

L'autonomie de l'Écosse s'accompagne d'un essor de la prospective

L'Écosse a ouvert une nouvelle période de son histoire en 1997, les Écossais devenant maîtres de leur avenir comme ils ne l'avaient plus été depuis plusieurs siècles. À partir de 1603, en effet, les royaumes d'Écosse et d'Angleterre eurent le même souverain, puis, en 1707, l'Acte d'union supprima le parlement d'Écosse. Celle-ci fut depuis gouvernée par le pouvoir central britannique. Pour autant, les Écossais n'ont jamais perdu leur identité culturelle et politique. Dans les années 1970, la découverte de pétrole en Mer du Nord a nourri des aspirations à l'autonomie dont n'ont pas tenu compte les gouvernements conservateurs de Margaret Thatcher puis John Major (1979-1997). La victoire de Tony Blair a en revanche permis de modifier la loi de 1707, pour rendre un parlement à l'Écosse et lui conférer des prérogatives législatives et fiscales importantes : c'est la *devolution* (cf. encadré 1).

Encadré 1 : la « devolution » – Ratifiée lors d'un référendum le 11 septembre 1997, la *devolution* signifie, pour l'Écosse, le pouvoir de légiférer dans tous les domaines qui ne sont pas expressément réservés au Parlement de Westminster (soit la Constitution, la politique étrangère, la défense, les finances britanniques et la sécurité sociale). L'Écosse est désormais gouvernée par un *Scottish Executive* (gouvernement) et un *Scottish Parliament* (assemblée parlementaire), le premier étant responsable devant le second. La *devolution* va donc plus loin que ne l'ont fait, en France, les vagues successives de décentralisation. Cette réforme est une des plus importantes réalisées par le gouvernement de Tony Blair depuis son arrivée au pouvoir en mai 1997. Elle résulte du travail de la Convention constitutionnelle écossaise, qui rassemblait, depuis 1989, autour du *Scottish Labour Party* et du *Scottish Liberal Democrat Party*, les représentants de la société civile écossaise (Églises, syndicats, mouvements féministes, etc.). Remarquable par son consensus politique, la Convention a produit des travaux dont s'inspire directement le *Scotland Bill* de 1997.

Cet événement constitutionnel a lancé un puissant mouvement de réflexion sur les perspectives d'avenir de l'Écosse, ses atouts comme ses faiblesses (cf. encadré 2). La prospective a joué et continue de tenir un rôle majeur dans cette réflexion stratégique, rôle que se propose d'étudier cette note, d'abord en examinant

les acteurs et les exercices de prospective en présence. Puis sera analysée en particulier l'initiative du Parlement d'Écosse, qui entend créer son propre organisme de prospective. Il n'est pas si fréquent de pouvoir étudier, en direct, pourquoi et comment une institution publique décide de créer une capacité prospective.¹

Encadré 2 : l'Écosse aujourd'hui – L'Écosse compte une population de 5,1 millions d'habitants (soit un peu moins que le Danemark) et représente 30 % de la superficie du Royaume-Uni. On convient généralement que les forces de l'Écosse sont sa cohésion nationale, son identité, sa réputation à travers le monde grâce à sa diaspora, ses universités, le pétrole de la Mer du Nord, son environnement préservé et le fait qu'elle fasse partie, à travers le Royaume-Uni, de l'Union européenne. Mais ses faiblesses sont autant de défis à relever : des inégalités et des tensions sociales, une démographie vieillissante, une mauvaise santé publique et un manque de confiance en soi que la *devolution* entend renverser.

1. La prospective est active au sein de la société civile écossaise

Le débat sur la *devolution* puis son entrée en vigueur se sont accompagnés d'une effervescence prospective. L'Écosse connaît une densité intéressante d'acteurs dans le champ de la prospective, que cette note présente avant d'analyser le principal exercice réalisé, *Scotland 2015*.

