

N.C.

CREDOC

"Bibliothèque"

142, rue du Chevaleret

75013 PARIS

Tel : (1) 40 77 85 08

# CAHIER DE ReCHERCHE

FEVRIER 92

■ N° 26

## LA PRISE EN COMPTE DU LONG TERME DANS LA CONCEPTION ET L'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

I. Rétrospective de la prospective

Guy Poquet

avec la collaboration de  
Marie-France Raflin

Crédoc - Cahier de recherche. N°  
26. Février 1992.

CREDOC•Bibliothèque



CREDOC

R7 026

# CREDOC

CAHIER DE RECHERCHE

## LA PRISE EN COMPTE DU LONG TERME DANS LA CONCEPTION ET L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

I. Rétrospective de la prospective

**Guy Poquet**

avec la collaboration de

**Marie-France Raflin**

Département "Évaluation des politiques publiques"

**Février 1992**

# LA PRISE EN COMPTE DU LONG TERME DANS LA CONCEPTION ET L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

## Sommaire

### Présentation

### Première partie

#### PROSPECTIVE ET POUVOIRS PUBLICS

**Chapitre 1** : La pratique prévisionnelle dans l'administration

**Chapitre 2** : La prospective : une démarche mal perçue

### Deuxième partie

#### DEMANDE ET BESOINS D'ETUDES PROSPECTIVES

**Chapitre 3** : L'évolution de la demande

**Chapitre 4** : Les besoins non satisfaits

### Conclusion

### Annexes

1. Petit glossaire du futur
2. Bibliographie sélective d'ouvrages prospectifs
3. Liste sélective des instances administratives rencontrées au cours de l'étude
4. Guide d'entretien

*Nous remercions vivement, pour leur accueil et leur collaboration, toutes les personnes qui ont accepté de nous recevoir dans le cadre de cette étude. Si nous espérons avoir traduit fidèlement leur approche du futur, nous tenons cependant à préciser que les opinions exprimées dans ce document n'engagent que ses auteurs.*

Il y a trois temps : le présent des choses passées, le présent des choses présentes et le présent des choses futures.

Saint Augustin

## Présentation

Les mutations économiques, sociales, culturelles, politiques, que nous traversons, bousculent les certitudes et les pratiques antérieures. Pour construire son futur, une société doit être lucide sur les changements qui la concernent, sur ses projets, sur les blocages qui entravent leur mise en oeuvre. Elle doit évaluer les enjeux et estimer au mieux les voies d'action qui lui sont ouvertes.

La prospective tendancielle, telle qu'elle s'est illustrée en France dans les précédentes décennies, possède des limites évidentes. Utile quand elle a permis de révéler ou de préciser des dysfonctionnements potentiels, elle n'est cependant pas allé assez loin dans ce sens. Il devient chaque jour plus manifeste que la réflexion prospective doit désormais s'axer sur les processus de dérégulation, privilégiant ainsi l'évaluation des ruptures qui interviennent aujourd'hui dans les évolutions sociales, des blocages propres aux situations actuelles, des facteurs nouveaux qui obligent à repenser les objectifs, les formes et les instruments de la régulation sociale.

L'activité prospective devrait donc faire le lien entre processus de dérégulation et processus d'innovation, et contribuer ainsi à l'émergence de nouvelles formes économiques et sociales et à la définition de nouvelles modalités de régulation, en révélant les dynamiques positives dont sont porteuses les crises. Encore faut-il que les prospectivistes appréhendent lucidement les risques, les contraintes et les obstacles à franchir, que des pratiques professionnelles évoluent, que de vrais débats de société se réengagent. La prospective doit aujourd'hui interpeller directement les acteurs sur les enjeux qui les concernent, devenir ou redevenir un lieu de confrontation et de débats entre des logiques différentes. Car une prospective non motrice de décision et non suivie

d'action, ou encore qui sert de substitut à l'action ou d'alibi à une absence de décisions, s'avère à bien des égards nocive.

A partir d'un tel constat, une question se pose brutalement : où en est aujourd'hui la prospective dans l'administration française et qui s'y intéresse ? Pour y répondre, le Département Evaluation des politiques publiques a entrepris une enquête pour identifier d'abord les missions et les moyens actuels des cellules chargées, dans les ministères et les autres organismes publics ou para-publics, de mener une réflexion prospective. Les informations recueillies ont permis d'évaluer ensuite l'évolution, au cours des dernières années, de la demande d'études prospectives par les pouvoirs publics. Une telle analyse révèle des besoins qui restent insatisfaits au regard de certaines tendances qui se dessinent et qui appellent un renouvellement des modalités de l'attitude prospective.

Il convient cependant de préciser notre approche et les précautions à prendre à la lecture des conclusions de cette étude.

Les travaux réalisés et les démarches adoptées ont été décrits au cours d'entretiens menés au sein des services d'études ou, le cas échéant, des cellules prospectives des ministères et administrations. Même si les informations ainsi recueillies ont été complétées par d'autres sources : entretiens antérieurs, articles, analyses de travaux réalisés au sein des institutions, ces entretiens constituent cependant la base principale de notre travail.

En premier lieu, le choix de ces services d'études et cellules prospectives constitue une première limite à notre investigation, qui ne pouvait être exhaustive. Les travaux prospectifs menés dans d'autres directions et services des ministères et administrations ont été le plus souvent signalés, mais n'ont pas été analysés avec autant de précision.

En second lieu, les informations recueillies au cours d'entretiens présentent un intérêt spécifique et des limites qui sont inhérents à l'approche elle-même.

La présentation de leur démarche par les acteurs est nécessairement subjective. Elle porte la marque de l'expérience des personnes interrogées. Elle porte aussi la marque de leur mode particulier d'implication tant dans leur travail, que dans leur institution. Enfin, tout entretien est aussi une communication et un dialogue et la perception de l'interprète comporte forcément sa propre part de subjectivité. Nous ne saurions donc viser ni l'objectivité, ni l'exactitude absolues.

Une telle approche présente par contre un intérêt particulier. Nous avons non seulement demandé à nos interlocuteurs si leur travaux, et ceux qu'ils suscitent, relevaient de la prospective, et dans quelle mesure, et de décrire ces travaux. Mais nous leur avons aussi demandé s'ils cherchaient à penser le futur et de quelle manière, ainsi que leur jugement sur l'utilité comparée de la prospective et d'autres approches.

Ils ont donc accepté, souvent au travers d'une analyse réellement approfondie, d'élucider et d'exposer ce qui, dans leurs démarches, rejoignait la prospective, ses préoccupations et ses enjeux : penser l'avenir, en réduire les incertitudes, ce qui est finalement plus essentiel que "l'étiquetage" précis de la méthode. Ces réflexions sont donc réellement originales et peuvent constituer une base concrète à la réflexion plus méthodologique que nous avons parallèlement engagée <sup>1</sup>.

Par contre, notre requête n'allait pas sans une certaine imposition de problématique, ce qui explique probablement l'importance de l'importation de notions prospectives et leur utilisation parfois quelque peu biaisé, même si nous avons entendu le terme "prospective" dans un sens très large, c'est à dire en l'associant à toute prise en compte de la dimension d'un futur non immédiat.

---

<sup>1</sup> Voir : Volume 2 : La prospective face aux défis du futur

## Première partie

---

# PROSPECTIVE ET POUVOIRS PUBLICS

Au sein de l'administration, la prise en compte du long terme est le fait de cellules ministérielles, parfois interministérielles, placées directement auprès du ministre ou de son cabinet, ou d'organismes publics relativement autonomes, chargés d'alimenter différentes instances administratives en données et analyses prévisionnelles. Les études réalisées peuvent l'être soit par ces cellules elles-mêmes, soit le plus souvent sous-traitées à des commissions ou des bureaux d'études.

Malgré parfois la dénomination de ces cellules, dont nous évoquons ci-dessous les plus importantes, on constate que peu d'entre elles font de la prospective à titre principal ; nous montrons dans un premier temps que, bien plus souvent, leurs travaux ne comportent que certains aspects prospectifs plus ou moins marqués.

La prospective dans l'administration française fut le fait principal jusqu'à ces dernières années du Commissariat Général du Plan, à l'occasion de l'élaboration des différents plans quinquennaux, et de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), par l'intermédiaire de sa cellule prospective, le SESAME (Système d'étude pour le schéma d'aménagement de la France). Ces deux organismes, qui ont tant contribué au développement de la prospective en France, mais qui ont traversé ces dernières années une période de remise en question, sont analysés dans un deuxième temps.

Dans l'ensemble, on est frappé de constater que quand prospective il y a, cette prospective est réduite à un secteur limité (énergie, télécommunications, population, par exemple) avec un horizon raccourci. Les scénarios généraux ou de société, comme *Une image de la France en l'an 2000*<sup>2</sup> réalisé au début des années 70, semblent passés de mode. Prudence ou timidité des prospectivistes, ces derniers semblent davantage soucieux de scruter le présent que d'inventer l'avenir...

---

<sup>2</sup> *Une image de la France en l'an 2000 : le scénario de l'inacceptable*. Paris, La Documentation française, 1971 (Travaux et recherche de prospective n° 20)

## Chapitre 1

---

### LA PRATIQUE PREVISIONNELLE DANS L'ADMINISTRATION

#### 1. Ministères dotés d'une direction ou d'un service d'études ou de prospective, cellules ministérielles spécialisées

1.1. La *Direction Générale des Stratégies Industrielles* du **Ministère de l'Industrie** dispose de deux types de ressources : des fonds propres internes à l'administration et des crédits d'études. En 1991, ces crédits d'études se sont élevés à environ 50 millions de francs. Une partie des études sont co-financées par le Commissariat Général du Plan, le Ministère de la Recherche, les institutions communautaires, les entreprises et les associations professionnelles. Elle pratique la sous-traitance, mais a aussi une fonction de prestation de services.

Elle conduit un nombre élevé d'études, environ 130 par an. Celles-ci sont de différents types :

- des études multi-clients (20 à 30 par an) qui relèvent surtout de la documentation technique et économique : il s'agit essentiellement de synthèses d'informations disponibles dans les banques de données ;
- des études qui relèvent plutôt de la catégorie de l'évaluation (comparaison internationale des environnements des entreprises, par exemple) ;
- des études techniques, souvent sectorielles : elles peuvent soit viser au développement d'un consensus professionnel, soit remplir une fonction de recherche/développement et sont alors plus nettement techniques ;
- des études plus lourdes, généralement sur des thèmes horizontaux, qui absorbent la plus grosse part de son budget.

### *L'évolution technologique mondiale*

Il s'agit essentiellement d'appréhender les technologies porteuses et diffusantes, pays par pays, ainsi que les marchés en puissance. Un intérêt particulier est accordé au marché de l'environnement, thème conjoncturellement porteur. L'approche principale reste la veille technologique. Le souci prospectif n'est pas tout à fait absent, compte tenu de la volonté d'identifier des tendances émergentes. Cependant la méthode prospective n'apparaît pas, de l'avis des personnes rencontrées, comme un outil performant. Les évolutions technologiques sont jugées tout à la fois trop rapides, produites dans trop de lieux en même temps et fondamentalement trop imprévisibles. La difficulté du cadrage et le risque de ne pas identifier une tendance lourde, qui correspondrait à une bifurcation, confèrent ainsi à la veille technologique une place privilégiée.

### *Les stratégies industrielles et l'environnement international.*

Sur ce thème, les méthodes de travail s'inspireraient de celles du Commissariat Général du Plan. Après constitution d'un groupe de pilotage réunissant des industriels, des questionnaires sont envoyés auprès d'un échantillon d'entreprises préalablement sélectionnées. Une partie de ces questionnaires porte sur le moyen terme -3 ans- : objectifs des entreprises, ressources engagées, identification de leurs principaux concurrents, relations avec leur environnement, en matière de recherche/développement, en particulier. Ces perspectives sont mises en relation avec leurs activités, ce qui constitue un test de cohérence. Il ne s'agit donc pas à proprement parler de prospective, mais plutôt d'un suivi des stratégies industrielles sur le moyen terme. Le but est également de parvenir à formuler et échanger des propositions, en matière de fiscalité par exemple, entre entreprises et pouvoirs publics. Il est donc opérationnel, d'une part, mais comporte également une dimension organisationnelle de mise en oeuvre des négociations.

L'environnement international est appréhendé sous plusieurs angles :

- l'analyse comparative des procédures, l'évaluation (exemples récents : les sociétés de conversion, les fonds d'aide au conseil) ;

- des analyses plus globales, notamment des politiques économiques, qui sont souvent confiées à des universitaires. Les récents bouleversements politiques survenus sur la scène mondiale ont récemment mis l'Europe centrale et orientale au centre de ces préoccupations. Comme on nous l'a confié : "à partir de la chute du mur de Berlin, les points de repère, les constantes lourdes ont explosé. On a vu la fourmilière s'animer de toutes parts. Pour ramasser les morceaux, penser les configurations futures, on a procédé par petites pièces pour voir ce qu'il fallait faire chacun de son côté. Après une année de tétanisation, il y a une effervescence intellectuelle, le travail n'est plus si cloisonné entre les différents segments de l'Etat, mais, sauf exception, la démarche n'est pas prospective". Ce n'est bien sûr plus l'optique du long terme, du type de celle des années 60.

### *La formation*

Il s'agit d'évaluer les besoins en formation à l'horizon de deux ans. L'objectif principal reste la compétitivité des entreprises, la formation n'étant considérée que comme un de ses "sous-produits". Il s'agit d'un travail interne à l'administration (G.E.M. formation)<sup>3</sup>, destiné à permettre l'élaboration de propositions. On s'efforce de répondre à deux sortes de préoccupations : l'une plus globale, concerne l'évaluation des filières industrielles, l'élargissement du recrutement des ingénieurs, etc..., l'autre plus sectorielle concerne l'analyse par filière.

### *Les PMI*

L'approche de ce thème est très large. Elle concerne aussi bien la compétitivité globale que les marchés, les besoins, les formes d'organisation, les relations des PMI avec les groupes privés et publics. Le Ministère de l'Industrie peut agir ici à la manière d'un prestataire de services. C'est un travail au coup par coup, en fonction des besoins et des projets des collectivités locales régionales, mené en collaboration avec les organismes de prévision de ces collectivités.

1.2. Le *Centre d'observation et de prévision* du **Ministère du Commerce extérieur** se présente comme un organisme de réflexion et de conseil placé auprès du ministre et de son cabinet. Il réunit une dizaine de personnes (fonctionnaires, conseillers commerciaux et hommes d'entreprise) et bénéficie d'un petit budget.

---

<sup>3</sup> GEM = Groupes d'études et de mobilisation, créés à l'initiative du Premier Ministre. Ils sont au nombre de 11.

Outre sa fonction de conseil auprès du ministre et de contact auprès d'autres ministères, d'entreprises et d'organismes professionnels, le Centre a pour principale mission de procéder, en permanence, à l'observation des phénomènes économiques, commerciaux et financiers internationaux qui influent sur les échanges de la France. Grâce à sa documentation et au réseau de relations qu'il a tissé avec les instituts économiques et les organismes internationaux, il suit l'évolution de l'économie mondiale, des conditions de la concurrence étrangère, de la situation des marchés cibles pour le commerce extérieur, et des conditions d'approvisionnement en produits de base.

Le Centre conduit également des études prévisionnelles et prospectives sur l'évolution à moyen et long terme du commerce international et des échanges de la France avec l'extérieur. Pour la réalisation de ces diagnostics, il a recours tout particulièrement aux travaux du CEPII (*Voir ci-dessous*).

**1.3. Au Ministère de la Recherche, le Programme Hommes, Travail et Technologie** a succédé au "Programme mobilisateur technologie, emploi, travail", créé en 1984. Il s'agit d'un département dont la vocation est le financement des programmes de recherche. Il compte une dizaine de personnes. Après appels d'offres, les projets de recherche sont sélectionnés par des comités scientifiques.

Sa mission est de valoriser la recherche, au moyen de son appropriation par les acteurs sociaux. Le but est de favoriser également l'établissement d'un certain partenariat entre les entreprises, les organisations professionnelles et syndicales, les décideurs publics et les chercheurs (afin que ces derniers ne se rendent pas dans les entreprises comme sur un terrain quelconque).

Les principaux thèmes d'investigation concernent :

- l'évolution du travail ;
- l'évolution des rapports homme / travail, systèmes humains / systèmes techniques, homme / machine, avec une place importante faite à l'ergonomie ;
- le management et l'organisation des entreprises, la gestion des ressources humaines ;
- la modernisation des services publics. Le programme a été lancé en 1990-91. Un séminaire commun va être organisé en 1993 avec le Commissariat Général du Plan pour suivre ces recherches.

Ces thèmes sont définis en association avec les neuf autres départements de la *Direction Générale de la Recherche et de la Technologie*. Le "Programme" est en outre le correspondant du programme européen Monitor : à ce titre, sont suivis les objectifs de la politique de recherche et développement technologique, ainsi que l'évolution des relations entre science, technologie, économie et société.

Les recherches n'ont que rarement et secondairement une dimension prospective. Deux raisons au moins à cela :

- l'une est essentiellement situationnelle : après sélection, le département finance principalement les recherches d'équipes universitaires et de laboratoires du CNRS. Or, ces entités n'ont que très rarement une orientation prospective ;
- l'autre résulte plutôt d'un choix intellectuel : la prospective n'est nullement considérée comme une priorité.

Pourtant, l'accent est volontiers mis sur la recherche de tendances émergentes. On souligne, par exemple, la place de plus en plus grande faite, au sein des entreprises, à la question des valeurs et de la culture, ou encore le besoin de plus en plus fréquent de double ou de triple compétence à presque tous les niveaux de qualification. Mais cette recherche s'effectue de préférence au travers d'une démarche de type analytique.

Notons enfin un projet commun à l'ensemble du Ministère, intitulé "L'usine du futur" Dans une approche normative, un objectif a été fixé : il s'agit de l'esquisse du modèle de fonctionnement d'une telle usine. Pour atteindre cet objectif, sont financés des projets technologiques et des projets portant sur l'organisation du travail.

**1.4. Le Centre de Prospective et d'Etudes** a succédé au *Centre de Prospective et d'Evaluation (CPE)*. Ce service créé en 1981 dépendait directement des Ministres de l'Industrie et de la Recherche. Disposant de moyens budgétaires propres pour évaluer les recherches et les technologies au plan national et international et en dégager les perspectives, il évaluait également le déroulement et l'impact des programmes de recherche et de développement technologique.

