Université Catholique de Louvain
Faculté des sciences économiques, sociales, politiques et de communication
Commission Doctorale du Domaines des Sciences Politiques et Sociales

# L'institutionnalisation de la prospective dans l'action publique

## Analyse comparée des systèmes politico-administratifs britannique, néerlandais et wallon

Thèse présentée par Maxime Petit Jean en vue de l'obtention du grade de docteur en sciences politiques et sociales de l'Université Catholique de Louvain

**Promoteurs**

Prof. Christian de Visscher (Université Catholique de Louvain)
Prof. Catherine Fallon (Université de Liège)

**Jury**

Prof. Marleen Brans (Katholieke Universiteit Leuven – Comité d'accompagnement)
Philippe Destatte (Institut Destrée – Comité d'accompagnement)
Dr. Jean-Luc Guyot
(Institut wallon de l'Évaluation, de la Prospective et la Statistique – Comité d'accompagnement)
Dr. Rafael Popper (University of Manchester)

**Présidente du jury**

Prof. Nathalie Schiffino (Université Catholique de Louvain)

# L'institutionnalisation de la prospective dans l'action publique

Analyse comparée des systèmes politico-administratifs britannique, néerlandais et wallon

Thèse présentée par Maxime Petit Jean en vue de l'obtention du grade de docteur en sciences politiques et sociales de l'Université Catholique de Louvain

**Promoteurs**

Prof. Christian de Visscher (Université Catholique de Louvain)
Prof. Catherine Fallon (Université de Liège)

**Jury**

Prof. Marleen Brans (Katholieke Universiteit Leuven – Comité d'accompagnement)
Philippe Destatte (Institut Destrée – Comité d'accompagnement)
Dr. Jean-Luc Guyot
(Institut wallon de l'Évaluation, de la Prospective et la Statistique – Comité d'accompagnement)
Dr. Rafael Popper (University of Manchester)

**Présidente du jury**

Prof. Nathalie Schiffino (Université Catholique de Louvain)

Cette thèse est financée par le programme IPRA (*IWEPS PhD Research Activity*) organisé par l'Institut wallon de l'Évaluation, de la Prospective et de la Statistique.

**Remerciements**

C'est en écrivant ces remerciements que je me rends réellement compte que mener ce projet à son terme m'aurait été impossible sans les nombreux soutiens, constants ou ponctuels, qui se sont offerts à moi.

Merci …

… à mes promoteurs, Catherine et Christian, pour leur confiance, leurs conseils et leur volonté de me pousser toujours plus loin dans la réflexion. Cette thèse vous doit beaucoup.
… à Jean-Luc, pour sa présence constante au sein de ce qu'on pourrait appeler le G4 de cette thèse, pour ses apports et sa disponibilité.
… à Marleen et Philippe, pour avoir accepté de participer à ce projet au travers du comité d'accompagnement et pour leurs conseils pertinents lors de nos rencontres.
… à Rafael pour son accueil à Manchester, pour sa facilitation du terrain britannique et pour nos discussions durant mon séjour. Thank you !
… à Nathalie pour avoir accepté de présider le jury de cette thèse.

… à mes collègues … mes nombreux collègues … Ceux du SPIRAL, ceux d'ISPOLE et ceux de l'IWEPS. Vos différents apports ou les moments partagés ont été sources d'inspiration pour moi.

… aux 84 personnes interviewées pour leur disponibilité et leur volonté de partager leurs histoires, et aux nombreuses autres rencontrées lors de conférences, autour d'un verre ou fortuitement dans le cadre de cette recherche.

… à Dimi et Ria, pour leur accueil à Manchester …

… aux tiges pour leur présence, spécialement Caro, Jerem, Manon et Nico pour leurs relectures attentives et leurs conseils avisés.

… à ma famille, mes parents, mes proches, pour leur présence rassurante.

… à Lisa, pour l'immense travail d'édition, mais surtout et avant tout pour son soutien et sa patience, notamment au cours des 12 derniers mois …

J'espère que vous trouverez dans cette thèse une des expressions de ma gratitude.

**Table des matières**


Introduction générale ..... 1
1. L'intérêt pour le futur ..... 1
2. La prospective dans l'action publique ..... 3
3. L'institutionnalisation de la prospective dans l'action publique ..... 4
4. Un guide pour le lecteur ..... 6
Chapitre 1. La prospective ..... 9
Introduction ..... 9
1. Différentes dénominations, différents contextes ..... 10
A. Les futures studies ..... 11
B. La prospective à la française ..... 23
C. Le foresight ..... 27
2. La prospective au sein de notre étude ..... 33
A. Des caractéristiques de notre conception de la prospective ..... 33
B. Des dimensions de la prospective ..... 36
3. La prospective dans l'action publique ..... 39
A. Le rôle de la prospective dans l'action publique ..... 39
B. La prospective et d'autres approches du futur ..... 41
C. Le développement de la prospective dans l'action publique ..... 44
Conclusion intermédiaire ..... 48
Chapitre 2. L'institutionnalisation de la prospective : définition et opérationnalisation ..... 51
Introduction ..... 51
1. Différentes approches institutionnelles ..... 51
2. L'institutionnalisation au travers des institutionnalismes historiques et sociologiques ..... 55
A. La conception de l'institutionnalisation ..... 55
B. La formation institutionnelle ..... 58
C. Le changement institutionnel ..... 65
3. L'institutionnalisation de la prospective ..... 71
A. La prospective et les travaux néo-institutionnalistes ..... 71
B. Une définition de l'institutionnalisation de la prospective ..... 72
C. Les dimensions de l'institutionnalisation de la prospective ..... 78
Conclusion intermédiaire ..... 81
Chapitre 3. Éléments épistémologiques et méthodologiques ..... 83
Introduction ..... 83
1. Le cadre de recherche : une étude interprétative et comparative de cas ..... 83
A. Notre positionnement épistémologique ..... 83
B. Une étude comparative de cas ..... 87

C. La sélection des cas et le choix de la période temporelle....90
2. Des données pertinentes à l'analyse de l'institutionnalisation de la prospective....94
A. La collecte des données....94
B. La gestion des données....101
C. L'analyse des données....103
3. Des critères d'évaluation de notre recherche....108
Chapitre 4. L'institutionnalisation de la prospective au Royaume-Uni....111
Introduction....111
1. Le système politico-administratif britannique....112
A. Le régime politico-administratif....112
B. Le régime de connaissance....115
2. Les prémices de l'émergence de la prospective britannique....117
A. Le faible intérêt pour la prospective suite à la seconde guerre mondiale (1945-1970) 117
B. Les premiers pas vers un intérêt public pour le long-terme (1970-1983)....119
C. La naissance de la notion de foresight au Royaume-Uni (1982-1991)....122
3. L'émergence du *Technology Foresight* (1992-2002)....125
A. La prospective britannique et l'organisation du Foresight....125
B. La prospective publique en matière de santé....130
C. La prospective publique en matière d'énergie....141
4. La réorientation du *Foresight Programme* (2002-2010)....149
A. Une vue d'ensemble....149
B. La prospective publique en matière de santé....153
C. La prospective publique en matière d'énergie....168
Conclusion intermédiaire....173
Chapitre 5. L'institutionnalisation de la prospective aux Pays-Bas....183
Introduction....183
1. Le système politico-administratif néerlandais....184
A. Le régime politico-administratif....184
B. Le régime de connaissance....187
2. Les origines néerlandaises de l'intérêt pour le long-terme (1945-1970)....189
3. Le foisonnement organisationnel de l'intérêt pour le futur (1970-1990)....193
A. Une multitude de nouvelles entités anticipatives....193
B. L'institutionnalisation des explorations du futur à long-terme dans le domaine de l'énergie....198
C. L'institutionnalisation des explorations du futur à long-terme dans le domaine de la santé 206
4. La concrétisation d'une prospective institutionnalisée (1990-2010)....209

A. La prospective et ses multiples facettes....209
B. L'institutionnalisation de la prospective dans le domaine de l'énergie....214
C. L'institutionnalisation de la prospective dans le domaine de la santé....233
Conclusion intermédiaire....242
Chapitre 6. L'institutionnalisation de la prospective en Région wallonne....255
Introduction....255
1. Le système politico-administratif....256
A. Le régime politico-administratif....256
B. Le régime de connaissance....259
2. Les premiers temps d'une prospective sociétale (1974-2004)....262
A. L'Institut Destrée comme précurseur de la prospective....262
B. L'institutionnalisation de la prospective....271
3. La prospective en tant que pratique publique rhétorique (2004-2012)....286
A. L'intégration organisationnelle de la prospective dans l'action publique....286
B. L'institutionnalisation de la prospective....290
4. La prospective en tant que pratique publique effective (2012-2015)....303
A. Le développement de la pratique prospective publique....303
B. L'institutionnalisation de la prospective....308
Conclusion intermédiaire....323
Chapitre 7. Approches prospectives et processus d'institutionnalisation....331
Introduction....331
1. Une multitude d'approches....331
A. Des objectifs différents pour des produits variés....332
B. L'importance des choix méthodologiques....335
C. La diversité des commanditaires....341
D. Le rôle des secteurs de politique publique....343
2. Les processus d'institutionnalisation....344
A. La nature des processus de formation et de changement institutionnels....345
B. Le rôle des acteurs et des coalitions....350
Conclusion intermédiaire....364
Chapitre 8. Degrés d'institutionnalisation....367
Introduction....367
1. L'analyse du degré d'institutionnalisation....368
A. L'ampleur....368
B. Les aspects inter-organisationnels....373
C. Les aspects intra-organisationnels....377
D. L'intégration au cycle des politiques publiques....383
E. La reconnaissance de la pratique....384

F. L'existence d'une communauté épistémique ..... 387
G. L'objectivation ..... 389
2. Un système de mesure qualitative du degré d'institutionnalisation ..... 392
3. Trois phases d'institutionnalisation ..... 400
Conclusion intermédiaire ..... 406
Chapitre 9. Facteurs d'institutionnalisation ..... 409
Introduction ..... 409
1. De la construction des facteurs d'institutionnalisation ..... 409
2. Facteur 1 : la structuration de l'approche prospective dans le régime de connaissance ..... 414
3. Facteur 2 : la légitimité de l'approche prospective au sein du régime de connaissance ..... 419
4. Facteur 3 : la nécessité de la théorisation ..... 425
5. Facteur 4 : l'appropriation des résultats par les acteurs ..... 428
6. Facteur 5 : le soutien des acteurs administratifs ..... 433
7. Facteur 6 : le soutien des acteurs politiques ..... 438
Conclusion intermédiaire ..... 443
Conclusion générale ..... 445
1. Des apports de notre recherche ..... 445
A. La combinaison de trois outils conceptuels ..... 445
B. Une analyse systématique d'une prospective contextualisée ..... 446
2. Une meilleure compréhension de l'institutionnalisation de la prospective en Région wallonne ..... 450
A. La méconnaissance de la prospective ..... 451
B. Les caractéristiques des approches prospectives wallonnes ..... 453
C. Le rôle prépondérant du Ministre-Président et de son cabinet ..... 454
3. Les possibles développements scientifiques ..... 455
Annexe unique. Liste des interviewés ..... 459
Royaume-Uni ..... 459
Pays-Bas ..... 461
Région wallonne ..... 462
Abréviations et acronymes ..... 465
Bibliographie ..... 469

**Liste des tableaux**

Tableau 1.1. Matrice de mode-niveau de classification des méthodes, adaptée de Voros (2006, p. 47) 22
Tableau 1.2. Trois paradigmes des *futures studies*....23
Tableau 1.3. Différences entre *Strategic foresight* et prospective....32
Tableau 1.4. Dimensions d'analyse d'une activité de prospective....38
Tableau 2.1. Activités de création institutionnelle....62
Tableau 2.2. Outils d'analyse relatifs à la formation institutionnelle....65
Tableau 2.3. Types de changement institutionnels (adapté de Streeck et Thelen (2005, p. 9))....66
Tableau 2.4. Activités de maintien et d'affaiblissement institutionnels....69
Tableau 2.5. Outils d'analyse relatifs au changement institutionnel....70
Tableau 2.6. Dimensions d'un système politico-administratif....77
Tableau 2.7. Dimensions de l'institutionnalisation de la prospective....78
Tableau 3.1. Liste des organisations identifiées en lien avec la prospective....95
Tableau 3.2. Données chiffrées relatives aux entretiens....98
Tableau 4.1. Dimensions de la prospective....111
Tableau 4.2. Dimensions de l'institutionnalisation de la prospective....112
Tableau 4.3. Régime politico-administratif au Royaume-Uni....115
Tableau 4.4. Régime de connaissance au Royaume-Uni....117
Tableau 4.5. Liste des panels du premier *Technology Foresight Programme*....127
Tableau 4.6. Liste des projets du *Foresight Programme* entre 2002 et 2010....150
Tableau 4.7. Approches de la prospective au Royaume-Uni....176
Tableau 4.8. Institutionnalisation de la prospective au Royaume-Uni....181
Tableau 5.1. Dimensions de la prospective....184
Tableau 5.2. Dimensions de l'institutionnalisation de la prospective....184
Tableau 5.3. Régime politico-administratif aux Pays-Bas....186
Tableau 5.4. Régime de connaissance aux Pays-Bas....189
Tableau 5. 5. Nombre d'activités de prospective par approche et par secteur....244
Tableau 5.6. Approches de prospective aux Pays-Bas....247
Tableau 5.7. Institutionnalisation de la prospective aux Pays-Bas....253
Tableau 6.1. Dimensions de la prospective....255
Tableau 6.2. Dimensions de l'institutionnalisation de la prospective....256
Tableau 6.3. Régime politico-administratif en Région wallonne....259
Tableau 6.4. Régime de connaissance en Région wallonne....261
Tableau 6.5. Approches de la prospective en Région wallonne....325
Tableau 6.6. Institutionnalisation de la prospective en Région wallonne....330
Tableau 7.1. Objectifs des activités de prospective par approche....334

Tableau 7.2. Produits des activités de prospective par approche .....335
Tableau 7.2. Les deux méthodes les plus utilisées selon les approches .....336
Tableau 7.3. Horizons temporels par approche .....338
Tableau 7.4. Horizons temporels par approche dans les secteurs de l'énergie et de la santé .....338
Tableau 7.5. Choix des participants aux activités de prospective par approche .....341
Tableau 7.6. Commanditaire(s) et mode de financement des activités de prospective par approche 343
Tableau 7.7. Caractérisation des processus d'institutionnalisation de la prospective par approche 348
Tableau 7.8. Acteurs et activités réglementaires constantes par approche pour l'institutionnalisation de la prospective .....353
Tableau 7.9. Acteurs et activités normatives constantes par approche pour l'institutionnalisation de la prospective .....355
Tableau 7.10. Acteurs et activité cognitive constante par approche pour l'institutionnalisation de la prospective .....356
Tableau 7.11. Acteurs et activités normatives et cognitives non-constantes par approche pour l'institutionnalisation de la prospective .....358
Tableau 7.12. Acteurs et activités de maintien institutionnel par approche pour l'institutionnalisation de la prospective .....361
Tableau 7.13. Exemples d'acteurs et d'activités d'affaiblissement institutionnel de la prospective 362
Tableau 8.1. Dimensions de l'institutionnalisation de la prospective .....367
Tableau 8.2. Ampleur des activités de prospective par approche .....368
Tableau 8.3. Organisations en charge de prospective par approche .....373
Tableau 8.4. Nombre d'organisations existantes, par approche, ayant réalisé une activité de prospective entre 1990 et 2010 .....374
Tableau 8.5. Positionnement des organisations de prospective par approche au sein de leur système politico-administratif .....377
Tableau 8.6. Place de la prospective au sein des organisations par approche .....379
Tableau 8.7. Gestion des ressources humaines des organisations en charge de prospective par .381
Tableau 8.8. Mode de financement des activités prospectives par approche .....382
Tableau 8.9. Intégration des activités de prospective au cycle de politique publiques par approche 384
Tableau 8.10. Reconnaissance des activités de prospective par approche .....386
Tableau 8.11. Communauté épistémique de prospective par approche .....388
Tableau 8.12. Théorisation de la prospective par approche .....389
Tableau 8.13. Durée de vie de la prospective par approche .....390
Tableau 8.14. Rapport aux autres pratiques de la prospective par approche .....391
Tableau 8.15. Indice de mesure du degré d'institutionnalisation .....394
Tableau 8.16. Mesure qualitative du degré d'institutionnalisation .....396
Tableau 8.17. Quatre caractéristiques de la phase d'institutionnalisation par approche .....403

Tableau 8.18. Rythme et stabilité de l'institutionnalisation de la prospective par approche .....406
Tableau 9.1. Aspects considérés dans notre analyse comparative par catégorie et par objet d'analyse. 410
Tableau 9.2. Structure du régime de connaissance au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et en Région wallonne .....415
Tableau 9.3. Structuration de la prospective par approche au Royaume-Uni .....416
Tableau 9.4. Structuration de la prospective par approche aux Pays-Bas .....417
Tableau 9.5. Structuration de la prospective par approche en Région wallonne .....418
Tableau 9.6. Épistémologie civique des régimes de connaissance du Royaume-Uni, des Pays-Bas et de la Région wallonne .....421
Tableau 9.7. Légitimation de la prospective par approche au Royaume-Uni .....422
Tableau 9.8. Légitimation de la prospective par approche aux Pays-Bas .....423
Tableau 9.9. Légitimation de la prospective par approche en Région wallonne .....424
Tableau 9.10. Théorisation par approche au Royaume-Uni .....426
Tableau 9.11. Théorisation par approche aux Pays-Bas .....427
Tableau 9.12. Théorisation par approche en Région wallonne .....428
Tableau 9.13. Appropriation des résultats par approche au Royaume-Uni .....429
Tableau 9.14. Appropriation des résultats par approche aux Pays-Bas .....430
Tableau 9.15. Appropriation des résultats par approche en Région wallonne .....431
Tableau 9.16. Soutien des acteurs administratifs par approche au Royaume-Uni .....434
Tableau 9.17. Soutien des acteurs administratifs par approche aux Pays-Bas .....435
Tableau 9.18. Soutien des acteurs administratifs par approche en Région wallonne .....437
Tableau 9.19. Soutien des acteurs politiques par approche au Royaume-Uni .....439
Tableau 9.20. Soutien des acteurs politiques par approche aux Pays-Bas .....440
Tableau 9.21. Soutien des acteurs politiques par approche en Région wallonne .....441

## Liste des figures

Figure 1.1. The Foresight Diamond (Popper, 2008b). ..... 30
Figure 3.1. Organisation de sources sur NVivo ..... 102
Figure 3.2. Exemple de codage d'un entretien ..... 105
Figure 3.3. Illustration d'une matrice de croisement ..... 106
Figure 7.1. Positionnement des différentes approches au regard des méthodes mobilisées ..... 337
Figure 8.1. Activités de prospective par approche au Royaume-Uni dans les secteurs de l'énergie et de la santé entre 1990 et 2010 ..... 369
Figure 8.2. Activités de prospective par approche aux Pays-Bas dans les secteurs de l'énergie et de la santé entre 1990 et 2010 ..... 370
Figure 8.3. Activités de prospective par approche en Région wallonne entre 1985 et 2015 ..... 371
Figure 8.4. Visualisation de l'institutionnalisation de l'approche par panels ..... 397
Figure 8.5. Visualisation de l'institutionnalisation de l'approche par projet ..... 397
Figure 8.6. Visualisation de l'institutionnalisation de l'approche scénaristique chiffrée ..... 398
Figure 8.7. Visualisation de l'institutionnalisation de l'approche scénaristique alternative ..... 398
Figure 8.8. Visualisation de l'institutionnalisation de l'approche technologique ..... 399
Figure 8.9. Visualisation de l'institutionnalisation de l'approche sociétale ..... 399
Figure 8.10. Visualisation de l'institutionnalisation de l'approche scientifique exploratoire ..... 400
Figure 8.11. Représentation qualitative de la phase d'institutionnalisation par approche ..... 404
Figure 8.12. Combinaison des deux outils de mesure du degré d'institutionnalisation de la prospective par approche ..... 407
Figure 10.1. Visualisation de l'institutionnalisation de l'approche par projet ..... 448
Figure 10.2. Visualisation de l'institutionnalisation de l'approche par projet ..... 448
Figure 10.3. Combinaison des deux outils de mesure du degré d'institutionnalisation de la prospective par approche ..... 449

# Introduction générale

## 1. L'intérêt pour le futur

> *This is a world defined by an emphasis on private consumption and a highly developed and integrated world trading system. Social values are materialist, with resulting high levels of consumption and mobility. Working towards long-term sustainable development is marginalised as an international political goal.*
>
> *There is a declining role for governments in economic management and in the provision of public services. Pressure grows to reduce taxes. Regulation of utility and other markets is very light. There is minimal concern over inequality or social exclusion, and social tensions rise.*
>
> *Large firms dominate global markets. High concentration into a few global players occurs in key industries (including integrated utilities) while there is a high specialisation for smaller niche producers in other industries. Growth in services dominates and traditional manufacturing migrates towards the developing world. International best practice in technology and management is adopted quickly and global standards emerge for many products and services* (Energy Futures Task Force, 2001, p. 12).

Ces trois paragraphes sont extraits de la description d'un scénario particulier, construit au début des années 2000 par une administration britannique. Il ne vise ni à prédire le futur ni à définir un futur probable. À l'inverse, il cherche à offrir une image possible du futur en 2020 ou en 2040. Cette pratique est liée à la prospective, un outil spécifique de production de connaissances sur le futur. Le futur présenté vise à stimuler le débat et à initier la réflexion sur l'organisation de l'État et de l'économie. L'intérêt de la prospective, dans ce cadre, est de considérer plusieurs futurs possibles dans une étude des futurs et non du futur.

L'intérêt humain pour le futur remonte à plus de 5000 ans, au travers de pratiques prophétiques en Mésopotamie. Les premières conceptions du futur le considéraient comme un objet préexistant et préalablement déterminé. Il pouvait être découvert et raconté, par de pratiques divinatoires. Plus tard, ces activités divinatoires laissent place à des activités scientifiques prédictives basées sur des éléments du passé. Dans les deux cas, les connaissances produites sur le futur permettent d'interférer dans un destin prédéfini. Parallèlement, plutôt que d'interférer sur le futur, il est possible de le maitriser, créant structure et sécurité dans la vie sociale. Cela peut passer par des pratiques religieuses, par la définition de régularités scientifiques liées au rythme des saisons ou au mouvement des planètes ou encore au travers de la conclusion de contrats. Dans ce contexte, connaitre le futur n'est plus une possibilité, il s'agit d'un aspect essentiel de la vie sociale. Le maitriser revient à connaitre l'environnement dans lequel évoluent les individus (Adam & Groves, 2007).

Cette conception du futur préexistant et contextualisé a cependant été supplantée par une forme de marchandisation du futur. Dès la fin du Moyen-âge, le futur devient une commodité et est mobilisé par les banques via les taux d'intérêt et par les assureurs dans le cadre de la gestion des

risques. Le futur n'est dès lors plus considéré au sein d'un environnement spécifique : il est vidé de son contexte et peut être commercialisé ou échangé comme tout autre bien. Cette conception du futur n'est pas sans conséquence : elle postule que le futur n'est plus préexistant mais qu'il s'agit d'un espace ouvert qui peut être façonné par la volonté humaine. Ainsi, ce futur vide, décontextualisé et ouvert apparait comme un lieu à coloniser, il devient une expansion opérationnelle du présent que les acteurs traversent s'ils le souhaitent (Adam & Groves, 2007).

Critiquant cette conception marchande du futur, Adam et Groves (2007) proposent une reconceptualisation du futur comme un objet ouvert mais pas vide dans l'objectif de responsabiliser les acteurs face aux conséquences, souvent imprévues, de leurs actions. Un exemple de ces conséquences imprévues – ou niées – se trouve dans la gestion des déchets nucléaires, qui peut durer plusieurs milliers d'années en raison de la persistance de la radioactivité. Elle serait dès lors imposée comme le présent de générations futures. Adam et Groves soutiennent la nécessité de nouveaux instruments pour étudier le futur, parallèlement aux sciences naturelles, à l'économie et au droit. Ils considèrent en effet ces disciplines comme peu adaptées à l'entreprise de penser le futur selon cette vision, dans la mesure où elles reposent sur des connaissances tirées du passé et du présent et conçoivent le futur comme immatériel et irréel.

Notre objet d'étude, la prospective, s'inscrit dans une conception similaire à celle proposée par Adam et Groves (2007). Il s'agit d'un outil d'aide à la décision s'intéressant au futur à long-terme de manière interdisciplinaire et systémique, avec la volonté d'identifier une pluralité de futurs possibles ou désirables et de potentielles ruptures y liées[1]. Comme nous le verrons au cours du premier chapitre, des précautions sémantiques sont nécessaires en considérant le terme « prospective ». Si nous en proposons ci-dessus notre propre définition[2], il s'agit cependant d'un terme souvent ambigu, à la définition instable et toujours en débat. En outre, la prospective ne dispose pas de traduction univoque dans d'autres langues, comme l'anglais ou le néerlandais. Il est donc selon nous essentiel de considérer les pratiques dans leur contexte, indépendamment des terminologies qui leur sont données. En ce sens, les termes anglophone de *foresight*, néerlandophone de *toekomstverkenning* (exploration du futur) ou encore hispanophone de *prospectiva* sont relativement proches, tout en présentant certaines nuances, notamment sur le plan de la conception du futur et sur la nature des données utilisées. De manière plus générale, ces différentes dénominations regroupent cependant des activités et des pratiques liées à la discipline des *futures studies*.

Cette thèse étudie la prospective en tant qu'instrument de production de connaissances sur le futur, en considérant ce dernier comme ouvert et contextualisé ; il n'est pas une étendue vierge à coloniser ou à traverser. La prospective peut être un des outils permettant de répondre aux défis

[1] Par rupture, il est entendu un « changement brutal et majeur, impactant fortement l'évolution d'une ou plusieurs variables ou encore d'un système » (Destatte & Durance, 2009, p. 46).

[2] La genèse de cette définition est abordée dans le premier chapitre.

éthiques posés par Adam et Groves (2007) sur la responsabilisation des activités humaines vis-à-vis du futur.

## 2. La prospective dans l'action publique

Notre citation scénaristique introductive a été produite dans le cadre des activités d'aide à la décision d'une administration publique britannique. Cette image du futur est contextualisée. Elle est à lire dans un contexte national où les pouvoirs publics britanniques s'intéressent à la prospective et à la construction de scénarios et mobilisent ces derniers dans le processus décisionnel. Elle prend également place dans un contexte global où les incertitudes relatives au futur sont croissantes en raison des multiples interdépendances complexes entre science, technologie et société (van Asselt, Faas, van der Molen, & Veenman, 2010b).

D'abord, les modes de productions scientifiques évoluent. Afin de saisir cette évolution, Gibbons et al. (1994) distinguent le Mode 1 de connaissance du Mode 2. Ils le synthétisent de la sorte :

> […] *in Mode 1 problems are set and solved in a context governed by the, largely academic, interests of a specific community. By contrast, Mode 2 knowledge is carried out in a context of application. Mode 1 is disciplinary while Mode 2 is transdisciplinary. Mode 1 is characterised by homogeneity, Mode 2 by heterogeneity. Organisationally, Mode 1 is hierarchical and tends to preserve its form, while Mode 2 is more heterarchical and transient. Each employs a different type of quality control. In comparison with Mode 1, Mode 2 is more socially accountable and reflexive. It includes a wider, more temporary and heterogeneous set of practitioners, collaborating on a problem defined in a specific and localised context* (Gibbons et al., 1994, p. 3).

Si le Mode 1 est associé avec la production de connaissances disciplinaires, institutionnalisée dans les universités, le Mode 2 est caractérisé par sa transdisciplinarité et son intégration dans un système plus flexible, plus hétérogène et plus décentralisé. Ces deux modes de production deviennent dès lors complémentaires, en fonction des demandes sociopolitiques. Cependant, l'émergence du second demande des adaptations de la part des acteurs et structures politico-administratifs (Gibbons et al., 1994).

Ensuite, les relations entre pouvoirs publics et connaissances évoluent également. L'ancien modèle linéaire et rationnel d'aide à la décision développé par Wildavsky (1979), « *speaking truth to power* », cohabite dès la fin des années 1990 avec un nouveau modèle. Ce dernier est interactif et pluraliste et permet à une multitude d'acteurs d'y proposer et d'y défendre leurs solutions et leurs représentations face aux problèmes publics. Cette nouvelle approche de l'aide à la décision dispose de différentes dénominations, dont la perspective de l'arène (van Asselt, Faas, et al., 2010b), « *making sense together* » (Hoppe, 1999) et « *sharing truths with multiple actors of influence* » (Prince, 2007). Aussi, dans une perspective « *speaking truth to power* », les connaissances liées au futur cherchent à

limiter les incertitudes pour renforcer la légitimité des décisions publiques. Au contraire, dans l'autre perspective, ces connaissances visent à rendre les incertitudes visibles de façon à ce que les décideurs publics puissent les prendre en compte.

Nous considérons en ce sens que la prospective s'inscrit dans ces deux mouvements. D'une part, elle peut être vue comme une pratique du Mode 2 de production de connaissances, par sa nature interdisciplinaire. D'autre part, par la mise en lumière d'une pluralité de futurs, elle permet d'identifier des incertitudes futures et d'attirer l'attention des décideurs sur celles-ci. Elle correspond dès lors à un outil de la deuxième approche de l'aide à la décision, interactive et pluraliste, où l'incertitude est prise en considération. En ce sens, la prospective peut permettre aux pouvoirs publics de faire face aux problématiques complexes et incertaines liées au futur à long-terme. Elle correspond en ce sens à ce que Jasanoff (2003) appelle les technologies de l'humilité. Celles-ci sont des méthodes ou des modes de pensée de l'incertain et de l'incontrôlable :

> *These are methods, or better yet institutionalized habits of thought, that try to come to grips with the ragged fringes of human understanding – the unknown, the uncertain, the ambiguous, and the uncontrollable. Acknowledging the limits of prediction and control, technologies of humility confront 'head-on' the normative implications of our lack of perfect foresight. They call for different expert capabilities and different forms of engagement between experts, decision-makers, and the public than were considered needful in the governance structures of high modernity. They require not only the formal mechanisms of participation but also an intellectual environment in which citizens are encouraged to bring their knowledge and skills to bear on the resolution of common problems* (Jasanoff, 2003, p. 227).

Ces différents éléments caractéristiques de la prospective doivent cependant être lus dans le contexte dans lequel cette dernière prend place. En effet, les approches de la prospective dans le cadre de l'action publique peuvent varier d'un système politico-administratif à un autre (Keenan & Popper, 2008). Cette thèse s'intéresse ainsi à ces différentes approches de la prospective en cherchant à la fois à les recontextualiser dans leur environnement mais également dans leur temporalité.

### 3. L'institutionnalisation de la prospective dans l'action publique

Au-delà de l'étude des approches de la prospective, il nous semble essentiel d'améliorer notre compréhension des manières par lesquelles la prospective devient une partie intégrante de son contexte. En l'occurrence, nous souhaitons étudier comment la prospective s'institutionnalise dans les activités des pouvoirs publics. Comme l'indique la littérature, l'institutionnalisation des activités de prospective aux structures publiques n'est pas sans obstacle pour diverses raisons. Celles-ci incluent son caractère disruptif (Hines & Gold, 2015), son inadéquation face aux besoins politiques à court-terme (van der Steen & van Twist, 2012) ou la faible qualité de certains exercices de prospective (Riedy, 2009). Néanmoins, les articles et ouvrages en la matière sont peu diserts sur

la question de l'institutionnalisation de la prospective. Si certains auteurs proposent des facteurs de développement ou d'intégration de la pratique, les études sur le sujet n'analysent pas formellement les interrelations entre l'institutionnalisation de la prospective et le contexte politico-administratif dans lequel ce processus prend place ou le rôle particulier des acteurs.

Aussi, cette thèse souhaite explorer et comprendre les processus d'institutionnalisation de la prospective au sein de l'action publique afin d'identifier certains des facteurs facilitant de tels processus. En nous appuyant sur les travaux néo-institutionnalistes historiques et sociologiques, nous définissons l'institutionnalisation comme un processus au cours duquel une ou plusieurs approches de la prospective sont adoptées, de manière formelle ou informelle, par un nombre croissant d'acteurs qui facilitent sa légitimation au sein d'un système politico-administratif (*cf.* chapitre 2). Nous formulons dès lors notre question de recherche comme suit :

**Comment s'institutionnalise la prospective au sein de l'action publique ?**

Au regard de ce qui précède, il est nécessaire de définir différentes sous-questions relatives à notre question de recherche.

