travers des corps administratifs centralisés relayés par des unités locales (21 comtés et 290 communes).

L'administration suédoise se caractérise par sa division en ministères (une dizaine) et en agences ou bureaux. Les ministères sont de petite taille ; ils comptent au total environ 4 500 employés. Il existe un grand nombre de petites institutions qui rendent compte directement au gouvernement : comités, commissions, conseils, délégations, instituts de recherche, institutions culturelles, etc. Les administrations publiques sont indépendantes ; elles agissent de manière autonome mais se conforment aux directives fournies par le gouvernement dans des lettres de réglementation.

La prospective apparaît en Suède dès après la Seconde Guerre mondiale ; elle est conduite par des agences sectorielles (par exemple, la Société suédoise pour la planification urbaine et rurale a été créée en 1947). À partir des années 1970, les travaux de prospective se sont multipliés.

1. Les acteurs de la prospective

Les travaux de prospective sont conduits essentiellement au niveau central mais également aux niveaux régional et municipal. Ils se caractérisent fréquemment par un partenariat public-privé, les grandes entreprises étant souvent dotées d'un département actif de prospective.

(1) Cette note repose sur une série d'entretiens réalisés en Suède en décembre 2003. Les personnalités rencontrées étaient Elisabeth Backteman et Björn Andersson, conseillers auprès du Premier ministre, Assar Lindbeck, professeur d'économie à l'université de Stockholm et président de la Commission sur l'avenir de la Suède (1992-1993), Enrico Deiacco, directeur de SISTER et membre du comité de pilotage du premier foresight technologique (1999-2000), Joakim Palme, directeur de l'Institut pour les études sur le futur, Tibor Hottovy, ancien chercheur à l'Institut suédois pour la recherche sur l'urbanisme. Le Plan, et en particulier ALEPH, tiennent à les remercier chaleureusement pour leur accueil et la richesse des entretiens.

Les acteurs de la prospective sont nombreux et variés et travaillent en interaction. Quelques-uns parmi les plus importants, au niveau national, sont présentés ci-après, en commençant par les institutions les plus proches du pouvoir décisionnel.

Au-delà des **cellules de planification et de prospective de certains ministères, les agences gouvernementales** qui ont en charge l'expertise dans un domaine donné intègrent fréquemment une dimension prospective à leurs travaux. C'est le cas, par exemple, de l'Institut national pour les conditions de travail, qui dépend du ministère de l'Industrie, de l'Emploi et des Communications ou du Bureau national de l'habitat, de la construction et de l'urbanisme qui dépend du ministère de l'Environnement).

Il est courant que le gouvernement nomme une **commission d'enquête** chargée de procéder à une étude approfondie d'un dossier pour proposer ensuite des modifications de la loi ou des réformes (voir encadré 2 sur la Commission Lindbeck). Cet examen peut être confié à une seule personne, mais en général, une commission d'enquête comprend, en plus de son président, des membres des partis politiques représentés au Parlement ainsi que des représentants de divers organismes et des experts du monde de la recherche. La discussion des rapports des commissions avec des agences et des organismes privés constitue un élément essentiel de la pratique administrative suédoise.

L'Institut pour les études sur les futurs (Framtidsstudier) (voir encadré 1) a été créé en 1987 pour remplacer le Secrétariat pour les études sur les futurs, créé en 1973, d'abord placé sous l'autorité du Premier ministre puis sous celle du Conseil suédois pour la planification et la coordination de la recherche. Il s'agit aujourd'hui d'un institut indépendant, rattaché au ministère de l'Éducation et de la Recherche, qui traite des évolutions de la société.

Les syndicats, les partis politiques, les organismes professionnels, les ONG et autres associations sont très impliqués dans la réflexion politique et le débat public en Suède. Ils participent aux réflexions prospectives au travers de leur implication dans les commissions d'enquête ou, de façon autonome, en proposant leurs propres analyses.

Les chercheurs sont parties prenantes du processus de décision publique au travers de leur expertise mobilisée à la fois pour le diagnostic, l'évaluation et la prospective. Ils participent aux travaux prospectifs des commissions d'enquête ou des agences gouvernementales. Par ailleurs, ils sont largement impliqués dans les *foresights* scientifiques et technologiques qui sont initiés par les académies des sciences et les conseils de recherche (voir encadré 3).

Encadré 1 : L'Institut pour les études sur les futurs (Framtidsstudier)

Sa mission est de réaliser des études à long terme pour stimuler une discussion large et ouverte sur les menaces et les opportunités associées au développement de la société. Aujourd'hui fondation de recherche indépendante, l'Institut est financé par le ministère de l'Éducation et de la Recherche à hauteur de 75 % (1,8 million d'euros) et par d'autres fonds publics et privés pour des projets spécifiques (conseils de recherche, entreprises, syndicats, Union européenne, etc.).