Le Centre de Prospective et d'Etudes ne dépend plus que du seul Ministère de la Recherche. Ses missions ont donc été redéfinies, mais sa logique de fonctionnement a

peu changé. C'est une équipe de taille limitée qui s'appuie sur des réseaux externes. En ce qui concerne la prospective, son rôle n'est pas tant d'en faire que de faire en sorte qu'il s'en fasse.

Les activités du CPE. s'articulent autour de trois axes:

- une veille technologique internationale qui permet de recueillir des données de base et de mener des études d'approfondissement complémentaires ;
- l'évaluation ;
- la prospective.

La méthode se veut globale par opposition aux approches segmentaires, et orientée sur les mutations et les ruptures. Elle incorpore la dimension historique. L'approche articule conceptualisation et recueil de données. Les sources d'information du CPE sont variées et abondantes : parallèlement à sa propre veille technologique, il a également recours aux systèmes d'informations créés avec les grands organismes de prévision économique et sociale, comme CISI-Wharton, SRI, Hudson Institute, Nomura Research Institute, BIPE.

Le CPE, enfin, se veut animateur de recherche prospective. Lui-même contribue à l'animation de réseaux d'experts regroupant des universitaires, des chercheurs, des bureaux d'études, des acteurs de terrain. De plus, il travaille en relation avec les services de prospective des autres ministères (Commissariat Général du Plan, DATAR, Industrie, Finances, Education, Equipement), lorsque les travaux réalisés relèvent effectivement de la prospective ou se prêtent à une réflexion prospective.

Les principaux thèmes de réflexion du CPE sont largement axés autour du développement technologique <sup>4</sup>: ruptures du système technico-social, évolution des sciences, conditions du développement scientifique futur, préservation de l'espace et maîtrise des énergies en relation avec le concept de développement durable ; on peut également mentionner les préoccupations relatives à l'aménagement du territoire : équilibres des espaces habités et aménagements du futur dans les espaces urbains. Sur ce thème, des travaux ont été entrepris sur la prospective du design, un séminaire va être mis en place sur les "villes marines" ; un groupe de travail va également se consacrer à la prospective de l'habitat. Parallèlement, des réflexions méthodologiques sont menées sur

---

<sup>4</sup> On peut en trouver l'illustration dans : Thierry GAUDIN (sous la direction de)..2100, *récit du prochain siècle*.. Paris, Payot, 1990.

la cartographie assistée par ordinateur, réflexions qui devraient permettre de développer la prospective régionale. Enfin le C.P.E envisage d'organiser un autre séminaire qui aurait pour thème "les nouvelles approches de l'économie".

Les actions décrites succinctement ci-dessus illustrent bien le rôle que tient le CPE : il cherche avant tout à animer la recherche orientée vers le futur, en privilégiant toutefois la dimension technologique des thèmes traités.

1.5. La *Direction de la Prévision* est une direction interne du **Ministère des Finances**, dont la participation à la préparation du budget constitue la tâche principale. Dans ce cas, il ne s'agit pas de faire des scénarios, mais de donner un chiffre, afin de répondre aux préoccupations des décideurs. Cela ne signifie pas que d'autres alternatives ne sont pas prises en considération, mais elles ne font l'objet que de présentations qualitatives.

La méthodologie employée repose essentiellement sur l'utilisation d'un modèle macro-économétrique. L'approche est essentiellement déterministe et traite des tendances lourdes. C'est dire qu'a priori, elle n'est pas précisément prospective. D'autant plus que les principales prévisions sont faites à un horizon rapproché : un an et demi, deux ans.

Mais, dans leur relative diversité, une partie des travaux réalisés recoupe certaines des préoccupations qui sont celles de la prospective.

Tout d'abord des projections à cinq ans, non publiées, permettent d'envisager des changements de comportements et d'en mesurer les conséquences. Une telle approche répond au souci d'identifier et de maîtriser les tendances émergentes, même si on reste cantonné dans le moyen terme.

Une des méthodes les plus intéressantes est peut-être celle de l'analyse du "passé récent". Le modèle macro-économétrique est utilisé pour faire ce qu'on appelle de "la pseudo-prévision". Appliqué sur les années passées, il permet d'en tester la fiabilité, mais également de vérifier si des changements intervenus récemment sont dus à des chocs exogènes ou à l'apparition de tendances de nature endogène. Un exemple : face à une baisse de la consommation des ménages, plusieurs hypothèses sont possibles. Cette baisse peut être l'effet d'un choc exogène, comme la guerre du Golfe, elle est alors la contrepartie d'une épargne de précaution ; mais elle peut aussi être due à des

changements de comportements, en réaction par exemple aux mesures prises pour lutter contre le sur-endettement d'une partie des ménages. Si, une fois déduits les effets du choc exogène, on retrouve les comportements d'avant le choc, on peut conclure à l'absence de tendances nouvelles et prévoir une reprise de la consommation ou inversement. Ce qui, en même temps, constitue toujours un pari sur l'avenir.

Une telle démarche concrétise bien le souci de la Direction de "rendre compte des phénomènes de manière déterministe et aussi riche que possible". Mais elle illustre aussi la conception sous-jacente selon laquelle la recherche constante de changements de régime et de tendance peut signifier un aveu de la faiblesse de la démarche analytique.

Enfin, l'environnement international est pris en compte, en particulier l'environnement européen, au sein du *Bureau des Etudes Européennes* de la Direction de la Prévision. Des scénarios prévisionnels y sont quelquefois élaborés.

1.6. Le *Groupe de Prospective* est commun au **Ministère de l'Équipement** et au **Ministère de l'Environnement**. Il avait été créé en 1980 au sein du Ministère de l'Équipement et de l'Environnement, quand les deux ministères n'en faisaient qu'un. Il est localisé aujourd'hui au Ministère de l'Équipement, où il dépend de la Direction de la Recherche et de l'Innovation. Les programmes des deux ministères restent cependant séparés.

Le Groupe de Prospective de l'Environnement qui compte cinq personnes, dont une à mi-temps, travaille selon six axes principaux :

*\* L'évaluation et la prévision technologique*

L'objectif est de déterminer les impacts actuels et les impacts possibles des technologies et matériaux nouveaux (en particulier, produits chimiques et biotechnologies) sur l'environnement. La veille technologique est ici essentielle et le suivi réalisé grâce notamment à l'utilisation de la banque de données du Centre de Prospective et d'Études. Mais cette activité se fonde aussi sur l'expertise scientifique extérieure : dans un domaine où beaucoup de retard a été pris, il s'agit de stimuler la réflexion des experts sur les conséquences possibles des développements technologiques, et ce afin de tenter de les anticiper.

*\* L'intégration de l'environnement dans les activités économiques*

Ce sont des travaux sectoriels qui concernent essentiellement quatre grands domaines : l'énergie, l'agriculture, les transports et le tourisme. La méthode suivie consiste à évaluer les conséquences des politiques menées, appréhender les conséquences des scénarios tendanciels sur l'environnement et chercher à dégager des scénarios alternatifs.

Des travaux ont été menés sur les problèmes de l'énergie, de la désertification rurale et sont en cours sur les transports. Cette méthode plus réellement prospective pose un certain nombre de problèmes. Elle suppose la maîtrise d'un grand nombre de facteurs qui relèvent de champs très divers. Elle est donc lourde, coûteuse, suppose la mobilisation de compétences très variées et la collaboration d'autres organismes.

*\* Les problèmes d'environnement à très long terme*

L'objectif est de hiérarchiser les grands problèmes qui se poseront dans les 30 à 50 prochaines années. Ces démarches comme les précédentes associent veille scientifique et consultation d'experts.

Certains domaines sont relativement classiques et plus sectoriels, comme la pollution (bruit, eau, etc...) et les déchets en France (prospective à l'horizon 2010), d'autres beaucoup plus globaux comme les changements climatiques et la conservation de la biodiversité génétique. Ces derniers sont menés en relation avec l'IIASA (*International Institute for Applied Systems Analysis*) de Vienne (Autriche) qui associe 17 pays. Une recherche très importante est en cours.

*\* La prospective des institutions*

Jusqu'à présent les problèmes étaient essentiellement posés en privilégiant l'Etat, alors que d'autres acteurs tiennent un rôle de plus en plus décisif. Un observatoire de la décentralisation a été monté pour cerner la modification du jeu des acteurs, sachant que l'Europe doit être de plus en plus intégrée à toutes les démarches : en effet, 90% de la réglementation appliquée en France est d'origine européenne.

On assiste également à l'émergence d'un système de gestion planétaire, en particulier avec le développement de l'action des ONG (Organisations non gouvernementales), surtout anglo-saxonnes. En 1993, les Ministères de l'Équipement et de l'Environnement doivent analyser les relations entre l'État et les associations, d'une part, et le public non organisé, de l'autre : il s'agit en particulier de déterminer le traitement à réserver aux plaintes émanant des particuliers.

*\* L'évaluation des politiques publiques*

Un document intitulé : " 20 ans de politique publique de l'environnement" est en cours de préparation. Pour l'instant l'analyse reste très agrégée et très nationale, alors que beaucoup d'informations sont à recueillir au niveau des DDE (Directions départementales de l'équipement). Par exemple, alors que les agences de bassin existent depuis 1964, il s'agit encore d'en évaluer les effets sur l'amélioration de la qualité de l'eau. Mais il s'agit aussi d'évaluer dans quelle mesure certaines dispositions législatives ou réglementaires, concernant la protection de la nature, ont été appliquées.

Dans ce domaine de l'évaluation des politiques publiques, les progrès à réaliser sont immenses. De l'aveu même des responsables de la politique de l'environnement, cette dernière n'est pas à la mesure des enjeux, ni des problèmes qui vont se poser dans les dix prochaines années. De plus, aucune analyse approfondie des effets sociaux des politiques de l'environnement n'a encore été faite, alors même que les quelques évaluations partielles dont on dispose conduisent à penser que les effets redistributifs de ces politiques ont été probablement très limités, voire régressifs<sup>5</sup>.

*\* La gestion et l'évaluation des risques majeurs*

Il s'agit surtout ici d'articuler les démarches respectives des scientifiques, des experts et des politiques. Deux thèmes font l'objet de préoccupations particulières : d'une part, la sécurité nucléaire, qui soulève des questions non résolues telles que le traitement des déchets ou le démantèlement des centrales ; d'autre part, les risques "diffus" liés au transport de matières dangereuses, à la vulnérabilité des réseaux et à la sécurité des petites installations.

---

<sup>5</sup> Cf. Rapport d'orientation du *Plan national pour l'environnement*. 1990.

Le Groupe de Prospective du Ministère de l'Environnement exerce d'ailleurs dans divers domaines un rôle de mise en relation et de confrontation entre experts et décideurs économiques, administratifs, politiques. Les groupes réunis élaborent des scénarios de politiques qui sont modélisés. Cela permet de mieux cerner les comportements, les stratégies, les réactions face aux événements et aux conséquences des scénarios construits par les groupes ainsi formés. Les bifurcations que le modèle fait apparaître, à partir des décisions, du groupe sont explicitées et commentées. Cela permet d'identifier des logiques de décision et de comportement. Par exemple, en collaboration avec le Ministère de l'Agriculture, sont analysés les facteurs susceptibles de bloquer ou au contraire de favoriser le développement d'un système agricole plus extensif.

C'est ce travail de défrichage des problèmes qui constitue en fait la spécificité du Groupe de Prospective.

1.7. Au sein du **Ministère de l'Agriculture**, le *Bureau de l'Evaluation et de la Prospective* est le seul service d'étude dont le nom fasse explicitement référence à la prospective. Mais cette dimension affichée appelle quelques nuances..

Il convient tout d'abord d'insister sur l'organisation assez particulière du Ministère de l'Agriculture. Les services d'études y sont extrêmement éparpillés, chacun d'entre eux dépendant d'une direction spécifique. Il est possible qu'une telle structure soit à rapprocher de la vocation historique spécifique à ce ministère : la co-gestion de l'agriculture avec la profession lui confère un nombre de missions aussi élevé que diversifié et technique. Une telle tradition qui passe pour mal se prêter à la recherche prospective, surtout globale, n'a été interrompue que pendant une courte période : de 1979 à 1981, un *Centre d'Evaluation et de Prospective* a été mis en place et rattaché au Cabinet.

Le Bureau de l'Evaluation dépend de la Direction des Affaires Economiques et Financières. Comme tel, sa vocation première concerne les questions budgétaires. Mais il s'agit cependant d'un bureau transversal qui traite donc de l'ensemble des problèmes qui relèvent de cette Direction. Huit personnes y travaillent, mais il dispose de crédits

d'études relativement importants qui lui permettent de financer des travaux dans des domaines assez variés.

Plus qu'à la prospective proprement dite, il se consacre à l'évaluation de la politique agricole. Celle-ci ayant largement atteint les principaux buts économiques qui lui avaient été fixés : l'auto-suffisance alimentaire, le développement des exportations, et même si la revalorisation du revenu des agriculteurs n'a pas été à la mesure des espérances initiales, il est devenu nécessaire de redéfinir cette politique. Le travail du Bureau concerne donc également le futur, et il n'est pas limité aux problèmes étroitement économiques, tel que celui, au demeurant fondamental, des effets d'une politique de subvention (coûts budgétaires, réactions du monde rural, baisse du prix des produits à la consommation).

Ainsi, l'évolution des comportements dans le monde rural relève de son domaine, dans la mesure où ils ont des implications économiques. Il a participé en 1987 au financement et au suivi de la recherche très globale menée sous la direction du sociologue Henri Mendras sur la place de la ruralité dans la société française, à des travaux sur l'évolution des comportements patrimoniaux, à des études très fines sur la propension à investir des agriculteurs, compte tenu des qualités agronomiques des parcelles, afin de dégager éventuellement des tendances émergentes.

Les travaux sur la ruralité ont trouvé un écho dans les vingt mesures pour dynamiser l'espace rural élaborées par le *Comité interministériel d'aménagement du territoire*.

Différents créneaux d'un monde rural à venir ont été explorés : les activités de gardiennage et d'entretien, d'une part, les pratiques agricoles respectueuses de l'environnement, de l'autre. C'est dire que ce volet rejoint les préoccupations du Ministère de l'Environnement. Au Ministère de l'Agriculture, l'accent a été mis sur l'analyse des comportements des agriculteurs : les facteurs de blocage et de rejet de ces nouvelles pratiques, l'efficacité différentielle des différentes mesures réglementaires incitatives et leurs causes. Certains regrettent cependant qu'il n'y ait pas de bureau d'étude transversal à la *Direction de l'Espace Rural et de la Forêt*, particulièrement concernée par la vocation de la ruralité et par sa dynamisation.

Enfin on peut mentionner qu'une prospective de la consommation alimentaire, considérée sous ses aspects diététiques, culturels et touristiques est menée au sein du Ministère.

1.8. Le *Département des Etudes et des Recherches* du **Ministère de la Culture et de la Communication** dispose d'un personnel et de crédits d'études assez importants. Il s'est appelé un temps *Département des Etudes et de la Prospective*, sans que sa nouvelle dénomination ne change sa vocation : études et recherches. L'orientation des travaux qu'il conduit et suscite est assez positiviste. *Les pratiques culturelles des Français* en sont un exemple significatif <sup>6</sup>. Cependant, les données statistiques recueillies peuvent servir de point de départ, sous forme de réflexion et de notes administratives, à une approche plus prospective.

Il faut remonter beaucoup plus loin dans le temps pour trouver des travaux qui s'inscrivent effectivement dans le champ de la prospective : l'étude réalisée en 1970 sur les nouveaux développements technologiques à l'horizon 1985 (confiée à THOMSON), les travaux sur l'impératif culturel dans le cadre du X<sup>ème</sup> Plan <sup>7</sup>.

La faiblesse actuelle des travaux prospectifs semble en partie due à une certaine perplexité face aux objectifs à définir, compte tenu de la situation de la culture. On constate d'une part un relatif échec de la démocratisation telle qu'elle avait été conçue : la fréquence de certaines pratiques est certes plus grande, mais elle paraît corrélée à la fréquentation plus massive du système scolaire et universitaire, alors que dans le même temps les disparités géographiques et sociales se seraient plutôt accrues ; on assiste d'autre part à un recul de certaines pratiques qui paraissaient solidement établies, comme la fréquentation du théâtre et du cinéma.

Deux pistes de recherche semblent pourtant se dégager : l'étude des nouveaux publics et des nouvelles formes d'art <sup>8</sup>, l'impact de la vidéo - communication. Il semble qu'il y ait une oscillation entre deux hypothèses des changements culturels. Selon la première, les formes d'émotion collective (esthétique) auraient changé sans que l'on connaisse bien quelles en sont les nouvelles formes. Un indice de ce changement est le succès de la danse contemporaine, recentrage sur une esthétique plus globale, corps, parole, musique par exemple. Selon l'autre hypothèse, qui n'est pas exclusive de la précédente, les formes culturelles de demain seront dominées par les supports technologiques.

<sup>6</sup> DONNAT Olivier et LOGNEAU Denis, *Les pratiques culturelles des Français*, Paris. La découverte. La Documentation française, 1990.

<sup>7</sup> *Prospectives du développement culturel*, Futuribles, septembre-octobre 1978.

<sup>8</sup> Les auteurs des *Pratiques culturelles des Français* se font d'ailleurs l'écho de cette préoccupation en prenant en compte et en analysant les lecteurs de B.D.

1.9. La *Direction de l'Évaluation et de la Prospective* du **Ministère de l'éducation nationale** se consacre essentiellement à la prévision des effectifs des élèves <sup>9</sup> (à très court terme, un à deux ans, dans une perspective directement pratique ; à moyen et long terme, grâce à des exercices de simulation, afin de préciser les conditions propres à assurer la scolarisation de 80% d'une classe d'âge) et de ceux des enseignants en fonction des taux de scolarisation anticipés.

Cependant travaillent parallèlement à la DEP sur des thèmes plus prospectifs : la *Direction des Lycées et Collèges*, le *Comité National des Programmes*, le *Haut Comité Education-Economie*. Enfin, des rapports peuvent être demandés à des organismes ou des experts extérieurs à l'administration. Rappelons par exemple : *Education et société en l'an 2000* dû à Jacques Lesourne.