- Qu'est-ce que la prospective au sein de l'action publique ?
- Quels sont les processus d'institutionnalisation de la prospective ?
- Quels sont les acteurs et les structures présents et leurs interactions dans ces processus ?
- Quels sont les facteurs d'institutionnalisation de la prospective dans ces différents cas ?

Afin de développer une analyse de l'institutionnalisation de la prospective au sein d'un contexte particulier, nous mobilisons une étude comparative de cas. Ainsi, nous étudions l'institutionnalisation de la prospective dans deux secteurs de politique publique (l'énergie et la santé) au sein de trois systèmes politico-administratifs différents (le Royaume-Uni, les Pays-Bas et la Région wallonne). Ce choix, explicité en détail dans le chapitre 3, se base en partie sur le degré d'activité au sein des différents secteurs et systèmes politico-administratifs. En effet, selon une cartographie des exercices de prospective réalisée par la Commission européenne (2009), les secteurs de l'énergie et de la santé font partie de ceux au sein desquels le plus grand nombre d'exercices de prospective sont réalisés. De même, le Royaume-Uni et les Pays-Bas sont deux des pays les plus actifs en termes de prospective. Au contraire, la Région wallonne n'affiche qu'une faible activité en la matière, comme nous pourrons le voir. Cet élément est par ailleurs un des points de départ de notre recherche. En ce sens, notre hypothèse est qu'un haut degré d'activité est lié à un plus fort degré d'institutionnalisation, et vice versa. L'identification de facteurs d'institutionnalisation permettra ainsi d'expliquer les raisons de la faible activité prospective en Région wallonne.

Dans chacun de ces six cas, nous étudions de manière socio-historique les processus d'institutionnalisation de l'approche (ou des différentes approches) de la prospective en présence durant une période temporelle de 40 ans. Nous souhaitons ainsi rendre compte des effets de sédimentation historique et de dépendance au sentier et de l'évolution des structures politico-administratives et des cadres cognitifs. Pour ce faire, nous mobilisons différents types de données, dont plus de mille documents publics en lien avec la prospective dans les trois systèmes politico-administratifs, 80 entretiens semi-directifs pour un total de plus de 77 heures d'enregistrement. Ces données ont été complémentées, au niveau wallon, par une observation participante au sein de l'Institut wallon d'Évaluation, de Prospective et de Statistique.

## 4. Un guide pour le lecteur

Ainsi, nous proposons une analyse inspirée des cadres néo-institutionnalistes historiques et sociologiques de la prospective, considérée au sein de son contexte politico-administratif. Notre recherche se positionne dès lors aux croisements des champs de l'administration publique et de la gestion publique, de la sociologie de l'action publique, des études de science, technologie et société, des *futures studies* ainsi que de la sociologie des organisations. Elle s'intéresse à l'instrument « prospective », à son rôle au sein de l'action publique et aux conditions dans lesquelles son institutionnalisation peut prendre place. Elle considère le rôle des structures, des acteurs et de leurs cadres cognitifs afin d'identifier les facteurs d'institutionnalisation de la prospective.

Dès lors, si l'audience principale de cette thèse est sans nul doute le monde académique, nous souhaitons également nous adresser aux acteurs politico-administratifs et aux praticiens de la prospective. Les chercheurs des différents champs mentionnés ci-dessus trouveront dans cette thèse une analyse originale des processus d'institutionnalisation de la prospective, tant par son approche que par les données mobilisées. Quant aux acteurs politico-administratifs et aux praticiens de la prospective, ils pourront disposer d'outils analytiques spécifiques pour mieux saisir la prospective, ses pratiques, ses acteurs et ses résultats ainsi que de données originales, organisées de manière structurée au sein des différents cas d'étude. Bien que cela ne soit pas l'objectif premier de notre étude, ils pourront également en retirer différents enseignements relativement au bon fonctionnement d'une activité de prospective. Ceux-ci peuvent concerner son organisation, son intégration au cycle des politiques publiques ou encore son appropriation par les acteurs du processus décisionnel.

Cette thèse peut être divisée en trois parties, comprenant chacune trois chapitres. La première partie concerne le cadre de notre recherche. Au sein du premier chapitre, nous construisons notre définition de la prospective sur la base des trois termes les plus utilisés au sein de la littérature, en l'occurrence : *futures studies*, *foresight* et prospective. Nous y lions également la

prospective à l'action publique, contrastant cette dernière avec d'autres pratiques de production de connaissances relatives au futur et identifiant certains obstacles et leviers au développement de la prospective. Le deuxième chapitre définit et opérationnalise l'institutionnalisation de la prospective. Cet exercice est réalisé sur la base d'une large revue de la littérature néo-institutionnaliste historique et sociologique, ainsi que d'études sur l'institutionnalisation de différents outils de l'action publique. Il permet d'identifier sept dimensions de l'institutionnalisation, de nature structurelle ou cognitive. Quant au troisième chapitre, il a pour objectif d'expliciter notre position épistémologique tout en présentant les différents aspects méthodologiques. Ceux-ci sont notamment liés à la construction d'une analyse comparative des six cas, à la sélection de ces cas, aux données collectées et à la manière dont celles-ci sont analysées.

Dans la deuxième partie, nous mobilisons les définitions préalablement construites de la prospective et de l'institutionnalisation pour étudier de manière systématique les approches et les processus d'institutionnalisation de la prospective dans les secteurs de l'énergie et de la santé, au Royaume-Uni (chapitre 4), aux Pays-Bas (chapitre 5), et en Région wallonne (chapitre 6). Ces études de cas décrivent et permettent de caractériser différentes approches au sein de chaque système politico-administratif, ainsi que leur processus d'institutionnalisation propre. Au total, sept approches sont identifiées : deux au Royaume-Uni, trois aux Pays-Bas et deux en Région wallonne

Dans la troisième partie, nous comparons les différents résultats des trois chapitres précédents. Ainsi, le chapitre 7 propose une analyse comparative des approches et des processus d'institutionnalisation. Un résultat majeur de cette analyse est la mise en évidence de la faible importance des secteurs de politique publique dans l'analyse de l'institutionnalisation de la prospective, comparativement à l'approche de la prospective adoptée. La suite de l'analyse comparative repose dès lors sur ces sept approches. Elle permet de mettre en avant les différences et les similarités entre approches et entre système politico-administratifs. Ces aspects touchent notamment aux méthodes de prospective mobilisées, aux acteurs impliqués, mais également aux dimensions de l'institutionnalisation telles que définies dans le chapitre 2. Le chapitre 8 s'attache pour sa part à construire un système de mesure qualitative de l'institutionnalisation de la prospective afin de mesurer le degré d'institutionnalisation des différentes approches. Il permet dès lors de distinguer les approches les plus institutionnalisées de celles qui sont les moins institutionnalisées. Finalement, le chapitre 9 s'appuie sur les constats posés au sein des chapitres 7 et 8 afin d'identifier six facteurs d'institutionnalisation de la prospective. Ceux-ci touchent au système politico-administratif, à la pratique de la prospective et aux acteurs politico-administratifs.

# Chapitre 1. La prospective

## Introduction

Qu'est-ce que la prospective ? Quels sont ses origines et ses fondements épistémologiques ? Quelles méthodes mobilise-t-elle ? Quels sont ses rapports avec l'action publique ? Quels sont ses liens avec d'autres activités s'intéressant au futur ? C'est à ces questions que ce chapitre cherche à répondre, et ce grâce à une analyse approfondie de la littérature.

En s'intéressant à la littérature sur la prospective, le lecteur curieux se trouve rapidement confronté à une multitude de concepts aux acceptions proches de la prospective et issus de différentes langues, comme l'anglais (*futures studies*, *foresight*, *strategic foresight*, *futures research*, *futurology*, etc.), le néerlandais (*toekomstverkenning*) ou l'espagnol (*prospectiva*). Chacun de ces concepts dispose d'une histoire propre et nait d'un contexte socio-politique, économique et culturel particulier, impliquant des choix sémantiques mais aussi des positionnements épistémologiques, théoriques et méthodologiques. Dans une analyse rétrospective du développement de la prospective, Godet (2010, p. 1461) illustre ce phénomène :

> *Since the 1970s, the English translation of the concept of la prospective has been a headache. Besides the fact the word is only an adjective with a limited semantic field in English, hence the use of italics in this issue, the concepts themselves vary from one culture to another and reveal a worldview which may be clear to some but incomprehensible to others. […] Translation difficulties intensify when these popular concepts change over time and at different times in various countries. Although the meaning of prediction (tell of an event prior) and prophecy (divine prediction) is clear, that of futurology, future studies and forecasting do not share the same semantic field from one country to another.*

Dans le même ordre d'idée, Masini (2010, p. 185) ajoute :

> *The difficulties arose with the differences between social contexts, and indeed also historical backgrounds in the various countries where such studies emerged. Emblematic cases are the use of forecasting after the war in the USA, and that of "prospective", "futuribles" and "conjecture" in France, two Western countries that emerged from World War II with totally different social situations. Other terms used in Europe are accepted or rejected in different parts of the continent.*

Ces citations mettent en avant un élément essentiel : il est nécessaire d'étudier la prospective au sein de son contexte afin de comprendre la complexité des processus conduisant à son développement.

Ce premier chapitre a pour objectif premier d'offrir au lecteur une revue de la littérature du concept de prospective et de ses liens avec l'action publique. Plus précisément, nous souhaitons

mettre l'accent sur trois termes très présents au sein la littérature, en l'occurrence « *futures studies* », « *foresight* » et « prospective ». Ces trois termes sont choisis pour plusieurs raisons. D'abord, « *foresight* » est le terme le plus utilisé au sein de la littérature des trente dernières années (Masini, 2010). Ensuite, sur la base d'un débat sémantique entre différents auteurs (Marien, 2010; Masini, 2010; Samet, 2010; Sardar, 2010; Tonn, 2010), le terme « *futures studies* » est également considéré comme central. Cela est renforcé par le titre d'un ouvrage majeur intitulé *Foundations of futures studies* (Bell, 2009). En outre, au vu de la proximité sémantique des termes, nous intégrons certains éléments liés au terme « *futures research* » aux réflexions sur « *futures studies* ». Finalement, le terme « prospective » est choisi du fait de la spécificité de l'école française, reconnue au sein des débats sémantiques mentionnés plus haut.

Pour chacun des trois termes choisis, nous analysons d'abord leurs origines, les définitions existantes, les fondements épistémologiques et les outils méthodologiques qu'ils proposent. Relativement aux origines de chaque terme, il est important de garder à l'esprit que ces différentes pratiques et leur contexte ne sont en rien hermétiques les uns aux autres. Au contraire, comme nous allons le montrer, les évolutions des unes ont influencé les autres. Par exemple, les travaux et les auteurs américains des *futures studies*, notamment ceux issus de la RAND Corporation, ont impacté le développement de la prospective en France, comme nous le verrons ci-dessous (Andersson, 2012; Durance, 2010).

Sur la base de l'analyse de ces trois concepts, nous proposons notre définition de la prospective et ses différentes dimensions. Cela nous permet de délimiter les frontières de la prospective et de pouvoir identifier, dans nos différentes analyses, ce qui relève ou non de la prospective. Cette définition est ensuite contrastée au regard d'autres pratiques s'intéressant au long-terme, comme la prévision ou la planification, avant que les liens entre la prospective et l'action publique ne soient évoqués au cours de la dernière section.

## 1. Différentes dénominations, différents contextes

Cette section aborde au cours de trois sous-sections successives les aspects historiques, conceptuels et méthodologiques relatifs aux termes « *futures studies* », « prospective » et « *foresight* » que nous avons identifiés dans la littérature. En ce sens, nous nous intéressons d'abord aux *futures studies*, à leur histoire, aux définitions qui leur sont données, à leurs fondements épistémologiques, ainsi qu'aux méthodes qu'elles mobilisent. Une deuxième sous-section est consacrée aux origines historiques et épistémologiques de la prospective française, à la présentation de quelques définitions et aux différents aspects méthodologiques. Finalement, la troisième section se concentre sur le *foresight*, sa genèse, ses définitions et ses outils méthodologiques.

## *A. Les futures studies*

Le champ des *futures studies* est large et doté de frontières vagues. Il intègre des pratiques spécifiques, comme la prospective ou le *foresight*, mais également certaines pratiques prévisionnelles et prédictives. En ce sens, le champ des *futures studies* est plus large que celui de la prospective ou du *foresight* mais offre de nombreuses réflexions utiles à l'appréhension de cette dernière, tant sur le plan épistémologique que par ses facettes méthodologiques.

### 1) De l'origine des *futures studies* et de leur évolution

Les origines des *futures studies* remontent à la fin de la Seconde Guerre mondiale. À cette époque, aux États-Unis, les théories de la décision sont marquées par l'émergence de nouveaux savoirs. Ceux-ci, comme la recherche opérationnelle ou des techniques quantitatives de gestion, entrainent un glissement paradigmatique en matière d'aide à la décision : cette dernière ne se fonde plus prioritairement sur des facteurs politiques mais sur la rationalisation des moyens utilisés pour atteindre des objectifs fixés (Palumbo & Maynard-Moody, 1991). C'est également dans ce contexte que se développe plus amplement la planification, principalement militaire, qui devient légitime suite à la guerre. Elle ne s'est cependant guère développée à un niveau national aux États-Unis comme le souligne Hall (2002) dans son étude sur la planification en aménagement du territoire.

Dans ce contexte, la RAND Corporation est fondée en 1948, sous le financement de la Fondation Ford. Bien qu'elle n'ait pas pour but premier de s'intéresser au futur, les thématiques étudiées l'ont rapidement poussée à développer des outils dans ce sens et à « raisonner sur une pluralité d'avenirs possibles, et non point sur une seule perspective considérée comme probable » (Cazes, 2008, p. 373). Elle devient très vite un des *think tanks* les plus influents dans le monde militaire américain, ainsi qu'un lieu de recherche interdisciplinaire rassemblant académiques et praticiens (Andersson, 2008). C'est le début de ce que certains auteurs, dont Hermann Kahn, appellent la futurologie[3] : une science utilisant des méthodes quantitatives, les mathématiques, et les modèles informatiques de simulation pour prévoir le futur. Cette terminologie n'est cependant pas reconnue en Europe, en raison de son orientation technocratique et de ses liens avec la RAND dans le contexte de guerre froide (Andersson, 2008; Gonod & Gurtler, 2002; I. Miles, 2008).

L'intérêt pour le long-terme dans le domaine militaire aux États-Unis est en grande partie lié aux événements internationaux, notamment la guerre froide. Il est renforcé par la confiance qu'ont les prévisionnistes en leurs capacités à contrôler et à connaitre l'avenir scientifiquement, particulièrement en raison des nombreux nouveaux outils. Ceux-ci sont notamment la

[3] Il semble que le terme ait été proposé par Ossip Flechtheim dans les années 1940 pour couvrir une nouvelle réflexion utopique plus systématique sur le présent (Andersson, 2012). Andersson (2012) inclut par ailleurs au sein de la futurologie de l'époque les pratiques de *futures studies*, de prévision, de prospective et de *prognostik*.

cybernétique, la théorie systémique, la simulation informatique, théorie des jeux, la physique nucléaire et les mathématiques avancées, qui sont développées au sein de la RAND, pour qui « le futur était une question de survie ou d'annihilation dans la guerre nucléaire en approche » (Andersson, 2012, p. 1416, trad.). C'est ainsi qu'émerge cette volonté d'anticiper le futur, tant par le développement de technologies que par une meilleure connaissance des possibles stratégies nucléaires soviétiques (Andersson & Rindzevičiūtė, 2012). *A contrario*, durant cette période, l'Union soviétique développe ses propres travaux, principalement orientés vers un programme de développement centralisé, la planification étatique et la prévision économique. Ceux-ci ont cependant rapidement pris une orientation déterministe influencée par une version particulière du marxisme (Son, 2015).

Dès la fin des années 1960, un nouveau courant soutient le développement d'une pensée futuriste critique, orientée vers l'utopie d'un monde meilleur plutôt que vers la prédiction du futur. Cette approche est à l'époque celle des *futures studies*. Cette évolution est en partie liée au développement de mouvements sociaux globaux intéressés par le futur de l'humanité et la nécessité de changements. Les travaux d'auteurs comme Flechtheim, Polak, Jungk et de Jouvenel (*cf. infra*) ont permis d'établir plus fermement les *futures studies*, notamment au travers d'une critique ouverte de la futurologie considérée comme prédictive et symbole de l'impérialisme américain. En ce sens, il est possible d'observer l'émergence de la conception de futurs alternatifs (ou futuribles) entre autres par la construction de scénarios (Andersson, 2012; Son, 2015).

C'est à cette période que les mondes politique et académique se sont intéressés à ce type d'activités. Cella s'illustre par la mise en place de différentes entités étudiant le futur, tant aux États-Unis que dans d'autres pays européens. Par exemple, le Hudson Institute est fondé en 1961 par Herman Kahn, un des futuristes américains les plus connus du grand public, grâce à ses travaux sur les scénarios. L'un des principes majeurs de cette organisation est la prise en compte d'un plus large éventail de futurs alternatifs, même ceux qui sont incohérents ou abstraits. En 1968, l'Institut pour le futur est créé par Olaf Helmer, Theodore Gordon et Paul Baran. Ceux-ci pensent que les méthodes développées dans un contexte militaire à la RAND peuvent être appliquées également à des problèmes sociaux. Contrairement à la RAND ou au Hudson Institute, cette entité n'a pas désiré s'intéresser aux aspects militaires et a toujours souhaité publiciser ses résultats. Son rôle par rapport au politique est, à l'époque, de proposer des alternatives aux décideurs plutôt que de s'immiscer dans la formulation des politiques publiques. Ces différents *think tanks* ont engendré d'autres associations s'intéressant à l'avenir et s'étant spécialisées par exemple dans certains secteurs de politiques publiques (Bell, 2009).

En Europe, soulignons le Commissariat Général du Plan et la DATAR (Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale) en France (Guiader, 2008), le WRR (*Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid* – Conseil Scientifique pour la politique

gouvernementale) et du NOTA (*Nederlandse Organisatie voor Technologisch Aspectenonderzoek*) aux Pays-Bas (Andersson, Keizer, & Faas, 2013; Delvenne, 2009b ; voyez également le chapitre 5 de cette étude), ou encore l'*Institutet för Framtidsstudier* (l'Institut des études des futurs) en Suède (Andersson et al., 2013). Des centres de recherches sont aussi mis sur pied et s'intéressent au futur, comme le SPRU (*Science Policy Research Unit*) au Royaume-Uni ou le *Center Berlin Future Research* en Allemagne (Son, 2015).

Outre ces organisations nationales, plusieurs organisations transnationales émergent au sein de la société civile, comme le Club de Rome, la *World Futures Studies Federation* (WFSF) et *Mankind* 2000. Le premier a notamment publié l'ouvrage *The Limits to Growth* dont la diffusion a été massive mondialement. Cette étude, basée sur des techniques de modélisation informatique, présente plusieurs futurs en tenant compte d'une pluralité de variables économiques, démographiques et environnementales. Quant à la WFSF, son rôle était de promouvoir les *futures studies* de manière globale. *Mankind* 2000 pour sa part avait pour objectif de soutenir les différents aspects du développement humain tant individuellement que collectivement (Masini, 2006). Selon Andersson (2012), un autre objectif de ces organisations est de lancer des ponts entre les futuristes et les prévisionnistes ayant pris des chemins divergents, tout en clarifiant les bases épistémologiques et théoriques des *futures studies*. Ces différents projets ont ainsi donné une dimension transnationale à la pratique des *futures studies* (Schmidt-Gerning, 2002).

Ces éléments, en conjonction avec la mise en place de revues comme « Prospective » ou « Analyse et Prévision » en France, *Futures* au Royaume-Uni ou *Technological Forecasting and Social Change,* permettent une professionnalisation du champ des *futures studies*. Ce phénomène est également renforcé par le développement de cours spécifiques dispensés dans des universités américaines par des futuristes comme Alvin Toffler, Jim Dator ou Wendell Bell (Clarke, 1989; Son, 2015).

Dès les années 1980, Kuosa observe une stabilisation du champ d'études, comprenant des discussions sur les concepts dans un champ fragmenté, sans pour autant élaborer de nouvelles méthodes. C'est à ce moment que sont toutefois développées de nouvelles approches comme le *technology foresight* (Krawczyk & Slaughter, 2010; Kuosa, 2011; Son, 2015).

### 2) Quelques définitions

Comme nous le mentionnions plus haut, les *futures studies* couvrent un domaine large, englobant la prospective ou le *foresight* (Masini, 2006), notamment parce que ces « études des futurs[4] » ne sont pas toujours orientées vers la décision et, surtout, ne mobilisent pas

[4] Le pluriel du terme « futurs » est d'autant plus important qu'il marque ici la volonté de reconnaitre l'existence d'une pluralité de futurs (Masini, 2010).

nécessairement la même rigueur théorique et méthodologique dans leur pratique qu'une majorité des exercices de prospective et de *foresight* (*cf. infra*). Ces études des futurs peuvent aussi bien inclure la construction rigoureuse de scénarios exploratoires que des utopies littéraires[5].

Il existe de nombreuses définitions des *futures studies*. Très tôt, Masini et Samset (1975, p. 15) en parlent comme :

> *A field of intellectual and political activity concerning all sectors of the psychological, social, economic, political and cultural life, aiming at discovering and mastering the extensions of the complex chains of causalities, by means of conceptualizations, systematic reflections, experimentations, anticipations and creative thinking. Futures studies therefore constitute a natural basis for subnational, national and international, and both interdisciplinary and transdisciplinary activities tending to become a new forum for the basis of political decision-making.*

Considérant leur vocation sociétale, Bell (2009, p. 111), auteur majeur du champ des *futures studies*[6], indique que l'objectif de ces études est « de découvrir ou inventer, d'examiner et évaluer, et de proposer des futurs possibles, probables et désirables ». Il insiste également sur la nécessité de prendre en compte les dimensions épistémologiques, théoriques, méthodologiques, démocratiques, éthiques et communicationnelles des *futures studies*.

Plus récemment, une définition orientée vers l'action publique est mise en avant par van Asselt, Faas, van der Molen, et Veenman (2010a). Considérant les *policy-oriented futures studies*, ils les définissent comme des études systématiques du futur au travers de connaissances scientifiques. L'apport scientifique est présent également dans les travaux de van der Duin (2007, p. 13) qui préfère cependant la terminologie *futures research* en précisant que :

> *the term research implies that we do not adopt an a priori standpoint with regard to the question whether or not it is possible to predict, create or explore the future, emphasizing instead that the future can be investigated and knowledge about the future can be gained which can serve as a valuable input to today's decisions about the future.*

[5] Une contribution de Dahle (1996) décrit cinquante ouvrages de *futures studies* et peut offrir au lecteur un large aperçu des travaux réalisés dans le champ. Ceux-ci incluent notamment des auteurs comme Cornish, Fowles, Jantsch, de Jouvenel, Jungk et Galtung, Myrdal, Marien, Jennings, Flechtheim, Slaughter, Bell, Toffler, Naisbitt, Kahn, Godet et Polak.

[6] Au sein des *futures studies*, de nombreux débats existent sur l'existence d'un champ spécifique. De l'avis de Marien (2010), il ne s'agit ni d'un champ, ni d'une discipline. Au mieux, il les considère comme une entité floue aux frontières fluides, difficiles à définir et en demande d'ouverture et d'extension. Nous rejoignons cependant l'argument le plus prégnant dans la littérature, notamment soutenu par Bell (2002) : les *futures studies* sont un champ de recherche, bien qu'il soit fragmenté, à l'instar de maintes disciplines comme l'économie ou la sociologie.

Bien que la terminologie soit différente, ces deux définitions sont relativement proches et ont pour élément commun la validité scientifique des études[7]. Cet aspect est le reflet d'un débat majeur dans le champ des *futures studies* contemporaines : la scientificité de la démarche. En effet, si certains auteurs considèrent les *futures studies* comme une science en lien avec les sciences sociales, d'autres soulignent qu'il s'agit d'un art ou d'une compétence ne devant pas être scientifique (Bell, 2009). Ces débats sont intrinsèquement liés aux fondements épistémologiques des *futures studies*, que nous abordons dans la sous-section suivante.

### 3) De l'importance des réflexions épistémologiques[8]

Afin de structurer les fondements épistémologiques des *futures studies*, une grande variété de typologies relatives à des orientations de celles-ci ou à des paradigmes est disponible. Les critères typologiques vont des objectifs recherchés au contenu des études en passant par leur portée et le type de futur concerné, qu'il soit probable, possible ou désirable (Kuosa, 2011). Une typologie décrivant trois paradigmes est proposée par Mannermaa (1991) : le paradigme descriptif, le paradigme des scénarios et le paradigme des *evolutionary futures studies*. Le premier, descriptif, est celui de la quantification et des prédictions tendancielles. L'objectif des travaux s'inscrivant dans cette tradition est d'expliquer ou de prédire le futur, considéré comme une prolongation du passé. En ce sens, le principal moteur de changement est le progrès, qu'il soit linéaire ou exponentiel. Le deuxième paradigme est celui des scénarios, incluant les travaux où il est question de construire plusieurs futurs alternatifs. Au sein de ce dernier, le progrès n'est plus le seul facteur de changement. Au contraire, d'autres modes de pensées comme l'analogie, l'ethnocentrisme[9], les utopies et les catastrophes sont utilisés. Finalement, un paradigme en devenir selon Mannermaa, celui des *evolutionary futures studies*, souhaite rendre compte de la complexité du monde réel et des changements constants de ce dernier. Il prend en compte l'aspect dynamique des sociétés, la non-linéarité des

[7] Si l'on considère le terme de *futures research* au sein de la littérature, il est aisé de remarquer la diversité substantielle de cette terminologie. Aligica et Herritt (2009) considèrent l'importance de l'héritage d'Olaf Helmer comme une des fondations des *futures research*. Le chercheur de la RAND Corporation les voyait comme un sous-champ de la recherche opérationnelle visant à étudier certains aspects du futur au travers d'approches de modélisation. Dans un ordre d'idée similaire, Slaughter (1989, 1993) contraste *futures research* et *futures studies*. Il voit un outil de connaissance dans les premières, au travers de la prédiction et de techniques de prévision économique et technologique. Les secondes sont plutôt considérées comme des synthèses et des revues d'autres études, dont l'objectif est de communiquer vers une audience plus large, incluant les décideurs politiques. De manière apparentée, Hideg (2002) distingue les deux termes. Selon elle, les *futures studies* sont ancrées dans une culture particulière et cherchent à interpréter le rôle de la culture dans la formation des futurs. *A contrario*, les *futures research* adoptent les critères d'une discipline scientifique et tentent de développer un cadre et des méthodes robustes. Néanmoins, d'autres auteurs utilisent sans distinction les deux termes (Gáspár & Nováky, 2002) ou traduisent *futures research* par prospective (Fontela, 2000).

[8] Les arguments épistémologiques de cette section sont transposables *mutatis mutandis* à la prospective et au *foresight*, dans la mesure où les *futures studies* incluent ces deux approches. Par ailleurs, ces arguments ne font pas la distinction entre *futures studies* et *futures research*.

[9] L'ethnocentrisme signifie ici que différentes sociétés suivent le même chemin de développement mais n'en ont pas parcouru la même distance.

systèmes, l'asymétrie entre le passé et le futur et l'existence de ruptures dans les états d'une époque particulière. Cette existence entraine dès lors une variété de possibilités de développement d'une société et de futurs possibles.

Les travaux d'Hideg (2002, 2013) complémentent ainsi ceux de Mannermaa, dans la mesure où ils identifient trois paradigmes : un paradigme positiviste, celui des *evolutionary futures studies* et celui des *critical futures studies*. Ces paradigmes ne sont pas entièrement en ligne avec ceux de Mannermaa et n'offrent pas les mêmes frontières. Ainsi, si le paradigme descriptif de Mannermaa s'inscrit dans le paradigme positiviste d'Hideg, celui lié aux scénarios peut être placé aux frontières des paradigmes positiviste et des *evolutionary futures studies* au vu des éléments qui le composent, comme développé ci-après.

Au sein du paradigme positiviste, le futur est conçu comme un objet d'étude pouvant être déterminé sur la base de faits scientifiques, au travers de la prévision, qui élabore des futurs probables. Dans ce cadre, le rôle du futuriste est celui d'observateur, neutre et extérieur au futur, tandis que ces activités visent à connaitre le futur de la société et de thématiques spécifiques. Parallèlement, Hideg identifie deux paradigmes interprétativistes que sont les *evolutionary futures studies* et les *critical futures studies*. Selon elle, ceux-ci partagent des fondements similaires, tenant compte de la complexité et de la non-possibilité de connaitre anticipativement le futur. Ainsi, les premières, les *evolutionnary futures studies* considèrent qu'il n'est pas possible de définir un éventail des futurs probables et souhaitent explorer la multiplicité des futurs possibles. Les objets d'étude sont cependant proches des travaux issus des paradigmes positivistes. En ce sens, toute connaissance sur le futur est réflexive et peut être partiellement falsifiée, tandis que le futuriste joue ici un rôle d'observation participante, à la fois expert et acteur du processus.

Au contraire, les *critical futures studies* adoptent un autre point de départ. Plutôt que d'explorer les futurs possibles, elles considèrent l'existence du futur dans le présent et s'attachent à l'étude des pensées, des émotions et des croyances. Celles-ci sont continuellement construites par les individus en interaction au sein d'une communauté. Les études s'appuyant sur ce paradigme ne concernent dès lors pas la connaissance ou l'exploration du futur mais la compréhension de la relation au futur d'un groupe d'individus, ainsi que leurs idées sur le futur de leur communauté. L'objectif est dès lors de travailler sur les futurs acceptables et désirables d'un individu ou d'une communauté, plutôt que sur les futurs probables ou possibles, et ainsi participer aux transformations sociales.

Pour mémoire, soulignons que les paradigmes positiviste et interprétatifs renvoient également à la notion de répertoire temporel développé par van 't Klooster et van Asselt (2011)[10]. Cette notion vise les manières de concevoir la relation entre le passé, le présent et le futur et

[10] Soulignons dans ce contexte que les auteures utilisent cette notion dans le cadre d'une étude sur le *foresight* bien qu'elles mobilisent, sur cette question spécifique, des auteurs des *futures studies*, comme Bell ou Inayatullah.

l'influence qu'elles ont sur les constats posés sur le futur. Ainsi, les deux répertoires identifiés sont le répertoire historico-déterministe et le répertoire futuriste. Le premier est basé sur la continuité temporelle des tendances et considère une symétrie entre le passé et le futur. Il repose ainsi sur des valeurs comme la plausibilité et la fiabilité et sur des connaissances ancrées dans le passé, comme les statistiques, afin de produire des futurs probables. Au contraire, le second répertoire rejette la symétrie entre le passé et le futur, considérant que le futur est faiblement lié au passé et peut intégrer des ruptures de tendances. S'appuyant sur des valeurs comme la variété ou le changement, les connaissances mobilisées par ce type de répertoire peuvent être à la fois de nature créative et issues de données passées. Aussi, l'exploration du futur conduit à une variété de futurs possibles. Ainsi, le paradigme positiviste s'inscrit dans le répertoire temporel historico-déterministe tandis que les deux autres paradigmes s'inscrivent dans le répertoire futuriste.

Ces trois paradigmes sous-tendent ainsi des choix théoriques et méthodologiques particuliers, comme nous le verrons par la suite[11]. Toutefois, un des postulats majeurs des *futures studies* semble commun à ces trois paradigmes : la conception du temps. Ce dernier est ainsi vu comme linéaire, continu, unidirectionnel et irréversible. Il va d'un moment à un autre, sans interruption, sans qu'il y ait plusieurs temps parallèles et sans qu'il soit possible de revenir dans le temps (Bell, 2009). D'autres postulats sont quant à eux plus spécifiques aux paradigmes des *evolutionary futures studies* et des *critical futures studies*, comme la conception du futur comme singulier, ouvert et malléable, la faculté qu'a l'être humain à influencer sur son futur ainsi que la nécessité d'une approche holistique dans le cadre d'une analyse dynamique du futur (Bell, 2009).