L'Institut emploie environ 25 chercheurs (historiens, économistes, sociologues, démographes et géographes) qui ont fréquemment une activité de recherche et d'enseignement à l'université ce qui facilite les coopérations avec d'autres départements de recherche.

Le programme de recherche, écrit par le directeur et approuvé par le Bureau,² détermine les recrutements. Il couvre 4 à 6 ans. Le programme courant (2000-2004) « Construire le futur : démographie et démocratie au XXI^e siècle » couvre 3 grands thèmes :

- relations locales dans l'économie globale,
- système de protection sociale, pouvoir et citoyenneté,
- démographie et transformations sociales.

Le très long terme est une spécificité des travaux de l'Institut. Les travaux historiques ou démographiques peuvent être menés dans le cadre d'un horizon de 50 à 100 ans (travaux sur la place des femmes dans la société, le travail des enfants, les conséquences du vieillissement, etc.) même si les horizons temporels peuvent être plus courts (10 à 30 ans).

Les méthodes prospectives adoptées sont diverses : scénarios, outils quantitatifs (économétrie, simulation, modélisation) quand les travaux se fondent sur des séries socio-économiques longues, approches qualitatives quand il s'agit de détecter les changements dans les comportements sociaux (mobilité, famille, etc.).

Les produits de l'Institut sont de nature très variée : articles dans des revues académiques, dossiers destinés aux décideurs (gouvernement, syndicats, diverses organisations participant au débat public), conférences réunissant des chercheurs et/ou des décideurs. Les chercheurs sont encouragés à s'adresser à une audience plus large, notamment sous forme d'articles dans la presse, d'interviews, etc.

(2) Ses membres sont désignés par le gouvernement. Le Bureau actuel est composé de 9 personnes (1 parlementaire, 2 chefs d'entreprise, 1 expert d'un syndicat, 1 journaliste, 1 écrivain, des chercheurs).

2. Des relations marquées par l'indépendance

La relation entre prospective et décision publique en Suède est multiforme. Elle peut être directe dans le cas des commissions d'enquête. Celles-ci sont officiellement mises en place par le gouvernement et leurs résultats sont directement mobilisés lors de l'élaboration des politiques publiques.

En dehors des commissions, les études prospectives ne résultent généralement pas d'une commande du gouvernement, même si ce dernier peut apporter son soutien à certaines initiatives (financement, légitimité). Ainsi, l'idée du premier foresight technologique a émergé au sein de l'Académie royale des sciences de l'ingénieur. Toutefois, les concepteurs du projet ne l'auraient pas lancé sans le soutien du gouvernement, qui garantissait que les résultats de l'exercice seraient mobilisés par les pouvoirs publics.

Les relations avec le gouvernement ou avec le Parlement se concentrent dans la phase de communication des résultats des travaux et le gouvernement n'a pas d'influence sur la conduite des projets et les thèmes de réflexion retenus. De même, il existe une division du travail assez nette entre la réflexion prospective d'une part, qui consiste à identifier les facteurs de changement et les défis futurs (et pour lequel les experts sont fortement mobilisés), et le travail d'élaboration des politiques publiques d'autre part, conduit au sein du gouvernement et des ministères.

Ainsi, la relation entre prospective et décision publique est marquée par **le principe d'indépendance**. Ce principe est à l'origine du changement de statut, au cours des années 1980, du Secrétariat pour les études à long terme, placé sous l'autorité directe du Premier ministre, qui est devenu l'Institut pour les études sur les futurs (fondation de recherche indépendante). Selon Joakim Palme, directeur de l'Institut, cette évolution a été motivée par le principe d'indépendance politique et par la nécessité de contrecarrer une orientation trop technocratique des analyses prospectives dans les années 1970. La commission Lindbeck constitue une autre illustration de la force du principe d'indépendance de l'expertise en Suède. En effet, si la Commission a été mise en place par le gouvernement, Assar Lindbeck, son président, a été en mesure d'exiger et d'obtenir une totale liberté dans le choix des experts, la méthode de travail, les thèmes traités et les conclusions. En outre, le gouvernement n'a pris connaissance des conclusions du rapport que le jour de la conférence de presse.

D'une façon générale, il semble que la relation d'indépendance entre la prospective (et plus largement l'expertise) et la décision publique soit plutôt vertueuse en ce qu'elle ne fait pas obstacle aux interactions. Les chercheurs, s'ils sont attachés à leur indépendance, désirent être entendus par les pouvoirs publics (l'expertise est clairement inscrite dans leurs missions) et, à cette fin, doivent se saisir des questions de l'agenda politique. Les pouvoirs publics, de leur côté, ont besoin de l'expertise des chercheurs pour concevoir les politiques publiques. La cohérence d'ensemble est, en outre, renforcée par le fait que les chercheurs et les décideurs sont formés dans les mêmes universités.