Malgré les difficultés pour approcher globalement les problèmes relatifs à la future place de l'éducation dans la société, des réflexions ont été entreprises sur l'intégration des minorités culturelles et la cohérence du fonctionnement du système éducatif.

Sans qu'il débouche nécessairement sur des recherches prospectives, le souci de la réflexion et de la recherche globale et approfondie devient manifeste. Ainsi, un appel d'offres a été lancé, en 1991 sur l'investissement éducatif et son efficacité. La volonté de diversifier les approches et d'élargir le questionnement et les problématiques y étaient évidente. Il s'agissait en particulier de réunir des approches micro et macroscopiques, quantitatives et qualitatives. Ces travaux doivent donner lieu à publication <sup>10</sup> et un colloque doit être organisé sur ce thème en 1993.

1.10. Au **Ministère de la Défense**, la *Délégation aux Etudes générales*, dont le Délégué est nommé par le Ministre, dispose d'une équipe assez nombreuse, 50 personnes, qui réunit un champ de compétences large et diversifié. Le personnel le plus qualifié, 30 personnes, se compose pour un tiers d'officiers des différentes armes, pour un autre d'ingénieurs d'armement et pour le dernier de civils : administrateurs civils et diplomates. La pluri-disciplinarité est donc garantie.

<sup>9</sup> Prévisions publiées dans la revue de la D.E.P. *Education et Formations*.

<sup>10</sup> Les résumés dans *Education et Formation*, les rapports dans les *Cahiers d'Education et Formations*.

L'ancêtre de la Délégation est le *Centre de Prospective et d'Evaluation* créé en 1975. Celui-ci devenait en 1982 le *Groupe de Planification et d'Etudes Stratégiques* (GROUPES). La Délégation aux Etudes Générales a été créée en 1988. Par rapport à ses prédécesseurs, ses compétences se sont quelque peu élargies. Le Centre de Prospective et d'Evaluation se trouve maintenant en son sein.

La Délégation aux Etudes Générales est directement rattachée au Ministre de la Défense. Il n'y a pas de relation de subordination entre elle et les divers grands organismes placés auprès du Ministre (Etat-Major des Armées, Délégation Générale pour l'Armement <sup>11</sup>) ; ses communications avec eux suivent des voies non hiérarchiques. Le champ de compétences de la Délégation est fort vaste : affaires stratégiques et alliances ; situation internationale ; maîtrise des armements et évaluation des systèmes de force ; environnement industriel ; études technico-opérationnelles ; affaires nucléaires et espace ; études économiques et programmation.

L'analyse des situations internationales concrètes, celle du concept stratégique dans lequel s'inscrit la défense du pays, ne relèvent pas directement de la prospective. D'une part, prédominent les missions à définir, d'autre part, les facteurs conjoncturels exercent une influence décisive. Même la programmation militaire s'effectue relativement à beaucoup plus court terme. Par contre, il s'agit d'articuler ces exigences à une démarche prospective.

De fait, la Délégation fonctionne selon deux rythmes. Pour une part, elle constitue une extension de la fonction de Cabinet. Dans cette logique, sa capacité de réponse doit être rapide (elle participe par exemple à la préparation des débats à l'Assemblée Nationale) ; mais cette activité s'alimente elle-même du programme de recherche prospective. Ce programme est annuel et doit être approuvé par le Ministre.

Deux facteurs favorisent le caractère prospectif de la démarche de la Délégation : la durée de vie du matériel et la détermination des principaux moyens à mettre en œuvre sur un champ de bataille, qui nécessitent de raisonner à l'horizon 2010 . Pour décider de l'efficacité de chacun des moyens envisageables, des analyses sont menées en les découpant par fonction, capacité de destruction, protection, mobilité tactique et stratégique, surveillance, communication. Cela permet d'appréhender les modifications et

---

<sup>11</sup> Notons que la DGA possède sa propre cellule prospective.

les nouveaux enjeux : en particulier les systèmes de communication et leur protection, ainsi que la détection.

Pour assurer une cohérence entre concept de défense, missions, moyens à mettre en œuvre, conséquences des choix effectués, la Délégation mène d'une part, un travail interne qui est essentiellement de l'ordre de la réflexion, suscite d'autre part des études externes pour cerner les évolutions technologiques et met en œuvre des études de faisabilité. C'est ainsi que le Centre de Prospective et d'Evaluation a favorisé la formation de cellules prospectives chez les grands industriels de l'armement. Cependant, il est essentiel que la DGE assure un pilotage serré de ces études et qu'elle s'adresse également à des sociétés de conseil pour recueillir une vision plus indépendante de celles des industriels de l'armement. En effet, ces derniers peuvent ne pas toujours résister à la tentation de développer des argumentations *pro domo*.

La réflexion sur le long terme est également nécessaire pour penser les éventuelles modifications des formes d'efficacité, en évitant à la fois l'extrapolation des besoins immédiats et les visions prophétiques, la plupart du temps déconnectées des grandes tendances technologiques, humaines ou économiques. Il faut donc, compte tenu des tendances lourdes, identifier les besoins à long terme et envisager à moyen terme (4-5 ans) les conditions économiques, technologiques, etc... susceptibles de permettre leur réalisation, de même que les facteurs créateurs de blocages.

C'est ainsi que la prospective réalisée par la DGE est pour une large part normative : les moyens à mettre en œuvre sont à déterminer en fonction de missions, elles-mêmes fonction d'un concept stratégique fortement marqué par la conjoncture. Une telle démarche se fonde sur des tendances lourdes bien établies. Les tentatives de penser les discontinuités ou les ruptures rencontrent quelques réticences, au prétexte qu'il est difficile de cerner les évolutions géo-stratégiques et impossible de dater les événements humains.

1.12. Le Centre d'Analyse et de Prévision du **Ministère des Affaires étrangères** a été créé en 1976, en s'inspirant d'un rapport sur les formes de travail et de préparation des décisions de politique étrangère aux Etats-Unis. Sa fonction est de jouer un rôle d'interface entre le monde de l'université, de la recherche et le cabinet du Ministre des Affaires étrangères.

La cellule dispose actuellement de huit permanents, entourés de deux cercles de consultants : le premier est formé des collaborateurs réguliers du CAP, le second des experts qui ne fournissent qu'une prestation occasionnelle. Elle réunit 15 personnes, compte tenu de ce cercle d'experts attirés auquel il se rattache. Les permanents ont une fonction de "tête chercheuse", de repérage des experts dont la qualification peut constituer un apport utile au Ministère. Un autre de leurs rôles est d'aider ces experts, universitaires et chercheurs (une minorité d'entre eux sont des hauts fonctionnaires), à rédiger des notes qui par leur forme et leur contenu soient utilisables par le Ministère : ils doivent non seulement renoncer à certaines habitudes académiques, mais surtout formuler des suggestions d'action.

Il s'agit donc pour eux d'identifier des problèmes susceptibles de se poser dans le futur ; de les situer dans la hiérarchie des priorités de la politique française ; d'en effectuer l'analyse et de formuler les suggestions d'action pertinentes. La part de la prévision est importante dans ces démarches, puisqu'il ne s'agit pas d'une prise en compte du long terme. En effet, l'horizon varie, en fonction des sujets traités, entre six mois et deux ans .

Le CAP a diversifié ses thèmes d'investigation : l'ex-Union soviétique, l'Europe de l'Est et les modalités de son intégration à la Communauté européenne, après réalisation de l'Europe politique ; le futur espace soviétique, en analysant plus particulièrement les zones musulmanes et leur environnement (Turquie, Iran, Afghanistan, Chine) ; le Maghreb : les différentes variables stratégiques et géo-politiques ; l'Afrique.

Le CAP dispose également d'une section économique. Il traite deux types de sujets : les relations nord-sud ; les technologies du futur. Ces dernières sont essentiellement abordées sous l'angle de la prévision ; les sujets traités sont assez divers : la TVHD (Télévision Haute-Définition) ; la coopération spatiale ; les communications et le changement du rôle de l'Etat ; les secteurs porteurs de la biologie et de la génétique ; l'environnement (une étude a été réalisée sur la stratégie japonaise vis-à-vis de l'environnement).

## 2. Le Commissariat général du Plan et la DATAR

Deux institutions ont incarné les grands moments de la prospective en France : le Commissariat Général du Plan et la DATAR. La prospective, qui a tenu une place décisive, a été dans les deux cas associée à une démarche planificatrice et à une organisation publique du développement. Mais les fonctions de l'une comme de l'autre ont été sensiblement modifiées dans un sens moins directif et plus incitatif et stratégique.

Enfin, la prospective et la planification s'associent à une troisième fonction de coordination, d'animation et d'organisation des négociations et du dialogue. C'est particulièrement évident pour le Commissariat Général du Plan, mais ça l'est également pour la DATAR, même si c'est d'une manière tout à la fois un peu plus spécialisée -et par conséquent limitée- et plus implicite. La politique d'aménagement du territoire dans sa grande période supposait en effet l'association de multiples acteurs : administrations, élus, entreprises, même si la conception et la mise en œuvre des projets restaient teintées de technocratie.

### 2.1. Le Commissariat Général du Plan

Au Commissariat Général du Plan, la prospective fut donc étroitement liée à la planification. Celle-ci fut d'abord l'instrument d'une époque profondément marquée par l'implication de l'Etat dans l'action de développement et par sa participation aux modalités de cette dernière.

Pour les III<sup>ème</sup> et IV<sup>ème</sup> Plans, il fut établi une projection décennale des tendances passées, éventuellement corrigées en fonction de comparaisons internationales. Cette projection tendancielle était accompagnée de variantes illustrant des hypothèses de productivité et de modernisation plus fortes. Une idée était sous-jacente à ces projections décennales : les marges de choix d'un plan pluri-annuel, qui sont très étroites compte tenu des contraintes, se trouvent éclairées par leur mise en perspective à plus long terme, ce qui élargit en même temps le champ des possibles.

A partir du V<sup>ème</sup> Plan, les travaux ne se fondent plus sur une seule projection. De fait, les variantes s'étaient révélées plus exactes que les projections proprement dites, ce qui venait en outre conforter l'utilité d'un travail de réflexion sur les hypothèses. La nouvelle démarche adoptée est alors étroitement liée aux conceptions du "Centre International de Prospective" créé en 1957 par Gaston Berger : l'avenir n'est plus considéré comme le simple aboutissement de tendances lourdes déjà à l'œuvre ; l'accent est au contraire mis sur l'identification des tendances émergentes. De plus, la vision est délibérément volontariste.

La démarche prospective est ainsi clairement adoptée. Les objectifs sont tout à la fois : l'explicitation des choix, l'examen de leurs effets et l'interconnexion entre les politiques adoptées et une multitude de facteurs dont le choix devrait être le plus large possible. Mais la spécialisation des disciplines, comme la segmentation administrative, ont pesé sur les méthodes. Il en résulte la cohabitation des types d'approches : sectorielles, transversales, qui permettent de réintroduire des choix macro-économiques ou sociaux, panoramiques et à long terme. Ce sont ces dernières qui ont le plus nettement mis en avant les thèmes mobilisateurs, mais ont été parfois les plus vivement critiquées : le très long terme représente évidemment l'horizon où l'exercice devient le plus risqué. Ce sont cependant de tels travaux qui ont permis de poser les problèmes les plus importants : nécessité de la prise en compte de l'environnement international et sortie corrélative du cadre hexagonal ; nécessité de l'évaluation a posteriori des politiques publiques pour ajuster l'offre et la demande de services non marchands.

Il est certain qu'une des difficultés de ces travaux à très long terme est de penser des effets qui ne sont généralement ni linéaires, ni mécaniques. Comme le fait remarquer Bernard Cazes <sup>12</sup> : "l'augmentation des chances d'accès à l'enseignement supérieur n'entraîne pas nécessairement une plus grande mobilité sociale, une élévation du nombre d'emplois créés dans l'industrie ne se traduit pas toujours par un recul du chômage, le blocage des loyers n'améliore pas forcément la situation des catégories les plus défavorisées en matière de logement". On retrouve ici toute la difficulté de penser des sociétés complexes, ainsi que les comportements et stratégies des différentes catégories d'acteurs.

---

<sup>12</sup> André-Clément DECOUFLE (sous la direction de), *Traité élémentaire de prévision et de prospective*, Paris, PUF, 1978.

Les critiques portées à une fonction planificatrice trop directive ont pu contribuer à relativiser certaines fonctions de coordination et d'élaboration d'une pensée orientée vers les futurs possibles. Mais le Commissariat Général du Plan continue à faire de la prospective et plus encore à inciter à ce qu'il s'en fasse. Son rapport *Entrée dans le XXI<sup>ème</sup> siècle*<sup>13</sup> s'inscrit bien dans le prolongement de ses travaux antérieurs, tout en prenant explicitement pour cadre l'Europe. Par ailleurs, il suscite de nombreux groupes de travail -l'un des plus récents a débouché sur le rapport *Energie 2010* en mai 1991-, et dans la perspective de la préparation du prochain Plan, certaines commissions préparent des programmes dans lesquels la dimension prospective est loin d'être absente.

## 2.2. La DATAR

Lors de sa création en 1963, la DATAR a représenté le type même de l'administration de missions, destinée à penser et à mettre en œuvre le devenir français, en dépassant l'action trop routinière et parcellaire des autres administrations. La prospective y a tenu une très grande place. Son action volontariste et structurante incarnait parfaitement l'esprit conquérant de l'action administrative de la période qu'il est convenu de nommer "les trente glorieuses". Même si ses projets n'ont pas toujours tenu parfaitement compte des acteurs et des stratégies locales capables de prendre leur relais.

Avec la crise, la politique de la DATAR est devenue beaucoup plus défensive et s'est surtout consacrée au micro-aménagement. Ce dernier aurait pu la conduire à une meilleure prise en compte des contextes, mais, d'une part, la réorientation a été tellement radicale que la vision d'ensemble, qui faisait sa spécificité, a été largement délaissée, d'autre part, il y eut une incontestable dérive bureaucratique : multiplication de procédures lourdes et complexes. Si bien que pendant plusieurs années, le devenir et la vocation de la DATAR ont paru parfois menacés et souvent indéterminés.

On estimait que la DATAR devait trouver un second souffle et que l'aménagement du territoire devait jouer un double rôle: un rôle régulateur, puisqu'il faut infléchir les inégalités, accroître les potentialités de certaines régions, éviter l'aggravation de certaines situations locales ; mais aussi un rôle anticipateur, puisqu'il faut concevoir et réaliser les

<sup>13</sup> Secrétariat d'Etat au Plan. *Entrer dans le XX<sup>ème</sup> siècle. Essai sur l'avenir de l'identité française*. Paris, La Découverte/La Documentation française, 1990.

infrastructures matérielles et immatérielles nécessaires à la société de demain, favoriser l'émergence et la diffusion de dynamiques de développement territorial. C'est pourquoi, objectifs, moyens d'action et instruments des politiques d'aménagement du territoire doivent correspondre aux enjeux nouveaux de la société.

Or, il semble bien qu'on assiste actuellement à une réactivation de la DATAR. Celle-ci se fonde sur une réflexion appuyée sur des scénarios qui dessinent des risques auxquels il convient de penser des solutions. Dans cette perspective, la DATAR s'est dotée de groupes de travail chargés de susciter des recherches nouvelles et, plus encore, d'ouvrir de nouveaux champs de recherche, tout en mobilisant les milieux universitaires et socio-professionnels.

Le regret de l'abandon de la politique des métropoles d'équilibre est au cœur de la réflexion. La décentralisation n'est certes nullement remise en question. Mais le rôle de l'Etat dans la mise en cohérence de l'aménagement et le maintien des solidarités est revendiqué. Les initiateurs de la nouvelle entreprise considèrent que ces deux objectifs ont été très insuffisamment conservés au cours de ces dernières années. Ceci est jugé d'autant plus grave que les scénarios actuellement considérés comportent des risques d'aggravation de ces tendances.

Au point de départ de ces scénarios, nous trouvons l'ouverture de l'Europe de l'Est et le déplacement des activités européennes vers l'Est, d'autant plus que les partenaires privilégiés des pays nouvellement ouverts risquent d'être l'Allemagne et l'Italie. Selon le premier scénario, il peut en résulter la marginalisation de la France avec le maintien d'un seul pôle d'attraction, la Région Parisienne. Le second scénario est celui de la dislocation du territoire français, où l'activité se concentre à l'Est et où les disparités régionales s'aggravent fortement.

Dix groupes de travail ont été créés avec pour mission d'explorer les différentes composantes du développement : démographie ; industrie, transports ; nouvelles technologies de l'information et de la communication ; villes ; espaces ruraux ; Europe de l'Est, Méditerranée ; façade atlantique ; institutions). Chacun d'entre eux est placé sous une double responsabilité : à un responsable DATAR se trouve associé un responsable scientifique. Enfin acte est pris du caractère irréversible de la décentralisation avec la nomination de sept animateurs interrégionaux : Nord ; Est ; couloir Saône-Rhône ; Méditerranée ; façade atlantique ; grand bassin parisien et Massif Central).

Ces groupes ont élaboré un plan de travail étalé sur trois ans et mobilisent déjà environ 150 chercheurs. L'ambition est vaste : il s'agit de détecter les tendances lourdes, mais aussi les facteurs de rupture, afin de faire ressortir les futurs possibles et envisager des scénarios alternatifs. Par la mobilisation, la stimulation et l'animation, la DATAR veut se garder de toute dérive technocratique et, dans une attitude réellement prospective, recommande aux chercheurs impliqués dans son programme de n'apporter ni réponses stéréotypées, ni conclusions normatives, mais bien de faire preuve d'imagination et d'audace dans leur vision de l'avenir.

### **3. Autres administrations et organismes publics ou para publics spécialisés dans les études**

Parmi les autres organismes publics ou para-publics orientés vers le long terme, il faut mentionner:

\* *La Fondation pour les Etudes de Défense nationale*, reconnue d'utilité publique, a été créée en 1972 dans le but principal de faire sortir la défense de son "ghetto" et de mieux assurer son intégration dans la collectivité nationale. Ce but initial étant considéré comme atteint depuis longtemps, la Fondation s'est consacrée à la deuxième de ses vocations : mener des recherches et des études ayant trait aux problèmes de défense dans une structure indépendante du Ministère de la Défense. Ceci tout à la fois pour mobiliser chercheurs et décideurs, et favoriser un apport supplémentaire de matière grise sur ces problèmes. Elle en arrive ainsi à couvrir un vaste champ de recherche : stratégie et politique de défense, sociologie militaire, polémologie, sécurité en général.