L'existence de ces différents paradigmes entraine ainsi un débat au sein du champ de la prospective sur la nature des *futures studies*. Dans la plupart des cas, elles sont conçues non pas uniquement comme une discipline purement académique, mais comme une science-action (Bell, 2009) ou science de design (Niiniluoto, 2001). Dans ses travaux, Niiniluoto (2001) définit la notion de « science de design » comme un ensemble de pratiques scientifiques visant à identifier d'une manière systématique les moyens optimaux pour atteindre des buts donnés. Il l'oppose aux « sciences descriptives » visant une étude systématique et l'explication de l'état présent de la réalité et de ses régularités, tout en produisant des prédictions vis-à-vis du futur et des « post-diction » du passé. Il distingue ainsi une forme particulière de connaissance (science descriptive) par rapport à une technologie sociale centrée sur des compétences. Pour sa part, Slaughter (1999) considère les *futures studies* comme une métadiscipline, en soutien à d'autres disciplines, et distingue quatre

[11] De manière plus pragmatique, Masini (2006) considère trois approches spécifiques. D'abord, l'approche prognostique se base des extrapolations de tendances et vise à identifier les futurs possibles et probables. Ensuite, l'approche basée sur les visions trouve son origine dans l'idée d'un changement nécessaire dans le futur, au travers des notions de futurs possibles, probables mais aussi désirables. Finalement, elle propose également une approche mixte, par projet, au sein de laquelle les visions sont soutenues par des données empiriques et socio-économiques. Les futurs désirables s'inscrivent dès lors dans un contexte spécifique.

grandes traditions. La tradition empirique et analytique est positiviste et guidée par les données. L'approche critique et comparative reconnait différentes approches du savoir, tandis que l'approche activiste et participative est en lien avec certains mouvements sociaux. Finalement, l'approche multiculturelle et globale est celle liée aux nombreuses approches non-américano-européennes récemment développées.

Parallèlement à ces discussions au sein du champ des *futures studies*, il existe également un débat relatif à la scientificité des *futures studies* au regard d'autres disciplines. Celui-ci est lié notamment à la conception du futur en tant qu'objet de recherche et à la nature des connaissances produites par les *futures studies*. Cette nature varie ainsi selon le paradigme sur la base duquel sont construits les exercices ou les études menant auxdits résultats.

Le paradigme positiviste, bien que souvent rejeté par les auteurs majeurs des *futures studies*[12], considère le futur en symétrie avec le passé et transpose simplement les méthodes de l'étude du passé à celle du futur. Le futur peut ainsi être conçu de deux manières. D'une part, il peut être objectif, rendant possible sa description scientifique. D'autre part, il peut également être étudié au travers d'éléments objectifs comme l'émergence de nouvelles tendances (Aligica, 2003; Karlsen & Karlsen, 2013).

Néanmoins, pour la majorité des auteurs du champ, dont Bell, Voros, Masini, Slaughter, Hideg ou van der Duin, une des principales difficultés de l'étude du futur est la non-existence de ce dernier en tant qu'objet tangible. Au contraire, selon eux – et nous rejoignons ce point de vue – le futur n'existe qu'à travers l'esprit de ceux qui le conçoivent. Cette position s'inscrit dès lors dans l'un des deux paradigmes interprétatifs identifiés plus haut, rejetant *de facto* la tradition positiviste des *futures studies*. Ainsi, une image particulière du futur peut affecter nos actions présentes. Un exemple est la problématique du changement climatique, pour laquelle de nombreux acteurs se mobilisent aujourd'hui, afin d'éviter des désastres écologiques dans plusieurs décennies. Dans l'autre sens, le futur peut être également affecté par les images qu'en ont les individus, créant une relation dialectique entre le présent et les images du futur (van der Duin, 2007, 2008; van Latesteijn, 1999). En ce sens, les *futures studies* se centrent sur l'étude des constructions cognitives du futur dans le présent[13] (Voros, 2007).

[12] A titre d'exemple, les réflexions de Dator à ce sujet sont limpides quant à l'évolution des *futures studies* : bien que conçues dans une époque dominée par la croyance d'un mode de gouvernement par le progrès et la science, elles conçoivent l'incertitude – notamment du futur – comme un élément-clé de leur époque. Il n'est dès lors pas possible de connaitre le futur (Inayatullah, 2013; Kristóf, 2006).

[13] Ces constructions cognitives peuvent notamment être les images d'un futur possible qu'ont les individus, leurs attentes vis-à-vis d'un futur probable, leurs préférences par rapport aux futurs alternatifs perçus, leurs intentions présentes d'agir, leurs obligations envers les autres, leurs histoires, traditions et expériences de vie, ainsi que l'analyse de tendances des données liées à des séries chronologiques (Bell & Olick, 1989).

Cette nature particulière de l'étude du futur au regard de celle du présent ou du passé est mise en avant depuis de nombreuses années, comme l'indique cette réflexion de Bell et Olick (1989, p. 126) :

> *The futurist's paradox, of course, derives from this fact. There is no knowledge of the future. Yet the only really useful knowledge in making our way in the world is knowledge of the future. The past is over and done with. It is a closed book. Although we can change our ideas about the past and can rewrite history, the past itself does not change. The only thing we can influence by our actions is the future. The future is open.*

Bell et Olick défendent ainsi la mise en place de méthodologies scientifiques, permettant, *in fine*, de construire ce qu'ils considèrent comme un substitut de connaissance (*surrogate knowledge*) du futur sur la base des éléments passés et présents (Bell & Olick, 1989). Néanmoins, une des difficultés d'une telle approche du futur est ce que Voros (2007) appelle la boucle réflexive continue. Cette dernière est la conséquence des apprentissages réalisés dans le présent au départ des études du futur. Cet apprentissage dans le présent se répercute sur l'action et sur la conception et le contenu de nouvelles études du futur, qui produisent potentiellement de nouvelles connaissances pour le présent, et ainsi de suite. Il est donc essentiel de considérer ces processus dialectiques entre présent et futurs dans le cadre de l'analyse des connaissances produites par de telles études.

Cette courte revue – non-exhaustive[14] – des travaux fondant l'épistémologie des *futures studies* met en lumière plusieurs éléments majeurs au travers des paradigmes positivistes et interprétativistes énoncés. Ceux-ci proposent des conceptions différentes du futur, de la capacité de l'être humain à le connaitre anticipativement et des interactions entre passé, présent et futur(s). Dans ce contexte, la nature scientifique de telles études fait débat. Ces débats n'ont pas été tranchés au sein de la littérature et sous-tendent la construction de nombreuses activités de prospective. Ces questions ont ainsi une influence majeure sur les méthodologies mises en place dans le cadre d'un exercice de *futures studies*, mais également, *mutatis mutandis*, de la prospective et du *foresight*.

4) Une palette méthodologique variée

Les différentes méthodologies évoluent au fil des évolutions paradigmatiques et épistémologiques et du contexte historique. Ainsi, durant les années 1950 et 1960, les principales méthodes incluent l'analyse stratégique et la recherche opérationnelle. C'est également à cette

[14] Pour information, mentionnons les travaux de D. R. Morgan (2009) sur huit écoles de pensées philosophiques du futur, de Tapio (1996) puis Tapio et Hietanen (2002) sur les liens entre *futures studies* et modes de décision. Ces différents travaux permettent de mieux comprendre la diversité des activités pouvant être menées sous l'intitulé des *futures studies*. Néanmoins, nous considérons que l'élaboration de ces différents éléments n'entrent pas dans le cadre de notre étude et renvoyons vers ces auteurs pour de plus amples informations.

époque que se développent la méthode Delphi (*cf. infra*) et certaines approches scénaristiques. La plupart de ces techniques sont quantitatives ou basées sur des jugements d'experts[15]. Les années 1960 et 1970 assistent à la montée des approches prévisionnelles, prédictives et de modélisation, largement influencées par la pensée systémique. Ces différentes méthodes s'inscrivent dans le paradigme positiviste.

Le déclin de la prévision au cours des années 1980 conduit à un intérêt croissant pour les méthodes liées aux *evolutionary futures studies* et aux *critical futures studies*, relatives à la volonté d'une meilleure compréhension des individus, des cultures, et des problématiques complexes (Hayward, 2008; Krawczyk & Slaughter, 2010; Slaughter, 2002).

Dans ses travaux, Bell (2009) passe en revue les principales méthodes utilisées selon lui par les futuristes, tout en distinguant clairement les méthodes quantitatives des méthodes qualitatives[16]. Il précise ainsi que chaque méthode peut être placée sur un continuum allant de la plus quantitative à la plus qualitative. La première méthode abordée est la prédiction pragmatique d'une variable par une autre. Il s'agit ici d'une technique statistique simple visant à trouver une corrélation mathématique entre deux variables, sans pour autant pouvoir démontrer une causalité de manière théorique[17]. La prudence vis-à-vis de ce type de pratique doit être de mise selon lui, dans la mesure où la prédiction sera valide tant que la corrélation existera.

Une autre technique quantitative similaire est l'extrapolation de séries temporelles. La différence avec la technique précédente réside dans le fait de considérer l'évolution d'une seule variable dans le temps, plutôt qu'une variable par rapport à une autre. Ce type d'extrapolation est parfois combiné avec la méthode des composantes, notamment en géographie, afin de produire des perspectives démographiques à long-terme. Une dernière méthode quantitative mentionnée est celle des enquêtes sur une population large. Elle permet notamment d'obtenir des informations sur la manière dont certains groupes de cette population vont agir, par exemple en termes de vote ou de consommation. Un aspect largement étudié par les enquêtes réalisées par des futuristes concerne les images du futur d'une population, leurs attentes, espoirs et peurs (Bell, 2009).

Par ailleurs, une autre méthode largement utilisée est la méthode Delphi. Cette technique est créée par des chercheurs de la RAND Corporation dont Olaf Helmer et Theodore Gordon, dans les années 1950, elle cherche à prédire et explorer certains futurs possibles au départ des

[15] Comme nous le montrons dans une des sections à venir, une des traditions françaises des *futures studies*, la prospective, émerge dans les années 1950 et est au contraire de nature majoritairement qualitative.

[16] D'autres compilations des différentes méthodes existantes pour conduire ce type d'études sont notamment produites par Garrett (1999) et Fowles (1978).

[17] Il cite l'exemple du prix de l'essence en Arizona qui semble varier similairement à celui du riz, un an plus tard, en Chine. Sans pouvoir expliquer les raisons de cette variation, les statistiques montrent une tendance au fil du temps.

réponses d'experts. Ces derniers sont interrogés, par écrit, au travers d'enquêtes successives dont ils reçoivent les résultats tour après tour. Ce caractère itératif permet de soumettre aux différents participants une synthèse des résultats précédents, afin de rendre visible, souvent de manière anonyme, la position de chacun. La méthode Delphi est parfois couplée avec une analyse croisée des impacts grâce à laquelle la construction d'une matrice permet d'évaluer les interdépendances entre différents éléments à venir (Bell, 2009).

D'autres méthodes étudiées par Bell (2009) sont les simulations et modélisations informatiques, les jeux de rôle, les activités de veille prospective, les panels, les expérimentations sociales ou encore les recherches futuristes ethnographiques. Selon lui, la construction de scénarios, plus qu'une méthode particulière, est une technique de présentation des résultats produits par les différentes méthodes qu'il étudie. Cette conclusion est également soutenue par les travaux de van Notten, Rotmans, van Asselt, et Rothman (2003). Des résultats similaires émergent de l'étude de Bishop, Hines, et Collins (2007) dans leur inventaire des différentes techniques de construction de scénarios. Celles-ci vont de l'extrapolation de tendances, des arbres de probabilités aux techniques de *backcasting* en passant par les analyses morphologiques, les analyses croisées d'impact ou la modélisation systémique[18].

Un récent état des lieux méthodologique indique que la quasi-intégralité des méthodes utilisées est linéaire (analyse de tendance, prévision, extrapolation, etc.) ou systémique (analyse des systèmes, scénarios, etc.). Celles-ci peuvent être respectivement liées, de manière partielle, aux paradigmes positiviste et des *evolutionary futures studies*. *A contrario*, les méthodes issues du paradigme des *critical futures studies* sont relativement peu utilisées (Slaughter, 2009).

De plus, la distinction paradigmatique entre futurs probables, possibles et futurs désirables entraine une distinction au sein des méthodes. Les futurs probables et possibles font l'objet de méthodes exploratoires, tandis que les futurs désirables sont liés à des méthodes normatives (Bell, 2009; Godet & Roubelat, 1996). Une autre distinction possible est liée à la nature de l'évolution du futur : les travaux de Voros (2006) sur la construction d'images du futur proposent de distinguer les méthodes « évolutionnaires » et « révolutionnaires ». Les premières développent des chemins relativement continus vers le futur et sont principalement extrapolatives et incrémentales. Les secondes sont de nature discontinue et tendent vers des images différentes d'un état donné de la réalité. Au sein de cette double distinction, Voros ajoute également les apports des *integral futures studies* et notamment l'approche par niveaux. Cela le conduit à distinguer les événements, les tendances, les systèmes et leurs dynamiques, les visions du monde et autres paradigmes, et les changements sociétaux, historiques et macro-historiques (à la fois en termes d'espace et de temps). Il propose dès lors la matrice ci-après pour classifier les différentes méthodes.

[18] De manière illustrative, Curry et Schultz (2009) montrent qu'il est possible d'obtenir des scénarios au contenu différent en utilisant plusieurs méthodes de construction scénaristique.

| | Méthodes évolutionnaires (E) | Méthodes révolutionnaires (R) |
|---|---|---|
| **1. Événement** | E1 | R1 |
| **2. Tendance** | E2 | R2 |
| **3. Système** | E3 | R3 |
| **4. Vision du monde** | E4 | R4 |
| **5. Histoire** | E5 | R5 |

Tableau 1.1. Matrice de mode-niveau de classification des méthodes, adaptée de Voros (2006, p. 47)

Ainsi, les *wildcards*, événements dont la probabilité est faible mais dont l'impact est important (van Notten, Sleegers, & van Asselt, 2005), relèvent de R1. Il s'agit dès lors d'une méthode révolutionnaire au niveau des événements. *A contrario*, la prévision, méthode relativement commune d'extrapolation, est une méthode évolutionnaire se plaçant au niveau des tendances, dans la cellule E2. D'autres méthodes sont également classifiées comme les ruptures de tendances (R2) et la création de visions (R4). Selon ce cadre, les méthodes de *backcasting* sont intéressantes à analyser dans la mesure où elles relèvent de plusieurs niveaux de méthodes. D'une part, elles peuvent être classées en R4, pour les aspects de construction d'une vision d'un futur désirable. D'autre part, elles peuvent également être placées en E5 quand il s'agit de construire les chemins permettant d'atteindre ce futur désirable (Voros, 2006).

En ce sens, la complexité et la diversité des approches des *futures studies* conduisent Blass (2003) à soutenir l'utilisation et la combinaison d'une variété de méthodes issues de ces différentes approches. Cette pratique permettrait ainsi d'établir une rigueur scientifique et une réflexion méthodologique solide lors d'un exercice de prospective. Ce constat est également porté par Hideg (2013) quand elle souligne la nécessité de dépasser les paradigmes des *evolutionary futures studies* et des *critical futures studies* et leurs faiblesses respectives pour développer un paradigme des *integral futures studies* au sein desquelles les deux paradigmes pourraient combiner leurs approches respectives de l'exploration des futurs possibles et des conceptions présentes du futur des individus et des communautés.

Ainsi, comme nous le montrons, ces dimensions épistémologiques et méthodologiques sont intrinsèquement liées et permettent de mieux définir ce qu'il est entendu par *futures studies*. Au sein de notre étude, nous considérons – pour rappel – que les *futures studies* sont un ensemble large, qui intègre le *foresight* et la prospective. Ces aspects épistémologiques et méthodologiques offrent ainsi plusieurs éléments de réflexion quant à la qualification des exercices que nous souhaitons analyser, comme les postulats sous-tendant l'approche mise en œuvre et la nature des méthodes proposées. Ils sont synthétisés dans le tableau ci-après.

| | **Paradigme positiviste** | ***Evolutionary futures studies*** | ***Critical futures studies*** |
|---|---|---|---|
| **Conception du futur** | Le futur peut être déterminé sur la base de faits scientifiques<br>Futur objectif | Le futur ne peut pas être connu anticipativement<br>Connaissance réflexive et partiellement falsifiable<br>Image du futur | Le futur existe dans le présent, au sein des pensées, des émotions et des croyances<br>Image du futur |
| **Nature des futurs identifiés** | Futurs probables | Futurs possibles | Futurs désirables |
| **Rôle du futuriste** | Observation | Observation participante | Observation participante |
| **Thématiques** | Futur de la société et futur de thématiques spécifiques | Futurs de la société et futurs de thématiques spécifiques | Relation au futur d'un groupe d'individus, ainsi que leurs idées sur le futur de leur communauté |
| **Répertoire** | Historico-déterministe | Futuriste | Futuriste |
| **Nature des méthodes** | Exploratoires | Exploratoires | Normatives |

Tableau 1.2. Trois paradigmes des *futures studies*

### *B. La prospective à la française*

1) Des origines historiques et épistémologiques de la prospective

Le terme « prospective » est principalement utilisé dans le monde francophone et trouve son origine dans les travaux de deux principaux auteurs français : Gaston Berger et Bertrand de Jouvenel.

« Prospective » est la terminologie utilisée par Gaston Berger dans ses travaux dès la fin des années 1950. Basée sur le postulat que l'être humain est libre de construire la vision qu'il a de son futur, la pensée prospective de Berger rejette toute prédiction du futur au départ des tendances passées. Elle implique un aspect normatif explicite par sa volonté de proposer aux décideurs politiques des futurs possibles permettant d'éclairer la décision. En termes méthodologiques, la prospective de Berger propose peu de développements. Ce dernier la considère plus comme un outil cognitif influençant l'attitude de chacun que comme une technique (Durance, 2010; Fobé & Brans, 2010; Masini, 2000).

Dès la fin des années 1960, les travaux de Bertrand de Jouvenel trouvent un écho certain dans le monde de la prospective française. Ce dernier rejoint les conclusions de Berger relatives au besoin de s'intéresser au futur en raison de la rapidité des mouvements de la société. Il distingue le passé du futur de la manière suivante : le premier concerne les faits tandis que le second est synonyme d'incertitude. C'est dans ce sens qu'il considère qu'aucune certitude définitive ne peut

être liée au futur. C'est ainsi qu'il introduit la notion de futuribles – contraction de futurs possibles – pour qualifier les futurs qui sont possibles à un moment donné sans certitude sur leur effective existence[19]. En prolongeant l'idée, il ajoute qu'il est également possible de déterminer des futurs désirables. Selon lui, l'État doit dominer son futur en l'explorant, d'où l'utilité d'une fonction prospective pour informer la décision. Une idée dominante en ce sens est celle d'évitement des futurs non-désirables, dans une perspective préventive. Pour ce faire, il est selon lui nécessaire de disposer d'une méthodologie détaillée de l'exploration des futurs possibles, notamment en termes de facteurs pris en compte (Chatel & De Jouvenel, 1973; Fobé & Brans, 2010). Ceux-ci sont par exemple « le caractère dynamique de la société, la probabilité et la désirabilité des futurs possibles, et les conséquences de chaque action mise en œuvre » (Fobé & Brans, 2010, p. 12, trad.). Un dernier élément de la pensée de de Jouvenel qu'il est nécessaire de mentionner ici, est la participation des différentes parties prenantes. Celle-ci doit permettre d'étendre la sphère de la décision, notamment par des forums de discussion (Cazes, 2008).

En termes épistémologiques, ces deux auteurs conçoivent le futur comme ouvert et non-déterminé, mais également comme un lieu d'action. L'étude du futur passe par des images possibles ou souhaitables de ce dernier, notamment de « futuribles » et de futurs désirables. De plus, le futur n'est pas considéré comme le prolongement du passé et peut en être distinct. L'aspect normatif de ces derniers est très présent dans les deux approches, dans la mesure où l'objectif de la prospective telle qu'elles la conçoivent réside dans la capacité de l'humain à orienter le futur. Ainsi, tant Berger que Bertrand de Jouvenel considèrent la prospective comme un art plutôt qu'une science.

Néanmoins, la prospective n'est pas née *in abstracto* mais est issue d'une évolution des contextes politique, économique, social et culturel. En effet, la prospective s'est déployée dans une période de reconstruction et de redéploiement de l'économie et de la société en France. Cette période est symbolisée notamment par le rôle central joué par des institutions publiques comme le Commissariat Général du Plan et la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale. Les apports de Berger et de Jouvenel, sur le plan conceptuel et méthodologique, ont pu ainsi servir d'appui au développement de la prospective dans le secteur public. Cette diffusion s'est notamment opérée au travers de cercles de réflexion, mais a également été soutenue par un contexte favorable. En son sein, les modes de fonctionnement de l'administration sont questionnés et appelés à évoluer afin d'améliorer au mieux la prise de décision (Bezes, 2009; Guiader, 2008). Après avoir connu un déclin entre 1975 et 1990[20], la prospective se renouvelle principalement au travers

[19] Ce vocable est toujours présent dans le vocabulaire français, notamment via l'existence de la revue homonyme, bien que la « prospective » soit le terme le plus utilisé.

[20] Durant cette période, notamment dans les années 1980, certains auteurs, dont Michel Godet, travaillent au développement de nouvelles méthodes. Ainsi, tout en conservant l'héritage de Berger et de Jouvenel en concevant le futur comme multiple, ouvert et indéterminé (Godet, 2001), il s'attache à établir une approche mathématique et informatique de construction de scénarios qui est intégrée et inspirée de l'analyse systémique. Elle combine analyse morphologique et différents outils informatiques utilisés pour l'identification des variables clés (Micmac), l'étude des

du processus de décentralisation menant à la pratique de la prospective territoriale (Goux-Baudiment, 2000; Musso, 2006).

C'est ainsi que les pratiques labellisées « prospectives » sont issues, dans leur majorité, de travaux français, de langue française (en Belgique francophone notamment) et de travaux hispanophones (Espagne, Amérique du Sud). Néanmoins, la pratique de la prospective ne peut être lue qu'au regard des évolutions des *futures studies*. En effet, les développements de la prospective en France ont largement été influencés par les travaux américains. Cette influence se matérialise au travers du financement de centres de recherche français par des entités américaines, de visites de chercheurs américains, notamment Herman Kahn, en France, ou de voyages de prospectivistes français, tels que Pierre Massé ou Bertrand de Jouvenel, aux États-Unis (Durance, 2010). En outre, comme nous le verrons dans une des sections à venir, il existe de nombreuses similarités entre la prospective et certaines pratiques de *foresight*.

2) Quelques définitions de la prospective

Au regard du développement de la prospective décrite ci-dessus, les auteurs français définissent la prospective comme un outil de construction de l'avenir et non comme un instrument de prévision, singulièrement par l'identification des tendances lourdes et futurs possibles. Il s'agit d'une « démarche pluridisciplinaire, d'inspiration systémique […] qui intègre la dimension du temps long, passé et à venir » et « qui intègre les ruptures » (de Jouvenel, 1999, p. 9).

À l'instar de Berger, Stoffaës (2001, p. 5) la considère comme un processus cognitif permettant de « se projeter dans l'avenir pour penser le présent » tout en dissociant le futur du passé. Il considère également qu'il s'agit d'une pratique interdisciplinaire aux carrefours de différentes sciences sociales comme l'économie, la sociologie ou la science politique. En outre, la prospective vient préalablement à la conception d'une stratégie. Elle permet de penser les alternatives et est conçue au travers d'une méthodologie rigoureuse facilitant l'identification des enjeux majeurs, des tendances, ainsi que des scénarios et ruptures possibles (Stoffaës, 2001).

Les premiers travaux de Godet (1977, p. 44) définissent également la prospective comme un « outil de création de l'avenir », devant adopter une vision globale dans son étude dynamique de variables qualitatives. Elle doit considérer l'avenir comme multiple et incertain pour expliquer le présent, tout en utilisant des méthodes comme l'analyse structurelle ou les scénarios. En publiant des articles dans la revue *Futures*, Godet (1986, p. 135) semble vouloir diffuser son concept de prospective en dehors des frontières françaises. C'est ainsi qu'il le définit tel que suit :

stratégies d'acteurs (Mactor) et le calcul de la probabilité des scénarios (Smic) (Bradfield, Wright, Burt, Cairns, & Van Der Heijden, 2005).

> *An exploratory prospective is a range of possible futures (futuribles), ie scenarios which are not improbable given the weight of determinism from the past the confrontation between various actors' projects. Each scenario (set of coherent assumptions) of la prospective can be appraised and quantified, and thus become a forecast.*

Il définit en outre sept principes majeurs de la prospective. Ces derniers sont :

- la clarification des actions du présent à la lumière du futur ;
- l'exploration de futurs multiples et incertains ;
- l'adoption d'une approche globale et systémique ;
- la prise en compte des facteurs qualitatifs et des stratégies d'acteurs ;
- la conscience de la non-neutralité des informations et des prévisions ;
- le choix d'une pluralité et pour une complémentarité des approches ;
- et le questionnement des idées préconçues des prévisions et des prévisionnistes (Godet, 1986, pp. 135-136).

Dans la revue Futuribles, Bailly (2005, p. 55) choisit de qualifier la prospective de « démarche interactive, exercée de manière continue, capable de stimuler l'intelligence collective des acteurs à tous les stades du processus de décision ». Quant à Destatte et Durance (2009, p. 43), ils la définissent comme une :

> démarche indépendante, dialectique et rigoureuse, menée de manière transdisciplinaire et collective et destinée à éclairer les questions du présent et de l'avenir, d'une part, en les considérant dans leur cadre holistique, systémique et complexe et, d'autre part, en les inscrivant, au-delà de l'historicité, dans la temporalité.

Il est cependant nécessaire de distinguer l'attitude prospective de l'activité en tant que telle. La première est individuelle et vise à concevoir la rupture en pensant le futur. La seconde « correspond quant à elle à la construction de grilles de lecture du futur en rupture avec les cadres d'analyse existants en vue d'une aide à la décision. » (Roubelat, 2001, p. 168).

3) Des aspects méthodologiques de la prospective

Comme nous le mentionnions ci-dessus, Berger n'avait que peu d'intérêt pour les questions méthodologiques, tandis que de Jouvenel a développé la notion de futuribles. Dans la panoplie actuelle de la prospective, ce sont les travaux de Godet (Godet, 1977, 1991, 2000a; Godet & Roubelat, 1996) qui développent des méthodologies spécifiques. Ainsi, l'analyse morphologique, les matrices d'impacts croisés et la construction de scénarios sont les éléments principaux de la prospective française.

Dans son guide méthodologique, Hugues de Jouvenel (1999, p. 10) décrit cinq étapes de la méthode prospective : « la définition du problème et le choix de l'horizon ; la construction du système et l'identification des variables clés ; le recueil de données et l'élaboration des hypothèses ; la construction, souvent en forme d'arborescence, des futurs possibles ; les choix stratégiques ». Pour sa part, Godet (1991) parle de la prospective comme une « indiscipline intellectuelle », mais lui adjoint surtout l'adjectif stratégique, pour marquer mieux encore l'orientation vers l'action. C'est dans cette idée qu'il développe « le triangle grec de la prospective stratégique », liant anticipation, action et appropriation comme trois « temps » en interaction de la prospective.

En termes méthodologiques, de nombreux travaux proposent des cadres et des méthodes, mais, à l'instar des *futures studies*, ce sont surtout l'approche par scénarios (Bernard, Drumaux, & Mattijs, 2010; Durance & Godet, 2010; Godet, 2000a; Godet & Roubelat, 1996) et les matrices d'impacts croisés (Godet, 2000b) qui sont utilisées. Outre ces aspects, la prospective mobilise une panoplie d'outils issue des *futures studies* et du *foresight*, les trois pratiques étant perméables.

### *C. Le foresight*

1) <u>De la genèse de la notion de foresight</u>

Bien que l'utilisation du terme *foresight* remonte vraisemblablement au moins à la fin du 17e siècle au sein de la littérature anglophone, son usage dans le monde scientifique est beaucoup plus récent. I. Miles (2010) rapporte ainsi l'utilisation de cette terminologie au sein d'un rapport du *National Resources Committee* publié en 1937, similairement à *forecast*. Il classe par ailleurs celui-ci parmi la longue liste des termes couvrant les études du futur, dans la seconde partie du 20e siècle. Certains d'entre eux ont déjà été mentionnés, à l'instar de *futures studies*, *futures research*, *futurology*, *futuristics* ou encore *forecasting* et *prognostik*. Par ailleurs, le Congrès américain adopte en 1974, une *foresight provision* qui vise à réaliser des recherches sur les futurs de la plupart des comités (à l'exception de celui du budget). Cette mesure, bien que rarement mise en œuvre, permet de développer certains travaux au niveau congressionnel. Dans sa revue de l'utilisation du terme dans la littérature américaine sur les aspects des études technologiques des futurs, I. Miles (2010) souligne également que la plupart des utilisations font référence soit à la prévision soit à la prévoyance, sans distinguer une approche ou un processus particuliers. Néanmoins, il souligne que la pratique existe au sein du gouvernement américain.

À la même période, d'autres utilisations du terme peuvent être identifiées, la principale étant issue des travaux d'Irvine et Martin dans une étude commissionnée par une entité consultative publique britannique (*cf.* chapitre 4). Le nom du projet est *Project Foresight* pour deux raisons : une volonté de simplification terminologique et l'opposition à la notion de *forecast*. D'autres utilisations, non-liées, existent en relation avec les politiques de science et technologie qui apparaissent dans les

années 1980. En effet, Martin (2010) rappelle qu'avec Irvine, ils ont identifié, dans *Research Foresight* (Martin & Irvine, 1989), d'autres auteurs aux États-Unis (Lederman) et au Canada (Elzinga) ayant utilisé cette terminologie dans ce contexte.

Ces différents travaux, en conjonction avec d'autres pratiques de priorisation de la politique scientifique, donnent lieu dans les années 1990 à un large éventail d'exercices nationaux de *foresight*. Ceux-ci prennent place entre autres en Allemagne (Cuhls, 2008; Cuhls & Georghiou, 2004; Cuhls & Grupp, 2001), au Royaume-Uni (Habegger, 2010; Keenan & Miles, 2008), en France (Barré, 2008), aux Pays-Bas (Van der Meulen, 1998, 1999; Van der Meulen & Rip, 1998), dans les pays scandinaves (Auvinen, Tuominen, & Ahlqvist, 2012; Eerola & Jorgensen, 2008) ou en Europe centrale (Blind, Cuhls, & Grupp, 1999; Havas & Keenan, 2008). Néanmoins, certains d'entre eux ne semblent pas suivre cette orientation technologique marquée par Irvine et Martin, en s'intéressant à des thématiques sociétales ou sociales (Grupp & Linstone, 1999; Jemala, 2010; I. Miles, Cassingena Harper, Georghiou, Keenan, & Popper, 2008a; Ughetto, 2007).

2) Quelques définitions du foresight

Comme nous l'indique la revue historique de la sous-section précédente, les origines du *foresight* sont diverses et donnent lieu à une multitude de définitions. Faisant référence aux travaux au sein du gouvernement américain, Coates (1985, p. 30) en parle de la manière suivante.

> *Foresight is a process by which one comes to a fuller understanding of the forces shaping the long-term future which should be taken into account in policy formulation, planning and decision making … Foresight includes qualitative and quantitative means for monitoring clues and indicators of evolving trends and developments and is best and most useful when directly linked to the analysis of policy implications. Foresight prepares us to meet the needs and opportunities of the future. Foresight in government cannot define policy, but it can help condition policies to be more appropriate, more flexible, and more robust in their implementation, as times and circumstances change… It is not planning – merely a step in planning.*

L'approche mise en évidence par Martin et Irvine (1989, p. 21) considère quant à elle le *foresight* comme :

> *an explicit recognition that the choices made today can shape or create the future, and that there is little point in making deterministic predictions in spheres (including science and technology) where social and political processes exercise a major influence. There has consequently been a move away from forecasting and prediction towards activities variously labelled as 'outlook', foresight', 'issues management' and 'la prospective'.*

Cette définition souligne les liens entre la notion de *foresight* et celle de prospective étudiée ci-dessus, par leur conception d'une multitude de futurs et une attitude active par rapport à l'avenir. En développant l'approche technologique, Georghiou (1996, p. 359) le définit comme « *a systematic*

*means of assessing those scientific and technological development which could have a strong impact on competitiveness, wealth creation and quality of life* ».

Deux définitions plus génériques sont par ailleurs à souligner. D'une part, élaborant sur les travaux ci-dessus et sur leurs expériences respectives des activités de *foresight* au Royaume-Uni, I. Miles et Keenan (2002, p. 14) l'abordent tel que suit :

> *Foresight is a systematic, participatory process, involving gathering intelligence and building visions for the medium-to-long-term future, and aimed at informing present-day decisions and mobilizing joint actions.*

La deuxième définition que nous souhaitons présenter est celle proposée par van Asselt, Faas, et al. (2010a). Le *foresight* est ainsi compris comme un outil d'aide à la décision rigoureux et scientifique visant à identifier plusieurs futurs intégrant la notion de rupture. Ces études considèrent dès lors que la continuité de certaines tendances peut être brisée, tout en tenant compte d'un degré de neutralité relativement aux valeurs et autres perspectives normatives. Cette définition exclut cependant les études mettant en question les aspects normatifs ainsi que les approches de type *backcasting*.