Un réseau d'acteurs

La prospective est tout d'abord présente dans le secteur universitaire. À l'**Université de Strathclyde**, la *Graduate School of Business* accueille le **Centre for Scenario Planning and Future Studies**. Il a été créé par les professeurs Kees van der Heijden (qui dirige le centre et fit partie de l'équipe pionnière de la méthode

(1) Le groupe ALEPH remercie George Reid, Président du Parlement d'Écosse, et Graham Leicester, directeur d'*International Futures Forum*.

des scénarios chez Royal Dutch-Shell), George Wright et George Burt. Le centre explore le lien entre stratégie d'entreprise et prospective ; il contribue à la définition de scénarios pour des entreprises et des organisations (www.gsb.strath.ac.uk/worldclass/cspfs/default.asp). En outre, la prestigieuse **Université de St-Andrews** accueille, au sein du *Management Institute*, une équipe animée par le professeur Peter McKiernan et spécialisée dans la prospective (www.st-andrews.ac.uk/academic/management/s4s/index.html).

Au-delà, la société civile a été sollicitée en 1998 par **Scottish Enterprise** (www.scottish-enterprise.com), l'agence de développement économique de l'Écosse, pour une initiative de réflexion stratégique et prospective intitulée « **Scotland's Future : A Strategic Dialogue** ». *Scottish Enterprise* a longtemps employé Eamonn Kelly, désormais président-directeur général de *Global Business Network* (GBN – réseau mondial de conseil en stratégie, utilisant la méthode des scénarios ; www.gbn.com). Cette initiative a permis d'organiser tout au long de 1998 des échanges sur les défis auxquels l'Écosse autonome faisait face et sur les actions qui seraient nécessaires pour y répondre. Parmi les questions posées figurait par exemple : « *si vous pensez à 2010, et en prenant l'hypothèse que les choses se sont bien passées, à quoi ressemblera l'Écosse ?* » L'idée était bien d'associer au maximum la société civile et de transmettre le résultat des échanges aux nouvelles institutions écossaises.

La **Scottish Council Foundation**, *think tank* indépendant financé par des organisations publiques et privées, a également mené des travaux d'intérêt prospectif. Surtout, elle a contribué à créer en 2001, grâce à un financement de British Petroleum, **International Futures Forum** (www.internationalfuturesforum.co.uk). Animé par Graham Leicester, ce *think tank* réfléchit aux conditions du changement social et à de nouveaux modes d'action, plus efficaces et plus responsables, dans un monde toujours plus complexe. Un axe majeur de cette démarche est de mieux anticiper les conséquences de nos décisions et les changements dans notre environnement. À la croisée de la stratégie et de la prospective, IFF organise des séminaires et mène des études pour des entreprises et des organisations.

Enfin, l'Écosse est concernée par le programme **Foresight**, animé depuis 1994 par le gouvernement britannique pour identifier comment les sciences et les technologies peuvent aider à répondre aux défis de demain. **Foresight Scotland** est animé par un *Foresight Co-ordinator for Scotland*, Ewan Mearns, basé au sein de *Scottish Enterprise* ; en outre, le **Scottish Executive** (www.scotland.gov.uk/Home), qui dispose de sa propre *Strategy and Delivery Unit*, anime un *Scottish Foresight Forum*, lequel accueille des travaux prospectifs, par exemple dans le champ de l'environnement (*Foresight Environment Panel*), ou de l'énergie (*Energy Futures Seminar*).

« Scotland 2015 »

Plusieurs de ces acteurs ont travaillé ensemble sur un important exercice de prospective, né et mené avec la

devolution, entre août 1997 et juillet 1999. Son intitulé exact est : « *Scenarios for Scotland : A Journey to 2015* » ; l'horizon prospectif était donc de 15-20 ans. Ce travail a été animé par une équipe d'universitaires, provenant des institutions déjà évoquées (University of St-Andrews et University of Strathclyde), avec le soutien financier d'un consortium d'acteurs économiques implantés en Écosse (dont Bank of Scotland, BT Scotland, ICL, Shell UK, SwissRe) et d'institutions (*Scottish Enterprise*, *Scottish Council Foundation*, *Scottish Homes*).

La méthodologie utilisée s'appuie sur des outils classiques (entretiens avec des personnalités identifiées comme étant à la fois pertinentes et influentes, panels d'experts, ateliers de création de scénarios, travaux de cadrage) mais aussi l'utilisation en réseau d'un logiciel (*Decision Explorer*) pour organiser les données et cartographier des interactions entre événements. Le travail prospectif a déterminé une série d'hypothèses concernant l'environnement global de l'Écosse (par exemple : sur la période, le processus de mondialisation se poursuit et s'amplifie ; l'anglais en demeure le vecteur linguistique ; aucune catastrophe naturelle ne frappe l'Écosse) et son environnement européen (par exemple : l'Écosse – et donc le Royaume-Uni... – reste membre de l'Union européenne ; il n'y aura pas de flux migratoire brutal en provenance de l'Irlande du Nord).