Ses grandes orientations de recherche sont arrêtées annuellement, après échange entre les membres, les chercheurs et le conseil d'administration de la Fondation, où siègent notamment des diplomates et d'anciens diplomates. Elle entretient des relations régulières avec d'autres instituts français ou étrangers, en particulier l'IFRI (*Institut Français des Relations Internationales*), l'IISS (*International Institute for Strategic Studies*) de Londres, la *Fondation Konrad Adenauer*. Elle reçoit des subventions des Ministères de la Défense et de l'Education Nationale et réalise des recherches financées par d'autres ministères (réponses à des appels d'offres) et certaines entreprises. Sa direction entend d'ailleurs diversifier ses sources de financement afin d'accroître son autonomie par rapport au Ministère de la Défense.

Sa vocation principale est la démarche prospective et cette orientation a été encore renforcée récemment. La Fondation cherche en particulier à repenser les problèmes de défense, compte tenu des récents bouleversements mondiaux. Ses travaux peuvent s'appuyer sur une conceptualisation théorique très sophistiquée de stratégie prospective.

Ses principaux thèmes de réflexion actuelle sont : la modification des données stratégiques ; l'Europe centrale et danubienne : les systèmes de sécurité et l'architecture européenne susceptible de lui être appliquée ; l'ex-U.R.S.S., en particulier l'évolution possible des rapports entre les républiques turcophones et les autres pays de même tradition culturelle ; la Méditerranée. Ce qui représente un très net élargissement, puisque la Fondation a longtemps privilégié les relations franco-allemandes. Un observatoire a également été mis en place pour étudier la stratégie et la défense des Etats-Unis.

La Fondation réunit des groupes d'études spécialisés et des chercheurs isolés. Le découpage est double : géographique et thématique. A la Fondation sont rattachés trois instituts : l'*Institut de Polémologie* qui fait une large place à la prospective <sup>14</sup> et deux instituts de recherche historique. L'apport historique qui pourrait être fondamental se trouve limité par l'extrême spécialisation de nombre d'historiens qui répugnent souvent à rétroprologer à partir de leur domaine de compétences, quelque peu étroit parfois.

Les groupes de travail sont interdisciplinaires, malgré les difficultés rencontrées pour faire travailler des chercheurs ensemble. Ce souci de l'interdisciplinarité peut donc empêcher l'association de chercheurs par ailleurs qualifiés, il reste cependant privilégié. Les synthèses de ces groupes qui disposent d'une autonomie de fonctionnement sont par contre évaluées par la *Direction des Etudes et de la Recherche* qui peut demander des compléments de travaux. C'est surtout le cas lorsque les résultats s'en tiennent à l'analyse du passé ou à la description factuelle du présent et sont donc insuffisamment prospectifs. Les travaux de la Fondation sont diffusés dans le monde de la recherche et auprès des décideurs, sous différentes formes : notes internes non publiées, revue et dossiers de recherche <sup>15</sup>.

\* *Le Centre d'études prospectives et d'informations internationales* (CEPII), créé en 1978 et placé auprès du Commissariat général du Plan, a succédé au Groupe d'études prospectives sur les échanges internationaux créé en 1962-1963. Il dispose d'une équipe

<sup>14</sup> La revue *Stratégies* leur est commune et comporte une rubrique polémologie.

<sup>15</sup> Les dossiers de la Fondation pour les études de défense nationale.

d'une cinquantaine de personnes -réparties en cinq départements: analyses macroéconomiques, économies socialistes, structures industrielles, endettement et développement, bases de données. Son programme de recherches est établi par son propre Conseil. Sa mission est de rassembler des informations et d'élaborer des études prospectives sur l'économie mondiale, les échanges internationaux et les économies étrangères

Le CEPII travaille sur un modèle macro-économique à l'horizon 2000. A la fin de 1991, il a réalisé un rapport sur *L'économie mondiale à l'horizon 2000*. Il dispose de bases de données sur les grands pays industrialisés qu'il a développées depuis longtemps, et dont certaines d'entre elles sont gérées en commun avec l'*Observatoire Français des Conjonctures Economiques* (OFCE).

Sa méthode principale de travail consiste à élaborer des scénarios tendanciels, puis à partir de ces scénarios, à déterminer les conditions et les enchaînements susceptibles de rendre possibles les évolutions souhaitables.

Du CEPII, on peut dire d'une certaine manière, qu'il a une utilisation prospective de la prévision. Il travaille, en effet sur des scénarios alternatifs à partir de prévisions macro-économiques réalisées à un horizon assez rapproché. Le CEPII publie la revue *Economie Prospective Internationale*, ainsi qu'un certain nombre d'ouvrages.

\* *L'Institut national de la statistique et des études économiques* (INSEE) effectue, quant à lui, essentiellement des prévisions macroéconomiques à moyen et long terme. Des projections sont réalisées à l'aide d'un modèle économétrique (DMS), se subdivisant lui-même en sous-modèles plus ou moins sophistiqués. Ces projections sont parfois effectuées pour des commanditaires qui en fixent les hypothèses (Plan, Sénat...). L'INSEE réalise ainsi des projections démographiques, des projections de population active, du nombre des ménages, de l'appareil productif, de l'emploi, de la consommation par grandes fonctions. Autant de données dont la synthèse est régulièrement publiée dans la revue *Economie et Statistiques*<sup>16</sup> et surtout dans *Données sociales*, qui fait chaque année le point sur la société française.

\* *Le Centre d'études et de recherches sur les qualifications* (CEREQ), placé sous la tutelle du Ministère de l'Education nationale et du Ministère du Travail, de l'emploi et de

<sup>16</sup> Voir tout particulièrement les numéros consacrés aux "Français en l'an 2000".

la Formation Professionnelle, a pour mission de développer des études et des recherches, de collecter et d'exploiter des données originales dans les domaines de la relation formation-emploi et des professions grâce à des relations suivies avec le monde du travail et les entreprises, notamment pour répondre aux demandes des administrations. Parmi les quatre départements qui composent le CEREQ, c'est le Département "Professions et marché du travail" qui est en charge des études prospectives sur l'évolution des structures professionnelles de la population active.

\* **Le Centre d'études de l'emploi**, placé sous la tutelle du Ministre chargé de l'emploi et du Ministre chargé de la recherche, a pour mission d'effectuer des travaux de recherche sur l'emploi et les entreprises, et de contribuer dans ces domaines à éclairer l'action des pouvoirs publics et des acteurs économiques et sociaux. Les *Cahiers du Centre d'Etudes de l'Emploi* comportent ainsi des études dont le souci prospectif est manifeste.

\* **La Délégation à l'emploi** est chargée de préparer, d'animer, de mettre en œuvre et de coordonner la politique de l'emploi. Au sein de la Délégation, la *Division prospective des ressources humaines* anime la réflexion que requiert la définition de la politique du Ministère du travail en ce qui concerne les rapports entre la formation et l'insertion professionnelle ; elle doit aussi assurer la promotion de la gestion prévisionnelle de l'emploi et apprécier les évolutions prévisibles en matière d'innovations technologiques et leurs incidences sur l'emploi.

\* **Le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie** (CREDOC), placé sous la tutelle du Commissariat général du Plan, a été fondé en 1953 pour effectuer des études statistiques sur les structures et les tendances de la demande. Mais il a élargi son activité et ses travaux portent maintenant sur les conditions de vie de la population et l'évaluation des politiques les concernant. Quels que soient les domaines abordés, il s'agit toujours de recherches et d'études socio-économiques dans lesquelles les comportements des ménages constituent les préoccupations centrales. Ce dernier effectue ses travaux pour le compte des administrations publiques, pour celui d'organismes internationaux ou privés. Il publie la lettre d'information *Consommation et modes de vie*.

A côté de ces centres importants et pour achever ce panorama, certes incomplet mais assez évocateur de l'attitude de l'administration française face au long terme, mentionnons des laboratoires de certaines grandes écoles et des groupes à l'aspect prospectif plus ou moins marqué et oeuvrant au sein d'organismes comme la Banque de France, la Caisse des dépôts et consignations, Electricité de France, le Commissariat à l'énergie atomique, la Régie nationale des usines Renault ou la Société nationale Elf-Aquitaine.

## Chapitre 2

### LA PROSPECTIVE : UNE DEMARCHE MAL PERCUE

Au terme de ce bilan, force est de constater que le rôle dévolu à la prospective paraît assez faible. En effet, au sein des ministères, peu de services d'études se consacrent essentiellement à la prospective, ni même ne font à proprement parler de la prospective.

Il y a à cela au moins deux types de raisons : les unes sont plutôt d'ordre institutionnel; les autres intellectuelles.

Plusieurs raisons d'ordre institutionnel paraissent avoir un effet cumulatif. D'abord, les services d'études se présentent comme des services d'aide à la décision ; or celle-ci a ses échéances propres dont le terme est plus raccourci que celui de la prospective. Ensuite, le fonctionnement de l'administration française semble constituer en soi un handicap au développement de la démarche prospective. Enfin, la transformation du rôle de la puissance publique se révèle tenir une place décisive. L'Etat intervient en effet moins, bon nombre de décisions se prennent à d'autres niveaux -régional, départemental, urbain, européen, voire international-, enfin la redéfinition de son rôle : coordination, mise en oeuvre de ses missions essentielles - cohérence, solidarité et objectifs nationaux - est loin d'avoir été menée à son terme.

Les autres raisons sont essentiellement d'ordre intellectuel. Le désaccord est en effet très net sur la valeur de la démarche prospective, tant sur sa valeur générale que sur sa pertinence, compte tenu des domaines spécifiques à traiter. Dans l'ensemble, d'autres démarches sont incontestablement privilégiées : études du présent, approches statistiques et surtout prévisions macro-économiques. Ceci ne signifie nullement que l'interrogation sur le futur fasse totalement défaut : recherche des tendances lourdes et des tendances émergentes constitue un souci partagé ; la méthode des scénarios est aussi, bien que plus rarement, utilisée.

Face à ce constat, des critiques sévères évoquent la pose d'un vernis prospectif sur d'autres méthodes, ajoutant que l'urgence de penser le présent sert d'alibi pour excuser la faiblesse de la réflexion prospective. Un jugement plus nuancé, faisant la part du

souhaitable et du réalisable, soulignera l'indéniable "inclination prospective" qui imprègne les différentes démarches.

## **1. Des conditions institutionnelles peu propices**

### **1.1. Le fonctionnement de l'administration**

Plusieurs des personnes rencontrés dans les organismes cités insistent sur le caractère peu propice à la démarche prospective du mode de fonctionnement de l'administration française. Bien que distinctes, les différentes analyses ne sont nullement incompatibles, elles tendent même à former une vision critique assez cohérente. Celle-ci peut expliquer que la demande de prospective reste assez faible et que les travaux réalisés soit inégalement reçus.

Dans son fonctionnement quotidien, l'administration aurait beaucoup trop tendance à se focaliser sur les décisions et les enjeux à court terme. Evidemment valable pour la prospective, une telle critique peut également s'appliquer à toute étude globale, ou à toute forme d'objectivation, qui s'éloigne un tant soit peu de préoccupations immédiates.

D'autres insistent sur son peu de souplesse, mais également sur le manque de ciblage de ses activités. L'absence d'équipes constituées sur des objectifs précis, et délimités dans le temps, ne favoriserait l'élaboration ni de projets, ni de questions claires, que ces dernières soient posées à la prospective ou à un autre type de démarche. Compte tenu du mode de fonctionnement de l'administration française, il est souvent devenu nécessaire de créer une structure nouvelle pour résoudre un problème nouveau, mais sans pour autant changer les anciennes structures ; à son tour la structure nouvelle tend à assurer sa pérennité, même si les circonstances qui avaient nécessité sa création changent. Un tel défaut de souplesse aurait pour corollaire la prédominance d'une activité routinière. Elle s'accompagnerait logiquement d'un manque de vision de l'avenir, situation elle-même favorable à des prises de décision dans l'urgence et au coup par coup. Notons qu'une telle analyse rejoint celle qui est au fondement de la politique de modernisation de l'administration.

La nécessité d'associer évaluation et prospective est d'ailleurs soulignée à plusieurs reprises, pour évaluer rationnellement l'efficacité tant d'un service que d'une politique

publique. La création au cours de ces dernières années de diverses structures interministérielles peut en partie s'analyser comme une résultante des défauts ci-dessus mentionnés. Il ne s'agirait pas tant d'une réponse fonctionnelle, destinée à permettre la nécessaire coordination de politiques sectorielles, que d'une conséquence de la faible capacité d'innover au sein de chacun des ministères concernés. De fait, coordination et mobilisation autour d'objectifs donnés n'ont pas été les seules activités de telles instances; elles ont bien souvent aussi élaboré une méthodologie et/ou une doctrine spécifique, parce qu'elles avaient tendance à attirer des spécialistes quelque peu marginaux au sein de l'administration. Il faut espérer que la mise en sommeil qui s'en est parfois suivie signifiait qu'elles avaient effectivement rempli leur rôle et souhaiter que le souci des Ministères de récupérer le contrôle de leur champ d'activité ne joue pas trop souvent un rôle négatif. Par contre, l'une des grandes difficultés des vastes dispositifs partenariaux, tels que le RMI, bien différents des petites structures interministérielles, résulte de la verticalité et de la segmentation de la tradition administrative française : il en résulte que chacun a tendance à raisonner en fonction de son administration de rattachement, d'autant plus qu'il anticipe parfois son retour en son sein ; une telle situation, déjà guère favorable au développement d'une synergie, ne l'est a fortiori pas à l'élaboration d'une vision du futur. Poids de l'appartenance administrative spécifique dans un cas, absence de viabilité ou mise à l'écart dans l'autre, constituent les deux faces d'un même problème.

Ce problème du contrôle du champ de compétence prédéfini n'est pas sans influencer sur le mode de fonctionnement des services d'études. Il peut parfois entraîner leur relative marginalisation, ce fut en particulier ce qui survint à différents moments au *Centre d'analyse et de prévision* du Ministère des Affaires étrangères. Mais les services d'études peuvent aussi pâtir des rapports de forces entre différentes directions, voire même entre eux et de la spécificité de leurs domaines comme de leurs enjeux. Un cas limite d'éparpillement des services d'études a été atteint au Ministère de l'Agriculture : ces "bureaux" dépendent en principe d'une direction, mais il peut même y avoir plusieurs bureaux chargés des études à l'intérieur d'une même direction. Une telle division et une telle intégration aux services administratifs sont peut-être propices à favoriser le sérieux des études les plus techniques, mais elles ne peuvent pas ne pas gêner les approches les plus globales qui ont trait au devenir de l'agriculture et du monde rural.

Le même phénomène se reproduit à l'échelle de l'administration prise dans son ensemble. Ceci soulève le problème de l'expérience des administrations de mission qui bénéficiaient d'une large autonomie et, parmi elles, au premier plan, la DATAR qui a

représenté un des grands moments de la prospective. De fait, l'autonomie de cette administration - elle aussi créée à côté des Ministères, sans que la structure de ces derniers ait été profondément modifiée - posait problème au sein de l'administration, au ministère de l'Équipement en particulier, où une telle capacité d'action était perçue comme une ingérence dans des domaines qu'il considérait comme siens. Comme dans beaucoup d'autres cas, la concurrence entre corps tenait une place non négligeable dans ces conflits de compétence. La DATAR, en perdant finalement ce statut privilégié, cessa aussi pendant un temps de faire de la prospective. Là n'en est certainement pas l'unique raison, mais nos interlocuteurs ont été bien évidemment nombreux à revenir sur cette expérience aussi significative qu'archétypale.

Assurer l'autonomie des centres d'études par rapport aux services administratifs paraît donc être une condition fondamentale pour leur donner les moyens de penser l'avenir. Ceux d'entre eux dont le fonctionnement paraît le plus satisfaisant sont d'ailleurs rattachés directement au Cabinet du ministre. Mais il reste alors à articuler la temporalité politique à celle du futur, les décisions à prendre et les politiques à long terme.

## 1.2. Le problème des temporalités politiques

Les services d'études ont incontestablement à remplir des tâches de préparation de la décision : budget et instruments de la politique financière au Ministère des Finances ; débats parlementaires et loi de programmation au Ministère de la Défense ; informations contextuelles ou préparatoires à l'élaboration d'une politique au Ministère des Affaires étrangères, etc.... Celles-ci sont tout à la fois les conditions de l'utilité et de la visibilité de ces services.

Les temporalités politiques ne sont pas celles de la recherche prospective. Nombre de responsables rencontrés soulignent le poids du court terme : "les cabinets vivent au jour le jour". Sans même insister sur les "coups médiatiques", le besoin de faire montre d'une capacité d'innovation (qui peuvent conduire à cette tyrannie quelque peu désordonnée des cabinets mise en lumière par Jean-Luc Bodiguel et Luc Rouban<sup>17</sup>), il est souvent et normalement question de décider pour répondre à des problèmes dont l'urgence reste grande ; l'anticipation est souvent relative.

---

<sup>17</sup> Jean-Luc BODIGUEL, Luc ROUBAN, *Le fonctionnaire détrôné*, Presses de la F.N.S.P., Paris 1991.

Outre les échéances électorales, la vie politique a ses rythmes propres dont l'incidence est une donnée constante : débats budgétaires, travail législatif. La durée moyenne d'un gouvernement -deux ou trois ans en général- est aussi un facteur décisif dont plusieurs des personnes rencontrées ont souligné l'importance ; l'une d'elles souligne, à juste titre, qu'un ministre commence à enregistrer les résultats de ce qu'il a entrepris lorsqu'il s'en va.

Ces temporalités créent des exigences ; elles ne sont d'ailleurs pas nécessairement jugées de manière négative. Il convient cependant de rappeler que nos interlocuteurs ne sont ni des professionnels de la politique, ni des fonctionnaires engagés dans l'action administrative ; ils sont donc logiquement amenés à défendre leur propre rythme de travail, ainsi que leur manière spécifique d'aborder les problèmes. Il faut encore ajouter que la durée est un problème que les services d'études ne maîtrisent pas si facilement eux-mêmes. Plusieurs de nos interlocuteurs soulignent que leurs collègues et collaborateurs ne défendent vraiment que les travaux dans lesquels ils ont été eux-mêmes impliqués ; les redécouvertes de travaux oubliés au sein d'un service, qui est lui-même à leur origine, sont des phénomènes bien connus. Pérennité et mémoire ne sont donc pas non plus des acquis évidents dans les services d'études.