Finalement, Loveridge (2009) distingue le *real foresight* de l'*institutional foresight*. Le premier est l'activité d'anticipation, souvent originale, d'un individu ou d'un groupe. Quant au second, il est subséquent au premier et qualifie le processus formel de redécouverte et d'agrégation d'éléments originaux mis en lumière par le premier.

Toutefois, il est évident que certaines caractéristiques communes à ces exercices existent. Citons notamment l'orientation vers le futur, le caractère souvent systémique des travaux, l'existence d'une pluralité de futurs, et non d'un futur linéaire émergeant de tendances passées, mais également une volonté de soutien à la décision politique, avec la possibilité d'approche de type *backcasting* (Cuhls, 2003; Gonod & Gurtler, 2002). Par ailleurs, le *foresight*, dans son orientation technologique, est souvent considéré, de manière instrumentale, comme un outil parmi d'autres, au sein de la boite à outils de l'intelligence collective. Toutefois, il peut être plus qu'un instrument quasi-rationnel d'aide à la décision par sa capacité à générer des visions et à mettre des acteurs en réseau (I. Miles, Cassingena Harper, Georghiou, Keenan, & Popper, 2008b). Cette vision instrumentale se retrouve également, d'une autre façon, dans l'étude de Fobé et Brans (2012), classant le *foresight* parmi les approches s'intégrant à l'*evidence-based policy*.

3) Des méthodes de foresight

Dans sa large revue des méthodes, Popper (2008a) propose plus d'une trentaine de méthodes pouvant être utilisées dans une activité de *foresight*[21]. Ces dernières peuvent selon lui être classées par types (quantitative, qualitative ou semi-quantitative), par approche (exploratoire ou normative) ou par sources de savoir. Pour cette dernière classification, il propose le « *foresight diamond* », une conceptualisation graphique distinguant les méthodes selon deux axes relatifs à la nature du savoir produit par lesdites méthodes. Ces deux axes représentent deux tensions inhérentes aux méthodes proposées. Le premier, horizontal, symbolise le continuum existant entre expertise et participation tandis que l'axe vertical va des méthodes basées sur la créativité à celles considérant principalement les faits objectifs[22]. Ce dernier est représenté ci-après.

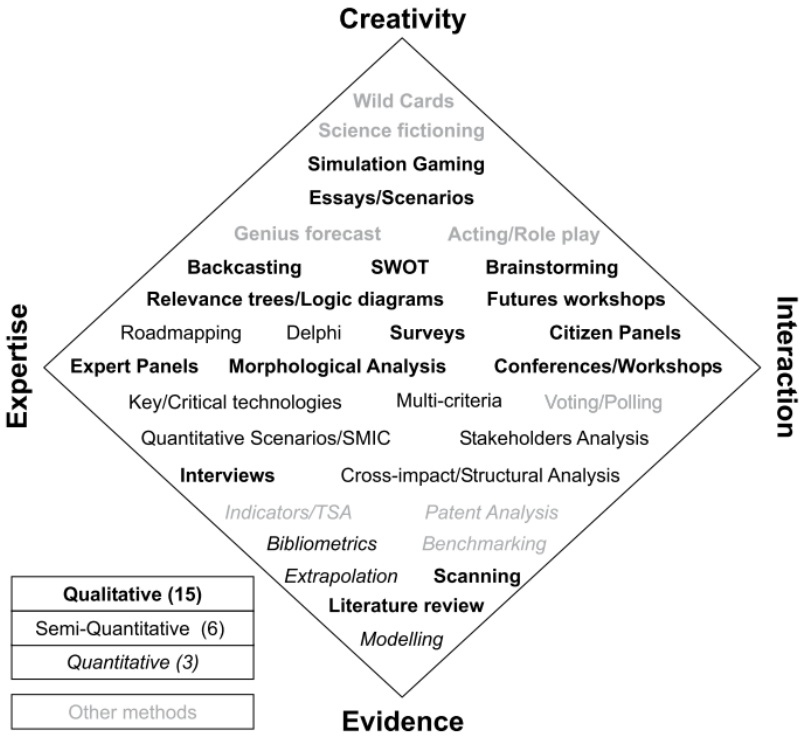



Figure 1.1. The Foresight Diamond (Popper, 2008b).

En se basant sur les résultats d'une large enquête européenne (Commission européenne, 2009), il identifie plusieurs éléments influençant le choix de ces méthodes par les opérateurs (Popper, 2008b). Ainsi, il montre l'influence prépondérante de la nature des méthodes (qualitatives, quantitatives ou semi-quantitatives) et de leur combinaison dans le processus[23]. En outre, d'autres

[21] Nous renvoyons dès lors à ses travaux pour une introduction aux différentes méthodes (Popper, 2008a, 2008b)

[22] Similairement, Faucheux et Hue (2001) classifient différentes approches au sein d'un triangle alliant créativité, participation et expertise, trois éléments essentiels à la construction du savoir en *foresight*. Ils considèrent ainsi qu'il est nécessaire de trouver un équilibre entre ces différents éléments afin d'assurer la représentativité de l'exercice.

[23] Certaines méthodes sont souvent liées et le choix de l'une entraine souvent le choix de l'autre

facteurs à forte influence sont les types d'information collectée (par des méthodes expertes, participatives, créatives ou factuelles), le contexte et les résultats formels obtenus. *A contrario*, les influences respectives de l'échelle territoriale choisie, de l'horizon temporel, du degré de participation et du financement de l'étude sont modérées, tandis que celles du choix du domaine couvert et de l'audience sont relativement faibles (Popper, 2008b).

Par ailleurs, au cours des années 1990, le *foresight*, de manière globale, semble avoir connu une évolution, passant de l'analyse systémique, de la cybernétique et de la recherche opérationnelle à des pratiques de *benchmarking* et de processus de feedback des agents économiques (Grupp & Linstone, 1999).

Outre le type de méthodes liées au *foresight*, la littérature aborde également les questions de la construction des projets et de la combinaison des méthodes. En ce sens, Popper (2008a) illustre théoriquement la possibilité de combiner de manières différentes de multiples méthodes en fonction des objectifs d'un projet. Ainsi, un processus peut débuter par un *brainstorming* avec de nombreux acteurs et une analyse SWOT avec différents experts, pour conduire à la construction d'une vision commune du futur souhaité. Alternativement, un processus peut débuter par la construction de scénarios illustrant des futurs possibles réalisée par l'équipe de recherche, avant de mener un SWOT sur la base de ces scénarios en compagnie d'un petit groupe d'experts. Les résultats sont alors soumis à un large panel d'experts sous forme de *brainstorming* afin d'identifier des actions-clés à mener en fonction des futurs. Le choix d'ordonnancement des différentes méthodes et de leur utilisation a dès lors un impact sur les résultats de la recherche.

Dans le même ordre d'idée, Könnölä, Scapolo, Desruelle, et Mu (2011) identifient quatre dimensions des projets de *foresight* dont le *design* influence le déroulement de ces derniers. Premièrement, le type d'impact désiré peut être informatif ou instrumental, c'est-à-dire qu'il peut avoir pour objectif d'améliorer la compréhension des défis présents et futurs ou d'être utilisé pour soutenir une situation décisionnelle particulière. Deuxièmement, les perspectives du futur choisies peuvent être consensuelles ou contrastées. Troisièmement, l'approche managériale du projet peut être centralisée ou peut laisser une autonomie aux participants pour fixer leurs activités. Quatrièmement, l'implication des *stakeholders* peut être plus ou moins ouverte dépendant des objectifs. Ces différents éléments sont en effet des choix qui peuvent être posés par les concepteurs des projets et qui ont une influence tant sur le processus que sur ses résultats. La discussion sur le design et la méthodologie des processus de *foresight* pose également la question de la transparence méthodologique affichée par ces derniers. Cette transparence est un élément renforçant la qualité des études de *foresight*, que certains auteurs, dont Uotila et Melkas (2007), appellent à maintenir à un haut niveau. En effet, une qualité trop faible a dans certains cas eu pour conséquence de limiter l'appropriation ou la diffusion des pratiques du *foresight*.

En conclusion, comme nous avons pu le montrer au cours des sections précédentes, il existe de nombreuses similitudes entre les différents termes pouvant être utilisés. De plus, certains auteurs utilisent similairement les termes de *foresight* et de *futures studies*, ou traduisent *foresight* par prospective, sans pour autant spécifier le contenu substantif qu'ils donnent à ces termes[24]. De récents débats montrent par ailleurs qu'un consensus sur un terme unique n'existe pas au sein de la littérature (Marien, 2010; Masini, 2010; May, 2009; I. Miles, 2010; Samet, 2010; Sardar, 2010; Tonn, 2010). Néanmoins, plusieurs éléments semblent avoir permis au terme « *foresight* » de devenir la terminologie la plus utilisée. Il s'agit entre autres de travaux européens menés dans le courant des années 2000 (à titre d'exemple : Brown et al., 2001; Commission européenne, 2009; Da Costa et al., 2008; Gavigan & Scapolo, 2001; Keenan, Abbott, Scapolo, & Zappacosta, 2003; May, 2009), de la volonté de lier *foresight* et prospective (Coates, Durance, & Godet, 2010; Godet & Mack, 2011) ainsi que de l'absence du terme « futur » dans *foresight* (Masini, 2010).

À titre d'exemple, nous reproduisons ci-dessous les distinctions mises en lumière par Godet et Mack (2011, p. 73). Elles représentent les différences majeures entre le *strategic foresight* et la prospective.

| | **Strategic Foresight** | **Prospective** |
|---|---|---|
| **Attitude et objectifs** | Prédiction et anticipation | Proactivité et construction du futur |
| **Innovation** | Prédominance du changement technologique sur le changement social | Mise en avant des facteurs sociaux, politiques et entrepreneuriaux |
| **Outils de prévision** | Delphi, scénarios et pensée systémique | Ajout de facteurs historiques et philosophiques ainsi que d'autres acteurs et événements spécifiques |
| **Scénarios** | Centralité des facteurs de construction de consensus, de communication et de *storytelling* en utilisant un nombre limité de variable ainsi que des approches créatives | La prospective y ajoute des variables additionnelles et des approches aux scénarios centrées sur les résultats et effets du projet |
| **Rôle du futuriste et/ou du prospectiviste** | Offre de rapports basés sur la connaissance pour mieux comprendre les systèmes organisationnels existants et leur potentiel développement | Centralité des processus liés aux utilisateurs finaux pour améliorer leur capacité à penser collectivement et de prise de décision |

Tableau 1.3. Différences entre *Strategic foresight* et prospective

[24] Aussi, certains lecteurs avisés auront remarqué la catégorisation artificielle que nous avons élaborée en distinguant *futures studies* de *foresight*. Néanmoins, nous souhaitions marquer une différence entre les deux termes pour montrer leur genèse et leurs origines contextuelles. Il va sans dire que de nombreuses réflexions de l'une sont applicables, *mutatis mutandis*, à l'autre, à l'instar des aspects épistémologiques ou des différentes méthodes.

Sur la base de ces différents éléments, la section suivante s'attache à définir notre conception de la prospective, afin de clarifier notre propre positionnement par rapport à ce terme et à son utilisation dans notre étude.

## 2. La prospective au sein de notre étude

### *A. Des caractéristiques de notre conception de la prospective*

Au cours de la section précédente, nous avons considéré que les différences terminologiques portaient des contenus distincts mais proches et avons préféré utiliser les terminologies dans leur langue originelle. Néanmoins, au sein de cette section, nous souhaitons présenter des caractéristiques génériques aux multiples dénominations. Ces caractéristiques permettent de délimiter le champ de la prospective au travers de l'opérationnalisation du concept. Cela nous permet également d'identifier les activités qui ne sont pas des activités de prospectives. Ce choix définitionnel est sous-tendu par un choix méthodologique qui nécessite d'être explicité. En définissant le champ de la prospective, nous marquons notre choix de nous intéresser aux pratiques effectives, en dépassant les aspects rhétoriques, formels et légaux de la prospective. Ces derniers comprennent notamment la mention de la prospective dans les missions d'une organisation sans qu'il y ait d'activité prospective effective. Ainsi, pour la suite de notre étude, seul le terme « prospective » est utilisé, à l'exception de cas où nous considérons que le terme doit être employé dans sa langue d'origine.

Aussi, au regard de la revue de littérature produite ci-dessus, nous avons souhaité retenir cinq caractéristiques intrinsèques à notre conception de la prospective.

La prospective est un outil d'aide à la décision (1) s'intéressant au futur à long-terme (2). Ce futur est conçu comme multiple et ouvert (3) et intègre la notion de rupture (*cf. infra*) (4). Par ailleurs, sur le plan méthodologique, elle est interdisciplinaire et systémique (5).

Ces caractéristiques sont développées au cours des sous-sections à venir.

#### 1) Un outil d'aide à la décision

Sans aucun doute, la prospective au sens où nous l'entendons est un outil d'aide à la décision. Son rôle est de produire des connaissances anticipatives visant à informer le décideur. La notion d'anticipation est un terme communément utilisé dans la vie quotidienne ; celle-ci est également étudiée dans de nombreuses disciplines comme la philosophie, la physique, la biologie, la psychologie, les sciences sociales ou celles de l'ingénieur (Poli, 2010). Dans notre étude, l'anticipation est conçue au regard de la science politique et de la gestion publique. Aussi, nous

considérons que la prospective est une pratique anticipative, dans la mesure où elle produit des connaissances anticipatives, relatives aux images du futur produites par les individus ou les organisations. Ces connaissances, spéculatives, ont également un aspect performatif par leur influence sur les conceptions présentes du futur (Nelson, Geltzer, & Hilgartner, 2008; van der Steen & van Twist, 2013; Voros, 2007).

La volonté de soutenir la décision publique par des connaissances anticipatives produites par la prospective se retrouve chez les prospectivistes français, notamment Berger, Bertrand de Jouvenel ou Godet, mais également chez certains auteurs des *futures studies*, dont Bell ou Masini. À l'instar de l'évaluation ou de la prévision, la prospective se retrouve ainsi placée au sein de la boite à outils du décideur qui peut choisir ou non de l'utiliser. De même, dépendant des objectifs des décideurs, elle peut intervenir tant au moment de la mise à l'agenda ou de la formulation de la politique publique qu'à celui de la décision, de sa mise en œuvre ou de son évaluation, pour reprendre un découpage souvent utilisé dans l'analyse des politiques publiques (Kübler & de Maillard, 2009). Néanmoins, si nous considérons la pratique publique de la prospective dans notre étude, la prospective peut également jouer un rôle d'aide à la décision dans le secteur privé. Cela n'est néanmoins pas l'objet de notre étude.

2) L'intérêt pour le long-terme

L'orientation à long-terme de la prospective est également un élément essentiel. Il n'y a cependant aucun consensus sur la définition temporelle du long-terme et sur l'horizon temporel minimum d'un exercice de prospective. Ceux-ci sont grandement dépendants du contexte dans lequel l'exercice est réalisé (Brier, 2005; Hérault, 2005; Nordlund, 2012). Dans ce cadre, nous considérons que le long-terme se situe au-delà de dix ans.

Plusieurs éléments viennent justifier ce choix. Tout d'abord, une grande majorité des études au cours des vingt dernières années ont adopté au minimum cet horizon[25] (Commission européenne, 2009; Keenan & Popper, 2008). Ensuite, dans la mesure où un des intérêts de la prospective repose dans sa capacité à penser le changement à long-terme, il est nécessaire de considérer un horizon temporel au cours duquel des changements peuvent prendre place dans un système politico-administratif donné et, dès lors, durant plusieurs législatures politiques. Brier (2005, p. 842) souligne même que « *when discussing broad futures in the wide sense including social, cultural, political and economic forms of change within societies, many futurists, both academic and applied, typically use a 20-50 year time horizon* ». Cependant, nous souhaitons inclure des exercices à un terme plus court que 20 ans, notamment au vu des résultats de l'étude de la Commission européenne précédemment

[25] Une exception en ce sens comprend les travaux réalisés en Europe de l'Est où les horizons temporels sont plus courts.

citée (Commission européenne, 2009). Dans ce cadre, une activité ne peut selon nous être prospective que si elle vise un horizon temporel de 10 ans ou plus.

3) La conception ouverte du futur

Le troisième élément est selon nous l'aspect essentiel qui distingue la prospective d'autres outils d'aide à la décision s'intéressant au long-terme. Il s'agit de la conception qu'a la prospective du futur. Aussi, tant les auteurs français, ceux du *foresight* que ceux abordant les *futures studies* mettent en avant la nécessité de considérer une pluralité de futurs.

Cette notion est par exemple présente chez van Asselt, Faas, et al. (2010a). Le futur est conçu comme un espace de liberté, un espace ouvert mais non encore déterminé. Comme nous l'avons déjà mentionné, l'objectif de la prospective n'est dès lors pas de prédire le futur mais d'explorer le futur et ses développements possibles, probables ou désirables. Ce rejet de la prédiction se lit également dans cette volonté de considérer le futur comme plural. Il n'est ainsi pas uniquement limité à la prolongation des tendances passées et présentes ; il peut varier et suivre des orientations imprévisibles, au fil de ruptures (*cf.* sous-section suivante). De même, notre action peut influencer le futur et modifier lesdites tendances. En ce sens, la prospective s'inscrit dans une approche interprétative et non positiviste des *futures studies*. Elle s'intègre également au répertoire futuriste de van 't Klooster et van Asselt (2011).

4) L'intégration de ruptures

En corollaire avec le point précédent, la notion de rupture est centrale à la prospective. Cette dernière est une façon de considérer le futur de manière non-linéaire. Il est possible de la définir comme un « changement brutal et majeur, impactant fortement l'évolution d'une ou plusieurs variables ou encore d'un système » (Destatte & Durance, 2009, p. 46). Néanmoins, elle peut aussi être liée aux comportements des acteurs qui n'agissent pas toujours de manière rationnelle (Godet, 1986). De manière générale, il s'agit d'une thématique ou d'un événement à faible probabilité ayant un impact majeur pour les politiques publiques et les décideurs politiques (Inayatullah, 2013).

La notion de discontinuité du futur est discutée par van Notten et al. (2005) qui identifient une série de termes comme discontinuité, fait porteur d'avenir, rupture de tendances, chocs, surprises, etc. Ils proposent ainsi une définition d'une discontinuité qui est « *a temporary or permanent, sometimes unexpected, break in a dominant condition in society* » (van Notten et al., 2005, p. 179). Parmi ces discontinuités, certaines peuvent être abruptes tandis que d'autres sont graduelles. Les premières se matérialisent au travers d'événements particuliers, tout en étant liées à des processus sous-jacents relatifs par exemple au contexte politique ou historique. Les secondes concernent plutôt un « *self-*

*reinforcing process of societal change where a diverse set of development converges: socio-cultural, technological, economic, environmental, or political* » (van Notten et al., 2005).

Ainsi, la prise en compte des ruptures dans l'élaboration des futurs possibles ou souhaitables est un élément inhérent à la prospective telle que nous la concevons. Un exercice d'anticipation ne prenant pas en compte les ruptures ne peut ainsi être considéré comme une activité de prospective

.

5) L'interdisciplinarité et l'approche d'inspiration systémique

Au travers de la revue de la littérature ci-dessus, deux facettes méthodologiques de la prospective sont des caractéristiques essentielles de cette dernière selon nous. Il s'agit de l'interdisciplinarité des exercices et de l'approche d'inspiration systématique.

L'interdisciplinarité se définit comme suit :

> [the] integration of expertise, theory, method, or data from at least two different disciplines of research, resulting in new collaborations and published outputs that reflect new insights into, or understanding of, a problem, a method, a data set, or phenomenon. (Wagner et al., 2011, p. 24).

Par discipline, il est par ailleurs ici entendu un domaine scientifique disposant d'un problème central, de faits y liés ainsi que des explications, des objectifs et des théories y afférents (Wagner et al., 2011). L'interdisciplinarité permet ainsi de joindre différents savoirs et angles d'approche issus de disciplines académiques variées. Elle peut ainsi se concevoir comme un outil de l'approche d'inspiration systémique. Cette dernière est pour sa part un élément clé, notamment dans la prospective française, en raison de la complexité des problèmes contemporains et de la nécessité de prendre en compte une multitude de dimensions pour les comprendre (de Jouvenel, 1999; Godet, 2011).

Aussi, notre conception de la prospective postule qu'elle soit de nature interdisciplinaire et systémique.

### *B. Des dimensions de la prospective*

Les différentes caractéristiques explicitées ci-dessus nous permettent de distinguer les activités de prospective d'autres activités en lien avec l'étude des futurs, comme la prévision ou la stratégie[26]. Comme annoncé dans l'introduction, notre étude a une visée comparative. Cette volonté

[26] Pour une discussion des différences entre la prospective et d'autres pratiques, voyez la dernière sous-section de ce chapitre, concernant la prospective au sein de l'action publique.

est explicitée au sein du chapitre méthodologique. Anticipant sur ce dernier, nous proposons au sein de cette sous-section la manière dont nous considérons analyser systématiquement les différentes activités de prospective, identifiées sur la base des caractéristiques de la sous-section précédente. Ainsi, l'étude des activités de prospective est opérationnalisée en adaptant les travaux de Popper et Teichler (2011) qui mettent en avant différentes dimensions des travaux anticipatifs[27] : les pratiques, les acteurs et les résultats produits.

Les pratiques incluent la définition des objectifs d'un exercice, le contexte y menant et les événements le justifiant, le domaine couvert par ce dernier, son horizon temporel et son cadre territorial et sa méthodologie. Cette dernière dimension intègre notamment le ou les types de méthodes utilisées, le niveau d'interdisciplinarité, la présence ou non d'une approche systémique, la conception d'une pluralité de futurs ainsi que l'intégration de la notion de rupture.

Les acteurs participant aux projets de prospective sont analysés sous l'angle de leur sélection et des différents rôles qu'ils peuvent jouer au sein de l'exercice. Il s'agit notamment d'un soutien politique, financier et logistique, de la coordination du projet, de la mobilisation d'autres acteurs, de l'apport d'une expertise sectorielle et/ou méthodologique ou encore de la communication sur les processus et les résultats. En étudiant les acteurs, il est aussi utile d'identifier leurs interactions et collaborations, leur niveau de participation et les groupes cibles considérés par le projet.

Finalement, en termes de résultats, nous mettons en avant deux aspects : les produits de travaux anticipatifs et les autres produits de ces activités. Par produits de travaux anticipatifs, nous entendons les résultats substantiels liés à la production de visions, scénarios et prévisions[28], de technologies-clés[29], de *drivers* et de tendances[30], de *roadmaps*[31], de *Wild Cards*[32] et de signaux faibles[33],

[27] Dans leur étude, ils s'intéressent au *foresight*, à l'*horizon scanning*, à la prévision et aux études d'impact. Les paragraphes qui suivent sont largement inspirés des typologies qu'ils ont développées. Nous nous appuyons également sur leurs différentes définitions au fil des notes sub-paginales. Ces définitions ont pour objectif unique de donner une indication au lecteur relativement aux concepts mobilisés, sans qu'elles ne doivent être considérées comme absolues.

[28] Les visions, scénarios et prévisions représentent la plupart du temps une image du futur, décrivant un état particulier à un moment précis (Popper & Teichler, 2011).

[29] Les technologies clés consistent souvent en une liste de technologies à potentiel commercial. Elles peuvent aussi être vues comme des *drivers* ou comme une *wild card* au sein d'un scénario (Popper & Teichler, 2011).

[30] Les *drivers* sont des forces de changement dans un environnement particulier, tandis que les tendances sont des développements mesurables et les indicateurs d'un changement sur une longue période (Popper & Teichler, 2011).

[31] Les *Roadmaps* sont – littéralement – des feuilles de route, reprenant des étapes-clés, des objectifs et les moyens de les remplir (Popper & Teichler, 2011).

[32] Les *Wild Cards* sont des évènements inattendus et surprenants dont la perception de la probabilité de réalisation est faible tout en ayant un impact très important (Popper & Teichler, 2011).

[33] Les signaux faibles consistent en des alertes observables – mais à l'interprétation ambigüe – sur la probabilité d'un évènement futur (Popper & Teichler, 2011).

d'analyses SWOT[34] et de *Grand Challenges*[35], et de modèles statistiques ou basés sur les jugements ainsi que des cadres conceptuels.

Parmi les autres produits, non-anticipatifs, nous incluons les recommandations sur les politiques et les actions à prendre, la création de nouveaux acteurs et initiatives, les manières de disséminer les résultats et d'en favoriser l'appropriation, les investissements à réaliser, les formations à financer, les alliances et les synergies à développer et les potentielles routes pour de nouvelles recherches.

L'ensemble de ces dimensions nous permet ainsi de caractériser la prospective. Elles sont synthétisées dans le tableau ci-dessous.

| **Pratiques** | **Acteurs** | **Résultats** |
|---|---|---|
| Objectifs | Commanditaires | Produits de travaux anticipatifs |
| Justifications | Coordination de la recherche et administrative | |
| Domaine couvert | Experts sectoriels et méthodologiques | |
| Méthodologie | Degré de participation | Autres produits |
| Champ territorial | Publics-cibles | |
| Horizon temporel | Réseau d'acteurs et communication | |

Tableau 1.4. Dimensions d'analyse d'une activité de prospective

Les différents exercices de prospective étudiés sont ainsi systématiquement analysés au regard de ces dimensions. Cela permet dès lors de comparer les exercices entre eux et d'identifier une ou plusieurs approches de la prospective au sein de l'action publique.

[34] Les analyses SWOT visent à identifier les forces, faiblesses, opportunités et menaces d'un projet, d'un scénario ou d'une organisation. Les forces et faiblesses sont des attributs liés à la relation vis-à-vis du monde extérieur tandis que les opportunités et menaces ne concernent que des aspects internes à l'objet concerné (Popper & Teichler, 2011).

[35] Les *Grand Challenges* sont des défis dont l'échelle et le champ sont suffisamment importants pour attirer l'intérêt du monde académique, du monde de l'entreprise et des ONG tout en capturant l'imagination du public et du monde politique (Popper & Teichler, 2011).

## 3. La prospective dans l'action publique

### *A. Le rôle de la prospective dans l'action publique*

Cette quatrième section a pour objectif de lier la notion de prospective, telle que nous l'avons définie à l'action publique et aux processus de formulation et de décision publique. Nous abordons ainsi successivement des éléments généraux relatifs aux thématiques et aux fonctions de la prospective, puis aux aspects liés à son développement en tant que pratique au sein de l'action publique.

Au regard des pratiques européennes de prospective, cinq domaines ou objets des exercices de prospectives publiques peuvent être identifiés. Tout d'abord, la prospective peut être institutionnelle et politique, s'intéressant à la modernisation de la gestion publique, à la décentralisation, à de nouveaux modes de gouvernance, à l'Union européenne voire à un nouvel ordre mondial[36]. Ensuite, elle peut également s'intéresser aux territoires, qu'il soit question de villes, de développement régional, de gouvernance régionale ou d'aménagement du territoire (Durance, Godet, Mirénowicz, & Pacini, 2007). Troisièmement, les prospectives scientifiques et technologiques, assez répandues depuis les années 1980, cherchent à anticiper les relations entre invention technique et innovation sociale. C'est dans cette catégorie que se placent la plupart des récentes pratiques européennes. La cartographie des exercices de prospective réalisée par la Commission européenne (2009) indique en ce sens qu'une quasi-majorité de ceux-ci concernent le secteur de l'industrie intensive en ingénierie, incluant la manufacture, les transports, la communication ou encore l'approvisionnement d'eau, d'électricité et de gaz. Quatrièmement, la thématique du développement durable fait également l'objet d'études prospectives, notamment en raison du lien fort liant l'un à l'autre. Finalement, il est aussi question de prospective sociale et sociétale, dans une série très large de domaines (emploi, capital humain, démographie, vieillissement, inégalités sociales, intégration sociale). Ces grandes thématiques sont restées stables, bien que les domaines spécifiques en leur sein aient évolué en fonction des enjeux du moment (Hérault, 2005).

Dans ces différents domaines, la prospective peut se voir attribuer plusieurs rôles. Le rôle le plus commun est lié à sa nature d'outil d'aide à la décision. La prospective produit des connaissances anticipatives sur un ou plusieurs futurs. En ce sens, elle peut jouer un rôle d'influence directe ou conceptuelle au sein de l'action publique et des processus de formulation des politiques publiques. L'influence directe implique une transposition des résultats d'une étude de prospective dans la substance d'une politique publique. L'influence conceptuelle a pour résultat de mieux cadrer les enjeux d'une politique publique et rendre les décideurs conscients des différentes alternatives

[36] Il est ici à souligner que pour certains auteurs, la prospective institutionnelle est simplement un synonyme d'un programme publique de prospective (Loveridge, 2009; Loveridge & Saritas, 2009; Saritas, Taymaz, & Tumer, 2007).

pour aborder certaines thématiques (Fobé & Brans, 2012). Elle peut ainsi disposer d'un rôle d'information dans le cadre de la conception d'une politique publique. De même, elle peut jouer le rôle de conseil, d'interprétation, de traduction et de mise en perspective des informations au vu des éléments déjà connus au sujet d'une politique publique particulière (Havas, Schartinger, & Weber, 2010). Plus en amont dans le cycle des politiques publiques, la prospective peut attirer l'attention des décideurs sur des thématiques émergentes, déjà inscrites à l'agenda ou d'un intérêt politique potentiel (Fobé & Brans, 2012; van der Steen & van Twist, 2012).

Ajoutons à cela qu'elle joue une fonction symbolique également dans la mesure où elle peut permettre de montrer à l'opinion publique qu'un choix politique a été basé sur une information rationnelle (Da Costa et al., 2008). Cette fonction s'inscrit dans une vision de la prospective en tant qu'outil d'une *evidence-based policy*. Finalement, l'influence politique de telles recherches consiste en une utilisation politique des différents résultats pour soutenir une certaine vision, notamment lors de débat au sein d'une assemblée ou d'une négociation gouvernementale.

En outre, elle permet de faciliter la participation de tous les acteurs dans la conception de la politique publique, tout en reconfigurant le système politique, développant sa capacité à tenir compte des enjeux à long-terme (van der Steen & van Twist, 2012). Cette participation peut également faciliter la mise en œuvre de certains résultats dans le sens où elle permet, complémentairement à des approches classiques, de stimuler le développement d'une vision commune et la mise en place de réseau d'intelligence collective (Havas et al., 2010). Dans ce cadre, une tension semble apparaitre entre la diversité des acteurs participants à un exercice de prospective et l'atteinte de visions consensuelles (Rask, 2008). Plus largement, la prospective peut également permettre d'augmenter la légitimité des décisions prises. D'abord, en termes d'*inputs*, la large participation permet d'accroitre l'adhésion et l'appropriation. Ensuite, concernant les *outputs*, les décisions sont mieux informées, facilitant l'accès à ces informations et dès lors une meilleure prise de conscience des ressources de connaissance disponibles. Finalement, les processus transparents et ouverts au public sont eux aussi un gage de légitimité. C'est donc aux politiques d'encadrer et de structurer la prospective publique afin de lui donner un rôle à jouer dans les décisions (Hanssen, Johnstad, & Klausen, 2009).

Dans ce contexte, la prospective, par une approche inclusive, joue également un grand rôle cognitif, en développant l'intelligence collective et l'apprentissage au travers des processus qu'elle mobilise. C'est le cas d'activités liées à l'aménagement du territoire (Bailly, 2005), aux politiques d'innovation (Koschatzky, 2005) ou dans une perspective plus générale (Bootz, 2005; van der Steen & van Twist, 2012). Le lien entre prospective et gouvernance est par ailleurs repris dans bon nombre de ces travaux, de même que les notions de société de la connaissance et de mise en réseaux (Amanatidou & Guy, 2008). En ce sens, les travaux de Bailly (2005) notamment mettent en exergue le possible rôle que la prospective peut jouer dans les relations entre les différents acteurs de l'action

publique et dans la construction des politiques publiques par ceux-ci. Ce rôle vise aussi à légitimer les processus d'élaboration de politiques publiques par la participation et l'appropriation des résultats. Appliquée au cas de l'aménagement du territoire, la prospective peut développer l'intelligence collective en stimulant le débat entre les différents acteurs en présence, bien que les pratiques et les dynamiques locales peuvent varier d'un territoire à l'autre. Cette idée ici défendue de prospective participative vise ainsi à mieux intégrer la pratique dans l'action publique à long-terme tout en légitimant les décisions prises dans un contexte territorial donné.