L'exercice aboutit à deux scénarios opposés, résumés ci-après, chacun organisé en grands champs : économie, culture, cohésion sociale, politique, relations avec l'Angleterre et le reste du monde, infrastructures et institutions.

Le premier, « High Road », représente le meilleur futur possible pour l'Écosse. Il est placé sous le signe d'un « *second âge des Lumières* ». L'économie écossaise suit un rythme de croissance supérieur à la moyenne européenne ; Edimbourg confirme son rang de place commerciale et culturelle ; attirées par la qualité de vie en Écosse, par son ouverture à la fois vers l'Europe et l'Amérique du nord, de nouvelles entreprises s'y installent. Le pétrole et le gaz naturel continuent d'apporter une contribution importante au PNB ; mais de nouveaux secteurs se développent dans l'économie de la connaissance. Un coup d'arrêt est mis au déclin démographique de l'Écosse ; la santé publique s'améliore grâce à une évolution des comportements (consommation d'alcool notamment). Le tourisme se développe, à la fois dans les centres urbains et dans le milieu rural, mais reste maîtrisé. Le débat est animé sur ce qui distingue l'Écosse et sur ce que cela peut signifier sur le long terme. La cohésion sociale se renforce. Les institutions écossaises issues de la *devolution* font entrer la vie politique nationale dans une nouvelle ère, moins partisane et plus coopérative. La subsidiarité entre les différents niveaux de gouvernance est bien organisée. Ce bon fonctionnement fait que de nouveaux champs sont dévolus au Parlement écossais. Les responsables politiques écossais multiplient les contacts directs avec les institutions européennes.

Le second scénario, « Low Road », annonce une Écosse marquée par un triple déclin : économique, démographique et culturel. C'est l'aboutissement d'un cheminement dans lequel la plupart des embranchements mis en lumière dans le premier scénario auraient été manqués. Affectée d'une croissance faible, l'Écosse voit s'aggraver les inégalités entre ses territoires. Le pétrole et le gaz naturel demeurent une ressource importante, mais les emplois industriels souffrent de délocalisations, tandis que ne restent que des emplois de service faiblement qualifiés. Les entreprises écossaises se font racheter par des multinationales, les meilleurs cadres écossais allant poursuivre leur carrière à l'étranger. Le déclin démographique s'accroît, le ratio entre actifs et inactifs continue de se dégrader. La société écossaise reste segmentée en classes sociales ; la conflictualité demeure forte ; la société ne s'unit vraiment que contre l'extérieur, notamment les Anglais. La santé publique souffre d'un style de vie tolérant à l'égard de l'alcool. Les nouvelles institutions écossaises n'ont pas fait leur preuve ; des coalitions instables, dues au mode de scrutin proportionnel, ont échoué à conduire des politiques cohérentes. Westminster refuse d'accorder de nouvelles prérogatives.

L'exercice n'est pas exempt de maladresse – la plus frappante étant que les deux scénarios ne prévoient qu'une évolution possible pour le prix du pétrole, fixé à 15 dollars US le baril dans les deux cas. Mais il a le mérite d'identifier tous les éléments clés qui permettent, secteur par secteur, de passer d'un scénario à l'autre. *Scotland 2015* se clôt par une série de recommandations, trop brèves pour constituer une véritable aide à la décision, mais suffisamment cohérentes et précises pour constituer un programme d'actions pour la décennie à venir et dont pouvaient s'emparer les institutions écossaises instaurées par la *devolution*.

Il est trop tôt, en 2005, pour déterminer si l'Écosse a su emprunter la « *High Road* ». Six années après l'entrée en vigueur de la *devolution*, le bilan comporte des ombres et des lumières. La croissance est restée inférieure à celle du Royaume-Uni (respectivement 1,9 % et 3,1 % en 2004) ; en revanche le chômage a baissé de 7,5 % à 5,5 %. L'image internationale de l'Écosse s'améliore, les nouvelles institutions se sont mises en place. Le scénario optimiste soulignait en particulier le rôle décisif que devrait jouer le Parlement écossais. Celui-ci estime aujourd'hui qu'il a besoin, pour exercer pleinement son rôle, d'une fonction d'anticipation à ses côtés.