Ces exigences sont en partie tactiques. En effet, "il ne suffit pas d'avoir une bonne idée, il faut choisir une bonne date pour la présenter : quelques mois avant une grande décision, une loi de programmation, en particulier". Certes, cela peut parfois conduire à s'en tenir au court terme : "il ne faut pas avoir raison beaucoup trop tôt, personne ne s'en souvient".

Mais leur effet plus positif est de susciter l'articulation entre le long terme et la décision immédiate, ce qui constitue une condition fondamentale de la préparation de l'avenir, même si la tâche peut se révéler difficile. Ainsi au Ministère de l'Environnement, on souligne tout à la fois l'importance et la difficulté de la connexion entre le long terme et les décisions à court terme, en ce qui concerne l'effet de serre par exemple. La recherche de ces modalités d'articulation peut conduire à expliciter les stratégies des acteurs et leurs implications pour le futur. Il en va ainsi des "policy exercises", ou simulations de politiques publiques, réalisés à l'initiative du Ministère de l'Environnement, à propos notamment du CO2 et des phénomènes climatiques : les industriels, les responsables politiques et administratifs sont amenés à définir des stratégies, ce qui contribue à les rendre explicites ; quant aux projections sur dix ans réalisées à partir des choix ainsi

définis, elles permettent de montrer les conséquences de décisions actuelles ; enfin, une telle pratique possède un effet pédagogique certain.

### **1.3. Transformation du rôle de l'Etat et niveau de la décision**

La décentralisation, d'une part, la construction de la Communauté européenne, de l'autre, posent au moins deux types de problèmes à des services d'études situés auprès d'administrations centrales. Ils doivent, en premier lieu articuler leur travail avec celui d'autres organismes d'études et d'autres sources d'information et, en second lieu, parvenir à déterminer sur quelle marge de manœuvre décisionnelle porte leur travail spécifique. Preuve supplémentaire de cette difficulté : nombre de services ont le sentiment de fonctionner à deux vitesses.

#### *La prise en compte de la décentralisation*

La recherche de l'articulation avec les instances décentralisées est omniprésente. Elle est d'autant plus nécessaire qu'une part importante de l'information s'y trouve concentrée. Ainsi, pour assurer le lien entre évaluation et prospective au ministère de l'Environnement, le passage par les DDE (Directions départementales de l'Equipement) est d'autant plus impératif que celles-ci sont les principales détentrices d'informations et qu'elles sont un relais obligé pour appréhender les stratégies et les pratiques des acteurs sur le terrain.

Mais le problème se pose principalement en terme d'action. Le programme de recherche de la DATAR, destiné à répondre notamment au risque de désarticulation et de désertification du territoire français, suppose une dynamique régionale effective. La nomination de délégués interrégionaux, dont la tâche est de contribuer à la mobilisation des acteurs locaux, afin que ces derniers s'associent et trouvent des solutions pour l'avenir, s'inscrit dans cette perspective. Le Ministère de l'Environnement a déjà mis en place en collaboration avec le Ministère de l'Equipement un observatoire de la décentralisation. S'agissant des PMI, le Ministère de l'Industrie peut jouer, quant à lui, un rôle de prestataire de service auprès des collectivités territoriales et travailler en relation avec leurs propres organismes de prévision. On voit bien ici que, d'une part, la décentralisation est déjà entrée dans les faits et de l'autre, s'applique à un niveau

spécifique d'intervention : celui du niveau pertinent de l'action, de la décision et de la réflexion. Vrai dans la plupart des domaines, qu'il s'agisse des entreprises ou de l'environnement, l'évaluation de cette dimension s'est posée avec une acuité particulière dans ceux des politiques d'emploi et d'insertion. Les travaux d'évaluation déjà réalisés montrent que l'échelon départemental n'est pas nécessairement le plus pertinent. Si la proximité interrelationnelle paraît décisive en matière de politique sociale, il n'en va pas nécessairement de même dans d'autres domaines. Un environnement capable de favoriser l'implantation et le développement des entreprises est nécessairement beaucoup plus vaste. Malgré le développement du rôle entrepreneurial des maires, la taille de la plupart des villes françaises semble désigner la région, voire des ensembles interrégionaux : c'est le choix qu'a fait la DATAR.

### *Les compétences européennes*

La part des décisions prises à l'échelle européenne est déjà extrêmement importante. C'est particulièrement évident dans le domaine agricole, mais ne l'est guère moins dans celui de l'environnement.

C'est la première raison qui suppose que la recherche prospective soit menée au moins en partie à ce niveau. Mais ce n'est pas la seule, ni peut-être la plus profonde. Le changement d'échelle constitue probablement le facteur décisif. Le Commissariat général du Plan l'avait compris très tôt. Comme le soulignait notre interlocuteur au Ministère de l'Industrie, en insistant sur la nécessité de redéfinir la notion même d'entreprise : "... au XIX<sup>ème</sup> siècle, au début du XX<sup>ème</sup>, on savait ce qu'étaient les entreprises françaises. On ne le sait plus du tout. Cela a encore un sens à l'échelle européenne, plus au niveau parisien...: 60% des entreprises sont de niveau européen, 25% de niveau européen et mondial, le reste est national."

Une part très importante de la prospective de l'environnement est déjà menée dans le cadre européen. Une cellule prospective travaille à Bruxelles auprès du Président de la Commission. Quant au nouveau programme prospectif de la DATAR, son point de départ est la modification de la configuration européenne, consécutive à la chute des régimes d'Europe de l'Est.

Une question reste à trancher : prospective européenne ou prospective dans une perspective européenne ? Comme celui de la détermination des entités territoriales pertinentes, ce problème de répartition des compétences est loin d'être tranché. D'autant plus que, si la Communauté européenne est privilégiée, elle n'est pas le seul niveau. Des rencontres prospectives se déroulent déjà dans le cadre de l'OCDE. Quant à la problématique concernant l'environnement, la tendance est à sa mondialisation.

## **2. Une perception négative de la démarche prospective**

Les critiques peuvent soit viser la prospective en général, soit son application à des objets spécifiques.

### **2.1. La prospective : une démarche peu fiable et dépourvue de scientificité**

Une vision critique de la prospective s'est incontestablement développée, même si elle reste très inégalement partagée par nos différents interlocuteurs. Ainsi, l'un d'entre eux ironise : "Selon Herman Kahn, la France aurait dû devenir une puissance dominante dans les années 80, c'est sympathique, bien sûr...". "Le Japon est une super-puissance, on en déduit que l'avenir est à la miniaturisation".

Ces remarques ne sont à l'évidence pas le fait d'un partisan de la prospective. Mais, même avec un regard plus bienveillant, son caractère non scientifique, non falsifiable selon la terminologie de Karl Popper, est volontiers souligné. Et si les travaux du Commissariat général du Plan ou de la DATAR suscitent l'intérêt et le respect, les erreurs commises sont aussi relevées sans complaisance. "C'est de la science-fiction" résume celui pour qui la démarche n'a rien de convaincant. Des remarques de ce type prouvent que parfois des amalgames entre différentes approches du futur se font au détriment de la prospective. On semble perdre de vue ce qui en constitue les ambitions, mais aussi ses limites, pour tantôt ironiser sur la démarche, tantôt la condamner. Il nous faudra revenir sur ce point.

D'autant plus que ceux qui défendent et pratiquent la prospective insistent eux-mêmes sur les risques de glissement et de détournement : projections de besoins immédiats et argumentation pour démontrer leur utilité, tout en précisant d'ailleurs que de tels défauts

peuvent être eux-mêmes corrigés par la prospective, sous réserve d'explorer les conditions susceptibles d'avoir changé à l'horizon retenu. A l'inverse, le prophétisme est une tentation du très long terme : l'affranchissement des pesanteurs de l'immédiateté peut s'accompagner du mépris des tendances lourdes.

## **2.2. La macro-économétrie : un langage commun.**

La prédominance des prévisions fondées sur des modèles économétriques est forte. Une des raisons paraît en être un certain consensus de la communauté scientifique internationale. Ce dernier est lui-même créateur d'un langage commun dans les communications, les échanges et les négociations internationaux. C'est particulièrement vrai de tous les sujets ayant trait à l'économie, aux problèmes financiers et aux négociations qui se déroulent sur ces thèmes dans le cadre du FMI ou à la Commission de Bruxelles. Et on connaît l'importance accordée à ces négociations.

Ceci n'empêche nullement nombre d'institutions internationales, qu'il s'agisse de la même Commission, de l'OCDE ou de la Banque mondiale de faire de la prospective. Pour une partie d'entre elles, on retrouve donc surtout de l'articulation entre décision, secteurs opérationnels et démarche prospective.

## **2.3. L'imprévisibilité du long terme dans des domaines spécifiques.**

Nombre de personnes rencontrées jugent que les domaines spécifiques sur lesquels ils travaillent ne se prêtent pas à la prospective, parce qu'ils sont à proprement parler imprévisibles. Intégrés dans des configurations trop complexes, ils sont la résultante d'un nombre trop élevé de facteurs, eux-mêmes sujets à des variations très rapides.

Les propos sont révélateurs. Ainsi s'agissant des qualifications professionnelles : "... à chaque fois que cela a été fait, soit par des projections macro-économiques, il y en a jusqu'au VII<sup>ème</sup> Plan, soit en recherchant les besoins de l'an 2010 par une approche prospective, on s'est trompé. Ni les métiers précis, ni a fortiori les séries quantitatives ne pourraient être prévues. Seules les tendances du mode d'exercice du travail pourraient être dégagées" (*Plan mobilisation, emploi, formation*, au Ministère de la recherche). "Il

est fort difficile d'identifier tous les leviers, toutes les manettes" (*Centre d'analyse et de prévision* du Ministère des Affaires étrangères). Compte tenu de l'intégration, de la complexité des situations, "les projections sont trop vulnérables" (*Direction de la prévision* du Ministère des finances). "L'évolution technologique est mondiale, nous ne maîtrisons pas tout le processus. Il s'agit d'abord d'intégrer ce que font les autres, d'être en mesure de comprendre les enjeux".

Ici, on privilégiera donc la veille technologique, ailleurs l'analyse des phénomènes de la conjoncture. Mondialisation, intégration, multiplicité des centres d'invention, de décision et d'action semblent être les principales caractéristiques de cette extrême complexité qui semblent se jouer des visions et des plans à long terme. On constate là encore que la prospective souffre d'une certaine confusion avec d'autres formes de discours sur le futur et, notamment, avec la prévision et la futurologie. Attendre d'une démarche des résultats qu'elle n'a pas pour ambition de donner, ne peut que provoquer des déceptions, voire même des frustrations. D'autant plus que l'interrogation sur l'avenir plus ou moins proche, pour être hésitante, n'en est pas moins réelle.

## Deuxième partie

---

### DEMANDE ET BESOINS D'ETUDES PROSPECTIVES

Actuellement les présentateurs des journaux télévisés nous convient chaque soir à des "exercices de prospective", pour nous annoncer ce qui va ou risque de se passer le lendemain autour de tel ou tel événement. Dans une certaine mesure, un tel abus de langage se retrouve dans certains propos recueillis au cours de notre enquête. C'est dire que la confusion, entre la prospective et d'autres formes de discours sur le futur, peut se doubler d'une grande imprécision dans le vocabulaire utilisé pour décrire les moyens effectivement adoptés dans l'approche du futur.

Il en va ainsi de la recherche des tendances émergentes, par exemple, qui représente une étape importante de la démarche prospective. Paradoxalement, nous constatons que si cette préoccupation est généralement partagée, ce n'est pas nécessairement de la prospective qu'on attend une réponse.

Au Ministère des Finances, c'est surtout grâce à l'analyse macro-économique du passé récent qu'on entend vérifier l'apparition de nouvelles tendances ou de ruptures comportementales, sans que l'ensemble de la démarche ne vise directement le long terme. Au Ministère des Affaires étrangères, c'est l'analyse des divers facteurs propres à entraîner des modifications de situation qui est privilégiée, ainsi que leur vérification par observation directe. Là aussi, le long terme n'est pas privilégié, alors qu'on veut obtenir des réponses adaptées à des situations en train de se transformer et donc saisir le sens des évolutions. Même au Ministère de l'Industrie, où l'intérêt pour la prospective semble plus marqué, les questions posées aux entreprises sur leurs stratégies visent d'abord à permettre un accompagnement pertinent des modifications en cours de ces stratégies.

Autrement dit, on pourrait facilement se convaincre qu'on souhaiterait obtenir des résultats prospectifs, sans avoir à supporter les contraintes de la démarche, à supposer que ces contraintes aient été clairement identifiées.

Il en va de même de la méthode des scénarios. En tant que démarche systématique utilisant le futur pour mieux orienter les décisions actuelles et prochaines, elle est la seule

méthode applicable en prospective. Nous verrons plus tard que toutes les techniques pour appréhender le futur ne sont que des outils qui peuvent être très utiles à l'intérieur de cette démarche, sans être pour autant absolument tous nécessaires. La prospective se veut une aide parmi d'autres à la décision. Le scénario constitue une façon de se situer dans le futur et d'étudier le déroulement d'événements, de façon à montrer les conséquences de nos actions à long terme. Sa construction est rigoureuse et doit suivre un appareillage méthodologique précis.

Or ce terme de scénario fait encore plus florès. On peut lui faire désigner bien des exercices, pourtant différents de nature. Ainsi, les prévisionnistes en se contentant de modifier une des hypothèses selon lesquelles est tracée une de leurs courbes qualifient souvent l'exercice de scénario, alors qu'il s'agit toujours de projections. Ainsi, de prédictions à la Nostradamus, ou encore de rêveries à la Jules Vernes, dans les exercices plus littéraires. Ce qui peut expliquer un certain nombre de critiques, à l'examen injustifiées, à l'égard de la prospective.

Or les sceptiques peuvent fort bien se passer de recourir à ce type d'arguments, les critiques, liées aux limites de la démarche et donc justifiées, ne manquant pas. Nous en évoquons plus loin quelques unes. Reste que les confusions, plus ou moins consciemment entretenues, traduisent un double phénomène :

- le vocabulaire prospectif, même s'il est l'objet d'un certain dévoiement, a réussi à imprégner les esprits ; en cela il manifeste une propension, même si cela reste souvent confiné dans le domaine du non-dit, à orienter nos actions en fonction du futur.
- Pour progresser en ce sens, il convient de lever les ambiguïtés et de revenir aux notions mêmes qui fondent la démarche prospective.

La DATAR semble l'avoir bien compris, si l'on en juge par la présentation du programme de prospective qu'elle a lancé. Elle nous rappelle que la prospective utilise une panoplie de méthodes : l'analyse des tendances lourdes et des facteurs de rupture, l'identification des faits porteurs d'avenir, l'étude des stratégies d'acteurs ou l'élaboration de scénarios alternatifs. Mais qu'elle reste avant tout, et par nature, ouverte, diversifiée, voire contradictoire. Son ambition n'est pas de prédire l'avenir, mais d'éclairer les acteurs avant leurs choix, de les aider à en juger les conséquences, de faciliter la prise de leurs décisions.



Ce survol des principales instances de prospective au sein de l'administration française n'est certes pas très exaltant pour qui se soucie de la prise en compte du long terme dans l'élaboration des politiques publiques. A quelques exceptions près, l'ensemble de leurs responsables déplorent l'insuffisance des moyens matériels dont ils disposent ou, davantage encore, le désintérêt des décideurs obsédés par la problématique gestion du court terme, quand ce n'est pas les deux à la fois.

Comme dans d'autres pays, le poids de la conjoncture se fait sentir: dans la période de crise économique que nous traversons, et face en particulier au problème du chômage, les responsables politiques se débattent avec des ressources budgétaires qui leur semblent être relativement comptées et, au moment de les allouer, ont souvent le sentiment de devoir parer au plus pressé. Dans un tel contexte, la dimension du long terme et les instances qui sont chargées d'en promouvoir la prise en compte au sein de l'administration, en sont naturellement les premières victimes. Pour certains, ce hiatus entre les préoccupations du politique -le temps court- et les préoccupations prospectives -le temps long- est inéluctable.

Or le paradoxe réside dans le fait que c'est précisément dans de telles périodes que les approches et les démarches prospectives s'avèrent le plus nécessaires. Confronter la demande d'études prospectives par les pouvoirs publics avec les besoins objectivement identifiables pour tenter de maîtriser le devenir sociétal en porte témoignage.

La prospective s'est développée dans une période où on sentait la venue de mutations sociales, institutionnelles, culturelles, mais où on restait assis sur des certitudes économiques. Autrement dit, elle est née en un temps pour lequel elle représentait plus un exercice intellectuel qu'une nécessité. L'irruption de la crise lui a fait perdre de son attrait, voire de sa légitimité, en même temps qu'on revenait un peu de toutes les magies méthodologiques. Ce que résume un expert, en soulignant: "C'est un paradoxe de la pratique de la prévision appliquée à la décision que celle-ci voit sa crédibilité et son utilité mises le plus sérieusement en doute dans les périodes de crise, où pourtant elle apparaîtrait le plus nécessaire, alors qu'elle prospère dans les périodes de forte croissance de la richesse collective, où elle peut paraître de moindre urgence."

Ce constat laisse d'autres observateurs de la scène prospective française beaucoup moins sereins. On a pu dire, qu' on ne rencontre plus guère aujourd'hui que des explorateurs du présent. Ce qui compte, c'est la décision à prendre ici et maintenant. Et l'apport essentiel du prospectiviste, c'est une vision plus claire d'aujourd'hui. Un observateur particulièrement sévère souligne que "même les scénarios qui pourraient proposer des futurs alternatifs au-delà de ruptures possibles ou de mutations concevables, restent étonnamment sages et collés à l'univers social, politique, technique d'aujourd'hui. Ils se contentent d'évoquer un environnement qui nous est déjà familier au lieu de faire preuve d'imagination et d'audace. La pratique prospective reste prudente et son poids bien modeste, puisqu'elle n'aurait atteint que les dimensions d'un artisanat de luxe, dont le chiffre d'affaires, s'il pouvait être calculé, serait sans doute inférieur à celui des horoscopes". Commentaires moroses, qui traduisent une réelle déprime, mais qui pèchent peut-être par excès de pessimisme.