En termes de politique d'innovation, Koschatzky (2005) étudie notamment la province de Trento et montre l'importance du *foresight* dans une stratégie régionale d'innovation par son pouvoir de créer des réseaux et de mettre en relation des acteurs qui ne se rencontreraient pas par ailleurs. Quant à Bootz (2005), il étudie plus généralement les liens entre apprentissage organisationnel et prospective en s'attachant aux dimensions cognitives de celle-ci dans la création de savoirs. Il souligne un délaissement de la prospective pour d'autres pratiques d'aide à la décision plus individuelles et intuitives comme la veille ou le *benchmarking*. Dès lors, pour soutenir son usage, il rappelle que la prospective est aussi un outil processuel de gestion des connaissances, en plus d'être un outil à la décision. Cette réflexion est également présente chez van der Steen et van Twist (2012). Ils citent d'autres potentielles contributions de la prospective existent en termes organisationnels, dont des apports théoriques sur les manières de concevoir des politiques publiques et des réflexions sur les choix organisationnels présents.

Finalement, les travaux de la Commission européenne (2009) ajoutent, à notre liste, déjà longue, le développement des réseaux, l'identification d'obstacles et barrières à certaines politiques (notamment dans les politiques d'innovation) ou la génération de visions communes. Ces différents objectifs et rôles considérés ci-dessus peuvent bien entendu être combinés les uns aux autres ou apparaitre simultanément dans la tenue d'un exercice particulier de prospective.

### *B. La prospective et d'autres approches du futur*

Précédemment, nous avons défini différentes caractéristiques de la prospective et brièvement exploré les multiples rôles de cette dernière au sein de l'action publique. Au sein de cette sous-section, nous souhaitons contraster la prospective avec deux autres outils d'aide à la décision qui sont relativement proches de celle-ci et dont les frontières parfois s'entrecroisent. Il s'agit de la prévision et de la planification. Comme nous le mentionnions plus haut, nous n'incluons pas ici des pratiques de modélisation économétrique ou des projections dans la mesure où elles peuvent être utilisées en prospective, en combinaison avec d'autres techniques.

1) Prospective et prévision

Très fréquemment, la prospective est comparée voire confondue avec la prévision. Une des raisons majeures se retrouve dans l'histoire des deux pratiques et dans leur objet commun : le futur. En effet, la prévision est probablement une des approches les plus connues s'intéressant au futur. Certains auteurs, dont Godet (1977) ou Irvine et Martin (1984), développent la notion de prospective en opposition à celle de prévision. Par exemple, le premier critique la prévision sur sa vision parcellaire, sur l'utilisation de variables quantitatives étudiées dans des relations statistiques et sur sa volonté déterministe d'expliquer l'avenir par le passé. Ce sont, selon lui, ces éléments qui ont conduit aux différentes erreurs de prévision, dont celles liées à la crise de l'énergie dans les années 1970.

Néanmoins, à l'instar de la prospective, les pratiques de prévision ont intégré une pluralité de futurs en se détachant des approches prévisionnistes centrées sur un futur unique qui avaient émergé suite à la Seconde Guerre mondiale. La prévision peut être définie comme « *the estimation of the short-, medium- or long-term future in a specific research area or according to the questions posed by means of scientific methodology* » (Cuhls, 2003, p. 95). La prévision peut ainsi être une vue d'un seul futur ou de différents futurs.

Cependant, plusieurs différences existent par rapport à notre vision de la prospective. D'abord, la plus importante nous semble être le fait que la prévision repose sur l'hypothèse de la symétrie entre passé et futur. Elle postule dès lors que le futur peut être vu comme la prolongation des tendances passées et présentes[37] (Cuhls, 2003; Godet, 1991; Roubelat, 2001; van Asselt, Faas, et al., 2010a). En ce sens, la prévision s'inscrit ainsi *de facto* dans un paradigme positiviste des *futures studies,* en lien avec le répertoire historico-déterministe défini par van 't Klooster et van Asselt (2011), au contraire de la prospective, liée à un paradigme interprétatif et relevant du répertoire futuriste (*cf. supra*).

Ensuite, une autre différence majeure est relative au processus (et – à nouveau – à la position paradigmatique des deux approches). Dans le cadre de la prévision, l'élément le plus important est le résultat final, tandis que la prospective octroie un rôle majeur au processus dans sa dimension de mise en réseau, d'apprentissage et de soutien à la mise en œuvre. Cette orientation vers l'action et la compréhension du présent au travers de l'étude des futurs est partie intégrante de la prospective, mais n'est pas présente dans la prévision (Cuhls, 2003).

Un autre aspect où les deux approches diffèrent est lié à la méthodologie. En effet, là où la prévision travaille avec un design de recherche clarifié à l'avance, tant au niveau des questions que

[37] Goodwin et Wright (2010) soutiennent par ailleurs le fait que la prévision et les méthodes prédictives sont dans l'incapacité d'anticiper les ruptures et autres évènements rares.

des besoins de l'étude, la prospective reste ouverte et la définition de ces éléments est partie intégrante du processus. De plus, alors qu'une activité de prospective a une vocation interdisciplinaire, la prévision peut souvent se contenter de travaux disciplinaires spécifiques, qu'il s'agisse de modélisations énergétiques produites par des ingénieurs ou des projections macro-économiques réalisées par des économètres (Cuhls, 2003). Relativement à l'économétrie et à ses modèles à long-terme, Roubelat (2001, p. 167) précise en outre que « la prospective ne cherche pas à préciser des modèles mais à les remettre en cause ».

Ainsi, bien que la prospective et la prévision à long-terme aient un objet commun, il existe des différences évidentes en lien avec l'appréhension de cet objet, de son étude ainsi que des dimensions épistémologiques et méthodologiques.

2) Prospective, planification et stratégie

Au sein de la tradition française de la prospective, la notion de planification est très présente et l'objectif, comme nous l'avons montré, est d'influer sur le présent. En outre, elle s'est développée principalement en lien avec la planification étatique. Ce n'est pas forcément le cas dans d'autres pays.

Néanmoins, la prospective n'est ni stratégie, ni planification, bien que les approches soient liées (Godet, 2000a). Coates (1985) souligne ainsi que la prospective n'est qu'une étape du processus de planification. Ce dernier peut être défini comme un processus structuré d'intégration d'information et de conception fixant les facteurs anticipativement nécessaires pour atteindre un objectif. Aussi, comme son nom l'indique, le produit de la planification est un plan, précisant des objectifs et les moyens pour les atteindre (Cuhls, 2003; Godet, 1986). Quant à la stratégie, il s'agit d'une pratique à la portée, aux objectifs et au processus différents de la prospective, dans le sens où il est principalement question d'un exercice de planification et de budgétisation doté d'un horizon temporel plus court. Les deux pratiques (la gestion stratégique et la prospective) sont complémentaires, mais doivent être distinguées (Roberge & Dinning, 2013).

Aussi, il apparait clairement que la prospective est différente de la planification et la stratégie dans la mesure où celles-ci ne conçoivent qu'un seul futur, désirable, que les moyens mis en œuvre vont permettre d'atteindre.

### *C. Le développement de la prospective dans l'action publique*

La prospective dans l'action publique s'est développée dans de nombreux pays européens, comme le montrent notamment les résultats de l'étude de la Commission européenne (2009). En effet, ceux-ci identifient plus de deux mille activités de prospective en Europe, dont la majorité a été réalisée dès la fin des années 1990.

Parallèlement, les gouvernements ont mis en place des organisations en charge de prospective. C'est notamment le cas en France où la prospective a été institutionnalisée et systématisée au sein d'institutions publiques, comme le Commissariat du Plan ou la DATAR. C'est également le cas du Royaume-Uni, où le gouvernement a installé dès le début des années 1990, des cellules successives s'occupant de prospective (Keenan & Miles, 2008). D'autres pays européens ont suivi cette direction, comme les Pays-Bas, la Suède, l'Allemagne, la Finlande, le Danemark et la Norvège (Andersson et al., 2013; Cuhls, 2008; Eerola & Jorgensen, 2008). Aussi, au fil du temps, de nombreuses organisations se sont développées pour répondre aux problématiques du long-terme, tout en élaborant des structures institutionnelles spécifiques liées au contexte historique et culturel du pays (Andersson et al., 2013). Dès les années 1960, la demande croissante de connaissance dans un contexte de guerre froide et la nécessité de reconstruction économique suite à la Seconde Guerre mondiale ont soutenu le développement de la prospective au sein de structures publiques, à l'exception des universités qui ont préféré ne pas s'inscrire dans ce mouvement (Schmidt-Gerning, 2002).

Cependant, la littérature relève souvent un écart existant entre les exercices de prospective et le processus de *policy-making* et de *decision-making*. Si l'intérêt pour le long-terme s'est développé au cours des dernières années, la prospective reste un élément secondaire dans la prise de décision. Ainsi, la prise en compte du futur à long-terme dans l'action publique passe le plus souvent par la reformulation d'un enjeu à court-terme dans un contexte temporellement plus large. Une des explications de ce décalage est liée à l'activité prospective qui n'est ni une norme administrative, ni une routine dans de nombreuses organisations publiques, impliquant une déconnexion entre la prospective et la prise de décision (van der Steen & van Twist, 2012).

Cette question est également centrale dans notre étude, au sein de laquelle nous souhaitons comprendre les raisons de la faible activité prospective dans certains systèmes politico-administratifs, à l'instar de la Région wallonne. Dans ce cadre, la littérature relative à la prospective traite différents éléments qui peuvent favoriser ou faire obstacle au développement de cette dernière. Nous distinguons ceux qui sont liés aux aspects organisationnels de ceux relatifs aux activités de prospective.

Sur le plan organisationnel, un frein au développement de la prospective semble être lié à l'attention accordée à cette dernière. Celle-ci est en compétition avec d'autres pratiques pour intéresser les acteurs en charge des politiques publiques, tandis que d'autres préfèrent l'ignorer en raison de sa nature disruptive (Hines & Gold, 2015). Dans ce cadre, la prospective peut paraitre en inadéquation vis-à-vis des besoins politiques des décideurs publics (van der Steen & van Twist, 2012). Par ailleurs, un autre frein lié aux organisations est l'absence de capacité de prospective de la part des décideurs publics permettant de s'approprier les activités de prospective et leurs résultats (Hines, 2012; Rijkens-Klomp, 2012).

Toutefois, la majeure partie des freins au développement de la prospective identifiés au sein de la littérature sont inhérents à sa pratique et à sa mise en œuvre. Tout d'abord, la prospective est souvent conçue comme une activité marginalisée (Riedy, 2009). Plus spécifiquement, une série d'aspects impliquent cette marginalité. L'un d'eux est la posture épistémologique de la prospective qui est parfois en décalage par rapport à la perception de la réalité des décideurs. Ceux-ci peuvent ainsi considérer qu'il n'est pas nécessaire d'étudier le futur, en raison de son éloignement, et préfèrent s'appuyer sur des connaissances issues du passé et du présent (Slaughter, 1996). La prospective n'est dès lors pas toujours prise au sérieux par les décideurs publics, notamment les acteurs politiques (Slaughter & Garrett, 1995).

Un autre frein majeur lié à la prospective est la qualité des activités et de leurs résultats. Certaines activités sont en effet superficielles, basées sur des informations partielles et ignorant les tendances endogènes pour se concentrer sur celles de nature exogène. De plus, les résultats de ces activités ont tendance à ne pas tenir compte des différentes alternatives en lien avec des visions du monde variées (Riedy, 2009). La perception d'une faible qualité par les décideurs publics peut également être liée à la non-adaptation de la prospective, de sa pratique et de ses résultats à un secteur de politique publique donné (Schoen, Könnölä, Warnke, Barré, & Kuhlmann, 2011) ou à son audience (Calof & Smith, 2010; Riedy, 2009). Ainsi, dans le premier cas, le processus mis en place dans une activité de prospective est considéré comme d'une qualité moindre s'il n'est pas adapté aux spécificités d'un secteur donné, qu'il s'agisse de l'énergie, de l'aménagement du territoire ou de la mobilité. De même, l'adaptation de la prospective à son audience est liée à l'utilisation d'un langage ajusté à cette dernière, qui peut inclure des décideurs politiques, des industriels ou des entrepreneurs.

En corollaire de la faible adaptation de la prospective à son audience, partiellement liée à la capacité limitée en la matière des organisations, mentionnée ci-dessus, un autre frein est la complexité des pratiques prospectives (Slaughter & Garrett, 1995). Cette complexité est en partie relative aux difficultés définitionnelles présentes au sein du champ de la prospective (Gimbert, 2004) et au conservatisme du monde académique, dont l'implication au sein de la discipline a longtemps été faible (Slaughter & Garrett, 1995). Nous remarquons cependant que ce constat, daté

du milieu des années 1990, tend à s'inverser au regard des différents travaux mobilisés au sein de ce chapitre et de l'important travail de conceptualisation de la prospective y lié.

Un dernier aspect en lien avec les activités de prospective est sa capacité à faire le lien avec l'action politique. Les acteurs de la prospective semblent ainsi éprouver des difficultés à traduire les produits de leurs activités en plan d'action politique (Riedy, 2009). Cette intangibilité de la prospective est liée à sa perception comme une activité principalement intellectuelle et partiellement à un faible accent placé sur la mise en œuvre des résultats potentiels (Hines & Gold, 2015). Plus largement, les acteurs de la prospective ont également des difficultés à devenir des pions majeurs dans la formation des mouvements sociaux et dans la conception des politiques publiques officielles (Slaughter & Garrett, 1995).

La littérature propose également différents leviers permettant le développement de la prospective, dont un bon nombre d'entre eux en lien avec l'action publique. Ceux-ci sont partiellement dérivés des obstacles identifiés ci-dessus. Sur le plan organisationnel, un élément central favorisant le développement de la prospective est l'existence ou la mise en place de connaissances y relatives au sein d'une organisation, notamment en matière de méthodes et de la nature des connaissances produites (Riedy, 2009; Rijkens-Klomp, 2012). Dans ce cadre, l'existence de formations spécifiques, en lien avec des entités académiques, favorise la diffusion de la pratique (Calof & Smith, 2010). Parallèlement, l'ouverture d'esprit des décideurs vis-à-vis de ce type d'exercices peut également faciliter son développement (Havas et al., 2010).

Par ailleurs, un élément majeur du développement de la prospective semble être lié à son intégration organisationnelle. En lien avec la notion de développement des capacités intra-organisationnelles, ce type d'intégration passe par l'internalisation de la capacité prospective des membres d'une organisation, acquise par la participation à différents exercices. De plus, il est nécessaire de considérer l'intégration culturelle de la prospective au sein de l'organisation. En effet, la culture organisationnelle des entités publiques se positionne souvent dans une orientation à court-terme, répondant aux besoins politiques immédiats (Rijkens-Klomp, 2012).

Sur le plan des activités de prospective, un premier élément est le renouveau méthodologique de celle-ci. En ce sens, il est possible de s'appuyer sur les méthodes intégrales ou critiques des *futures studies*, encourageant les participants à dépasser les tendances systémiques exogènes pour s'intéresser notamment aux aspects endogènes des individus et des cultures. Un autre outil dans ce contexte et qui met l'accent sur l'action est le *backcasting*. L'objectif dans ce cadre est de renforcer le caractère tangible des résultats de la prospective vis-à-vis de l'action politique (Riedy, 2009). Similairement, l'adaptation des activités à l'objet et au public est un facteur de développement, tout comme la nécessité de construire une stratégie de communication spécifique à ces derniers (Calof & Smith, 2010; Schoen et al., 2011). Ces aspects peuvent mener également à

l'amélioration de la qualité des résultats, conduisant à une meilleure prise en compte de la prospective.

Les liens entre les acteurs de la prospective et les décideurs publics sont également un levier important du développement. Cela peut passer par la prise en compte de l'agenda politique (Calof & Smith, 2010) ou du timing des études par rapport au cycle des politiques publiques (Rijkens-Klomp, 2012). Parallèlement, les décideurs politiques peuvent favoriser le développement de la prospective en soutenant celle-ci et en la positionnant comme un outil légitime dans les processus décisionnels (Rijkens-Klomp, 2012; Slaughter, 1996).

Un dernier aspect relatif aux activités de prospective est lié à la participation. En effet, leur développement peut être renforcé par une plus grande inclusion de participants, notamment les décideurs publics et les autres acteurs en charge du processus de formulation des politiques publiques. De plus, d'autres acteurs peuvent être impliqués, offrant un éventail plus exhaustif des différents futurs possibles et désirables, ainsi qu'un potentiel de créativité plus important. Ainsi, comme indiqué dans les objectifs, la participation peut également renforcer l'appropriation des résultats, tant par les décideurs publics que par les autres parties prenantes (Calof & Smith, 2010; Riedy, 2009; Rijkens-Klomp, 2012).

L'étude du développement de la prospective dans l'action publique nous permet de mettre en évidence plusieurs éléments. Tout d'abord, de nombreux freins et leviers relatifs au développement de la prospective sont liés à cette dernière. Aussi, l'approche choisie de la prospective, la manière dont elle est conçue, les acteurs qu'elle mobilise, les méthodes qu'elle met en œuvre et les résultats produits sont un ensemble de facteurs à prendre en compte dans notre étude. Ensuite, il apparait que la compréhension de la prospective par les acteurs politico-administratifs ainsi que sa tangibilité semblent également des facteurs explicatifs probants au vu des éléments en présence. Finalement, comparativement à la littérature mobilisée au sein de ce chapitre, les travaux expliquant le développement de la prospective sont relativement minoritaires. Notre volonté est de se positionner au sein de cette tendance explicative, afin d'offrir un nouveau regard sur le développement de la prospective.

**Conclusion intermédiaire**

L'objectif de ce premier chapitre était de préciser ce que nous entendions par le terme « prospective ». Pour ce faire, nous avons étudié successivement trois concepts que sont les *futures studies*, la prospective « à la française » et le *foresight*. Il s'agit en effet de trois notions majeures au sein de la littérature éclectique et variée sur le sujet. Nous en avons étudié les origines, les fondements épistémologiques, les définitions ainsi que les outils méthodologiques. Nous avons ensuite déterminé les caractéristiques génériques à notre conception de la prospective, afin de la distinguer d'autres activités s'intéressant au futur à long-terme. Nous considérons dès lors la prospective comme un outil d'aide à la décision s'intéressant au futur à long-terme et concevant ce dernier comme multiple et ouvert. La prospective intègre également la notion de rupture et est interdisciplinaire et systémique. Parallèlement à cette définition, nous avons identifié les différentes dimensions des activités de prospective en lien avec les pratiques, les acteurs et les résultats produits.

Ensuite, nous nous sommes intéressés au concept de prospective au sein de l'action publique. Nous avons mis en évidence les différents rôles que cette dernière peut jouer, tant sur le plan substantiel que sur le plan processuel. Ensuite, nous avons contrasté la prospective avec deux instruments de l'action publique que sont la prévision et la planification stratégique (ou la stratégie). L'objectif était ainsi de montrer au lecteur dans quelle mesure la prospective se différencie de ces deux activités.

Finalement, nous avons présenté différents éléments issus de la littérature relatifs au développement de la prospective au sein de l'action publique, tant sur le plan organisationnel que sur celui de l'activité prospective en tant que telle. Dès lors, nous souhaitons mettre en évidence trois éléments majeurs pour la suite de notre étude.

Premièrement, nous souhaitons positionner notre recherche et les questions qu'elle pose aux côtés de ces différents articles qui expliquent le développement de la prospective au sein de l'action publique. Nous désirons cependant dépasser les travaux identifiés en proposant une approche intégrée et comparative du développement de la prospective au sein de différents contextes politico-administratifs. En effet, si la littérature s'intéresse au développement de la prospective, seuls les articles de Rijkens-Klomp (2012) et de van der Steen et van Twist (2012) contextualisent ce développement au sein d'un système politico-administratif donné. Néanmoins, ils ne questionnent jamais formellement les interrelations entre le système politico-administratif et le développement de la prospective. En outre, les autres travaux sont de nature plus globale, ou ne sont pas directement liés au secteur public, dans le cas de l'étude de Hines et Gold (2015) sur la prospective dans les entreprises. Ainsi, une approche intégrée et comparative du développement de la prospective au sein de différents systèmes politico-administratifs a l'avantage majeur de

prendre en compte systématiquement les facteurs politico-administratifs, qu'il soit question des acteurs, des structures ou des cadres cognitifs liés à une entité politico-administrative donnée. Cela nous permet dès lors d'aborder cette thématique d'une manière innovante et peu présente dans la littérature sur la prospective.

Deuxièmement, certains travaux proposent un historique de l'évolution de la prospective, tant de manière globale (Bell, 2009; Cazes, 2008; Jemala, 2010; Son, 2015) que plus précisément aux États-Unis, en France, au Royaume-Uni, en Allemagne, aux Pays-Bas, dans les pays scandinaves, en Europe de l'Est, au Japon ou ailleurs en Asie, en Amérique latine (Barré, 2008; Crehan & Cassingena Harper, 2008; Cuhls, 2008; Eerola & Jorgensen, 2008; Guiader, 2008; Havas & Keenan, 2008; Johnston & Sripaipan, 2008; Keenan & Miles, 2008; Kuwahara, Cuhls, & Georghiou, 2008; Popper & Medina, 2008; Porter & Ashton, 2008; van de Linde, 2010). Néanmoins, à l'exception de l'étude socio-historique de Guiader sur la prospective en France, rares sont les travaux prenant systématiquement en compte les interactions entre les institutions étatiques et la prospective au regard de leur évolution temporelle. Cette prise en compte de la temporalité longue du développement de la prospective est un deuxième élément original de notre étude relativement aux travaux existants.

Troisièmement, et en lien avec notre volonté explicative, nous considérons que la notion de développement de la prospective, utilisée jusqu'à présent, est limitée et potentiellement ambigüe sur le plan conceptuel. En ce sens, afin de capturer au mieux la complexité de ces processus d'émergence et de développement de la prospective, nous utilisons la notion d'institutionnalisation telle que proposée par certains auteurs néo-institutionnalistes. Le chapitre suivant s'attache dès lors à définir notre conception de l'institutionnalisation de la prospective, au regard de la littérature néo-institutionnaliste.

## Chapitre 2. L'institutionnalisation de la prospective : définition et opérationnalisation

### Introduction

Au sein de ce deuxième chapitre, nous définissons et opérationnalisons la notion d'institutionnalisation de la prospective. Pour ce faire, nous présentons les approches institutionnelles les plus communes dans une première section, en l'occurrence les néo-institutionnalismes historique, du choix rationnel et sociologique. La deuxième section s'appuie sur les courants néo-institutionnalistes historiques et sociologiques pour clarifier le concept d'institutionnalisation. Nous distinguons ainsi les différentes conceptions de l'institutionnalisation avant de présenter les différents outils à disposition pour étudier cette dernière. Dans une troisième section, nous présentons brièvement les travaux néo-institutionnalistes étudiant la prospective, avant de proposer notre définition de l'institutionnalisation de la prospective. La dernière sous-section du chapitre opérationnalise la définition proposée en vue de l'analyse des chapitres suivants

### 1. Différentes approches institutionnelles

Les approches néo-institutionnelles sont une réponse aux travaux behavioristes des années 1950 et 1960, centrés sur l'explication des comportements politiques et visant explicitement une systématisation théorique. Ces derniers étaient basés sur des hypothèses liées à l'individualisme méthodologique et considéraient que les seuls acteurs du contexte politique à étudier étaient les individus (Peters, 1999; Scott, 1995; Steinmo, Thelen, & Longstreth, 1992). Aussi, les approches néo-institutionnelles ont émergé suite à la volonté de replacer les acteurs individuels au sein d'un contexte institutionnel plus large. Un des objectifs majeurs était de mieux comprendre comment les institutions façonnent les résultats des politiques publiques.

> *A core dimension of the institutionalist project has been to understand, here again across disciplinary boundaries, how embeddedness matters, how institutions constrain and structure action, create regularities and stability, limiting at the same time the range of options and opportunities* (Djelic, 2010, p. 16).

Au sein de ce courant, les trois approches les plus communes sont identifiées par Hall et Taylor (1996) : il s'agit des institutionnalismes historique, du choix rationnel et sociologique[38]. Si ces approches cherchent à replacer l'étude des institutions dans l'explication des comportements des acteurs, elles diffèrent sur de nombreux points comme la définition de l'institutionnalisation,

[38] La littérature aborde également une approche néo-institutionnaliste discursive et d'autres approches similaires liées aux idées et aux discours. Nous renvoyons aux travaux de Schmidt (2008, 2010) pour de plus amples détails. D'autres typologies existent également, comme celle distinguant le néo-institutionnalisme de l'action rationnelle des néo-institutionnalismes social-constructiviste et de médiation de conflits, sur la base d'orientation théorique plutôt que disciplinaire (Di Maggio, 1998).

les interactions entre acteurs et institutions, le rôle individuel des acteurs ou encore les processus de reproduction et de changement institutionnel.

Le néo-institutionnalisme historique considère que les institutions structurent et contraignent les préférences des individus. Ce courant voit la relation entre institutions et individus de manière relativement large et fournit deux types d'explications, selon Hall et Taylor. D'une part, l'approche du calcul conçoit que les individus agissent de manière instrumentale pour maximiser l'atteinte de leurs objectifs. Des institutions sont ainsi créées afin d'encadrer les comportements des acteurs et de leur fournir des informations quant aux comportements des autres. Dans ce cadre, une institution se maintient si elle permet aux individus de résoudre le dilemme de la négociation[39].

D'autre part, l'approche culturelle considère que les individus agissent selon leurs préférences mais que ces dernières sont liées à leur vision du monde. Ils cherchent non pas à maximiser leurs bénéfices mais à les optimiser. Les institutions sont dès lors principalement un cadre moral ou cognitif pour leurs actions. L'existence de celles-ci résulte de leur impossibilité à faire l'objet de choix individuels et est ainsi souvent tenue pour acquis. Outre cette conception des institutions, l'approche historique met l'accent sur les asymétries de pouvoir au sein des institutions. Les institutions sont de ce fait conçues comme des lieux où certains gagnent tandis que d'autres perdent. Un autre élément majeur est l'emphase de ce courant sur les processus historiques et de dépendance au sentier.

Finalement, l'éclectisme du néo-institutionnalisme historique le conduit également à s'intéresser à d'autres facteurs comme les idées et modes de pensée sous-jacents aux politiques publiques (Hall & Taylor, 1996). Il est également utile de noter que l'institutionnalisme historique est principalement intéressé par des cas particuliers, des évènements relativement rares ou importants, au contraire de l'institutionnalisme du choix rationnel dont les objectifs majeurs sont la théorisation et la généralisation des résultats d'une étude (Steinmo, 2008).

Pour sa part, le néo-institutionnalisme du choix rationnel considère que les acteurs cherchent à maximiser leur utilité au sein des institutions. Dans cette vision, les préférences sont souvent données *a priori* et non formées au sein des institutions. Ces dernières sont ainsi créées par les individus, notamment pour réduire leurs coûts de transaction. Par ailleurs, les auteurs de l'institutionnalisme du choix rationnel considèrent la politique comme une succession de dilemmes de l'action collective au sein desquels les institutions permettent de stabiliser les comportements des acteurs. Cette approche met également l'accent sur le fait que le comportement des acteurs est guidé presque exclusivement par des intérêts stratégiques et non par le contexte historique ou cognitif. Ces intérêts sont en outre influencés par le comportement attendu des autres acteurs.

[39] Ce dilemme reflète la tension entre la poursuite d'un bien collectif et la protection de ses propres intérêts.

Selon ce courant, la naissance des institutions trouve son origine dans les fonctions qu'elles réalisent et dans leur valeur auprès des acteurs. Aussi, ces institutions sont créées par les acteurs dans la mesure où ces derniers y trouvent un intérêt stratégique. Elles se maintiennent du fait qu'elles continuent de fournir auxdits acteurs des bénéfices relatifs à leurs intérêts (Hall & Taylor, 1996; Koelble, 1995).

La troisième grande école identifiée par Hall et Taylor est celle du néo-institutionnalisme sociologique[40]. Ce dernier, issu de la sociologie et de la théorie des organisations, focalise son attention sur des éléments culturels des institutions. Ainsi, il considère que l'émergence, le maintien et le déclin d'une institution répondent non pas à des impératifs de rationalité de la part des acteurs, mais plutôt à des questionnements culturels. La définition des institutions est plus large que celles des deux précédentes écoles et inclut à la fois les règles, procédures et normes, mais également des aspects symboliques et des cadres moraux et cognitifs (Hall & Taylor, 1996). Par ailleurs, la relation entre institution et individu est caractérisée par les dimensions régulatrices, normatives et cognitives des institutions. La dimension régulatrice est liée au caractère contraignant des règles institutionnelles dont le non-respect est sanctionné. Elle est très présente dans l'école du choix rationnel, et parfois dans le néo-institutionnalisme historique. La dimension normative s'attache pour sa part aux obligations intériorisées par les acteurs et prescrivant les comportements désirables, tandis que la dimension cognitive s'intéresse aux symboles, mots, gestes orientant le sens attribué par les acteurs à certains objets et activités (Scott, 1995). En outre, le courant sociologique apporte un éclairage particulier sur la création d'institutions. En effet, de nouvelles pratiques institutionnelles prennent forme selon eux parce qu'elles renforcent la légitimité d'un ensemble d'individus ou d'une organisation par rapport à un environnement culturel plus large. Il ne s'agit pas, dès lors, de considérer, à l'instar du courant rationnel, que les institutions servent les finalités des acteurs les fondant (Hall & Taylor, 1996).

Chacune de ces approches mobilise des conceptions spécifiques de la réalité sociale, des manières de l'étudier, ainsi que d'un éventail propre de définitions, notamment celle de la notion d'institution[41]. Au sein de notre étude, nous proposons une approche théorique joignant différents aspects des institutionnalismes historiques et sociologiques, notamment en lien avec ce que Hall et Taylor (1996) qualifient d'approche culturelle au sein du néo-institutionnalisme historique. En ce sens, nous postulons qu'une institution inclut un ensemble de règles, peu importe qu'elles soient formelles ou non, de conventions et de traditions et autres cadres cognitifs et moraux, qui structurent et légitiment tant la participation à un processus que le comportement des participants (Koelble, 1995; Steinmo, 2008).

[40] Certains auteurs parlent également de néo-institutionnalisme culturaliste (Djelic & Quack, 2008).

[41] Un état des lieux approfondi et récent synthétise les différents enjeux majeurs des trois courants au sein de la thèse de Beuselinck (2008).

Les raisons de ce choix sont multiples. Tout d'abord, cela nous permet de proposer une conception relativement large de l'institution qui nous permet d'étudier tant les aspects structurels et normatifs d'une institution que ses cadres moraux et cognitifs. En ce sens, une telle approche permet de rendre compte de l'enchevêtrement et de la sédimentation historique des structures et de l'évolution des cadres cognitifs au sein d'un système politico-administratif[42]. Une deuxième raison est basée sur la définition des préférences des acteurs : si l'approche par le choix rationnel les considère le plus souvent comme exogènes aux institutions et préalablement définies, les deux autres approches ont une conception endogène des préférences, en lien avec les cadres normatifs et cognitifs (Di Maggio, 1998; Peters, 1999). Cela ne signifie cependant pas, comme nous le développons ci-dessous, que les acteurs sont entièrement déterminés par les institutions ; au contraire, celles-ci, certes, les contraignent, mais leur offrent également des opportunités, notamment en termes de formation et de changement institutionnel (Djelic, 2010).

En ce sens, tout en reconnaissant l'importance des acteurs, individuels ou collectifs, notre approche souhaite les replacer dans la complexité contextuelle et temporelle dans laquelle ces derniers évoluent. Notre exclusion *ex ante* des préceptes et fondements épistémologiques du néo-institutionnalisme du choix rationnel ne doit cependant pas être compris comme un rejet de cette approche mais plutôt comme une volonté de mettre en avant, dans notre étude, les aspects longitudinaux de l'analyse institutionnelle sur les plans structurels et cognitifs, plutôt que les jeux d'acteurs[43]. Cette combinaison de deux approches s'inscrit par ailleurs dans une tendance générale d'échange et d'emprunt, initiée il y a plus de quinze ans, comme l'indiquait Thelen.

> *The walls dividing the three perspectives have also been eroded by "border crossers" who have resisted the tendencies toward cordoning these schools off from each other and who borrow liberally (and often fruitfully) where they can, in order to answer specific empirical questions* (Thelen, 1999, p. 370).