2. Le Parlement d'Écosse se dote d'un organisme de prospective

Un nouveau parlement (cf. encadré 3.) se met en place et, dès la première décennie de son existence, souhaite se doter d'une capacité prospective. La démarche suscite d'autant plus l'intérêt que le Parlement d'Écosse revendique une conception innovante de la démocratie : moins formelle que celle incarnée par le Parlement de Westminster, moins binaire (car

fondée sur la représentation proportionnelle), plus ouverte sur la société civile, utilisant les nouvelles technologies, autant tournée vers l'avenir que le parlementarisme britannique puise son identité dans ses traditions.

Encadré 3 : le Parlement d'Écosse – Institué par la *devolution* en 1997, le Parlement d'Écosse a été officiellement ouvert par la reine Elisabeth II en 1999, au lendemain des premières élections. De nouvelles élections ont eu lieu en 2003. Composé de 129 membres, le Parlement est présidé par George Reid. Le *Scottish Labour Party* et le *Scottish Liberal Democrat Party* ont formé une coalition. Il faut noter que le mode de scrutin inclut une dose de proportionnelle, contrairement au système anglais traditionnel (le scrutin uninominal à un seul tour), ce qui favorise la diversité politique de son assemblée. Le Parlement écossais décide en matière d'éducation et de formation, de santé, de logement, de transports, d'agriculture, d'environnement, de culture et de patrimoine. Il vote également l'impôt sur le revenu. www.scottish.parliament.uk

Travaux préparatoires

Dans cet esprit, le président du Parlement n'entend pas créer *ex nihilo* une cellule de prospective qui dépendrait uniquement de l'assemblée et serait à l'écart de la société civile. Au contraire, les travaux préparatoires permettent d'associer étroitement toutes les parties prenantes du futur de l'Écosse, pour définir ce que devrait être ce « *futures forum* », comment et sur quels thèmes il devrait travailler.

En septembre 2004, la réflexion préalable et l'animation de ces échanges ont été confiés à *International Futures Forum* (IFF - cf. *supra*). IFF a mené ses travaux dans plusieurs directions : en sollicitant son propre réseau, composé de personnes menant des travaux de prospective à travers le monde ; en bâtissant sur les exercices antérieurs, évoqués *supra* ; en étudiant l'expérience et les bonnes pratiques d'organismes publics de prospective à l'étranger, dont le Commissariat général du Plan en France, le Comité pour le Futur du Parlement en Finlande, ou la *Strategy Unit* du Premier ministre britannique (laquelle a publié en 2001 un manuel méthodologique, *Futures Toolbox* : www.number-10.gov.uk/su/toolbox.pdf) ; en interne, une enquête a été menée auprès des membres du Parlement écossais ; enfin et surtout, une série d'ateliers a été organisée, mettant en présence les parties prenantes de la société civile écossaise.

Ces échanges ont été synthétisés dans un document remis par IFF au Parlement ; intitulé *Seven Prompts*, il ouvre un débat ouvert sur ce que signifie, aujourd'hui, construire une prospective au service de la décision publique (www.scottish.parliament.uk/nmCentre/futures/seven%20prompts.pdf). En voici un aperçu.

1. Si la prospective se préoccupe du futur, elle exige d'abord une compréhension fine du présent.
2. L'horizon le plus pertinent de l'aide à la décision publique s'apparente à un « présent proche » (cinq ans vers le passé, cinq ans vers le futur). Mais le plus long terme (15-20 ans) aide à éclairer ce « présent proche ».

3. Rien ne remplace l'expérimentation directe et l'apprentissage : la prospective ne peut se résumer à la production de rapports, mais doit réussir à changer les perceptions et les conceptions des décideurs, lesquels doivent pour cela être associés à la production de prospective.

4. Il faut être patient : une idée obtenue par la prospective peut ne se révéler pertinente et productive que quelques années plus tard.

5. Chaque environnement politique et culturel doit produire son propre système de prospective, plutôt que d'importer les solutions adaptées à des contextes étrangers.

6. Il faut une congruence entre l'institution et sa mission : un organisme de prospective doit être léger, rapide, transparent, ouvert, précis, à l'aise avec la diversité et capable d'assurer sa longévité en se réinventant constamment.