En effet, une estimation plus sereine montre certes que les démarches prospectives sont devenues moins globales, moins systémiques, plus discrètes et plus hésitantes que par le passé. Mais les situations évoquées, les questions soulevées sont certainement beaucoup plus perturbantes, ce qui explique à la fois l'intérêt et le rejet dont est l'objet la prospective. Et c'est en ce sens qu'elle peut aussi soulever plus d'espairs qu'avant. Car les responsables politiques savent bien, même s'ils ne le manifestent pas toujours avec une ferme détermination, que pour éclairer leurs décisions, notamment toutes celles dont les effets tendent vers le long terme, l'intelligence des évolutions doit déboucher sur la mise en cohérence d'une vision du futur.

Pessimisme ou optimisme : cela ne relève pas seulement de la sensibilité. Il convient de remonter aux sources de ces deux attitudes, en retraçant d'abord succinctement l'évolution de la demande d'études prospectives par les pouvoirs publics, pour montrer l'hypertrophie actuelle des études portant sur l'explosion technologique, en soulignant ensuite les besoins qui restent insatisfaits au regard des problèmes qui se dessinent à un horizon plus ou moins lointain.

## Chapitre 1

---

### L'EVOLUTION DE LA DEMANDE ET L'EXPLOSION TECHNOLOGIQUE

Dans la période de certitude et d'abondance des années 60 et du début des années 70, de nombreux travaux prospectifs se sont développés en France, en étant surtout orientés par la méthode de scénario tendanciel. L'accent était mis sur les problèmes de l'environnement et du cadre de vie. Consommation insouciance et gaspillage, favorisés par un rythme de croissance soutenu et se combinant à toutes sortes de pollutions, se présentaient dans de nombreux scénarios comme porteurs de catastrophes. Certains, tels les auteurs d' *Une image de la France en l'an 2000* , jugeaient de telles tendances inacceptables.

A partir de 1973, les différents chocs pétroliers et les récessions qui s'ensuivirent provoquèrent un changement de priorité. Les problèmes énergétiques, ainsi que ceux relatifs à la gestion des ressources naturelles, mobilisèrent les efforts de nombreux prospectivistes. D'une certaine manière on traitait encore d'environnement, mais dans une optique différente. Il s'agissait de lutter contre le gaspillage pour se ménager les ressources nécessaires du lendemain. A une prospective s'inscrivant dans un contexte d'abondance se substituait une prospective s'inscrivant dans un contexte de pénurie.

Avec le début des années 80 et l'évolution des rapports de forces sur la scène économique internationale, le spectre de la pénurie s'estompa, mais la prospective de l'environnement ne revint pas au premier rang des préoccupations des responsables politiques.

En effet, un certain nombre d'évolutions arrivaient à maturité : ainsi des interdépendances mondiales qui s'intensifiaient, qu'elles soient économiques, sociales, culturelles ou démographiques ; ainsi du passage d'une économie de forte croissance et de plein emploi à une économie de croissance lente avec sous-emploi, s'accompagnant d'une crise des modalités de régulation sociale (législation de l'emploi, systèmes de transferts sociaux, système de formation, etc...) ; ainsi de la montée en puissance des particularismes qui a

succédé à la tendance à la "massification" des années 60 : l'évolution des processus de production a entraîné une diversification des formes d'emploi et des catégories sociales, les demandes sociales se sont fragmentées, les consommations sont devenues plus individuelles.

Les économistes qui avaient pris l'habitude de construire le futur à partir de la modélisation et de l'extrapolation, ont constaté soudain que le temps des certitudes en économie était à peu près terminé. Pour réagir aux insuffisances de la modélisation, ils ont donc essayé de s'appuyer sur la technologie pour prévoir un certain nombre de cadres de référence. Aussi cette discipline a-t-elle fait de l'innovation technologique et du mouvement des "nouvelles technologies de l'information" le substitut à la tendance longue à la croissance. Beaucoup voient ainsi dans la technologie le début d'une solution aux problèmes qu'ils rencontrent, même si d'autres pensent que cela n'arrêtera pas le déclin profond dans lequel nous serions entrés.

## **1. L'explosion de la technologie**

Le développement des sciences et des techniques a transformé complètement l'univers où nous vivons et l'échelle même de notre planète. Après s'être formée dans les années 50 et 60, avoir pris quelque ampleur dans les années 70 et atteint au début des années 80 un nouveau stade de maturation, la vague technologique qui déferle actuellement aura sans aucun doute des conséquences économiques et sociales considérables. En matière de progrès technologique, des experts nous promettent dix prochaines années encore plus fécondes que la décennie passée, pourtant riche à cet égard : les utilisations multiformes et quotidiennes de la technologie vont s'étendre considérablement. Il suffit pour s'en convaincre de considérer les domaines où le potentiel d'innovation technologique et les changements conséquents dans l'organisation économique, sociale et politique de nos sociétés seront vraisemblablement les plus significatifs. Des courants ascendants du progrès scientifique parcourent déjà des domaines comme ceux des matériaux, de l'énergie, de la télématique, des biotechniques, des océans, de l'espace.

Ainsi, le mariage entre l'électronique et les télécommunications, par exemple, a donné naissance à la télématique, où l'on assiste à une véritable explosion technologique. Les progrès dans ce domaine vont encore se poursuivre. Les télécommunications modernes, via les satellites, généralisent l'usage de cette technique. Et encore ne s'agit-il là qu'un des

aspects du processus d'informatisation qui investit actuellement la société de toutes parts. Ce qu'on appelle "la nouvelle informatique", à laquelle est attaché le développement des microprocesseurs, va multiplier les applications pour des innovations de produits et de processus de production dans de nombreux secteurs de l'économie : loisirs, communications et mass media, traitement de données, développement et gestion des systèmes énergétiques, sécurité, médecine, etc... De nouvelles voies de production et de consommation sont en train de s'ouvrir.

De même, la recherche biologique va engendrer des progrès qui suivront le développement informatique et qui se combineront avec lui. Car les domaines d'application et le potentiel de la biotechnologie sont immenses. Parmi les nombreux domaines de recherche, il est déjà possible d'en mentionner quelques uns qui, à eux seuls, influenceront profondément l'appareil productif, les modes de vie et même les systèmes de valeurs des sociétés industrialisées. Ainsi dans le domaine de la santé et du comportement humain, on envisage de prévenir les malformations à la naissance, améliorer l'immunologie, ainsi que la qualité de la vieillesse. Dans le domaine de la chimie et de la pharmacologie, on envisage la modification de cellules et de micro-organismes, la production à partir d'enzymes de substances variées comme des anticorps ou des produits chimiques élaborés jusqu'ici dans des conditions difficiles, des prothèses biochimiques sur le corps humain... Dans le domaine de l'agriculture et de l'alimentation, on prévoit outre les engrais biologiques, l'amélioration des espèces végétales et animales, ainsi que d'importantes applications énergétiques de l'agriculture. Enfin, dans le domaine des ressources, outre les opportunités offertes par la biomasse, la transformation bactérienne des déchets animaux, la fermentation des déchets végétaux, il faut mentionner l'exploitation des océans, mais aussi les promesses de la bio-métallurgie: certaines bactéries sont capables de concourir à l'obtention de sels solubles, de cuivre, d'or ou d'uranium, permettant de traiter ainsi des gisements dont l'exploitation par des procédés classiques est difficile et onéreuse. Il est encore possible d'évoquer les matériaux composites mis au point pour la construction des fusées, matériaux qui vont renouveler la mécanique et les machines-outils avant de transformer les conditions d'isolation et de construction du bâtiment.

On pourrait multiplier les exemples, mais ceux mentionnés ci-dessus suffisent pour comprendre à quel point l'objet de la technologie se complexifie. La technologie déborde hors de la sphère de production et concerne désormais des activités comme la gestion, l'organisation, la communication, l'information, la santé, l'éducation, etc... En bref, elle investit chaque jour davantage des domaines particuliers, occupe une place centrale dans

la dynamique de ce que certains ont appelé la société post-industrielle et joue donc un rôle croissant dans la formation des modes de vie.

Pour saisir les implications, tant à long terme qu'à court terme, de ce phénomène technologique, il est extrêmement important de bien en évaluer la nature. Il s'agit de tout autre chose que d'un foisonnement de techniques nouvelles. En effet, nous sommes confrontés à une véritable mutation technologique, car autour de la puce électronique ou du microbe biologique, ce sont des architectures complexes et mouvantes qui se développent. On conçoit que de telles mutations puissent donner "le tournis" aux "scrutateurs du futur"...

## 2. Un complexe anthropologique

Mais force est de constater, malgré le fantastique accroissement des connaissances et des pouvoirs de l'homme sur la nature, que ses effets restent limités (pour utiliser un euphémisme) dans la thérapeutique des problèmes actuels. Dans le même temps, on assiste à un processus de fusion entre le progrès technologique et le cadre institutionnel de la société dans laquelle il se développe. Ce phénomène de convergence engendre un système intégrant science-technique-industrie-administration, c'est-à-dire un véritable complexe de nature anthropologique.

C'est ainsi que depuis dix ans, les études prospectives sur les questions socio-culturelles ont subi les impacts du développement des études sur l'économie, les sciences et les techniques. Le colloque "Prospective 2005", organisé par le Commissariat général du Plan et le Centre national de la recherche scientifique à la fin de l'année 1985, illustre assez bien cette tendance. Lors de sa séance d'ouverture, il fut souligné que "la science et la technologie sont devenues des fils conducteurs essentiels de notre avenir" et qu'il était nécessaire de "s'engager dans des réflexions conjointes, entre scientifiques et planificateurs, sur les mutations technologiques et leurs implications économiques et sociales".

Cette tendance s'illustre également par d'autres manifestations. Dans le cadre du colloque "Europrospective", organisé conjointement en avril 1987 par le Centre de prospective et d'évaluation, le Commissariat au Plan et l'équipe FAST des Communautés européennes, se sont tenus 17 ateliers autour des grandes thématiques suivantes : l'économie-monde et

l'entreprise du futur ; les mutations technologiques ; le quotidien en l'an 2010 ; l'Europe, source d'innovation. Les organisateurs d'Europrospective affichaient pour ambition de cerner la capacité d'innovation de l'Europe, de confronter les visions du futur, d'évaluer le choc des nouvelles technologies et des cultures d'où naîtront les organisations sociales de demain.

Plus récemment, un important séminaire fut organisé par le GRET (Groupe de recherches et d'échanges technologiques), à la demande du Ministère de la Recherche. Ce séminaire se tint de septembre 1988 à juin 1989 et avait pour thème la "Prospective des déséquilibres mondiaux". Les résultats de ce séminaire furent restitués dans un ouvrage collectif à destination du grand public : *2100, récit du prochain siècle*<sup>18</sup>. La révolution de l'intelligence, rendue possible par la technique qui extériorise les rêves de l'humanité, y est célébrée tout au long de 600 pages.

Si nous avons mentionné ces colloques, c'est qu'ils ont constitué des manifestations importantes sur la scène prospective française. Certes leurs organisateurs restent convaincus que la science et la technologie ne sont pas les seuls fils conducteurs pour la prospective et ils soulignèrent avec conviction qu'il faut tenter de faire coïncider les pronostics sur l'impact des nouvelles technologies avec les enjeux économiques, sociaux et culturels des prochaines décennies, tels qu'ils sont aujourd'hui discernables en France et dans le monde.

Mais force est également de constater que, pour gagner en profondeur, le champ de vision du prospectiviste s'est rétréci, donnant lieu à une multiplication d'études sectorielles. La liste et l'intitulé des études commanditées par différents organismes publics est assez éloquente.

Ainsi de *Recherches et technologies en milieux extrêmes* à *Vivre avec les robots*, ou encore du *Rapport sur l'état de la technique aux Grappes technologiques et stratégies industrielles*, la lecture de nombreux rapports publiés au cours de ces dernières années révèle, qu'outre la priorité donnée à la prospective de la science et de la technologie, le développement d'une prospective des moyens s'est fait aux dépens d'une prospective sur les fins. On s'interroge certes sur les interfaces entre la technologie et la société, mais sans définir le type de société possible et désirable au service duquel mettre les outils issus du

---

<sup>18</sup> Thierry GAUDIN (sous la direction de). *2100, récit du prochain siècle*. Paris, Payot, 1990.

progrès technologique. On semble ne vouloir qu'accompagner le changement en essayant de s'y adapter pour en limiter les effets pervers.

On comprend que cette dérive de la demande d'études prospectives laisse de nombreux besoins insatisfaits, notamment dans le domaine socio-culturel où les variables, pour être moins facilement préhensibles, restent cependant fondamentales. Et le problème dépasse le seul débat méthodologique.

## Chapitre 2

---

### DES BESOINS NON SATISFAITS

Un certain nombre de fractures importantes sont apparues dans l'environnement économique et social. Il ne s'agit pas ici de toutes les dénombrer, mais de montrer comment la frilosité de l'analyse ou les approches routinières peuvent détourner des questions pertinentes à se poser. A titre d'exemple, nous évoquerons le problème de l'emploi et son corollaire, celui de la formation : il s'agit là d'un cas typique, car, si l'effort prospectif doit être porteur d'un projet propice à l'action, il doit commencer (et sans doute est-ce là une de ses plus grandes utilités) par l'identification des "bonnes questions".

#### 1. L'emploi face au tabou du travail

Notre société traverse une crise dont la manifestation la plus évidente est le chômage qui affecte particulièrement les jeunes. Les multiples analyses économiques qui en ont été faites s'accordent pour reconnaître à cette crise un caractère durable, étant donné sa nature structurelle.

Mais certains sociologues l'analysent moins comme une crise économique, que comme une crise du travail lui-même, engendrée par le déséquilibre radical de nos moyens de production. Ingmar Granstedt <sup>19</sup>, par exemple, souligne: "le souple jeu des activités quotidiennes qu'animent les gens, lorsqu'ils sont équipés de petits outils qui les rendent autonomes, a disparu pour faire place à des interdépendances tellement vastes, rigides et

---

<sup>19</sup> Ingmar GRANSTEDT, *L'impasse industrielle*, Paris, Le Seuil, 1980

compliquées que nous y sommes tous piégés. (...) Nous voyons nos actes de travail les plus ordinaires se perdre dans une complexe trame mondiale".

### 1.1. Quelques évolutions objectives

La consultation des tables statistiques des vingt dernières années révèle une diminution du temps qu'occupe le travail dans l'ensemble du cycle de vie d'un individu. Pour certaines catégories de travailleurs, cette diminution tendra à s'accroître sous l'effet conjugué des impératifs économiques, du développement des nouvelles technologies et du rétrécissement du marché du travail. Cette modification dans la structure du temps consacré au travail semble irréversible.

Autre évolution: la précarité de l'emploi. A l'exception de quelques catégories de travailleurs comme ceux de la fonction publique, qui apparaissent comme les véritables privilégiés de cette fin de siècle, la majorité de la population active y sera soumise, ce qui ne peut qu'influer sur le type de la relation au travail.

Parallèlement, l'accroissement de l'automatisation rendue possible par le progrès technique et la déqualification des compétences qui en est induite changent le contenu du travail lui-même. Friedmann parlait déjà en 1964 du "travail en miettes". Vingt ans plus tard, c'est la micro-électronique qui, à son tour, accentue le mouvement de déqualification, même si les emplois qu'elle crée par ailleurs sont hautement spécialisés.

Or, si l'on reprend les résultats des quelques enquêtes faites en Europe sur les attitudes face au travail, on constate un très fort attachement au travail. Mais cet attachement ne se justifie que par des motivations extérieures au travail lui-même : sens du devoir accompli, sens de la vie, développement de relations sociales, sentiment d'appartenance à une communauté, symbole du statut social, etc... Il ne semble donc pas abusif d'interpréter ces observations de la manière suivante : la grande majorité des individus recherche dans le travail des satisfactions qui, pour lui être extérieures, ne peuvent être trouvées en dehors de lui.

## 1.2. L'économie informelle

Le travail, au sens traditionnel du terme, appartient au domaine de l'économie formelle. Mais il existe un grand nombre d'activités de production qui ne sont ni comptabilisées dans le PNB, ni soumises à la fiscalité et aux diverses réglementations étatiques qui régissent le marché officiel du travail. La diversité des étiquettes qu'on a collées sur ces activités témoigne de leur hétérogénéité: économie cachée, fantôme, souterraine, informelle, etc...

Les tenants de l'économie informelle sont bien sûr les critiques les plus virulents de l'économie formelle. Et leurs idées font lentement leur chemin dans l'opinion publique, au point qu'on peut parler maintenant de valeurs nouvelles, partagées par de plus en plus d'individus. Les valeurs de conservation s'opposent aux valeurs de consommation et à l'idée que le PNB constitue un bon indice de la qualité de la vie. L'importance accordée au développement personnel remet en question l'organisation actuelle du travail, ainsi que la surspécialisation, la déqualification et la division sexuelle des tâches qui en découlent. On refuse le gigantisme et le gaspillage des ressources entraînés par la recherche de la productivité à tout prix. On oppose à l'hétéronomie et à l'isolement de l'homme du XX<sup>ème</sup> siècle -dépendant d'une multitude de services et pourtant si seul- les valeurs de l'autonomie et de la convivialité, l'apprentissage de techniques artisanales simples pour la satisfaction de besoins simples.

Ces valeurs nouvelles ne sont certes pas celles de la majorité. Mais elles circulent. Elles affectent les attitudes et les attentes face à l'emploi. Elles semblent transformer peu à peu le visage du chômage et ne sont pas sans effet sur l'utilisation qu'on fait du temps libre.

## 1.3. Des concepts à réviser

On s'aperçoit donc qu'un certain nombre de débats autour des problèmes de l'emploi traduisent l'inadéquation des concepts à la réalité actuelle, du fait que certains aspects désormais essentiels dans ce domaine échappent par nature à toute quantification. Toute la nébuleuse des situations particulières, entre l'emploi et l'inactivité, reste difficile à cerner. D'où la nécessité de réviser des concepts qui se révèlent flous à l'examen.

On assiste en effet à une dilution des frontières entre activité et non-activité. Quand on évoque l'emploi, on se réfère souvent implicitement à ce qu'on peut appeler "l'emploi typique", c'est à dire un emploi stable, à temps plein, permettant une carrière, relevant d'un seul employeur, s'exerçant sur un lieu de travail spécifique, procurant l'essentiel du revenu, en étant souvent salarié. Ce concept d'emploi s'est surtout développé depuis la fin de la guerre, dans le contexte d'une croissance élevée. Mais il ne correspond plus à la réalité de nos économies industrialisées.