Sur le plan analytique, l'approche historique permet d'intégrer la notion de temporalité longue à une analyse des institutions, concevant chaque évènement politique ou administratif au sein d'un propre contexte historique. Cela permet également de temporaliser l'évolution des cadres cognitifs et des normes liés à ces institutions, intégrant les aspects relatifs à la légitimité de celles-ci et à leur adéquation vis-à-vis de leur environnement institutionnel (Hall & Taylor, 1996). Cela nous autorise à nous concentrer sur l'évolution des fonctions de ces institutions au fil du temps (Thelen, 2002). De plus, cette approche longitudinale permet de tenir compte des phénomènes d'apprentissage des acteurs au fil du temps et du fait que leurs comportements sont intrinsèquement liés au contexte historique auquel ils appartiennent. Les évènements passés

[42] Soulignons que la littérature semble indiquer une convergence croissante des définitions de l'institution pour intégrer à la fois les aspects formels et informels des institutions, à l'instar de notre approche (Djelic, 2010).

[43] Néanmoins, si l'emphase est placée sur les aspects structurels et cognitifs, les acteurs ne sont pas exclus de notre réflexion ; au contraire, ils en font partie intégrante.

structurent les attentes des acteurs face aux évènements futurs (Steinmo, 2008). Cet aspect spécifique renvoie à la notion de dépendance au sentier que nous abordons dans la section suivante. Cette dernière définit plus en avant les différents outils et cadres d'analyse fournis par la combinaison de ces deux approches en matière d'institutionnalisation au regard de la définition de cette dernière et des processus de formation et de changement institutionnel.

## 2. L'institutionnalisation au travers des institutionnalismes historiques et sociologiques

Au départ de ces deux courants institutionnalistes, nous souhaitons mettre en évidence les différentes caractéristiques de ce que nous entendons par institutionnalisation, au départ des références des néo-institutionnalismes historiques et sociologiques. Trois aspects sont successivement abordés : la conception de l'institutionnalisation, la formation institutionnelle et le changement institutionnel. Si le premier aspect est définitionnel, les deux suivants ont également pour vocation d'offrir des outils et des grilles de lecture des évolutions institutionnelles que nous souhaitons étudier.

### *A. La conception de l'institutionnalisation*

La notion d'institutionnalisation, bien que centrale en science politique, ne semble pas avoir fait l'objet d'une analyse systématique (Blondel, 2006). Néanmoins, la littérature aborde ce concept sous différents angles[44] sans pour autant qu'il n'y ait d'accord sur le terme.

Les travaux de Scott (1987) illustrent dès la fin des années 1990 la diversité des approches sociologiques de l'institutionnalisation. Il identifie ainsi deux formulations de cette dernière : l'institutionnalisation comme processus d'infusion de valeurs à une structure et l'institutionnalisation comme un processus de création d'une réalité[45]. La première approche est celle portée par Selznick. Elle considère l'institutionnalisation comme un processus par lequel des valeurs sont infusées au sein de structures organisationnelles, au-delà des aspects techniques. Cette diffusion de valeurs favorise la persistance et la stabilité de la structure au fil du temps. En ce sens,

[44] La plupart de ces travaux, qu'ils soient théoriques ou empiriques, sont fondés sur l'institutionnalisme sociologique et sur la sociologie des organisations (Currie, Lockett, & Suhomlinova, 2009; Di Maggio & Powell, 1983; Dillard, Rigsby, & Goodman, 2004; Dinerstein, 2007; Eisenstadt, 1964; Greenwood, Suddaby, & Hinings, 2002; Joo & Halx, 2011; McCarthy, 2012; Popp Berman, 2008; Schout & Pereyra, 2011; Scott, 1995). Certains s'inspirent de l'institutionnalisme historique (Itçaina, Roger, & Smith, 2012; Natali & Pochet, 2009; Prat, 2012; Prontera, 2010) alors que d'autres s'inspirent d'approches aux horizons variés (Kull, 2009; Leonard, 2009; Lindquist, 2006; Thune & Gulbrandsen, 2011). Quelques travaux ne mentionnent par ailleurs le terme institutionnalisation dans leur titre uniquement (Griessler, 2012) ou une seule fois dans le texte sans réellement en donner une définition robuste (Corcoran, 2011).

[45] Il identifie en réalité quatre courants de la sociologie institutionnelle, dont deux approches ne traitent pas d'institutionnalisation mais d'institutions déjà existantes, notamment au travers des travaux de Di Maggio et Powell (1983).

l'institutionnalisation est un processus prenant place au sein d'une organisation dans le temps. Cette approche reste cependant centrée sur la description d'un processus d'institutionnalisation plutôt que sur son explication.

Dépassant la description, la deuxième approche de l'institutionnalisation, celle relative à la création d'une réalité, s'inspire notamment des travaux de Berger et Luckman, qui définissent l'institutionnalisation comme le processus par lequel des actions deviennent répétées et se voient attribuées des significations similaires à la fois par les acteurs les réalisant et par les acteurs extérieurs. Ces réflexions inspirent à la fois les travaux de Zucker (1977) et de Meyer et Rowan (1977). Chez Zucker, un élément intéressant est le fait que l'institutionnalisation est considérée à la fois comme un processus et comme la propriété d'une pratique, d'un acte ou d'une organisation[46]. De plus, ces différents auteurs, à l'instar de Berger et Luckmann (1991), quelques années plus tard, voient l'institutionnalisation comme un processus social au travers duquel des acteurs viennent à créer des classifications d'acteurs et d'actions et à partager une définition commune d'une réalité perçue comme légitime. Selon cette approche, l'historicité d'une institution et les mécanismes de contrôle qu'elle met en place sont des éléments clés du processus d'institutionnalisation et de sa durabilité.

Dans une volonté de lier ces aspects sociologiques à l'insertion d'instruments comme la prospective au sein de l'action publique, il est intéressant de mentionner également une autre définition de l'institutionnalisation en tant que processus, proposée par Bezès.

> Les réformes institutionnelles (la mise en place d'instruments du management public ou des mesures de réorganisation) sont des processus d'intégration de normes institutionnelles au sein de l'institution pour lui donner plus de stabilité de ressources et de légitimité et afin de la rendre isomorphe à son environnement. Ces normes sont présentes dans la société et fonctionnent comme des mythes de rationalité parce que ce sont des prescriptions impersonnelles qui font correspondre à des fins sociales légitimées des schémas de conduite pour les atteindre (normes d'organisation, de production, de comptabilité, etc.) (Bezes, 2000, p. 310).

Cette étude met en avant différents éléments propres aux institutions vues par l'institutionnalisme sociologique, comme les notions de légitimité et d'isomorphisme institutionnel (*cf. infra*).

Au sein de notre étude, nous considérons également l'institutionnalisation comme un processus et non comme une propriété. Néanmoins, nous nous écartons partiellement de ces

[46] L'institutionnalisation en tant que propriété voit dès lors l'objet institutionnalisé perçu à la fois de manière objective (potentiellement reproductible par d'autres acteurs sans en changer la compréhension commune) et extérieure (conçu comme appartenant au monde extérieur, en quelque sorte réifié).

travaux de Zucker, dans la mesure où ils ne laissent qu'une faible place au rôle joué par les acteurs. Nous considérons que ces derniers ne sont pas entièrement déterminés par les institutions qui les entourent. Celles-ci sont en effet perçues comme des entités ambigües dont les significations peuvent varier selon les contextes. En ce sens, malgré les contraintes réglementaires, normatives ou cognitives imposées par une institution aux acteurs, ces derniers sont à même d'interpréter et d'utiliser les institutions à leurs propres fins, par l'adaptation de leurs frontières ou l'adoption de comportements « déviants » vis-à-vis de ceux considérés comme légitimes. Comme nous le verrons dans les sous-sections suivantes, des réponses à ces questions peuvent être fournies par une approche néo-institutionnaliste historique. Cette dernière nous permet également d'inscrire l'institutionnalisation dans une temporalité plus longue, faisant ainsi écho aux propos de Schneiberg et Clemens.

> *Whereas studies of diffusion typically examine the effect of a single institution (e.g., an international convention) on the adoption of practices by multiple entities (in this case, nation-states), research on the construction of institutions is more likely to proceed via historical case studies and to address the role of multiple actors in the construction of a single institution, notably the roles of professionals and organizational entrepreneurs in the creation of interorganizational fields* (Schneiberg & Clemens, 2006, p. 217).

Cette conception de l'institutionnalisation comme un processus implique que les institutions ne sont pas des objets fixes et qu'elles peuvent disposer de différents degrés d'institutionnalisation (Jackson, 2010; Jepperson, 1991). Au sein de notre étude, ce constat théorique demande une attention particulière aux acteurs, à leurs intérêts et à leurs capacités, notamment en termes de formation et de changement institutionnel.

Au vu de ces différents éléments, nous identifions deux pans de la littérature nous permettant de mieux comprendre les processus d'institutionnalisation que nous souhaitons étudier. Nous abordons ainsi consécutivement les aspects relatifs à la formation institutionnelle et ceux liés au changement institutionnel.

### *B. La formation institutionnelle*

Notre conception de l'institutionnalisation comme un processus nous pousse tout d'abord à nous intéresser aux outils d'analyse offerts par les institutionnalismes historiques et sociologiques. En ce sens, la combinaison des deux approches permet d'analyser deux faces différentes du processus d'institutionnalisation, comme le souligne Nichols.

> *With respect to the creation and alteration of institutions, the difference might be summarized as one of perspective; historical institutionalism looks inward while sociological institutionalism looks outward. In other words, historical institutionalism examines factors pertinent to the institution under scrutiny-its past and the decision constraints that flow from the past-when asking how an institution came into existence. Sociological institutionalists, on the other hand, examine factors that are exogenous to the institution under scrutiny-institutions already existing in the cultural milieu act as the constraints on the creation and alteration of institutions* (Nichols, 1998, p. 487).

En ce sens, les deux sous-sections suivantes synthétisent les apports des deux courants à la formation institutionnelle. Considérant le caractère peu développé de la littérature néo-institutionnelle relativement à l'émergence d'idées nouvelles, nous nous appuyons également sur les travaux de Hall (1993) issus de l'analyse des politiques publiques.

#### 1) Les apports du néo-institutionnalisme historique

Nichols souligne l'apport du néo-institutionnalisme historique dans l'analyse du rôle des acteurs et des coalitions au sein d'un processus d'institutionnalisation donné (Nichols, 1998). En ce sens, les travaux de Thelen (2004) sur les systèmes de formation dans différentes économies politiques s'intéressent à l'origine des institutions au travers de la formation de coalitions d'acteurs socio-politiques. Ces dernières se mobilisent ensuite pour soutenir le développement de l'une ou l'autre configuration institutionnelle. Dans ce cadre, le rôle de l'État en tant qu'institution n'est pas à négliger : ce dernier structure et définit les rapports de force entre acteurs et influence dès lors la formation des coalitions. Il joue également un rôle dans la structuration du contexte politico-administratif dans lequel d'autres institutions se construisent. Parallèlement, l'institutionnalisation est vue comme une lutte constante entre les acteurs afin d'établir les règles qui leur sont favorables et qui maintiennent leur position dans les rapports de force en présence. Néanmoins, comme le rappelle Pierson (2000), les acteurs ne sont pas toujours instrumentaux et peuvent soutenir un arrangement institutionnel particulier non pas parce que ce dernier est le plus efficace, mais parce qu'il est légitime selon eux.

Un second aspect issu du néo-institutionnalisme historique permet de rendre compte de la complexité des options et des coalitions disponibles au moment de la formation institutionnelle. Il s'agit du concept de jonction critique (*critical juncture*). Les jonctions critiques peuvent être définies

comme des « *relatively short periods of time during which there is a substantially heightened probability that agents' choices will affect the outcome of interest* » (Capoccia & Kelemen, 2007, p. 348). Elles postulent dès lors que la vie d'une institution est constituée de longues périodes de stabilité interrompues par de courts moments de changement que sont les jonctions critiques[47]. Elles incarnent ces moments d'incertitude où une multitude d'alternatives institutionnelles sont possibles et durant lesquels certains acteurs prennent une initiative dans un environnement institutionnel moins contraignant qu'au cours d'une période de stabilité[48]. Ces choix mènent à suivre une direction institutionnelle particulière qui contraindra les choix futurs, engendrant une dépendance au sentier[49]. Néanmoins, il est possible qu'une jonction critique pour une institution n'en soit pas une pour une autre (Capoccia & Kelemen, 2007; Mahoney, 2000). Cela implique qu'il est nécessaire de définir de manière rigoureuse les jonctions critiques afin de déterminer ce qui et surtout ce qui n'est pas une jonction critique. Si Hogan (2006) propose qu'une jonction critique soit la conséquence d'un clivage conduisant à un changement important, rapide et global, nous préférons la définition de D. Richards et Smith (1997). Cette dernière, appliquée aux changements administratifs, implique un changement distinct (impliquant une évolution paradigmatique) et durable (en lien avec une modification permanente dans l'entité en question). Ils rejettent ainsi le caractère soudain et immédiat de la jonction critique cher à Hogan, mettant en avant les possibles difficultés de mise en œuvre dudit changement. Toutefois, il ne peut être question de jonction critique si les causes du changement, en l'occurrence le ou les évènements causant le changement paradigmatique, sont de longue durée. Afin de résoudre cette difficulté et dans l'optique d'assurer la comparabilité entre de possibles jonctions critiques, nous postulons, dans le cadre de notre étude, que la durée d'une jonction critique ne peut être supérieure à deux ans. Nous posons ce choix dans la mesure où nous considérons qu'une année est une période trop courte, au regard du temps administratif. De même, une durée de trois ou quatre nous semble trop proche de la durée d'une législature, rendant la notion de changement abrupte difficile à tenir. Notre choix est par ailleurs guidé par une volonté de transparence visant à dépasser la nature vague d'un qualificatif comme « de courte durée ».

2) Les apports du néo-institutionnalisme sociologique

Pour leur part, les travaux néo-institutionnalistes sociologiques nous offrent une grille de lecture plus fine de l'institutionnalisation. Ceux-ci considèrent également les aspects culturels liés à la mise en place d'une nouvelle pratique institutionnelle. Se basant notamment sur les travaux, mentionnés plus haut, de Berger et Luckman et de Zucker, Tolbert et Zucker (1996) proposent selon nous la réflexion la plus aboutie en matière d'institutionnalisation. Refusant la distinction

[47] La littérature utilise le terme d'équilibre ponctué pour qualifier ce modèle, qui est critiqué, par ailleurs, par d'autres théoriciens du néo-institutionnalisme historique étudiant le changement (*cf. infra*).

[48] Peters, Pierre, et King (2005) s'interrogent cependant, avec raison, sur la possible nature déterministe de l'approche par jonction critique, mettant en exergue le fait que la sélection d'une direction particulière n'est pas inéluctable.

[49] Cela n'implique cependant pas un changement, dans la mesure où le *statu quo* est un chemin possible.

binaire entre institutionnalisation et non-institutionnalisation, elles décomposent le processus d'institutionnalisation en trois phases[50] : la pré-institutionnalisation, la semi-institutionnalisation et l'institutionnalisation complète.

La phase est celle de pré-institutionnalisation, durant laquelle une innovation est adoptée par un groupe homogène d'acteurs afin de résoudre un problème récurrent. Cette innovation devient dès lors un réflexe pour ces acteurs, en réponse à une situation particulière, et de nouveaux agencements structurels sont mis en place. La diffusion de l'innovation se fait dès lors principalement par imitation. Néanmoins, ces structures et les solutions apportées font l'objet d'un faible consensus, ne sont pas théorisées et sont faiblement connues de ceux qui ne les ont pas adoptées (Tolbert & Zucker, 1996).

La semi-institutionnalisation est la deuxième phase identifiée. Il s'agit de la période – souvent temporaire – durant laquelle un consensus se développe autour de l'institution en devenir, au travers de deux mécanismes principaux. D'une part, elle est objectivée par un processus de diffusion et par la prise de conscience que d'autres entités adoptent ladite innovation. D'autre part, elle est portée par un ou plusieurs entrepreneurs qui s'attachent à la théoriser. Ce processus de théorisation passe notamment par la définition du problème à résoudre et par la justification de l'arrangement structurel y remédiant (Tolbert & Zucker, 1996). Ce processus permet ainsi de traduire des idées nouvelles dans des formats adaptés et convaincants, tout en interprétant les thématiques au regard du contexte institutionnel. Cela renforce leur légitimité auprès des acteurs[51] et facilite le processus de diffusion de ladite innovation (Greenwood et al., 2002). Au fur et à mesure de cette phase, les acteurs adoptant l'innovation sont de plus en plus hétérogènes (Tolbert & Zucker, 1996). Cette création d'une communauté d'acteurs autour d'un problème commun entraine ainsi le développement de cadres cognitifs voire des solutions communes. La professionnalisation d'une activité, son développement et sa légitimation au sein d'un champ organisationnel particulier sont également un signe d'un processus d'institutionnalisation (Di Maggio & Powell, 1983). Néanmoins, l'échec ou l'incapacité des acteurs à réaliser ce processus de théorisation rend difficile l'institutionnalisation, au sens où aucun accord n'existe sur les problèmes à solutionner, et, *de facto* sur les solutions y liées (Greenwood et al., 2002). Soulignons ici que la conception d'un processus d'institutionnalisation porté par un ou plusieurs acteurs rencontre notre volonté d'inclure ces derniers dans notre réflexion. Cela répond aussi à l'appel de Beckert (1999) pour construire des

[50] D'autres travaux proposent des typologies semblables, allant de la formation institutionnelle à la désinstitutionnalisation en passant par le développement institutionnel (Jepperson, 1991).

[51] Greenwood et al. (2002) identifient deux types de légitimation : la légitimation pragmatique, relevant de la logique de l'efficience économique, et la légitimation normative, en lien avec l'intégration de l'objet institutionnalisé au sein d'un environnement normatif particulier. Cette conception implique, par exemple, que les idées portées par certains acteurs se doivent d'être traduites pour être adéquates vis-à-vis du paradigme cognitif dominant.

ponts entre l'approche sociologique et d'autres approches institutionnelles plus liées aux intérêts et à la notion d'agence.

Finalement, l'institutionnalisation complète est le moment où l'innovation atteint un degré d'extériorité, c'est-à-dire que les acteurs la tiennent pour acquise. L'adoption de l'innovation est toujours plus hétérogène mais fait ici l'objet d'un processus de diffusion normative. Relativement au processus de diffusion, il ne faut pas non plus négliger l'importance des aspects transnationaux de ce dernier. En effet, une innovation peut être adoptée par isomorphisme normatif suite à son adoption par d'autres pays ou par des organisations internationales. Cette institutionnalisation sera d'autant plus forte que l'opposition à l'institutionnalisation sera faible (Tolbert & Zucker, 1996). Cet aspect rejoint dès lors les travaux de Thelen mentionnés ci-dessus, dans le sens où il est possible d'observer différentes coalitions luttant pour l'existence ou le contrôle de certaines institutions. En ce sens, Di Maggio (1988) indique qu'une des conséquences d'une institutionnalisation réussie est l'émergence de nouveaux acteurs. Les intérêts portés par ceux-ci, et leurs actions, peuvent conduire à désinstitutionnaliser certains aspects de l'institution qui ont permis ladite émergence.

Le rôle des acteurs entrepreneurs est appréhendé par la notion d'*institutional work* développée par Lawrence et Suddaby (2006) puis par Lawrence, Suddaby, et Leca (2009)[52]. Il s'agit d'actions téléologiques d'individus ou d'organisations dont l'objectif est de créer, de maintenir ou d'affaiblir une institution. Dans le cadre de la création d'une institution, trois ensembles d'action sont identifiés : les activités liées aux règles, celles en relation aux normes et celles visant les significations abstraites. Le premier ensemble d'activités regroupe les actions ouvertement politiques destinées à redéfinir les règles et frontières définissant l'accès aux ressources matérielles. Il s'agit notamment de la défense d'une cause (*advocacy*) par des méthodes de lobbying, de publicité ou encore d'actions en justice ; celles-ci sont souvent menées par des acteurs marginaux en recherche de légitimité. Une deuxième action est la définition au sens de construction de systèmes de règles (*defining*) ; il s'agit notamment de l'établissement de standards par des entités régulatrices comme l'État. Une troisième action passe par la réallocation des droits de propriété (*vesting*), qu'il s'agisse de monopole ou de régulation d'un marché, par exemple. Elle s'illustre communément par une négociation entre l'État et un acteur intéressé.

Un deuxième ensemble d'action vise la restructuration des systèmes de croyances, par la construction d'identités nouvelles (*constructing identities*), au travers du développement de professions, mais aussi par le changement des associations normatives (*changing normative associations*) et la construction de réseaux normatifs (*constructing normative networks*). Le changement d'associations normatives vise à redessiner les connexions entre les pratiques et les fondations morales liées à ces dernières. Il peut notamment s'agir de l'évolution des valeurs liées à une profession donnée qui,

[52] Slimane et Leca (2010) proposent une excellente synthèse en français de ce qu'ils appellent le travail institutionnel.

elle, ne varie pas. Quant à elle, la création de réseaux normatifs autour d'une pratique, par exemple, peut servir de levier à l'institutionnalisation de cette dernière.

Finalement, le troisième ensemble vise à altérer les significations institutionnelles prises pour acquises par les acteurs. Il inclut des actions de mimétisme (*mimicry*), de théorisation (*theorizing*) et d'éducation (*educating*). Le mimétisme prend place par rapport à des institutions existantes, afin de légitimer une nouvelle pratique institutionnelle en s'inspirant des pratiques existantes. Pour sa part, la théorisation renvoie aux travaux de Zucker et Tolbert et à ceux de Greenwood et Hinings tandis que l'éducation vise à développer de nouvelles compétences chez d'autres acteurs, qui sont nécessaires à soutenir une nouvelle institution.

Ces différentes activités institutionnelles sont synthétisées dans le tableau ci-dessous.

| **Activités réglementaires de création institutionnelle** | **Activités normatives de création institutionnelle[2]** | **Activités cognitives de création institutionnelle** |
|---|---|---|
| Plaidoyer | Construction de nouvelles identités | Mimétisme |
| Définition des règles | Changement des associations normatives | Théorisation |
| Réallocation des droits de propriété | Construction de réseaux normatifs | Education |

Tableau 2.1. Activités de création institutionnelle

Ces différents modes d'action permettent de mieux comprendre les différentes activités des acteurs et offrent une grille de lecture systématique de leurs rôles au sein des processus d'institutionnalisation au cours des trois phases de pré-institutionnalisation, semi-institutionnalisation et institutionnalisation complète. Ce modèle d'institutionnalisation peut dès lors être conçu comme un processus continu et itératif s'observant sur la durée, qui se base sur la légitimation d'un ensemble de règles et de traditions. Cette légitimation est produite notamment au travers des aspects de théorisation, mais aussi grâce aux résultats positifs portés par la nouvelle institution (Barley & Tolbert, 1997; Tolbert & Zucker, 1996).

De plus, il est possible d'ajouter à ce modèle des éléments relatifs à la temporalité de l'institutionnalisation comme le montrent Lawrence, Winn, et Devereaux Jennings (2001). Il est ainsi possible de distinguer deux dimensions temporelles successives d'une institutionnalisation. Ainsi, durant les deux premières phases, ils se centrent sur le rythme de diffusion de l'innovation. Ensuite, une fois la pratique largement diffusée et légitimée, l'intérêt glisse du rythme de l'institutionnalisation à sa stabilité. Cette différenciation en conjonction avec les types de mécanismes utilisés leur permet d'identifier plusieurs processus d'institutionnalisation distincts. À titre d'exemple, il est possible d'institutionnaliser une pratique à un rythme très élevé et d'obtenir une institution durable par des mécanismes d'institutionnalisation de nature systémique ne laissant pas le choix aux acteurs. *A contrario*, il est également possible que le rythme d'institutionnalisation

soit lent mais que sa stabilité soit grande en raison de mécanismes d'institutionnalisation systémiques mais laissant aux acteurs une forme d'autonomie.

Le processus de formation institutionnelle met en évidence également les interactions entre intérêts et idées. D'une part, les intérêts forment les idées : la mise en place d'une nouvelle institution, entrainant une redistribution des ressources, nécessite la construction d'un récit particulier soutenant cette institution et discréditant les autres. D'autre part, les idées créent certains intérêts, dans les situations où des acteurs n'ont pas d'intérêt particulier. Ces derniers sont dès lors inspirés de nouvelles idées, permettant de donner un nouveau regard sur leur position au sein d'un système institutionnel (Holm, 1995).

3) Les apports de l'analyse des politiques publiques

Nous considérons cependant que la littérature néo-institutionnaliste, qu'elle soit historique ou sociologique, est peu diserte relativement à l'émergence de nouvelles idées portant les institutions[53]. En ce sens, une possible solution pour appréhender cette question réside dans les travaux de Hall (1993) sur la notion de paradigme de politique publique. Celle-ci est issue de l'analyse cognitive des politiques publiques et trouve son origine dans le concept de paradigmes scientifiques de Kuhn. Le paradigme de politique publique est dès lors un système de représentation dans la conduite des politiques. Il est défini comme :

> *[…] a framework of ideas and standards that specifies not only the goals of policy and the kind of instruments that can be used to attain them, but also the very nature of the problems they are meant to be addressing. Like a Gestalt, this framework is embedded in the very terminology through which policymakers communicate about their work, and it is influential precisely because so much of it is taken for granted and unamenable to scrutiny as a whole* (Hall, 1993, p. 279).

En identifiant trois niveaux de variation des politiques publiques, Hall (1993) considère que ceux-ci peuvent prendre place par ajustement des instruments existants (changement de premier ordre), par une modification de moyens de mise en œuvre (changement de deuxième ordre) ou par une altération globale des objectifs (changement de troisième ordre). C'est dans ce dernier cas qu'il est possible d'observer l'émergence d'un nouveau paradigme contestant le paradigme de politique publique dominant et légitime. Cette opérationnalisation du concept en distinguant les principes généraux des normes d'actions et des instruments permet dès lors de mieux comprendre les évolutions possibles relatives aux croyances des décideurs publics (Surel, 2000). Cependant, nous rejoignons Capano (2003) sur le fait qu'il existe non pas un paradigme hégémonique, mais une multitude de paradigmes, dont un dominant les autres. Cet élément est concordant avec notre vision des institutions qui sont des lieux de luttes entre différentes coalitions d'acteurs. L'interaction

[53] Ce constat est également posé par Béland (2009), au regard des travaux néo-institutionnalistes historiques.

est dès lors grande entre idées et acteurs, ces derniers pouvant être instrumentaux à la propagation des premières (Béland, 2009).

D'autres approches auraient pu être utilisées en ce sens, comme celle de référentiel construite notamment par Jobert. Si ce dernier a un apport certain, nous considérons qu'il n'est pas adapté pour notre recherche pour des raisons épistémologiques et méthodologiques que Muller précise mieux que nous.

> D'un autre côté ce qui distingue le paradigme du référentiel concerne les conditions de leur invalidation : alors qu'un paradigme se verra invalidé, in fine, à travers l'épreuve de la vérification expérimentale, il n'en est évidemment pas de même pour ce qui concerne l'invalidation d'un référentiel qui reposera sur une transformation des croyances des acteurs concernés (Muller, 2000, p. 194)

Ces différents éléments relatifs à la formation institutionnelle mettent en évidence des aspects relatifs aux institutions, aux acteurs et aux idées y liées. Ainsi, au regard des institutions, nous pouvons souligner l'apport du néo-institutionnalisme historique, notamment au travers de la notion de dépendance au sentier et de celle de jonction critique. Cela implique que les choix passés réduisent et contraignent l'éventail des possibles dans le présent et le futur. Parallèlement, le néo-institutionnalisme sociologique indique l'importance des processus de diffusion et de théorisation des institutions et des pratiques institutionnelles. Au regard des acteurs impliqués dans ces processus, les deux approches offrent des clés de compréhension vis-à-vis du rôle de ces derniers, de leurs activités ainsi que de leur appartenance. Ce dernier élément fait référence aux aspects d'homogénéité ou d'hétérogénéité d'acteurs adoptant une pratique institutionnelle et ainsi favorisant, ou non, sa diffusion. Finalement, les idées et, plus généralement, les cadres cognitifs sont un aspect essentiel du processus de légitimation d'une pratique institutionnelle conduisant à son institutionnalisation.

Outre les composantes d'un processus de formation institutionnelle, la littérature met également en avant les caractéristiques d'un tel processus, qu'il s'agisse de son rythme, de son intensité, ou du degré d'institutionnalisation de l'objet considéré. Le tableau ci-après synthétise les différents outils relatifs à la formation institutionnelle.

| Néo-institutionnalisme historique | Néo-institutionnalisme sociologique | Analyse des politiques publiques |
|---|---|---|
| Analyse du rôle des acteurs et des coalitions dans les processus historiques | Analyse du rôle des acteurs et de leurs activités de création institutionnelle | Analyse de l'émergence de nouveaux paradigmes |
| Analyse des jonctions critiques | Analyse du processus d'institutionnalisation et de leur temporalité | |

Tableau 2.2. Outils d'analyse relatifs à la formation institutionnelle

### *C. Le changement institutionnel*

Parallèlement aux aspects relatifs à la formation d'une institution, l'institutionnalisation peut être également analysée au regard des travaux relatifs aux changements institutionnels[54]. Similairement, nous présentons les apports respectifs des néo-institutionnalismes historique et sociologique.

1) Les apports du néo-institutionnalisme historique

Dans un premier temps, les travaux institutionnalistes historiques se sont principalement concentrés sur la stabilité des institutions, étudiant la formation des institutions et leur changement au travers de la notion de jonction critique. Cette vision du changement institutionnel considérant l'existence d'un équilibre ponctué par des périodes de changements abruptes est contestée par un pan de la littérature. Celui-ci nuance cette vision en ajoutant d'autres processus de changement institutionnel, notamment au travers de l'étude de processus de changement incrémentaux[55]. Quatre processus-types peuvent ainsi être identifiés : il s'agit de processus de changement abrupts ou graduels menant à des résultats illustrant la continuité ou la rupture au sein d'une institution. Spécifiquement, un processus de changement abrupt peut mener au maintien d'une institution, si l'objectif de ce changement est lié à la survie de ladite institution. Similairement, un processus graduel de changement peut conduire à une discontinuité dans le rôle joué par l'institution. Il est alors question de transformation graduelle (Streeck & Thelen, 2005). Ce type de processus permet

[54] Les apports de certains travaux pouvant se retrouver dans cette section ou dans la précédente, nous reconnaissons que la distinction entre formation institutionnelle et changement institutionnel peut sembler artificielle dans certains cas, notamment quand l'institutionnalisation est considérée comme un processus. Ce choix relève principalement d'une volonté de fluidité dans notre argumentaire.

[55] Une autre distinction, similaire, est celle entre changement révolutionnaire (abrupt) et évolutionnaire (incrémental) (Campbell, 2004).

dès lors de dépasser l'opposition classique entre deux modèles de changement : l'équilibre ponctué et l'incrémentalisme[56] (van der Heijden, 2011).

| | **Continuité suite au changement** | **Discontinuité suite au changement** |
|---|---|---|
| **Processus de changement incrémental** | Reproduction par adaptation | Transformation graduelle |
| **Processus de changement abrupt** | Survie et retour de l'institution | Echec et remplacement (jonction critique) |

Tableau 2.3. Types de changement institutionnels (adapté de Streeck et Thelen (2005, p. 9))

Au sein de ces différents types de changements, nous nous intéressons aux transformations graduelles dont plusieurs expressions sont identifiées et théorisées par Streeck et Thelen (2005) : le déplacement (*displacement*), l'adjonction (*layering*), la dérive (*drift*), la conversion (*conversion*) et l'extinction (*exhaustion*). Premièrement, le déplacement institutionnel permet l'émergence de nouvelles normes institutionnelles déviantes de l'institution originelle et questionnant ces dernières. Ce type de changement prend forme notamment en raison de l'incohérence des certaines règles. Cette dernière ouvre une fenêtre d'opportunité pour d'autres règles, de la redécouverte d'anciennes normes institutionnelles oubliées ou de diffusion de normes étrangères.

Un deuxième processus est celui de l'adjonction (*layering*) au sein duquel de nouvelles règles institutionnelles, portées par certains acteurs, s'ajoutent aux règles en place et modifient l'institution et son fonctionnement. Cela peut prendre place par le développement de pratiques marginales qui remplacent au fil du temps les pratiques originelles ou par une nouvelle strate institutionnelle s'arrogeant le soutien précédemment alloué à la strate inférieure. Un processus d'adjonction peut également naitre d'un compromis entre les anciennes et nouvelles pratiques au sein d'une même institution, conduisant possiblement à la fin des anciennes pratiques à terme. Sur le plan substantiel, l'adjonction institutionnelle peut être conduite par l'inclusion de nouveaux acteurs, de nouveaux instruments, ou de l'un et l'autre (van der Heijden, 2011).