Encadré 2 : La Commission Lindbeck sur l'avenir de la Suède

En décembre 1992, au plus profond d'une crise économique brutale et sans précédent en Suède, le gouvernement demande à Assar Lindbeck, économiste de renommée internationale, de présider une commission d'enquête. Celle-ci a reçu pour mission d'analyser les causes de la crise et de proposer des solutions pour en sortir.

La Commission est composée de 7 chercheurs (un sociologue, un politologue et cinq économistes dont un Norvégien et un Danois) choisis par Assar Lindbeck. Elle travaille sur la base d'études commandées à des chercheurs et d'auditions d'experts des partis politiques, des syndicats et de certaines agences gouvernementales. Le travail commence le 1^{er} décembre 1992 et le rapport « Turning Sweden around » est publié trois mois après, au début de mars 1993.

La méthode utilisée par la Commission Lindbeck consiste en la réalisation d'un diagnostic, sur la base duquel sont faites des recommandations. L'objectif est de proposer des règles économiques qui soient saines, quel que soit l'environnement économique auquel sera confronté la Suède à l'avenir.

La commission Lindbeck a connu un succès retentissant. Les 17 séries de recommandations du rapport ont été suivies d'effets sous forme de propositions de réformes par le gouvernement au Parlement. Plus d'une centaine de journalistes de la presse, de la radio et de la télévision ont assisté à la conférence de presse. Les médias ont couvert l'événement pendant plusieurs semaines et une série de cinq émissions de télévision a été l'occasion d'une présentation des conclusions du rapport au grand public. Le rapport a été vendu à 10 000 exemplaires. Au-delà des chercheurs, des étudiants et du monde politique et administratif, le rapport a donc touché un large public.

3. La prospective : un outil de conception des politiques publiques

L'indépendance entre prospective et décision publique se traduit par des relations le plus souvent indirectes et informelles. Ces relations ont néanmoins un impact réel, la prospective étant un véritable instrument de politique publique en Suède. À cet égard, elle remplit essentiellement trois objectifs :

- 1) Les analyses prospectives contribuent au débat public et à la sensibilisation des Suédois aux défis à venir.
- 2) La prospective est une méthode fréquemment mobilisée à l'occasion des concertations qui précèdent les grandes réformes de la société.
- 3) La prospective, au travers, en particulier, des foresights technologiques et scientifiques, est un outil de définition des priorités stratégiques.

Sensibilisation et participation au débat public

Les analyses prospectives, quels que soient leurs auteurs et leurs commanditaires, contribuent, au côté d'autres types de réflexion, à mettre de nouvelles questions dans le débat public et l'agenda politique. Parmi les thèmes que ces études ont largement contribué à rendre publics dans les années récentes, on peut citer :

- les questions démographiques et les problèmes associés au vieillissement de la population,
- le marché du travail suédois dans une Europe élargie,
- les questions relatives au développement durable et notamment celles qui portent sur le changement climatique et sur l'urbanisme.

Ainsi, comme le soulignent Elisabeth Backteman et Björn Andersson, conseillers auprès du Premier ministre, si peu de Suédois connaissent l'Institut pour les études sur les futurs, un grand nombre d'entre eux connaît les questions qui y sont traitées.

La prospective au service de la concertation

La concertation entre les différents groupes d'intérêt est une pratique particulièrement ancrée en Suède ; elle marque depuis plusieurs décennies les relations entre les citoyens, le pouvoir politique, les travailleurs et les employeurs.

Les années 1980 et 1990 ont été marquées par de profondes réformes, dans un premier temps, de la fonction publique et, dans un second temps, du système de redistribution et d'assurances sociales (retraite, chômage, santé). À l'occasion de ces réformes, les méthodes prospectives ont fréquemment été mobilisées pour conduire la concertation entre les différents groupes d'intérêt.

Le foresight comme instrument de définition des priorités scientifiques et technologiques

L'effort de R & D de la Suède, qui est le plus élevé des pays de l'Union européenne (3,8 % du PIB), a permis à ce pays de fonder sa compétitivité sur les nouvelles technologies. Tous les quatre ans, le gouvernement propose un plan de financement de la recherche publique définissant les grands champs scientifiques et technologiques prioritaires. Les fonds publics sont ensuite répartis entre différentes agences,³ qui doivent interpréter le plan gouvernemental en distribuant les financements aux équipes de recherche (essentiellement sur appels d'offres) en fonction de la définition de priorités précises.