Il n'y a plus un emploi, mais des emplois, un dégradé de situations qui va de l'emploi typique aux occupations les plus diverses. Ce modèle d'emploi typique, référence implicite de nombreuses discussions entre partenaires sociaux, est donc loin d'englober la totalité des formes d'emploi.

De même la différence entre emploi et travail révèle le flou des concepts utilisés : tout travail ne s'effectue pas dans le cadre d'un emploi et tout emploi ne correspond pas à un travail réel... A la différence de l'emploi, le travail n'implique aucun lieu officiellement attesté : il suppose simplement une activité ayant pour objectif de produire ou de contribuer à produire ce qui est utile.

De nombreux travaux sont effectués de façon informelle : travail au noir, mais aussi toutes les formes d'auto-production (ménage, jardinage, bricolage), l'artisanat, les associations, etc... Selon certains experts, les services ainsi rendus dépassent sans doute, lorsqu'on les valorise au prix du marché, la moitié de la PIB. Un emploi n'est donc pas simplement une source de revenu, c'est aussi pour l'individu un moyen d'intégration sociale. On a vu que des évolutions se dessinent qui touchent aux modes mêmes de cette intégration sociale : loisirs qui prennent une importance croissante, phénomène associatif qui se développe, réseaux d'entraide et d'aménagement du cadre de vie qui se déploient, etc...

C'est pourquoi, tout discours général sur l'emploi ou le travail est condamné à rester superficiel, sans ouverture concrète sur le vécu quotidien du travailleur. Au contraire, pour reconnaître les véritables impératifs et dégager les enjeux fondamentaux souvent mal perçus, il faut désormais avoir conscience que les véritables défis ne se conçoivent ni ne se forment en termes d'emploi, mais plutôt en termes de coût et de durée du travail, de valorisation et de préservation du capital humain, de dialogue social.

Les nouvelles perspectives d'évolution contraignent par exemple à refuser de limiter l'économique aux seuls rapports marchands, à rejeter les limitations d'une appréciation purement matérielle de tous les aspects de la vie, à vouloir accorder leur pleine valeur aux attitudes rationnelles à l'égard des aspects non-marchands de notre existence. Autant de défis qui ont pour cadre aussi bien les administrations, les entreprises, les associations. D'autant plus que l'impact des nouvelles technologies de l'information vient favoriser ce renouvellement des valeurs liées aux problèmes du travail et de la formation.

Il s'agit là d'une deuxième fracture. Ces nouvelles technologies contribuent à changer radicalement l'organisation du travail au sein des entreprises. La plupart des études réalisées jusqu'ici sur ce thème privilégient les aspects liés à la rationalisation des tâches sur le lieu de travail. Mais à l'évidence, ces technologies sont également en train de faire sauter les frontières entre activités domestiques et activités professionnelles ou entre loisirs et activités de formation. Ces domaines, considérés traditionnellement de manière séparée, semblent devoir opérer une fusion porteuse de changements radicaux dans les modes de vie et les attitudes face au travail.

## **2. Culture technique ou culture générale ?**

L'invasion de la vie quotidienne par la technologie montre que cette dernière s'est élargie aux dimensions d'une véritable culture. Il n'y a là rien d'étonnant si l'on songe que les technologies contemporaines dépendent de connaissances et d'instruments scientifiques de plus en plus sophistiqués et qu'elles supposent, pour fonctionner, un tissu organisationnel lui-même complexe.

### **2.1. Technologie et culture**

Dans le même temps, ce changement d'échelle se conjugue avec une sophistication croissante des instruments théoriques dont dépendent la conception, la production et la gestion du système technique. En effet, la compréhension du fonctionnement technique du système exige des connaissances si spécialisées que la plupart les tiennent pour ésotériques. Par le passé, le concepteur, le fabricant, l'utilisateur et le réparateur étaient

souvent une seule et même personne. Ce temps est à ce point révolu qu'actuellement un individu ne peut être réputé expert qu'à l'égard d'une catégorie ou sous-catégorie de techniques modernes complexes. Ainsi, pour la conduite de la recherche technologique, ce qui compte désormais ce sont les efforts d'interdisciplinarité.

Dans ce contexte, on ne peut que constater la trop grande abstraction des enseignements pour le monde dans lequel nous vivons. Mais ce qui est plus grave, c'est que ces enseignements sont largement construits en fonction de l'analyse des vingt années écoulées, et non dans une optique prospective, si bien qu'au mieux, on prépare les hommes de l'an 2000 avec des enseignements conçus sur des bases correspondant au début des années 70. d'où une inadéquation des personnes ainsi formées. Or paradoxalement, la technologie, source principale des métiers de "savoir", a contribué à la segmentation des marchés de l'emploi en donnant un grand prix à l'éducation.

Cette inadéquation des enseignements aux impératifs du futur a fait heureusement l'objet d'une prise de conscience ; ainsi est née l'idée que les individus devaient être préparés à comprendre la technique et la technologie, certains soulignant même qu'il s'avère plus important d'apprendre à apprendre que de donner des connaissances rendues rapidement obsolètes par l'accélération du changement. Les objectifs sont clairs : l'individu doit pouvoir se reconnaître dans son environnement, maîtriser à la fois son histoire et son devenir, participer activement aux changements dont cet environnement est le théâtre.

La société doit accepter d'intégrer les efforts que demandera l'évolution technologique dans sa culture, dans ses moeurs, dans ses habitudes économiques et ambitionner de mieux gouverner la technologie. D'où la nécessité d'agir dans un certain nombre de domaines sensibles, au premier rang desquels l'information, qui pose d'abord essentiellement un problème d'éducation et de formation.

## **2.2. Technologie et éducation**

Il devient ainsi manifeste que le système éducatif doit apporter des réponses non pas seulement pour aujourd'hui, mais pour la fin du siècle, voire le début du siècle prochain. C'est dire que ses objectifs et ses méthodes devraient désormais être déterminés en fonction du futur et non par référence au passé. Dans cette optique, le premier objectif de l'enseignement doit être de privilégier les facultés d'adaptation de l'étudiant, pour que ce

dernier soit en prise rapide et aisée avec la nouveauté permanente. C'est une attitude radicalement différente qu'il s'agit de promouvoir.

Bien que personne ne soit en mesure de dire dans le détail de quoi l'avenir sera fait, il existe cependant une certitude : la technologie sera l'axe de développement futur. Les pays industrialisés n'ont d'autres ressources que de développer des activités à haute valeur ajoutée, impliquant la maîtrise de technologies nouvelles et complexes. On sait d'ores et déjà que bureautique, robotique, télématique et autres technologies de pointe vont se diffuser dans l'ensemble des activités économiques et que ce sont sur les branches à haute technologie que va reposer la croissance des prochaines années. De nouveaux emplois seront ainsi créés, nécessitant une main-d'oeuvre spécialisée adaptable, dont la formation doit se fonder sur une culture générale d'un niveau élevé, formation qui de plus devra s'échelonner tout au long d'une vie. Cela impose évidemment une adaptation des contenus et des techniques d'enseignement et de formation, car il n'est pas douteux que ce sont les populations les plus jeunes, formées aux techniques avancées, qui seront en mesure de mettre en oeuvre des outils sophistiqués et de relever ainsi le défi de l'économie moderne.

Il s'avère donc que les réponses à ce besoin d'une nouvelle forme de culture passent par une formation, certes adaptée à chaque âge, mais qui démarre assez tôt dans la scolarité. Ainsi, une vision à long terme conduit à considérer les jeunes et leur formation comme un des atouts les plus tangibles au développement économique. Or, on est de plus en plus conscient qu'en ce qui concerne l'insertion des jeunes dans le monde du travail et d'un point de vue structurel, le rôle de la formation initiale est essentiel. C'est cette formation initiale qu'il convient dès aujourd'hui de rendre efficace, tant pour la collectivité que pour l'individu lui-même. Une telle formation ne relève pas pour autant d'une formation professionnelle et d'une spécialisation précoces. Au contraire, pour en faire un véritable atout, elle doit viser à assurer à un plus grand nombre de jeunes un niveau de formation générale permettant d'asseoir efficacement une spécialisation ultérieure. Il s'agit là d'une optique à long terme. Bien sûr, les pesanteurs socio-économiques sont telles que la société et l'école, qui en est un des fondements, ne peuvent être bouleversées du jour au lendemain. Mais on peut préparer le changement et prendre, immédiatement, des mesures qui infléchiront les structures existantes dans le sens souhaitable.

De telles mesures, se conjugant avec une utilisation de plus en plus généralisée des technologies de communication au sein de l'école (micro-ordinateurs, micro-serveurs dans quelques années, accès à des banques de données, vidéotexte, etc...) ne transformeront pas la fonction fondamentale de l'école. Mais ils contraindraient les

enseignants à repenser leur rôle, notamment du fait de la transformation des outils qu'ils auraient à leur disposition. A l'enseignant, transmetteur univoque d'un savoir reconnu, se substituerait un enseignant concevant son rôle comme un rôle d'animation pour aider ses étudiants à se mouvoir dans le dédale des réseaux auxquels ils auraient accès et en quelque sorte à leur apprendre à apprendre.

### **2.3. Education et emploi**

Des pays comme le Japon l'ont bien compris, qui misent sur leur jeunesse pour renforcer le niveau général des qualifications. Ainsi, on peut constater les effets de telles pratiques au Japon. Les jeunes sortant de l'appareil scolaire représentent pour les entreprises, qui cherchent à puiser là le potentiel humain qui leur permettra demain de produire plus et mieux, d'assimiler de nouvelles technologies, une main-d'oeuvre précieuse car elle est à la fois d'un bon niveau de formation générale et prête à assimiler le savoir collectif de l'entreprise. Le problème de la qualification se joue principalement avec les jeunes. En fait ces derniers ne sont pas embauchés pour ce qu'ils savent faire, mais pour le potentiel qu'ils représentent. Il s'agit là d'une véritable prospective à long terme.

On constate que le système éducatif dans ce pays donne une structure polyvalente très importante à l'individu, lui permettant une reconversion beaucoup plus aisée en cas de transformations technologiques ou de changement d'emploi. Il permet aussi accessoirement le développement d'une auto-production, c'est à dire la possibilité d'assurer les petits travaux manuels sans recourir aux spécialistes. En outre, l'enseignement de base en informatique et en électronique facilite l'introduction de ces technologies dans les secteurs secondaires et tertiaires.

La leçon essentielle qu'on peut tirer de tels exemples est la suivante : quand la formation se trouve en avance sur l'équipement, la révolution technologique s'effectue sans heurt.

Ce qui appelle immédiatement une précision : à une accélération du progrès technique correspond une obsolescence plus rapide des qualifications et les nouvelles caractéristiques de l'économie moderne mettent en avant l'adaptabilité technique comme un atout essentiel de la compétition qui a débuté. Cependant il faut bien savoir qu'on ne

s'adapte pas au changement : on le subit ou on le domine. L'adaptabilité dont il est ici question, loin d'être une attitude passive, est donc un acte volontaire par lequel l'homme change lui-même, assume pleinement une vie d'innovation, tant sur le plan individuel que sur le plan social.

Or si cette adaptabilité semble devoir être la contrainte de la fin du siècle, il est nécessaire de préparer chacun à renouveler ses compétences par une politique d'éducation qui devra savoir, tout en élevant le niveau général des connaissances scientifiques et techniques, rééquilibrer le savoir par les autres formes de connaissances. Ce dernier point n'est pas le moins important.

Car telle est l'autre face du défi que nous lance le développement technologique : il faut œuvrer à la réconciliation des différents savoirs et cultures dont la science n'est qu'un élément. En effet, faute d'aménager dans la formation des futurs scientifiques des enseignements qui ne relèvent pas des sciences dites "pures", et d'initier les étudiants en sciences humaines à une culture scientifique, le système d'éducation consacrera et approfondira le fossé entre des techniciens fermés aux problèmes des valeurs et des humanistes rebutés par la technicité des sciences. Le problème va cependant bien au delà de la conception de la formation scolaire : il concerne la formation même à la fonction de citoyen.

### **3. Les prospectivistes face aux défis du futur**

Une telle évolution, qui allie inextricablement variables quantitatives et variables qualitatives, interpelle le prospectiviste. Ce dernier voit bien que des questions ainsi soulevées dépendra la future configuration de notre société : nouvelles modalités d'organisation de l'espace et du temps, nouveaux problèmes de formation, incidence sur le volume du chômage, etc...

D'autant plus que les interactions et les régulations sociales constituent un autre thème d'importance pour qui préconise la prise en compte du long terme. Ainsi la crise de l'Etat-providence a donné lieu à une abondante littérature, y compris prospective. Mais face à cette crise, la plupart des études ont évalué des modalités alternatives d'intervention publique, sans relever qu'elle avait sans doute quelques sources dans l'hypertrophie des structures administratives. L'administration s'est élargie aux dimensions de la société

toute entière et les zéloteurs de la société civile ont quelque mal à retrouver cette dernière, telle qu'ils l'avaient définie par rapport à l'Etat il y a quelques décennies.

Il semble que les économistes et de nombreux prospectivistes, s'étant volontiers armés de lunettes macroscopiques, ont eu tendance à traiter de ces problèmes en termes beaucoup trop globaux. En effet, des processus sont actuellement en cours, qui favorisent le développement local et l'émergence de solidarités locales. On a vu que des évolutions se dessinent qui touchent aux modes mêmes de l'intégration sociale de l'individu : développement du travail informel, accroissement des loisirs, regain du phénomène associatif, constitution de réseaux d'entraide et d'aménagement du cadre de vie, etc...

La nécessité de prendre en compte ces évolutions traduit une fois encore l'opposition traditionnelle entre "la prospective de la continuité" et "la prospective de la rupture". Les prospectivistes sont méthodologiquement moins armés pour anticiper, dans quelque domaine que ce soit, des fractures comme celles que nous venons d'évoquer, a fortiori dans celui des valeurs et des modes de vie. Mais renoncer, sous un tel prétexte, à une investigation de cette nature, pour se cantonner aux domaines mesurables et quantifiables, amputerait la démarche prospective de sa dimension la plus fondamentale.

D'autant plus, que sur la scène prospective française, il semble que le problème ne réside pas tant dans l'approfondissement de certaines méthodologies, que dans le renouvellement des modalités de l'activité prospective. Il faut sans doute passer à une prospective du deuxième âge<sup>20</sup>. Et vaincre les inerties de toutes sortes, qui freinent une exploration pertinente du futur, appelle aujourd'hui une nouvelle hiérarchisation d'un grand nombre de thèmes et de débats, avec la participation accrue des différents acteurs sociaux.

---

<sup>20</sup> Cf. Jacques ANTOINE, "Pour une prospective du deuxième âge" in *Futuribles* n° 123, juillet-août 1988.

## CONCLUSION PROVISOIRE

Le prospectiviste reconnaît volontiers les limites de la démarche prospective, qui s'articulent autour de trois thèmes:

- les valeurs;
- les continuités, les ruptures et l'intuition;
- la validation des prévisions.

### **Le problème des valeurs**

Une première série de limites porte sur le problème des valeurs dans le sens stratégique et dans le sens opérationnel.

D'une part, il est difficile de prendre en compte le phénomène des valeurs (impact, évolution, mutation), non seulement parce que nous savons très peu comment les valeurs interviennent dans le fonctionnement de nos sociétés, mais parce que nous savons encore moins comment les valeurs nouvelles finissent par influencer le développement d'une société.

D'autre part, dans des études où l'importance de l'imagination et de l'intuition est si grande, les biais introduits par les chercheurs, par le choix des éléments du problème, par les techniques utilisées, etc... peuvent être considérables. Cela est vrai de toutes les études, mais c'est encore plus vrai ici.

Enfin le système de valeurs, qui imprègne le résultat de toute démarche prospective, peut précisément rendre la prospective antidémocratique s'il se dissimule dans le maquis des techniques. La prospective par sa fonction idéologique représente un danger de mobilisation (ou de démobilitation) des citoyens : par exemple, on peut tenter de mieux faire accepter les difficultés du moment au nom d'un projet futur.

### **Continuités, ruptures et intuition**

Si l'on veut prévoir, c'est parce qu'on pense que les choses changent. Or nous ne pouvons penser le changement à l'état pur : nous nous référons toujours, explicitement ou non, à

des éléments qui ne changent pas, les invariants. Benjamin Matalon rappelle que le choix de ces invariants reste essentiel pour la nature même des prévisions à effectuer<sup>21</sup>. Faire la prospective de la famille, par exemple, c'est admettre qu'elle va se maintenir à l'horizon que nous considérons. Autrement dit, le changement lui-même ne peut être décrit qu'au moyen d'invariants, faute de quoi n'importe quelle transformation devient possible.

Il s'agit là d'une deuxième série de limites de la prospective. On l'a vu, on essaie bien d'introduire la nouveauté par la recherche de faits porteurs d'avenir. Mais la démarche implique non seulement une information approfondie sur ce qui se passe, mais aussi un jugement de valeur. Très souvent, malgré les apparences, est baptisé "fait porteur d'avenir" n'importe quel trait de la situation actuelle auquel on souhaite voir accorder de l'importance. De même la méthode des scénarios, bien que très utile pour mettre en relation des systèmes qu'on est incapable de coordonner de façon formelle, repose lourdement sur l'intuition et l'imagination de celui qui conçoit les scénarios.

En fait, sur les nombreux choix qu'il est amené à faire, le prospectiviste subit la tyrannie du présent. Il a énormément de difficultés à intégrer les discontinuités, les ruptures, les rétroactions. Le futur, c'est trop souvent une abstraction de son expérience et de l'habitude de penser passé-présent-futur. S'il cherche à sortir de ces habitudes par l'imagination, il se retrouve vite taxé de non-scientificité.

### **La validation des prévisions**

La prospective est faite en vue de l'action. Si l'on admet que les phénomènes sociaux sont produits par des actions humaines, il faut aussi admettre que celles-ci sont orientées en partie par les représentations qu'on se fait du présent et du futur. Or les prévisions constituent un des éléments de ces représentations. Éléments pour guider l'action, certaines prévisions ne sont donc faites que pour être démenties. Une "bonne" prévision sera alors non pas celle qui se réalise, mais celle qui aide à prendre les décisions entraînant les conséquences souhaitées, donc souvent qui en évite la réalisation.