Troisièmement, la dérive est le processus par lequel une institution n'est pas modifiée alors que son environnement institutionnel évolue. Cela conduit à une inadéquation entre l'institution et ce dernier et peut mener à une érosion de celle-ci. En ce sens, à l'instar d'un processus d'adjonction, une apparente stabilité institutionnelle peut couvrir un changement plus profond lié à un processus de dérive institutionnelle. Cela peut impliquer l'incapacité de l'institution à remplir ses fonctions

[56] Deux excellents exemples d'incrémentalisme sont les processus de causes cumulatives (*cumulative causes*) et d'effets de seuil (*threshold effects*) décrits par Pierson (2004). Le premier concerne un changement extrêmement graduel, mais conduisant à une modification majeure à long-terme. C'est notamment le cas de la démographie ou des aspects culturels qui sont des aspects qui varient très lentement. Le second processus ne produit pas ou peu de changement jusqu'à atteindre un niveau critique entrainant un changement majeur.

originelles. Une telle dérive peut être non intentionnelle ou, au contraire, faire l'objet d'une volonté politique de ne pas réagir aux premiers signes du déclin institutionnel.

Un quatrième processus de changement est la conversion. Contrairement aux deux processus précédents où les institutions en place sont faiblement (voire pas) modifiées, celles-ci sont ici réorientées vers de nouvelles fonctions et de nouveaux objectifs. Cela leur permet par exemple d'être en adéquation avec les intérêts de nouveaux acteurs. La conversion peut naitre d'une contestation politique des institutions en place qui résulte de différents écarts entre les règles institutionnelles et leur mise en œuvre. Ces écarts peuvent être liés à des conséquences non désirées des institutions, à leur nature ambigüe (menant à ce que des acteurs les soutiennent pour des raisons très différentes), aux stratégies des acteurs désirant interpréter les règles à leur avantage et au temps qui passe. Dans ce dernier cas, l'évolution temporelle peut conduire à la fois à la disparition de la coalition au départ d'une institution et à celle des conditions menant à la formation institutionnelle.

Finalement, un dernier modèle de changement est l'extinction institutionnelle. Il s'agit cependant plutôt du processus menant à la fin d'une institution qu'à son changement, même s'il est graduel. Ce processus diffère de la dérive institutionnelle dans la mesure où les comportements des acteurs, intentionnellement ou non, ou les règles institutionnelles conduisent l'institution à sa disparition. Plusieurs éléments peuvent mener à ce processus comme le fonctionnement normal d'une institution qui peut saper les raisons pour lesquelles elle a été mise en place. Il peut aussi s'agir de la généralisation d'une institution menant à une impossibilité qu'elle puisse se maintenir en raison d'un manque de ressource.

Ces différents processus de changement institutionnel permettent à la fois de caractériser les évolutions d'une institution mais fournissent également des outils systématiques pour étudier les conflits au sein même des institutions. Selon Thelen (1999), c'est de ces conflits entre coalitions d'acteurs qu'émergent les normes culturelles des institutions. Ainsi, différentes idées sont portées par différents groupes d'acteurs qui les soutiennent au sein d'une institution, conduisant à des glissements des paradigmes dominants en fonction des conséquences de ces luttes internes aux institutions. À nouveau, les institutions ne sont dès lors plus considérées uniquement comme des contraintes mais comme offrant des opportunités à certains acteurs. L'analyse de ces processus idéationnels et de leur interaction avec les acteurs permet ainsi d'expliquer à la fois les raisons d'un type de processus de changement (déplacement, adjonction, etc.) plutôt qu'un autre et les facteurs expliquant la direction du changement. Béland (2007) indique à ce sujet que les raisons favorisant l'un ou l'autre type de processus sont le plus souvent liées à des éléments idéologiques et structurels, tandis que les facteurs expliquant la direction du changement sont de nature électorale ou économique.

2) Les apports du néo-institutionnalisme sociologique

À nouveau, les travaux de Lawrence et Suddaby (2006) permettent de complémenter les approches historiques vis-à-vis du rôle des acteurs. En effet, à l'instar des actions institutionnelles visant à créer une institution, ils identifient également des activités visant à la maintenir ou à la déstabiliser. Dans les deux cas, il s'agit de processus de changement institutionnel. En effet, le maintien d'une institution ne doit pas être conçu comme acquis ; il passe par des actions des acteurs la soutenant. Ces derniers doivent en effet prendre en compte l'apparition de nouveaux acteurs au sein du champ organisationnel, ou l'émergence de nouvelles tendances sociales ou technologiques. Le maintien institutionnel peut dès lors être compris comme une forme de changement institutionnel graduel, qui peut être illustré par des processus de conversion, d'adjonction ou de déplacement. Quant aux actions visant à déstabiliser d'une institution, elles impliquent elles aussi un changement graduel propre des phénomènes de dérive ou d'extinction institutionnelle.

Ainsi, deux formes de processus de maintien institutionnel peuvent être distinguées. D'une part, certaines actions visent l'adhésion des acteurs à un système de règles. Cela inclut la création de règles d'activation, facilitant ou soutenant le fonctionnement de l'institution (*enabling work*), que cela passe par la définition de nouveaux rôles pour mener à bien les routines institutionnelles ou par la réallocation de ressources. Un deuxième type d'action est liée à la mise en place de mécanismes assurant le respect des règles (*policing)*, à l'instar de services de mise en œuvre, de suivi ou d'audit des règles institutionnelles, impliquant tant des sanctions que des mesures incitatives. Le troisième type d'action est la mise en place de barrières restreignant les possibilités de changement institutionnel (*deterrence*). Ces règles peuvent limiter l'accès de nouveaux acteurs à une institution ou à un champ institutionnel, tout comme elles peuvent s'opposer à la mise en place d'une nouvelle pratique en son sein. Ces différentes activités nécessitent cependant une légitimité importante au sein de l'institution, comme c'est le cas de l'État, et sont également plus visibles que les actions cognitives.

L'autre forme de maintien institutionnel est liée à des mesures de nature cognitive prises afin de reproduire les normes et systèmes de croyances en place. Le premier type d'activités vise à fournir au public des exemples positifs et négatifs illustrant les normes sous-tendant une institution (*valourizing and demonizing*), définissant ainsi ce qui est bon et ce qui est mauvais en son sein. Un deuxième type d'activités est similaire et joue lui aussi le rôle de ressources discursives et cognitives. Il s'agit de la création de mythes autour de l'histoire de l'institution (*mythologizing*). Finalement, le dernier type d'activités s'attache quant à lui à intégrer et routiniser des normes au sein des pratiques organisationnelles quotidiennes (*embedding and routinizing*).

Comme nous le mentionnions, outre les processus de maintien, d'autres activités visent à produire un changement institutionnel : celles liées à déstabilisation d'une institution. En ce sens,

trois activités sont identifiées. La première est la déconnexion des sanctions ou récompenses des pratiques institutionnelles (*disconnecting sanctions/rewards*). Elle passe notamment par la définition ou la redéfinition d'un ensemble de concepts afin de reconfigurer les relations entre acteurs. Cela est le plus souvent possible dans un contexte de crise. Une deuxième activité a pour objectif de dissocier graduellement les pratiques institutionnelles des fondations morales de l'institution (*disassociating moral foundations*). Finalement, la dernière activité est la fragilisation des croyances (*undermining assumptions and beliefs*) (Lawrence & Suddaby, 2006). Ces différentes formes d'activités institutionnelles rendent ainsi compte de la multiplicité d'actions que peuvent mobiliser les acteurs afin de soutenir un possible changement institutionnel.

| **Activités réglementaires de maintien institutionnel** | **Activités cognitives de maintien institutionnel** | **Activités d'affaiblissement institutionnel** |
|---|---|---|
| Activation | Valorisation et diabolisation | Déconnexion des sanctions et récompenses |
| Contrôle | Création de mythes | Dissociation des fondations morales |
| Mise en place de barrières | Routinisation | Fragilisation des croyances |

Tableau 2.4. Activités de maintien et d'affaiblissement institutionnels

La combinaison des approches abruptes et graduelles du changement au sein du néo-institutionnalisme historique nous permet de mieux considérer les différentes évolutions institutionnelles à l'œuvre dans les multiples processus étudiés. En outre, un autre type de dualité est présent au sein du néo-institutionnalisme sociologique, au-delà de la nature abrupte ou graduelle du changement. Il s'agit des changements isomorphiques et non-isomorphiques.

Les premiers sont les plus répandus au sein de la littérature néo-institutionnaliste sociologique (Hoffman, 1999). Cette notion vise l'adoption de formes institutionnelles homogènes par des processus dits coercitifs, mimétiques ou normatifs. Ces trois catégories de changement organisationnel sont des idéaux-types et peuvent être combinées dans la pratique. L'isomorphisme coercitif résulte de la pression (formelles ou non) d'une ou plusieurs organisations sur une organisation afin qu'elle adopte des pratiques particulières. L'isomorphisme mimétique est l'adoption de pratiques par une organisation qui considère ces pratiques, mises en œuvre par une autre organisation, comme plus légitimes ou fructueuses. L'isomorphisme normatif trouve son origine dans la professionnalisation du champ et dans le développement de normes et standards organisationnels. Cette notion permet notamment d'étudier l'intégration ou les modifications de pratiques particulières au sein d'une institution. Ainsi, des organisations publiques pourraient par exemple adopter des pratiques prospectives d'une organisation particulière par isomorphisme (Di Maggio & Powell, 1983; Koelble, 1995).

Au contraire, un modèle de changement non-isomorphique peut être proposé au départ du modèle de Tolbert et Zucker (1996) présenté ci-avant comme l'indiquent Greenwood et al. (2002). Ainsi, un processus de changement peut être initié par des évènements exogènes, sur les plans

social, technologique ou réglementaire. Ceux-ci peuvent mener à un processus de désinstitutionnalisation conduisant lui-même à l'émergence de nouveaux acteurs, l'ascendance d'acteurs marginaux ou l'apparition d'un entrepreneur institutionnel. Ce processus est ainsi relativement proche de la notion de jonction critique définie ci-dessus. Certains acteurs introduisent une innovation comme solution technique viable à un problème identifié et lancent ainsi un processus d'institutionnalisation tel que décrit ci-dessus, comprenant des activités de théorisation et de diffusion d'une innovation. Cela conduit ainsi à ce qu'ils nomment une phase de réinstitutionnalisation ou, en cas d'échec, au déclin de ce qui a été une mode, au sens Abrahamson et Fairchild (1999)[57] (Greenwood et al., 2002).

En synthèse, deux aspects majeurs sont mis en lumière par les différents travaux relatifs au changement institutionnel développés ci-dessus : la nature du changement et son origine. La nature du changement peut être soit incrémentale ou graduelle, soit abrupte. Cela implique dès lors des mécanismes de changement différents. Ainsi, nous souhaitons retenir la notion de jonction critique, comme origine d'un changement abrupte. Cette dernière se retrouve également dans les approches sociologiques, notamment au travers d'évènements perturbateurs créant des changements au sein d'un champ organisationnel. De même, tant le néo-institutionnalisme historique que son pendant sociologique offrent des grilles de lectures face aux changements graduels, qu'ils soient isomorphiques ou non. L'origine du changement, quant à elle, est selon nous à la fois endogène et exogène. En ce sens, les deux approches et leur combinaison fournissent des grilles de lecture pertinentes pour l'analyse du changement institutionnel, mettant tantôt l'accent sur les acteurs, tantôt sur les contraintes extérieures. Sur ces bases, la section suivante s'attache à définir et opérationnaliser notre conception de l'institutionnalisation de la prospective.

| **Néo-institutionnalisme historique** | **Néo-institutionnalisme sociologique** |
|---|---|
| Analyse de la nature du changement (abrupt ou graduel) | Analyse du rôle des acteurs et de leurs activités de maintien et d'affaiblissement institutionnels |
| Analyse du type de changement (déplacement, adjonction, dérive, conversion et extinction) | Analyse des processus de changement isomorphiques (isomorphismes mimétique, normatif et coercitif) et non-isomorphiques |

Tableau 2.5. Outils d'analyse relatifs au changement institutionnel

[57] Ceux-ci définissent ces modes comme des croyances collectives transitoires disséminées par des entrepreneurs de pratiques, souvent dans les domaines de la gestion.

## 3. L'institutionnalisation de la prospective

Au sein de cette section, nous présentons d'abord différents travaux néo-institutionnalistes en lien avec la prospective avant de proposer une définition provisoire de l'institutionnalisation de cette dernière. Sur cette base, nous en identifions les différentes dimensions afin de pouvoir décrire de manière systématique les différents processus étudiés.

### *A. La prospective et les travaux néo-institutionnalistes*

Les études néo-institutionnalistes relatives à la prospective ne sont cependant pas légion tandis qu'aucune d'entre elles n'aborde la problématique de l'institutionnalisation de la prospective. Cela s'explique principalement par le constat, déjà indiqué au chapitre précédent, d'un faible nombre d'études relatives à la prospective en tant qu'objet de politiques publiques. En ce sens, l'utilisation d'un cadrage néo-institutionnaliste est d'autant plus limitée. Deux études néerlandaises s'appuient sur une combinaison des néo-institutionnalismes historique et sociologique, mobilisant des auteurs comme Scott, Di Maggio, Thelen, Streeck ou Pierson. L'une d'elles étudie le rôle des connaissances anticipatives (*anticipatory knowledge*) dans les processus de changement institutionnel, dans le cadre des politiques néerlandaises relatives au vieillissement, alors que l'autre propose un cadre d'évaluation pour la prospective publique (van der Steen, 2008; van der Steen & van Twist, 2012). Aucune d'elles ne s'intéresse donc au processus d'institutionnalisation de la pratique prospective : la première cherche à positionner les récits sur le futur comme des facteurs idéationnels de changement ; la seconde développe les liens entre le processus de prise de décision et la prospective.

Une autre étude utilisant des cadres néo-institutionnalistes est la très récente thèse doctorale de Rio (2015). Ce dernier s'intéresse au rôle joué par la prospective vis-à-vis de la construction des régions et métropoles françaises. Il mobilise ainsi les néo-institutionnalismes sociologique et discursif afin de positionner la prospective comme un énoncé d'institution. Cette notion qualifie « un discours stabilisé ayant pour but de réifier l'institution, à travers la construction et la propagation d'une certaine définition de l'institution, de sa place et de sa fonction » (Rio, 2015, p. 40). La prospective devient dès lors une ressource discursive qui soutient l'institutionnalisation des institutions politiques que sont les régions et les métropoles. Pour ce faire, elle remplit trois fonctions : la construction de l'unité institutionnelle, la définition de l'utilité de l'institution et la revendication du pilotage de l'institution. À nouveau, il n'est pas question d'étudier l'institutionnalisation de la prospective mais plutôt la manière dont cette dernière est mobilisée comme une ressource par des acteurs politico-administratifs.

Finalement, une étude finlandaise mobilise les travaux relatifs au changement institutionnel graduel afin de construire une approche alternative de construction scénaristique dans le cadre de

la protection de la vie privée. Cette dernière est ainsi définie comme une institution sociale. La différence par rapport à d'autres approches scénaristiques réside notamment dans l'emphase mise sur les acteurs, les processus historiques et sur la construction de scénarios basés sur des évènements. Ce cadre permet également selon l'auteur d'identifier les leviers au sein des processus de changement institutionnel (Minkkinen, 2015). De la même manière que pour les trois travaux ci-dessus, il n'est pas question d'institutionnalisation de la prospective.

Ainsi, si un nombre limité de travaux s'intéresse à la prospective selon une approche néo-institutionnaliste, aucun d'eux ne s'intéresse à cette dernière au regard de son institutionnalisation.

### *B. Une définition de l'institutionnalisation de la prospective*

En identifiant précédemment les éléments majeurs de l'institutionnalisation au travers des théories néo-institutionnalistes historiques et sociologiques, nous pouvons adapter ce concept à la prospective. Pour ce faire, nous proposons au sein de cette sous-section une définition tout en développant certaines dimensions descriptives d'un tel processus au sein de la sous-section suivante. La définition est la suivante :

> L'institutionnalisation de la prospective est un processus au cours duquel une ou plusieurs approches de la prospective sont adoptées, de manière formelle ou informelle, par un nombre croissant d'acteurs qui facilitent sa légitimation au sein d'un système politico-administratif.

Six éléments constitutifs de cette définition méritent d'être explicités :

- le processus ;
- une ou plusieurs approches ;
- l'aspect effectif de l'adoption ;
- le rôle des acteurs ;
- la notion de légitimation ;
- un système politico-administratif.

Premièrement, nous considérons l'institutionnalisation comme un processus, par opposition à une propriété binaire (institutionnalisée ou non), dans la lignée des travaux de Tolbert et Zucker (1996) et d'autres auteurs. Ce choix permet de construire une analyse plus fine de l'institutionnalisation de la prospective en s'intéressant à la complexité du processus en question. L'institutionnalisation n'est pas un processus linéaire mais est faite d'itérations, de phases de stagnation et d'évolutions graduelles ou abruptes au sein desquelles la temporalité des changements et leurs inscriptions dans un contexte donné sont importantes. Dans ce cadre, les outils de caractérisation des changements institutionnels offerts par la littérature néo-institutionnaliste

historique et sociologique permettent de décrire plus précisément les processus en place[58]. Le choix d'étudier les processus implique dès lors une attention toute particulière pour les évolutions contextuelles en interrelation avec l'institutionnalisation de la prospective (*cf. infra*). Ainsi, un changement dans l'environnement peut avoir des conséquences sur l'institutionnalisation ou la non-institutionnalisation de la prospective.

La variété des contextes politico-administratifs dans lesquels un tel processus est envisageable nous mène à postuler qu'il est possible qu'il n'existe pas un processus unique d'institutionnalisation mais une multiplicité qui sont fonction de l'environnement où ils prennent place (Lawrence et al., 2001). Cette diversité hypothétique nécessite dès lors la construction d'une série de dimensions permettant de décrire de manière systématique un processus d'institutionnalisation. Cet exercice est ainsi réalisé dans la sous-section suivante.

Néanmoins, la conception de l'institutionnalisation en tant que processus caractérisé par différentes dimensions engendre une difficulté relative à la mesure du degré d'institutionnalisation, qui peut potentiellement conduire à un problème de comparabilité. Afin de résoudre cette difficulté, deux outils complémentaires sont utilisés. D'une part, nous souhaitons construire de manière inductive un système de mesure qualitative du degré d'institutionnalisation sur la base de l'analyse des différentes dimensions au sein des études de cas proposées. Rappelons toutefois que ces dimensions, élaborées dans la sous-section suivante, sont essentiellement descriptives. Cela signifie qu'elles ne vont pas nécessairement permettre de mesurer des différences dans le degré d'institutionnalisation du fait que leur caractère discriminant n'est pas préalablement défini. Par exemple, l'une des dimensions est la reconnaissance de la pratique : il ne nous est pas possible de définir, préalablement, si cette dimension sera ou non discriminante. Seules les études de cas permettront de le dire. D'autre part, afin d'affiner la mesure de l'institutionnalisation, la typologie de Tolbert et Zucker (1996) est mobilisée pour identifier la phase d'institutionnalisation dans laquelle se trouve l'approche étudiée, en l'occurrence la pré-institutionnalisation, la semi-institutionnalisation ou l'institutionnalisation complète. Ces trois phases disposent de caractéristiques distinctes nous permettant de les identifier, comme la nature des acteurs adoptant la pratique, le mécanisme de diffusion, l'activité de théorisation et les différences de mise en œuvre de la pratique. La caractérisation de ces différents processus et de leur degré d'institutionnalisation doit permettre, à terme, de faciliter l'identification des facteurs d'institutionnalisation.

Deuxièmement, nous postulons que plusieurs approches de la prospective peuvent coexister au sein d'un système politico-administratif. Ce postulat émerge de notre revue de la littérature sur la notion de prospective qui identifie une multiplicité d'objectifs, de méthodes et de résultats de la prospective. Ces différentes approches peuvent dès lors être liées à des processus

[58] Il s'agit notamment, et pour rappel, des changements par jonction critique, des changements graduels comme l'adjonction ou la dérive, et des changements isomorphiques.

d'institutionnalisation propres, impliquant la nécessité d'analyser, au-delà des discours officiels, les pratiques spécifiques de prospective. Celles-ci sont déterminées sur la base des dimensions de la prospective identifiées dans le chapitre précédent (notamment aux regards des pratiques, des acteurs et des résultats produits).

Le troisième aspect d'intérêt est l'adoption effective formelle ou informelle des pratiques. Par adoption formelle, nous entendons la décision intentionnelle du pouvoir politique de mettre en place des pratiques de prospective. Cet aspect est intrinsèquement lié au précédent par l'accent qu'il met sur l'analyse des pratiques. Au sein de notre étude, nous nous intéressons à toutes les pratiques prospectives telles que décrites dans le chapitre précédent, indépendamment du fait qu'elles soient labellisées ou non « prospective » par les pouvoirs publics. En corollaire, nous n'étudions pas les pratiques rhétoriquement définies par les autorités publiques comme prospectives alors qu'elles ne rencontrent pas les critères préalablement définis.

Un quatrième aspect est relatif aux acteurs adoptant la pratique prospective et en facilitant la légitimation. Ceux-ci peuvent être des acteurs individuels ou des entités collectives, notamment des organisations publiques. De plus, les caractéristiques de ces acteurs évoluent au fil du processus d'institutionnalisation rendant celles-ci de plus en plus hétérogènes. À titre d'exemple, il est possible de considérer qu'en début de processus, les acteurs soient issus d'un ensemble de disciplines proches comme les sciences sociales ou d'une organisation spécifique, tandis que la multiplicité des disciplines et des appartenances organisationnelles peut être un signe de semi-institutionnalisation voire d'institutionnalisation complète.

Cinquièmement, le processus de légitimation porté par les acteurs conduit à une plus grande légitimité de la pratique prospective dans un système politico-administratif donné. Il s'agit notamment des activités de théorisation et de diffusion mentionnées par Tolbert et Zucker (1996) et des activités visant à créer ou maintenir une institution telles que mentionnées par Lawrence et Suddaby (2006). Pour rappel, ces dernières comprennent notamment la fixation de règles fonctionnelles et organisationnelles, de normes et de référents cognitifs.

Finalement, nous nous intéressons à l'institutionnalisation de la prospective au sein d'un système politico-administratif spécifique. Cela a deux conséquences. D'abord, nous nous concentrons uniquement sur la prospective en lien avec l'action publique, plutôt que de nous centrer sur l'ensemble des pratiques prospectives dans un environnement donné comme les entreprises privées[59]. Ensuite, la notion de système politico-administratif permet de délimiter territorialement notre champ d'analyse. Elle englobe, dans notre étude, les structures formelles et

[59] Soulignons toutefois que de tels développements dans le secteur privé sont intégrés dans notre réflexion de manière périphérique, dans le sens où certaines pratiques publiques peuvent trouver leurs origines au sein du secteur privé. Notre point d'intérêt reste ainsi la prospective en tant qu'instrument de l'action publique.

informelles politico-administratives, les acteurs considérés comme légitimes et les cadres cognitifs tenus pour acquis présents au sein d'un système politico-administratif spécifique. Ces éléments contextuels sont en interrelation constante avec les processus d'institutionnalisation de la prospective ; leur analyse est dès lors nécessaire pour mieux comprendre les raisons pour lesquelles la prospective s'institutionnalise ou ne s'institutionnalise pas. La littérature offre en ce sens de nombreux éléments nous permettant à la fois de prendre en compte les aspects structurels et cognitifs d'un système politico-administratif.

Afin de pouvoir produire une analyse systématique et dans une optique comparative, nous souhaitons combiner deux cadres analytiques issus de la littérature et adaptés à nos besoins : le régime politico-administratif et le régime de connaissance. D'une part, les variations entre différents systèmes politico-administratifs peuvent être capturées par leur régime politico-administratif. Ce dernier permet de décrire la nature des relations entre l'État et la société, le système politique, le système administratif et les relations politico-administratives (Pollitt & Bouckaert, 2011; van den Berg, 2011)[60]. La nature des relations entre l'État et la société peuvent être catégorisées de multiples manières. Deux d'entre elles sont la distinction entre *Rechtsstaat* ou *Public Interest*[61] et celle entre pluralisme, corporatisme et étatisme[62]. Le système politique peut être décrit par son degré de décentralisation et par son mode de scrutin électoral conduisant à des gouvernements de natures différentes. En termes de décentralisation, nous distinguons les pays unitaires, décentralisés et fédéraux. Ceux-ci peuvent connaitre un mode de scrutin proportionnel ou majoritaire, influençant entre autres le nombre de partis politiques présents dans un gouvernement. Le système administratif peut être caractérisé par le degré de centralisation administrative, le degré de fragmentation administrative (illustré par la création d'agences de mise en œuvre ou de régulation en dehors des départements) ainsi que par les principes majeurs guidant la gestion des ressources humaines du secteur public. Finalement, les relations politico-administratives peuvent être relatives

[60] Sur le plan méthodologique, en anticipant sur le chapitre suivant, ces différentes études se sont intéressées à différents pays européens, dont la Belgique, la France, le Royaume-Uni, les Pays-Bas ou l'Allemagne, nous évitant dès lors une lourde collecte de données. Par ailleurs, d'autres travaux mentionnent des classifications complémentaires, comme le type d'État-Providence et leurs valeurs qu'il porte (Delvaux & Mangez, 2008).

[61] Pollitt et Bouckaert (2011, p. 62) argumentent que, dans une perspective de *Rechstaat*, « *the state is a central integrating force within society, and its focal concerns are with the preparation, promulgation, and enforcement of laws. It follows from this that most senior civil servants will be trained in the law and, indeed, that a large and separate body of specifically administrative law will have been created* ». Au sujet du *Public* Interest, ils ajoutent : « *By contrast, the 'public interest' model accords the state a less extensive or dominant role within society (indeed, use of the phrase 'the state' is rare within originally 'Anglo-Saxon' states such as Australia, New Zealand, and the UK). 'Government' (rather than 'the state') is regarded as something of a necessary evil, whose powers are to be no more than are absolutely necessary, and whose ministers and officials must constantly be held to public account by elected parliaments and through other means* ».

[62] Voyez notamment Scharpf (1997, pp. 201-204) pour une explicitation de ces catégories. Pour leur part, Campbell et Pedersen (2011) utilisent le concept de libéralisme plutôt que celui de pluralisme pour caractériser les relations entre l'État et la société, notamment aux États-Unis ou au Royaume-Uni.

au degré de politisation de l'administration et aux liens entre les hauts fonctionnaires et les hommes politiques, principalement les ministres en charge de l'administration (van den Berg, 2011).

D'autre part, nous souhaitons également, parallèlement à la notion de régime politico-administratif, étudier les régimes de connaissance, tels que développés par Campbell et Pedersen (2011). Ceux-ci sont des « *sets of actors, organizations, and institutions that produce and disseminate policy ideas that affect how policy-making and production regimes are organized and operate in the first place* » (Campbell & Pedersen, 2011, p. 167). Ils sont donc essentiellement de nature processuelle et ne sont pas concernés par le contenu de la connaissance produite. En ce sens, nous y adjoignons le concept d'épistémologies civiques de Jasanoff (2005) qui permet de mieux saisir quelles sont les connaissances qui sont considérées comme légitimes au sein d'un système politico-administratif donné. Elle le définit de la manière suivante :

> *There are in any functioning society shared understandings about what credible claims should look like and how they ought to be articulated, represented, and defended—and these understandings vary across well-defined cultural domains such as nation-states. Public reasoning, then, achieves its standing by meeting entrenched cultural expectations about how knowledge should be made authoritative. Science, no less than politics, must conform to these established ways of public knowing in order to gain broad-based support – especially when science helps underwrite significant collective choices* (Jasanoff, 2005, p. 249).

La combinaison de ces deux notions peut selon nous être assimilée à un paradigme au sens entendu par Hall (1993). Il s'agit en effet d'un ensemble cohérent d'idées et de standards tenus pour acquis par les décideurs politiques et qui définit les objectifs en termes de production de connaissances ainsi que les instruments nécessaires à la réalisation de ces objectifs. Dans le cadre de notre étude, un paradigme particulier pourrait faciliter ou limiter l'institutionnalisation de la prospective[63]. Nous opérationnalisons notre concept de régime de connaissance en différentes dimensions[64].

Un premier aspect décrit les arrangements structurels relatifs à la production de connaissances. Cela concerne d'une part les organisations productrices de connaissances, leur nature (publique ou privée), leur financement et leur taille. Il peut ainsi s'agir de centre de recherche académique, de groupes de pression, de centres d'études des partis politiques ou d'agences publiques de recherche. Cela implique d'autre part un intérêt pour la nature du processus de production de connaissances, qui peut être compétitif ou consensuel, partisan ou non,

[63] Dans ce contexte, nous nous devons de souligner qu'un régime de connaissance, au sein d'un système politico-administratif, n'est pas nécessairement stable sur une longue période. Ces tendances peuvent être liées à une politisation des structures de production de connaissance ou à l'émergence de nouvelles formes légitimes de connaissance.

[64] À nouveau, ces différentes dimensions font l'objet d'études au sein de la littérature sur lesquelles nous nous appuyons, évitant ainsi une importante collecte de données, bien que certains aspects culturels sont collectés par le biais des entretiens (*cf.* chapitre 3).

technocratique, comme l'indiquent les travaux de Campbell et Pedersen (2011). Jasanoff (2005) insiste quant à elle au degré de transparence des organes de production de connaissances, qui varient selon les pays.

Un deuxième aspect est lié à la confiance de la société envers les connaissances produites. Aussi, la société peut être de nature confiante ou non, tandis que la base de cette confiance peut se trouver dans différents mécanismes de responsabilisation. Jasanoff (2005) indique ainsi que les actions en justice sont les outils les plus fréquents pour responsabiliser les producteurs de mécanismes aux États-Unis. Au contraire, l'Allemagne ou le Royaume-Uni ont une plus grande culture de l'expertise et les mécanismes de responsabilisation reposent plutôt sur les aspects liés respectivement à l'affiliation institutionnelle et aux individus.

Troisièmement, les connaissances produites dans un régime de connaissance spécifique disposent de leur propre légitimité au regard des pratiques les produisant. Par exemple, les experts américains, dans un climat pluraliste et contestataire des connaissances produites, auront une plus grande tendance à conduire des expérimentations sociotechniques de grande ampleur, au contraire des Européens où le climat de confiance par rapport à la science est plus élevé. En ce sens, les outils les plus légitimes de productions de connaissances peuvent être les travaux empiriques (comme au Royaume-Uni) ou la rationalité de l'expert (comme en Allemagne) (Jasanoff, 2005).

Outre les mécanismes de responsabilisation des producteurs et la légitimité des processus de production, un quatrième aspect est relatif à la légitimité du contenu des connaissances produites. Celles-ci peuvent être objectivées, par exemple, par leur quantification, par la consultation d'experts ou par un processus de négociation des choix posés. Un cinquième et dernier aspect vise la légitimité de l'expertise des acteurs individuels, qui peut passer par leurs compétences professionnelles, par leur expérience ou par leurs formations. Ces trois derniers éléments (la légitimité des processus de production, de connaissances produites et des experts) peuvent être spécifiquement adaptés aux études du futur et à la production de connaissances sur le futur.

Ces différents éléments nous permettent dès lors de mieux qualifier le système politico-administratif dans lequel des processus d'institutionnalisation de la prospective sont en cours. Ils sont synthétisés dans le tableau ci-après.

| **Régime politico-administratif** | **Régime de connaissance** |
|---|---|
| Nature des relations État-Société | Arrangements structurels |
| Système politique | Confiance de la société |
| Système administratif | Pratiques légitimes |
| Relations politico-administratives | Mode d'objectivation |
| | Acteurs légitimes |

Tableau 2.6. Dimensions d'un système politico-administratif

### *C. Les dimensions de l'institutionnalisation de la prospective*

Sur la base de notre définition de l'institutionnalisation de la prospective et afin de mieux saisir les processus y liés, nous proposons une série de dimensions permettant de décrire un processus d'institutionnalisation. Celles-ci sont identifiées de manière à la fois déductive et inductive. D'une part, nous nous inspirons librement des aspects de l'institutionnalisation tels que présentés dans les théories néo-institutionnalistes historiques et sociologiques ainsi que de la littérature sur la prospective (voyez notamment : Grim, 2009; Riedy, 2009; Rijkens-Klomp, 2012; Rohrbeck, 2010; Slaughter, 1996; Slaughter & Garrett, 1995; van der Steen & van Twist, 2013). Certaines idées proviennent également de travaux sur l'institutionnalisation de pratiques spécifiques liées aux politiques publiques, comme l'évaluation et l'audit (Fyalkowski & Aubin, 2013; van Gils, 2012; Varone & Jacob, 2004). D'autre part, les différentes dimensions ont fait l'objet d'un processus inductif et itératif vis-à-vis de nos différentes études de cas, présentées dans les chapitres 4, 5 et 6. Ces dimensions sont synthétisées ci-dessous avant d'être explicitées.