7. Plus que le contenant, c'est le contenu qui compte : l'esprit qui préside à l'entreprise prospective, une manière de penser « libre de toute restriction institutionnelle ».

Ce rapport a été présenté et discuté lors d'une journée organisée au Parlement d'Écosse, le 6 décembre 2004, et à laquelle participait une centaine de représentants de la société civile écossaise (universitaires, fonctionnaires, cadres d'entreprises privées, journalistes, responsables associatifs, personnalités culturelles, élus locaux) et d'institutions utilisant la prospective, au Royaume-Uni ou à l'étranger (dont un membre du groupe Aleph, Commissariat général du Plan). Les comptes-rendus de cette manifestation furent ensuite discutés au sein du Parlement, afin que celui-ci décide, ou non, de créer un tel forum.

Le dispositif envisagé

Le 11 avril 2005, le président du Parlement d'Écosse a annoncé que la décision avait été prise de créer un « forum écossais de prospective » (**Scotland's Futures Forum**). Il dispose d'un site temporaire : www.scottish.parliament.uk/nmCentre/futures. Ses contours ne sont pas encore totalement définis, mais les points suivants semblent établis. Pour assurer la liberté et la créativité maximales, mais aussi pour garantir une meilleure « porosité » entre le Parlement et la société civile, le Forum ne sera pas un comité interne au Parlement. Il sera « half in, half out » et, aussi étrange que cela puisse paraître, prendra la forme d'une entreprise à responsabilité limitée dont le Parlement sera l'unique actionnaire. Il comprendra un *Board of Directors* de cinq membres, nommés par le bureau du Parlement, et représentant l'administration, le secteur économique, le monde universitaire et le reste de la société civile.

Le calendrier prévoit la sélection des thèmes de recherche d'ici octobre 2005, en concertation avec les commissions parlementaires, le secteur public, le secteur privé, le monde des arts. Sur chaque sujet, un groupe de travail sera formé, réunissant les parlementaires intéressés et des personnalités extérieures.

À titre d'exemple, il est envisagé de travailler sur l'évolution de la main-d'œuvre en Écosse sur les trente prochaines années. Chaque sujet de prospective sera l'occasion de partenariats avec des acteurs extérieurs.

La mise en route sera effective en janvier 2006. Une fois par an, le forum rendra un rapport d'activité au bureau du Parlement. Ce rapport fera l'objet d'un débat parlementaire. Les travaux du Forum seront rendus au fur et à mesure aux membres du Parlement. En terme de ressources, trois temps pleins sont prévus, dont deux seront pourvus par des mises à disposition, l'une du Parlement et l'autre du *Scottish Executive*. Au bout de deux années, le dispositif sera évalué.

*

À ce stade, « *work in progress* », comme l'on dit outre-Manche (y compris en Écosse). Il faudra continuer de suivre la mise en place de ce *Scotland's Futures Forum*. Mais, dès à présent, la vitalité de la prospective dont témoigne l'expérience écossaise confirme un trait identifié dans les précédents travaux d'Aleph : les réflexions prospectives sont d'autant plus présentes qu'elles sont menées dans des États (Finlande, Irlande) ou « pays » (Québec) pour lesquels l'avenir ne va pas de soi, en raison de leur taille réduite, de leur population restreinte, de leur moyens limités ou de la spécificité de leur culture par rapport à leur environnement. Aucun pays ne devrait tenir pour acquis son avenir mais, dans cette prise de conscience, comme le soulignait un des participants à la journée du 6 décembre 2004, « *It helps to be small* » (« Être petit, ça aide »).

Bibliographie :

Notes de la Présidence du Parlement écossais sur la création du Forum : réf. *SPCB(2005)Paper 28*, *SPCB(2004)Paper 120*, *SPCB(2004)Paper 112*.

Bogdanor, Vernon, *Devolution in the United Kingdom*, Oxford : Oxford University Press, 1999.

Devine, T. M., *The Scottish Nation 1700-2000*, Londres : Penguin, 2000.

McCrone, David, *Understanding Scotland - The Sociology of a Nation*, Londres : Routledge, 2001.

Paterson, Lindsay *et al.*, *New Scotland, New Politics?*, Edimbourg : Polygon, 2001.

Pour contacter ALEPH :

Aurélien Colson – aurelien.colson@plan.gouv.fr
Réalisation et diffusion : Sylvie Chasseloup
sylvie.chasseloup@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>