Depuis quelques années, à la suite d'un premier exercice centré sur les sciences de l'ingénieur, les pratiques de foresight (qui associent fréquemment les

(3) Les membres des agences, chercheurs et membres du gouvernement, sont nommés par le gouvernement.

entreprises) se sont développées. Leurs résultats sont mobilisés par le gouvernement et les agences dans le processus de définition des priorités et de leur mise en œuvre.

4. Conclusion : anticiper davantage pour éviter les crises

La prospective en Suède, quoique marquée par l'indépendance vis-à-vis du pouvoir politique, constitue un élément déterminant du processus de décision publique. Toutefois, les acteurs de la prospective comme de la décision publique sont confrontés à un dilemme dont il est difficile de sortir. En effet, le succès des travaux prospectifs, auprès du grand public ou en termes d'impact sur la décision, est d'autant plus grand qu'ils sont conduits dans un contexte de crise ou encore qu'ils portent sur des thèmes déjà largement présents dans le débat public. Ainsi, Assar Lindbeck considère que le succès de la Commission sur l'avenir de la Suède tient essentiellement au contexte de crise qui a choqué les Suédois par sa brutalité et sa profondeur. De même, l'impact du premier foresight technologique réside beaucoup dans la culture d'innovation qui s'est développée en Suède ces dernières années. Or, la prospective doit permettre d'anticiper les crises potentielles afin de les éviter ou d'en limiter les effets. Ainsi, Elisabeth Backteman et Björn Andersson considèrent que les questions relatives à l'intégration sociale, culturelle et politique des immigrés sont aujourd'hui la principale lacune thématique de la prospective suédoise. Le vieillissement de la population et l'élargissement de l'UE se traduiront nécessairement par un afflux d'immigrés. Il apparaît donc urgent d'anticiper les principaux défis d'une société multiculturelle afin d'éviter une montée en puissance des thèses xénophobes.

Encadré 3 : Le premier foresight technologique, 1999-2000

Le premier foresight technologique a été conduit et financé par l'Académie royale des sciences de l'ingénieur (IVA), le Bureau national pour le développement industriel et technique (l'une des agences de financement de la R & D publique), la Fondation pour la recherche stratégique et la Fédération des Industries suédoises.

L'exercice avait 2 principaux objectifs :

- renforcer l'approche prospective dans les entreprises et les organisations,
- identifier les domaines hautement prioritaires dans lesquels la Suède doit construire une expertise.

Organisation du projet

L'exercice a duré un an sur la base d'un budget d'environ 650 000 €. Il comportait :

- un comité de direction, présidé par le vice-président de Volvo, composé des institutions finançant le projet,

- un comité de pilotage chargé de gérer au quotidien le projet (il était composé de deux ingénieurs, d'un économiste et d'un architecte),
- un groupe de référence, composé de 20 personnes issues de groupes d'intérêts variés chargé, d'une part, d'assurer que les différents acteurs de la société suédoise soient partie prenante de l'exercice et, d'autre part, de diffuser ses résultats,
- 8 panels thématiques de 10 à 15 experts chacun (1. Santé, médecine et soins, 2. Ressources naturelles et biologiques, 3. Infrastructures pour la communauté, 4. Systèmes de production, 5. Systèmes d'information et de communication, 6. Matériaux, 7. Services, 8. Éducation et apprentissage).

La méthode

L'horizon temporel retenu était de 10 à 15 ans. Les travaux étaient fondés sur des études Delphi, une analyse des technologies critiques et la méthode des scénarios. Toutefois, la contrainte de temps a rendu difficile l'appropriation de la méthode des scénarios par les panels. Le comité de pilotage a donc proposé des scénarios de contexte à partir desquels les panels ont travaillé. Les panels ont repéré les facteurs clés d'évolution relatifs à leur champ mais n'ont pas construit leurs propres scénarios.

Le premier foresight est considéré comme un succès :

- il a contribué à diffuser les pratiques de foresight dans différentes agences gouvernementales,
- il a été mobilisé par le gouvernement et les agences de financement dans le processus de définition des priorités scientifiques et technologiques,
- un second foresight est en cours de réalisation.

Pour en savoir plus, quelques sites Web :

Portail Internet sur la Suède : www.sweden.se

Gouvernement suédois : www.regeringen.se

Institut pour les études sur les futurs :

www.framtidsstudier.se

Foresight technologique : www.tekniskframsyn.nu

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

Pour contacter ALEPH :

Sandrine Paillard
spaillard@plan.gouv.fr – aleph@plan.gouv.fr
Conception et diffusion : Sylvie Chasseloup
schasseloup@plan.gouv.fr

Commissariat général du Plan

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