Il résulte de ces interactions entre prévision et action qu'il n'est pas possible de valider simplement des prévisions en les comparant à ce qui se produit effectivement.

---

<sup>21</sup> Benjamin MATALON, "Les limites de la prévision scientifique" in *Traité élémentaire de prévision et de prospective*, Paris. PUF, 1980.

Contrairement à ce qui caractérise d'autres activités scientifiques, il n'y a donc pas de processus de confirmation ou d'infirmerie empiriques.

Nous nous trouvons donc devant une activité qui, d'une part, cherche à se garantir par le recours à des méthodologies raffinées et qui, d'autre part, se trouve dans une situation où porter un jugement sur elle est pratiquement impossible. C'est peut-être là, la limite la plus difficilement franchissable de la démarche prospective.

Pour nous résumer, nous pouvons dire que la prospective recouvre un ensemble de pratiques socialement reconnues, malgré çà et là des manifestations plus ou moins poussées de scepticisme, mais qui rencontrent de grandes difficultés à se justifier autrement que par leur utilité, en constatant que, scientifiquement ou non, on ne peut éviter de faire des prévisions sur ce qui se passera dans cinq minutes ou dans quinze ans.

### **Une absurdité indispensable**

On comprend que la démarche prospective n'a rien d'une recette miraculeuse. Les difficultés théoriques et pratiques de sa mise en œuvre ne manquent certes pas, au point qu'on a pu dire : la prospective serait absurde si elle n'était absolument indispensable. Mais devant cette démarche, trois attitudes sont possibles: premièrement, l'attitude très conservatrice qui considère qu'il ne faut pas s'arrêter sur un futur nécessairement aléatoire, alors qu'il est déjà si difficile de comprendre le présent malgré toutes les données qui existent; deuxièmement, l'attitude du méthodologiste qui préfère attendre que les techniques et les méthodes soient parfaites ou du moins meilleures avant de se pencher sur le long terme; troisièmement, l'attitude du praticien qui veut agir tout de suite en reconnaissant les limites méthodologiques et qui d'ailleurs, sur ce point, se considère en très bonne compagnie avec les autres sciences.

L'essentiel reste que les outils prospectifs permettent d'adopter un nouveau point de vue sur l'évolution générale des modes de vie, de formuler des hypothèses et de dégager les moyens les plus pertinents pour atteindre les objectifs qu'on se fixe. En un mot, ils nous assurent une meilleure prise sur le futur. C'est à la redécouverte des différentes étapes de cette démarche que nous consacrons le deuxième volet de cette étude. Car on peut certes déplorer l'absence d'instruments de mesure nécessaires pour faire les prospectives dont la société a besoin. Il n'empêche que, sous peine d'être incohérent, il faut agir collectivement et démocratiquement en fonction d'une certaine idée du futur.

## **ANNEXES**

1. Petit glossaire du futur
2. Bibliographie sélective d'ouvrages prospectifs
3. Liste sélective des instances prospectives dans l'administration française

## Annexe 1

## PETIT GLOSSAIRE DU FUTUR

**Cheminement** : Dans un scénario, détermination des étapes pour atteindre une situation donnée.

**Conjecture** : Hypothèse probable.

**Fait porteur d'avenir** : Germe de changement. "Signe infime par ses dimensions présentes, mais immense par ses conséquences virtuelles" (Pierre Massé)

**Futuribles** : Ensemble des futurs possibles.

**Futurologie** : Concept anglo-saxon désignant l'ensemble des recherches sur l'avenir.

**Invariant** : Phénomène supposé permanent jusqu'à l'horizon étudié.

**Modèle** : Mathématique ou non, c'est une représentation, plus ou moins simplifiée d'un système.

**Prédiction** : Annoncer avant ce qui va se passer après (Oracle de Delphes).

**Prévision** : Estimation assortie d'un certain degré de confiance (probabilité) de l'évolution d'une grandeur à un horizon donné. Il s'agit le plus souvent d'une appréciation chiffrée à partir des données du passé et sous certaines hypothèses.

**Projection** : Prolongement dans le futur d'une évolution passée selon certaines hypothèses d'extrapolation ou d'inflexion de tendances. Une projection ne constitue une prévision que si elle est assortie d'une probabilité.

**Projection sans surprises** : Prolongement dans le futur d'une évolution qui est une répétition du passé.

**Prophétie** : Prédiction formulée par inspiration (divine)

**Prospective** : (du latin *pro-spicere* : regarder en avant) vision globale, qualitative, volontariste, multiple (scénarios)

**Prospective exploratoire** : Panorama des futuribles, c'est-à-dire des scénarios non improbables, compte tenu du poids des déterminismes du passé et de la confrontation des projets d'acteurs.

**Prospective normative** : Conception d'un futur désiré, ainsi que des moyens réels d'y parvenir.

**Scénario** : Ensemble cohérent formé par la description d'une situation future et du cheminement des événements qui permettent de passer de la situation d'origine à la situation future.

**Scénario exploratoire** : Part du passé et du présent pour conduire à un futur logique

**Scénario d'anticipation** (ou normatif) : Définit des futurs souhaitables et montre comment y arriver à partir du présent.

**Système** : Ensemble d'éléments, appelés variables, liés par un ensemble de relations, de telle sorte que le tout est différent de la somme des éléments, et que l'évolution de chaque élément dépend du fonctionnement de l'ensemble.

**Tendance lourde** : Mouvement affectant un phénomène de telle manière que l'on puisse prévoir son évolution dans le temps.

**Tendance émergente** : Convergence de faits porteurs d'avenir.

## Annexe 2

**BIBLIOGRAPHIE SELECTIVE**

- Michel ALBERT et al.- **Les enjeux de la fin du siècle** .- Paris: Desclée de Brouwer, 1986.
- Annie BATTLE.- **Les travailleurs du futur** -Paris: Seghers, 1986.
- Gaston BERGER.- **Phénoménologie du temps et prospective** -Paris: PUF, 1964.
- Gaston BERGER.- **Les étapes de la prospective** -Paris: PUF, 1967.
- BUREAU D'INFORMATIONS ET DE PREVISIONS ECONOMIQUES (BIPE).- **L'économie française à l'horizon 2000** .- Paris: Economica, 1986.-
- Bernard CAZES.- **Histoire des futurs .Les figures de l'avenir de saint Augustin au XXI<sup>e</sup> siècle-** Paris: Seghers, 1986.
- LES CAHIERS FRANCAIS.- **Vers l'an 2000... et après?** .- Paris: La Documentation française, 1987. ( Cahiers n° 232).
- CENTRE DE PROSPECTIVE ET D'EVALUATION.- **Activités et emplois dans les entreprises à l'horizon 1990** .- Etude n° 49, 1985.
- CENTRE DE PROSPECTIVE ET D'EVALUATION.- **Rapport sur l'état de la technique : La révolution de l'intelligence** .- Paris: CPE, 1985.
- COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN.- **Faire gagner la France** .- Paris: Hachette/Pluriel, 1986.-
- COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN.- **Prospectives 2005** .- Paris: Economica, 1987.-
- DATAR. **Une image de la France en l'an 2000. Le scénario de l'inacceptable.** Paris, La Documentation française, 1971 (Travaux et recherche de prospective n° 20).
- Michel FOUQUIN (Dir.).- **Industrie mondiale : la compétitivité à tout prix** .- Paris: Economica, 1986.-
- Thierry GAUDIN.- **Les métamorphoses du futur.** Paris.- Economica, 1988.
- Thierry GAUDIN. (sous la direction de)- **2100, récit du prochain siècle.** Paris.- Payot, 1990.
- Michel GODET.- **Crise de la prévision, essor de la prospective** .- Paris, PUF, 1977.
- Michel GODET.- **Prospective et planification stratégique** .- Paris: Economica, 1985.
- Michel GODET.- **De l'anticipation à l'action** .- Paris: Dunod, 1991.
- INSEE.- **Les Français en l'an 2000** .- in Economie et Statistiques n° 190, juillet 1986.
- Jacques LESOURNE .- **Les mille sentiers de l'avenir** .- Paris: Seghers, 1981.
- Jacques LESOURNE et al.- **La fin des habitudes** .- Paris: Seghers, 1985.
- Jacques LESOURNE.- **L'entreprise et ses futurs** .- Paris: Institut de l'entreprise/Masson, 1986.

Marie MARCHAND et le SPES.- **Les paradis informationnels. Du minitel aux services de communication du futur** .- Paris: 1987.

Thierry de MONTBRIAL (Ed.)- **RAMSES 90-91. Rapport annuel mondial sur le système économique et la stratégie** .- Paris: Atalas/Economica, 1991.

Pierre PAPON.- **Pour une prospective de la science. Recherche et technologie : les enjeux de l'avenir** .- Paris: Seghers, 1983.

Jean-Jacques SALOMON.- **Le Gaulois, le cow-boy et le samourai. La politique française de la technologie** .- Paris: Economica, 1986.

Roger SUE.- **Vivre en l'an 2000** .- Paris: Albin Michel, 1985.

Yves BAREL.- **Prospective et analyse de systèmes** .- Paris, La documentation française, 1971. (Travaux et recherches de prospective n° 14).

Ludwig Von BERTALLANFY.- **Théorie générale des systèmes** .- Paris, Dunod, 1973.

André-Clément DECOUFLE (sous la dir. de).- **Traité élémentaire de prévision et de prospective** .- Paris, PUF, 1978.

Olaf HELMER.- **Social technology** .- New-York, Basic Books, 1966.

Erich JANTSCH.- **La prévision technologique** .- Paris, OCDE, 1967.

Bertrand de JOUVENEL.- **L'art de la conjecture** .- Monaco, Ed. du Rocher, 1964. (2° édition, 1972).

Pierre-André JULIEN, Pierre LAMONDE et Daniel LATOUCHE.- **La méthode des scénarios** .- Paris, La documentation française, 1973. (Travaux et recherches de prospective n° 59).

André TIANO.- **La méthode de la prospective** .- Paris, Dunod, 1974.

## Annexe 3

**LISTE DES INSTANCES ADMINISTRATIVES  
RENCONTREES AU COURS DE L'ETUDE**

**Bureau d'évaluation et de la prospective**  
Ministère de l'agriculture

**Centre d'analyse et de prévision**  
Ministère des affaires étrangères

**Centre d'observation et de prévision**  
Ministère du commerce extérieur

**Département des études et recherches**  
Ministère de la culture et de la communication

**Délégation aux études générales**  
Ministère de la défense

**Fondation pour les études de défense nationale**

**Direction de la prévision**  
Ministère de l'économie et des finances

**Direction de l'évaluation et de la prospective**  
Ministère de l'éducation nationale

**Groupe de prospective**  
Ministère de l'environnement/Ministère de l'équipement

**Commissariat général du Plan**

**Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale**

**Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII)**

**Direction générale des stratégies industrielles**  
Ministère de l'industrie

**Centre de prospective et d'études (CPE)**  
Ministère de la recherche

**Programme Hommes, Travail et Technologie**  
Ministère de la recherche

## Annexe 4

**GUIDE D'ENTRETIEN**

*Ce canevas ne fut utilisé que comme une trame destinée à faciliter l'interrogation et la réflexion de nos interlocuteurs, mais il est cependant de nature à illustrer la problématique que, d'une certaine manière, nous leur imposons.*

**1. COMMENT DEFINIRIEZ-VOUS LA PROSPECTIVE.?**

Comment définiriez-vous la prospective telle qu'elle est réalisée, le cas échéant, dans votre Centre (Direction, Groupe, Département, etc...)?

**2. DE LA PROSPECTIVE, DIRIEZ-VOUS QU'ELLE EST AVANT TOUT :**

- une méthode ;
- un instrument d'action ;
- un mode de réflexion ;
- un état d'esprit ?

**3. EN GENERAL, QUELLE EST L'IMPORTANCE ACTUELLEMENT ACCORDEE AUX RECHERCHES PROSPECTIVES (dans votre Centre, Groupe, Département, etc...)?****4. LA JUGEZ - VOUS SUFFISANTE ?****5. Y A-T-IL, SELON VOUS, UN APPORT PROPRE DE LA PROSPECTIVE ? QUEL EST-IL ?****PART DE LA PROSPECTIVE ET MODE DE FONCTIONNEMENT****6. QUELLE EST LA PART DES RESSOURCES CONSACREES AUX TRAVAUX ET RECHERCHES PROSPECTIVES dans votre Centre (Direction, Groupe, Département, etc... ) ?**

- Personnes, moyens propres affectés aux travaux de prospective ?
- Existe-t-il à proprement parler une cellule prospective ?
- Quelle est la nature de son travail ?
- Réalise-t-elle des travaux prospectifs propres ?
- Parmi les recherches et travaux commandés à l'extérieur, quelle est la part de la prospective ?

**Relations horizontales :**

Etes-vous en relation avec d'autres cellules prospectives ? Ministérielles ou non ? Des chercheurs ou des centres indépendants ? des centres étrangers ?

**7. QUEL EST LE CHAMP DE CES TRAVAUX ?**

Etudes sectorielles ou thématiques; si oui, sur quels thèmes ?

Evolution de la société française ?

Communauté Européenne ?

Espace européen ?

Place de la France dans le monde.?

Aires spécifiques ? Lesquelles ?

(préciser, pour chacun des types de travaux)

*Compte tenu de la rareté des travaux proprement prospectifs, la thématique a du être reformulée et les principales questions posées ont été finalement les suivantes :*

**6** Pour quelle(s) raison(s) ne réalisez - vous pas (ou ne faites - vous pas réaliser plus de travaux prospectifs ?

- Doutes sur l'intérêt de la démarche et/ou préférences pour d'autres méthodes ?
- Inadaptation à l'objet ?
- Absence de demandes ?

**7** De quelle(s) manière(s) et selon quelles(s) méthode(s) abordez - vous :

- le futur ?
- la réduction des incertitudes ?
- l'élaboration des politiques et quelle est votre contribution en ce domaine ?

## 8. LA DEMANDE DE TRAVAUX PROSPECTIFS :

Une demande de travaux prospectifs s'exprime-t-elle auprès de vous ?

De la part de votre ministère (ou ministère de tutelle) ? Du Cabinet ?

Plus précisément de quelle(s) direction(s) provient-elle ? Sur quel(s) sujet(s) porte-t-elle ?

Y a-t-il eu évolution de cette demande ?

Comment la démarche prospective est-elle perçue dans votre ministère, ses différentes directions, par le Cabinet ?

Etes-vous amené à sensibiliser votre ministère sur l'intérêt des travaux prospectifs ?

Le jugez-vous nécessaire ?

Y parvenez-vous ?

Quel ont été les principaux THEMES récemment abordés dans une perspective prospective dans le cadre de votre Centre (Direction, Groupe, Département, etc..) ?

Quels ont été les MODALITES DE CES RECHERCHES ET TRAVAUX ?

Recherches et travaux réalisés sur place ou commandés à l'extérieur ?

## 9. QUELLES ONT ETE LES DEMARCHES UTILISEES ?

Scénarios tendanciels, d'encadrement, normatifs, "contrastés" ?

Nature et usages des séquences de données ? Confrontation avec les moyens d'action disponibles, prévisibles ?

Evolution de la démarche ?

## 10. SUIVI, ACCUEIL ET USAGE DES TRAVAUX DE PROSPECTIVE

Quelle a été l'attention accordée à ces travaux et à leur suivi ? Au sein de ce service ou organisme lui-même ? Dans votre ministère ou ministère de tutelle ?

Quelles ont été l'ampleur et les modalités de la "mobilisation" (réunions internes, externes; notes, publications, diffusion interne, restreinte ou plus large etc..) autour de ces recherches et travaux.

Comment les travaux son-ils reçus? Intérêt, utilité, usage?

Ont-ils générés d'autres travaux ? Pour approfondir, préciser...?

Ont-ils entraînés des décisions ? Directement ? Indirectement ?

En résumé peut-on dire que la prospective constitue une source d'inspiration ?

11. D'UNE MANIERE GENERALE, JUGEZ-VOUS LA PART ACCORDEE A LA PROSPECTIVE ICI ET DANS VOTRE MINISTERE PERTINENTE OU, AU CONTRAIRE, INSUFFISANTE ?

12. Il semble que l'intérêt pour la prospective marque le pas, voire enregistre un certain recul, par rapport à la période des années 70 ? Cette appréciation vous paraît-elle exacte ? Si oui, comment l'expliquez-vous ?

13. D'après vous, QUELLES ONT ETE LES PRINCIPALES CRITIQUES PORTEES :

Contre la prospective, en général ?

Contre des travaux récents ?

Contre des travaux que vous avez réalisés ou fait réaliser ?

Selon vous, ces critiques sont-elles justifiées ?

14. A VOTRE AVIS, QUE DEVRAIT ÊTRE LA PROSPECTIVE AUJOURD'HUI ?

10 MARS 1992

# CAHIER DE RECHERCHE

## Récemment parus :

Price expectations of french households : A test on INSEE panel data (1972 - 1988), par François Gardes, Jean-Loup Madre, N° 20, Octobre 1991.

Chômeurs au fil du temps, par Isa Aldeghi, N° 21, Novembre 1991.

Deux analyses lexicales : Les améliorations à apporter au fonctionnement de la société - L'image du milieu professionnel, Enquête "Conditions de vie et Aspirations des Français", par Laurent Clerc, Ariane Dufour, N° 22, Janvier 1992.

La codification des objets complexes : réflexions théoriques et application à un corpus de 8 000 produits alimentaires, par Saadi Lahlou, Joëlle Maffre, Valérie Beaudouin, N°23 Décembre 1991.

Nature et traitement statistique des données textuelles : réflexions méthodologiques, par Anne-Lise Aucouturier, Valérie Beaudouin, Isabelle Blot, Didier Faivre, Saadi Lahlou, Julie Micheau. N° 24, Décembre 1991.

Effets cumulés de différents critères socio-démographiques sur les réponses à une question d'opinion : résultats empiriques commentés d'une segmentation, d'une régression logistique et d'une analyse discriminante sur coordonnées factorielles, par Laurent Clerc, Jean-Luc Volatier, N° 25, Février 1992.

Président : Bernard SCHAEFER Directeur : Robert ROCHEFORT  
142, rue du Chevaleret, 75013 PARIS - Tél. : (1) 40.77.85.00

# CREDOC

Centre de recherche pour l'Étude et l'Observation des Conditions de Vie