<table>
<tr><td rowspan="8">Dimensions structurelles</td><td colspan="3">Ampleur et contenu de la pratique (1)</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Aspects inter-organisationnels (2)</td><td colspan="2">Organisations publiques en charge de prospective (2.1)</td></tr>
<tr><td colspan="2">Position au sein du système politico-administratif (2.2)</td></tr>
<tr><td rowspan="4">Aspects intra-organisationnels (3)</td><td colspan="2">Place de la prospective (3.1)</td></tr>
<tr><td rowspan="3">GRH (3.2)</td><td>Personnel en charge (3.2.1)</td></tr>
<tr><td>Recrutement (3.2)</td></tr>
<tr><td>Formation (3.2.3)</td></tr>
<tr><td colspan="2">Gestion financière (3.3)</td></tr>
<tr><td colspan="3">Intégration au cycle de politique publique (4)</td></tr>
<tr><td rowspan="5">Dimensions cognitives</td><td colspan="3">Reconnaissance de la pratique (5)</td></tr>
<tr><td colspan="3">Existence d'une communauté épistémique (6)</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Objectivation (7)</td><td colspan="2">Théorisation (7.1)</td></tr>
<tr><td colspan="2">Durée de vie (7.2)</td></tr>
<tr><td colspan="2">Rapport aux autres pratiques (7.3)</td></tr>
</table>

Tableau 2.7. Dimensions de l'institutionnalisation de la prospective

Les dimensions structurelles incluent l'ensemble des dispositifs formels ou informels relatifs à l'adoption d'une pratique prospective au sein de l'action publique. Les dimensions cognitives permettent de dépasser l'aspect organisationnel pour étudier les aspects relatifs à la légitimité des pratiques prospectives et à leur intégration au sein d'un environnement culturel particulier. Ces dimensions sont intrinsèquement liées les unes aux autres et s'influencent mutuellement. De manière préalable, nous souhaitons également rappeler qu'elles sont de nature essentiellement descriptive. Comme nous le mentionnions plus haut, elle ne vise pas, dans un premier temps, à mesurer le degré d'institutionnalisation, mais à favoriser une analyse systématique et comparative des processus. Ce n'est que dans un second temps que le degré d'institutionnalisation sera mesuré, au travers d'un système de mesure qualitative et d'une

qualification du processus dans laquelle une approche (pré-institutionnalisation, semi-institutionnalisation, institutionnalisation complète).

Quatre dimensions structurelles sont identifiées : l'ampleur et le contenu de la pratique, les aspects inter-organisationnels, les aspects intra-organisationnels et l'intégration de la pratique prospective au sein du cycle de l'action publique.

La première dimension est relative à l'ampleur et au contenu de la pratique de prospective. Il s'agit d'identifier, dans un système politico-administratif donné ou au sein d'un secteur de politique publique particulier, le nombre de travaux de prospective réalisés et les sujets étudiés. Néanmoins, cette dimension ne se limite pas à un simple comptage des exercices mais doit comprendre une analyse approfondie de ces derniers. Dans ce cadre, cette analyse doit permettre l'identification d'une ou plusieurs approches de la prospective dans un système politico-administratif donné ou dans un secteur de politique publique donné.

La deuxième dimension se situe au niveau inter-organisationnel. Il est ici question de décrire l'ensemble des organisations en charge de prospective pour l'action publique et leur position au sein de leur contexte politico-administratif. Il peut s'agir, par exemple, d'un ministère, d'une agence publique, d'un consultant commissionné par les pouvoirs publics ou d'un centre de recherche universitaire. La production prospective au sein de l'action publique est également replacée dans un cadre plus large au sein duquel il est tenu compte tant de l'offre de travaux de prospective que de la demande vis-à-vis de ceux-ci. Cette dimension permet de capturer l'évolution des relations entre ces différentes organisations de leur naissance à leur possible extinction.

La troisième dimension est relative au niveau intra-organisationnel. En ce sens, chacune des entités identifiées dans la dimension précédente est analysée au regard de trois aspects interdépendants : la place de la prospective au sein de l'organisation, la gestion des ressources humaines et les ressources financières. Relativement à la place de l'organisation, la prospective peut disposer d'un rôle central au sein d'une entité ou n'être qu'une pratique secondaire, non-prioritaire voire marginale. Cette position est notamment étudiée vis-à-vis d'autres pratiques permettant de remplir les missions d'une organisation spécifique. Cela peut être formellement précisé dans les missions ou le mandat d'une organisation. Si ce n'est pas le cas, les deux autres aspects permettent de mieux comprendre la place de la prospective au sein d'une organisation (et son évolution). Il s'agit d'une part de la gestion des ressources humaines, au regard des procédures d'engagement et de formation et de la taille des équipes en charge de prospective. D'autre part, les modes de financement de la prospective sont également étudiés au travers des ressources financières dont elle dispose.

La quatrième dimension relève de l'intégration de la prospective au sein du cycle de politique publique. En ce sens, il est question de savoir dans quelle mesure les travaux de prospective sont formellement utilisés par les décideurs. Pour ce faire, nous nous intéressons à a des éléments comme l'existence de clause prospective dans les textes législatifs ou les citations d'une activité de prospective dans les rapports stratégiques ou leurs documents préparatoires. L'utilisation moins formelle des travaux de prospective est considérée au travers des propos des acteurs de la prospective à ce sujet.

Outre ces dimensions structurelles, comme nous le mentionnions ci-dessus, nous souhaitons dépasser ces aspects formels pour nous concentrer également sur les aspects culturels et cognitifs. Nous identifions trois dimensions en ce sens.

La première dimension cognitive est liée à la reconnaissance accordée à la prospective par les différents acteurs. Cela inclut les conceptions de la prospective qu'ils portent et de la légitimité dont la pratique dispose au travers de leurs discours. La prospective peut ainsi être une pratique tenue pour acquise dont la présence n'est pas remise en cause ou un lieu de conflit entre différentes coalitions d'acteurs qui souhaitent ou non la soutenir, pour diverses raisons. Ces dernières peuvent comprendre tant des intérêts propres, comme la répartition des ressources d'une organisation ou d'un système politico-administratif ou des éléments idéologiques relatifs à l'intérêt porté au futur à long-terme et à la nécessité de l'étudier.

La deuxième dimension vise la notion de communauté épistémique qui est définie par Haas (1992, p. 3) comme « *a network of professionals with recognized expertise and competence in a particular domain and an authoritative claim to policy-relevant knowledge within that domain or issue-area* ». Ce type d'associations permet par exemple de mettre à disposition un espace de discussion sur la prospective et d'y partager des expériences particulières. Varone et Jacob (2004) indiquent que les clubs et autres réseaux sont des illustrations de l'existence d'une communauté épistémique, tout comme les revues scientifiques spécialisées et les standards professionnels.

Finalement, l'objectivation de la pratique auprès des acteurs est la dernière dimension cognitive. L'objectivation est le processus par lequel s'opère une généralisation du sens donné à une pratique. Ainsi se développent des significations sociales partagées relatives à la pratique prospective. Il est possible d'en distinguer trois aspects. D'abord, la théorisation de la pratique recouvre les différents travaux académiques ou de praticiens visant à définir, construire et élaborer des cadres théoriques et méthodologiques. Par exemple, il peut s'agir de la publication d'un ouvrage sur la prospective ou d'un article sur différentes méthodes. Ces éléments peuvent permettre, *in fine*, une généralisation d'une ou l'autre approche de la prospective. Ensuite, la durée de vie de la pratique est également un élément à considérer dans de tels processus, dans la mesure où il est possible qu'une présence plus ou moins longue entraine des effets de dépendance au sentier.

Finalement, le rapport entre la prospective et d'autres pratiques liées à l'étude du ou des futurs doit également faire l'objet d'une attention particulière dans le cadre de l'objectivation de la pratique prospective. En effet, outre sa reconnaissance, la prospective doit également être considérée au regard d'autres instruments de production de connaissances sur le futur, passés ou en place. Cela rejoint l'argument de Greenwood et al. (2002) qui indique qu'il est souvent difficile d'arriver à une phase d'institutionnalisation complète telle que définie par Tolbert et Zucker, dans la mesure où un instrument de politique publique n'est dans la majorité des cas jamais tenu pour acquis ou accepté comme une solution définitive.

**Conclusion intermédiaire**

L'objectif de ce chapitre était de définir et d'opérationnaliser le concept d'institutionnalisation de la prospective, afin de pouvoir le mobiliser durant notre étude. Pour ce faire, nous avons identifié différents outils au sein des littératures institutionnalistes historique et sociologiques. Ceux-ci nous permettront de mieux comprendre les différents processus d'institutionnalisation. Plus spécifiquement, ils nourrissent l'analyse comparative présentée au cours du chapitre 7. Suite à l'identification de ces différents outils, nous avons également construit notre définition de l'institutionnalisation de la prospective, en distinguant 4 dimensions structurelles et trois dimensions cognitives. Celles-ci nous permettent de décrire l'institutionnalisation de la prospective au sein de l'action publique. Dans le chapitre suivant, nous présentons notre méthodologie.

## Chapitre 3. Éléments épistémologiques et méthodologiques

### Introduction

Les deux premiers chapitres ont eu pour objectif de définir notre conception de la prospective et de l'institutionnalisation de cette dernière. Au sein de ce troisième chapitre, nous présentons notre positionnement épistémologique ainsi que les différents aspects méthodologiques relatifs à la conduite de notre étude. Ce chapitre est ainsi divisé en trois sections. La première section explicite notre cadre de recherche. Cela inclut notre positionnement épistémologique, le choix d'une étude comparative de cas et la sélection de ces cas. La deuxième section s'intéresse aux outils mis en œuvre pour étudier l'institutionnalisation de la prospective. Nous définissons ainsi les données que nous avons collectées, à la manière de les ordonner puis de les analyser. La troisième section propose quant à elle des critères d'évaluation de la fiabilité de notre recherche.

### 1. Le cadre de recherche : une étude interprétative et comparative de cas

#### *A. Notre positionnement épistémologique*

1) Un ancrage interprétatif

En sciences sociales, différentes approches[65] influencent la manière de concevoir la réalité, la connaissance et la recherche en général. Aussi, nous souhaitons au sein de cette section expliciter la position épistémologique que nous adoptons au cours de cette étude. Cette étape nous semble essentielle dans la mesure où elle indique au lecteur la manière dont la recherche est menée et les fondements épistémologiques de celle-ci. Elle présente également les implications que ces derniers peuvent avoir sur les méthodes mobilisées, sur la collecte ainsi que sur l'analyse des données. Ainsi, il nous semble indispensable de préciser ces éléments.

Plusieurs questions se posent au moment de définir notre position épistémologique. Existe-t-il une réalité sociale objective ? Comment peut-on la connaitre et l'étudier ? Quelles formes de connaissance peut-on produire au départ de cette réalité ? Avant toute chose, il est important de préciser que nous considérons que les frontières entre ces différentes approches ne sont pas hermétiques et que ces dernières ne doivent pas être considérées comme dichotomiques[66]. Le questionnement lié à la nature de la réalité sociale peut s'illustrer par un continuum dont l'une des extrémités est la conception de cette dernière en tant qu'entité à part entière, indépendante de l'esprit humain tandis que l'autre conçoit la réalité comme subjective et ancrée dans la conscience

[65] A titre d'exemple, Guba et Lincoln (1994) parlent de positivisme, de post-positivisme, de théorie critique et de constructivisme, tandis que Creswell (2007) mentionne le post-positivisme, le constructivisme, le pragmatisme et la participation. Nous renvoyons à leurs travaux pour de plus amples détails.

[66] Certains auteurs considèrent cependant que ces positions épistémologiques sont dichotomiques (Furlong & Marsh, 2010).

humaine. De la même manière, la connaissance de la réalité s'inscrit sur un continuum allant de l'existence de données objectives à l'instar de certaines sciences naturelles à l'étude de la subjectivité humaine. Par ailleurs, les formes de connaissances produites varient significativement. Certains chercheurs établissent en effet des lois causales ou probabilistes relatives à un phénomène, tandis que d'autres produisent des éléments contextuels au départ de l'étude d'un phénomène (della Porta & Keating, 2008).

En ce sens, notre recherche s'inscrit principalement dans ce que della Porta et Keating (2008) appellent l'approche interprétativiste[67]. En effet, nous considérons que la réalité sociale est à la fois objective et subjective. La réalité objective est tangible et existe en dehors de l'esprit humain mais n'a pas de conséquence. Au contraire, c'est l'interprétation des acteurs et les significations qu'ils leur donnent – leur réalité subjective – qui influencent leur comportement dans cette réalité. Cela implique que l'étude d'un phénomène ne peut être séparée des significations portées par les individus (Guba & Lincoln, 1994). Par exemple, l'existence de la prospective en tant qu'outil d'aide à la décision peut être un élément objectif et indépendant des perceptions des acteurs, notamment par la mise en place d'activités. Néanmoins, l'existence d'un exercice de prospective en tant qu'objet formel ne peut être comprise qu'au travers des significations portées par les individus. En ce sens, ces dernières influencent la manière dont la prospective s'institutionnalise au sein de l'action publique. Les perceptions d'un acteur particulier, qu'il soit fonctionnaire, décideur politique ou académique, peuvent ainsi différer, tant sur le plan de la compréhension des objectifs de l'exercice que de la légitimité de la méthodologie mobilisée.

Dans ce contexte, notre volonté n'est pas d'identifier des relations entre variables – ce qui serait le cas dans une perspective positiviste – mais bien de déconstruire des processus socio-historiques que chaque acteur peut potentiellement percevoir différemment – qu'il s'agisse d'un individu ou d'une organisation. Parallèlement, il est essentiel, dans ce cadre, de considérer le chercheur comme un acteur de sa recherche. C'est à ce point précis que la sous-section suivante s'intéresse.

[67] Dans leurs travaux, les auteurs présentent quatre grandes approches : positivisme, post-positivisme, interprétativisme et humanisme. Il existe sans aucun doute de nombreuses autres dénominations, l'important étant les questions que se pose le chercheur par rapport à sa propre approche. Par exemple, selon les termes de Creswell (2007), notre recherche oscillerait entre le post-positivisme et le constructivisme social, alors qu'elle serait naturaliste selon les termes de Guba et Lincoln (1981).

2) La position du chercheur[68]

Le positionnement du chercheur par rapport à son objet d'étude nécessite une attitude réflexive (Creswell, 2007; Yin, 2010). Notre volonté est dès lors d'être transparent pour le lecteur, dans la mesure où ces éléments influencent le déroulement de la recherche.

Tout d'abord, ma formation disciplinaire et mon premier emploi ont façonné mon intérêt pour la Région wallonne et son fonctionnement. Après un master en Administration publique (Université de Liège, 2010) et *Master in European Politics and Policies* (*Katholieke Universiteit Leuven*, 2011), j'ai travaillé entre octobre 2011 et septembre 2012 au Centre régional d'aide aux Communes. Il s'agit d'un organisme d'intérêt public wallon en charge du suivi des communes wallonnes en difficultés financières. J'ai ainsi pu être en contact avec le monde administratif régional et local, que j'avais étudié lors de mes deux mémoires successifs.

Ensuite, parallèlement à mes fonctions à la Région wallonne, j'ai déposé un projet de doctorat, co-écrit avec deux professeurs, qui deviendront mes co-promoteurs, Christian de Visscher, de l'Université Catholique de Louvain, et Catherine Fallon, de l'Université de Liège. Ce projet répondait à un appel à projets lancé par l'Institut wallon de l'Évaluation, de la Prospective et de la Statistique en janvier 2012. Ce dernier proposait trois bourses de doctorat autour de thématiques particulières :

- le développement et/ou application de méthodologies pour évaluer les politiques publiques et leurs impacts sur l'économie wallonne / les finances publiques de la Wallonie ;
- le développement et/ou application de méthodologies permettant une meilleure compréhension de problématiques importantes en Wallonie ;
- le développement et/ou application de méthodologies pour mieux appréhender les évolutions et défis futurs auxquels sera confrontée la Wallonie.

Au sein de ce projet, l'objectif – dont la formulation a évolué – était le suivant :

> Ce projet a pour objectif d'identifier, au travers de la littérature existante et d'études de cas, des critères de pertinence utiles à l'IWEPS afin de développer et institutionnaliser la démarche de prospective en tenant compte du contexte politico-administratif et des caractéristiques propres aux différents secteurs de l'action publique.

Le projet a débuté en septembre 2012. Outre l'orientation de la thématique choisie, l'IWEPS a également prévu deux autres modalités particulières au projet. D'abord, le comité

[68] Pour cette sous-section, le nous de modestie, de convention dans les travaux académiques, est mis de côté au profit du « je », caractérisant la nature réflexive de cette sous-section.

d'accompagnement devait comporter un fonctionnaire de l'IWEPS. La personne choisie a été Jean-Luc Guyot, qui était à l'époque l'unique personne en charge de la prospective à l'IWEPS. Le comité d'accompagnement, composé à ce moment des deux promoteurs et de Jean-Luc Guyot, a été complété par deux personnes. Philippe Destatte, Directeur général de l'Institut Destrée, opérateur historique de la prospective en Région wallonne, a rejoint le comité pour sa connaissance de la prospective et de son histoire au niveau wallon. Quant à elle, Marleen Brans, Professeure en politiques comparées à la *Katholieke Universiteit Leuven*, a co-produit plusieurs publications sur la prospective en Flandre. Je mentionne ces éléments relatifs à la composition du comité d'accompagnement dans la mesure où mes interactions avec les membres de ce dernier ont été décisives à la construction et la rédaction de cette thèse de doctorat.

Ensuite, la deuxième modalité prévue par l'IWEPS est l'obligation d'une présence bihebdomadaire dans les locaux de l'agence wallonne. Durant les quatre dernières années, j'y ai donc partagé un bureau avec les deux autres doctorants dont le projet a été accepté. Néanmoins, la Région wallonne était le seul point commun entre nos objets de recherche et nos approches[69]. Cette présence à l'IWEPS m'a permis d'interagir de manière fréquente avec les fonctionnaires présents, principalement Jean-Luc Guyot, et de participer à différentes réunions en lien avec la prospective ou avec le fonctionnement général de l'organisation. Dans la mesure où ma connaissance relative à la prospective était limitée au début de cette étude, ma compréhension initiale du concept a été influencée par celle de l'IWEPS. Elle a cependant évolué au fil des lectures, de l'analyse des exercices de prospective et de la rencontre d'acteurs belges et étrangers.

De plus, outre ma présence à l'IWEPS, j'étais attaché au centre Montesquieu d'études de l'action publique, au sein de l'Institut de sciences politiques Louvain – Europe (ISPOLE - UCL). Au sein d'ISPOLE, les autres centres de recherche sont le centre de science politique et de politique comparée, le centre d'études européennes et le centre d'études des crises et conflits internationaux. En outre, j'ai eu des liens réguliers avec le SPIRAL, un des centres de recherche du Département de Sciences politiques de l'ULg. De nature multidisciplinaire, il s'intéresse notamment aux risques, aux interactions entre science, technologie et société et à l'analyse des politiques publiques. Cette présence combinée dans les deux universités a permis des échanges fructueux avec les chercheurs et les professeurs des deux centres, dans des disciplines comme la gestion publique, les politiques publiques comparées, des études de science, technologie et société.

Finalement, dès janvier 2013, une réunion mensuelle ou bimestrielle réunissant les deux promoteurs et Jean-Luc Guyot a été organisée afin d'encadrer la recherche. La dernière réunion de ce type a eu lieu le 13 mai 2016. Pour chacune des réunions, une note devait être rédigée sur un

[69] Zoé Lejeune a travaillé sur les inégalités environnementales en Région wallonne selon une approche socio-politique tandis que Guillaume Vermeylen s'est intéressé aux liens entre niveau d'éducation, salaire et productivité dans une perspective économétrique.

sujet établi lors de la réunion précédente. Une majeure partie de ces notes ont été réutilisées dans la rédaction de cette thèse, rendant très pertinent un processus semblant de prime abord chronophage.

Ces différents éléments permettent ainsi de mieux comprendre le contexte dans lequel s'est déroulée la thèse. Ce contexte n'est pas neutre et le rendre transparent favorise pour moi la compréhension du lecteur par rapport à une situation complexe. La prochaine sous-section définit le cadre de recherche de notre étude.

### *B. Une étude comparative de cas*

Au sein de notre introduction générale, nous avons défini une question de recherche qui inclut une série de sous-questions de recherche. Il nous semble utile de les rappeler au lecteur, à la lumière de sa lecture des deux chapitres précédents. Notre question de recherche est ainsi :

**Comment s'institutionnalise la prospective au sein de l'action publique ?**

Cette question entraine quatre sous-questions :

- Qu'est-ce que la prospective au sein de l'action publique ?
- Quels sont les processus d'institutionnalisation de la prospective ?
- Quels sont les acteurs et les structures présents et leurs interactions dans ces processus ?
- Quels sont les facteurs d'institutionnalisation de la prospective dans ces différents cas ?

Ces questions nous guident dans l'exploration et la compréhension de l'institutionnalisation de la prospective, qui est – pour rappel – notre unité d'analyse. Dans ce cadre, nous avons choisi de mener une étude comparative de plusieurs processus d'institutionnalisation de la prospective afin d'identifier ces facteurs d'institutionnalisation. Nous analysons ces processus dans deux secteurs de l'action publique – l'énergie et la santé – au sein de trois systèmes politico-administratifs – le Royaume-Uni, les Pays-Bas et la Région wallonne. Cela nous permet de travailler avec six études de cas. Tout d'abord, par étude de cas, nous référons à la définition proposée par Creswell :

> *Case study research is a qualitative approach in which the investigator explores a bounded system (a case) or multiple bounded systems (cases) over time, through detailed, in-depth data collection involving multiple sources of information (e.g., observations, interviews, audiovisual material, and documents and reports), and reports a case description and case-based themes* (Creswell, 2007, p. 73).

L'étude de cas est l'approche la plus indiquée dans la mesure où nous nous intéressons à des objets contemporains sur lesquels nous n'avons pas de contrôle, au contraire d'étude en

laboratoire, par exemple (Yin, 2002). Notre étude de cas peut être définie comme instrumentale et centrée sur une problématique précise, l'institutionnalisation de la prospective, plutôt que d'être intrinsèque, c'est-à-dire orientée vers la compréhension d'un cas en lui-même selon les termes de Stake (1995). De plus, contrairement aux études à grand nombre de cas ou aux études de cas déviant visant la généralisation, nos études comparatives de cas visent principalement à approfondir nos connaissances sur ces cas en particulier. Aussi, la sélection des cas est réalisée sur une base théorique et non statistique, considérant notamment leur exemplarité (Creswell, 2007; Eisenhardt, 1989; Eisenhardt & Graebner, 2007; Gerring, 2007).

Par ailleurs, notre approche comparative s'entend au sens de Vigour (2009, p. 10) comme « la mise en regard systématique, la confrontation d'au moins deux cas sous un angle particulier, défini par le chercheur ». Elle déploie l'étude de l'institutionnalisation de la prospective à la fois temporellement et spatialement. Notre comparaison a dès lors trois objectifs : la prise de distance par rapport aux cas, la meilleure compréhension de ces derniers et l'explication. D'abord, la comparaison vise la rupture épistémologique liée au dépaysement et au décentrement vis-à-vis de ce qui est familier et de ce qui parait évident ou naturel. Cette distanciation permet dès lors de poser un regard réflexif sur la position du chercheur, ses connaissances et l'environnement dans lequel il évolue, mais aussi sur l'objet de l'étude et ses différentes conceptions (Hassenteufel, 2005; Vigour, 2005). Dans le cas de la prospective, cet aspect est essentiel compte tenu de la variabilité des conceptions, des objectifs et des méthodes de cette dernière. Ensuite, la comparaison permet également, dans une perspective descriptive, de mieux connaitre le phénomène d'institutionnalisation de la prospective, en l'étudiant dans plusieurs contextes différents. Finalement, le troisième objectif de notre comparaison est d'expliquer les raisons pour lesquelles la prospective s'institutionnalise au sein de l'action publique. Cette tâche est menée au travers d'un processus de mise en ordre des éléments décrits (Vigour, 2005).

Notre étude de ces différents cas a pour objectif de décrire de manière détaillée les processus d'institutionnalisation de la prospective dans chacun d'eux, avant d'identifier les facteurs d'institutionnalisation. Pour rappel, l'unité d'analyse est le processus d'institutionnalisation de la prospective au sein d'un domaine particulier de politique publique. Comme indiqué précédemment, les six cas choisis sont deux secteurs de politiques publiques (l'énergie et la santé) de trois systèmes politico-administratifs (le Royaume-Uni, les Pays-Bas et la Région wallonne). Il s'agit ainsi d'une analyse comparative basée sur les cas, plutôt que sur des variables, et au sein de laquelle l'analyse des configurations, la complexité et la singularité des contextes prennent une place importante (Vigour, 2005).

Ces choix sont notamment posés sur la base d'un double constat lié à notre question de recherche, et aux éléments respectivement identifiés dans le chapitre 1 relatif à la prospective et dans le chapitre 2 sur l'institutionnalisation de cette dernière. D'une part, la conclusion générale de

la revue de la littérature sur la prospective indique également qu'il n'existe qu'un nombre limité de travaux s'intéressant au développement de la prospective au sein de l'action publique. En ce sens, notre étude a principalement une vocation exploratoire basée sur un faible nombre de cas, afin de comprendre de manière détaillée les processus d'institutionnalisation au sein de ces derniers. Ces données sont par ailleurs contextualisées, permettant de mieux saisir les différentes interactions entre les différentes composantes des systèmes institutionnels (Béal, 2012). D'autre part, l'analyse du changement institutionnel ainsi que les rythmes variables de ces changements nous mènent à nous intéresser à des processus temporels de longue durée, au sein desquels différents facteurs d'institutionnalisation prennent place à des moments distincts. Nous concevons dès lors l'analyse comparative des processus d'institutionnalisation de manière longitudinale. Cet aspect lié à la temporalité des processus est traité dans la sous-section suivante.

Finalement, nous souhaitons préciser un aspect essentiel des travaux comparatifs : la comparabilité. Nous souhaitons en effet éviter les problèmes pointés par Sartori (1991), en comparant des objets ne partageant pas les mêmes propriétés. En ce sens, nous considérons que la comparabilité de deux objets n'est pas donnée mais nécessite d'être construite au travers de catégories analytiques pertinentes à différents niveaux d'analyse, qu'il s'agisse d'un pays, d'un secteur de politique publique ou d'une organisation.

Dans ce cadre, les deux chapitres précédents nous ont permis de construire différentes catégories analytiques pertinentes dans le cadre de l'analyse de l'institutionnalisation de la prospective. Il s'agit notamment de l'opérationnalisation de notre définition de la prospective, au travers de ses pratiques, de ses acteurs et de ses produits, du concept de système politico-administratif, distinguant régime politico-administratif de régime de connaissance ou encore les différentes dimensions de l'institutionnalisation de la prospective.

Sur la base de ces éléments, notre analyse des processus d'institutionnalisation a pour objectif de déconstruire ces derniers tout en les reconstruisant sur la base de catégories comparables. Cette construction de la comparaison est dès lors la pierre angulaire de notre dispositif comparatif. Néanmoins, il est essentiel, comme le souligne Gally, de ne pas réifier certains arrangements institutionnels, mais plutôt de considérer leurs évolutions en interaction avec le contexte dans lesquels ils évoluent.

> En l'absence de recul historique, la tentation est forte de stabiliser artificiellement, voire d'essentialiser, certains arrangements institutionnels, en considérant comme caractéristiques nationales des configurations qui sont avant tout le produit d'une institutionnalisation progressive et négociée dans le temps (Gally, 2012, p. 22).

En ce sens, la périodisation des enjeux nous semble une solution intéressante qui revient régulièrement dans la littérature (Béal, 2012; Gally, 2012; Hassenteufel, 2005). Au sein de l'étude des cas, nous proposons dès lors un découpage permettant de prendre en compte les différentes évolutions institutionnelles.

### *C. La sélection des cas et le choix de la période temporelle*

Le choix des trois systèmes politico-administratifs et des deux secteurs de politique est lié à une série de considérations scientifiques et de faisabilité.

1) Le choix des systèmes politico-administratifs

Tout d'abord, comme indiqué dans la section 1.A.2 de ce chapitre, sur notre position en tant que chercheur, le choix de la Région wallonne comme terrain d'étude était inhérent au projet. Aussi, le point de départ de ce dernier est le constat d'une faible activité prospective en son sein, comparativement à d'autres entités comme indiqué par une étude de la Commission européenne (2009). Nous avons ainsi voulu comprendre cette faible activité au regard de deux autres systèmes politico-administratifs où l'activité prospective était élevée[70].

Au regard de l'étude de la Commission européenne, plusieurs entités présentaient un nombre élevé (75 ou plus) d'exercices de prospective : l'Union européenne (162), la Finlande (75), la France (198), l'Allemagne (131), les Pays-Bas (272), le Royaume-Uni (270) et les États-Unis (174). Rappelons que la construction de cette étude de la Commission européenne est partiellement biaisée par la méthode d'identification des exercices. En effet, elle se base à la fois sur une étude documentaire et sur des correspondants dans les différents pays, impliquant que certains pays n'ont pas reçu la même couverture que d'autres. C'est notamment le cas en Asie, en Océanie, mais également dans certains pays européens. Il apparait par exemple que l'Institut Destrée ne fait pas partie des correspondants et que ses activités n'ont pas été inventoriées. Nous considérons cependant que les tendances générales liées au nombre d'activités identifiées ne sont pas affectées par ce biais d'identification. Par ailleurs, les constats de cette étude de la commission sont renforcés par les récents travaux de Dreyer et Stang (2014) sur la prospective publique. En effet, la Finlande, la France, l'Allemagne, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, les États-Unis (mais également le Canada, Singapour et la Suède) font partie des pays disposant d'un financement et d'une mise en œuvre régulière de la prospective au sein du secteur public.

De ces sept candidats potentiels, nous souhaitons en retenir deux afin de pouvoir y mener une analyse approfondie et détaillée de chaque processus d'institutionnalisation dans les secteurs

[70] Pour rappel, cette étude identifie plus de 2000 activités de prospective dès les années 1990 jusqu'à la fin des années 2000, à travers le monde, tout en étant centrée sur l'Union européenne.

de politique publique choisis. Afin de limiter la complexité de notre comparaison, nous ne considérons le cas des États-Unis et préférons nous centrer sur des entités européennes, pour des raisons historiques et culturelles.

Il nous reste donc six systèmes politico-administratifs : l'Allemagne, la Finlande, la France, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et l'Union européenne. Parmi eux, nous choisissons d'étudier spécifiquement le Royaume-Uni et les Pays-Bas. Plusieurs raisons nous poussent à ce choix.

Premièrement, à l'exception de l'Union européenne, il s'agit de démocraties libérales européennes, dotées d'un niveau économique et industriel relativement similaire. En outre, les conditions d'éducation et de services sociaux sont proches, et ces pays disposent d'administrations publiques développées (Knill, 1999; Pollitt & Bouckaert, 2009). Ces différents pays sont également soumis à des pressions similaires liées aux institutions européennes auxquelles ils participent. Ces constats sont également applicables à la Région wallonne, *mutatis mutandis*. En ce sens, choisir le niveau européen pourrait être une excellente option pour de futures recherches, notamment au travers de son rôle de catalyseur des différentes conceptions nationales ou régionales de la prospective en Europe. Néanmoins, nous souhaitons nous concentrer sur le niveau infra-européen, afin de tenir compte, le cas échéant, de l'influence européenne sur le plan transversale.

Deuxièmement, nous souhaitons nous concentrer sur des systèmes politico-administratifs au sein desquels la majeure partie des activités de prospective est réalisée au plus haut niveau de pouvoir. Cela n'est le cas ni en France, ni en Allemagne, où la prospective est le plus souvent menée, respectivement, au niveau des régions administratives et de Länder. Ceux-ci pourraient, dans un autre contexte, être d'excellents terrains d'étude au vu de leur longue histoire en prospective.

Finalement, si la Finlande constitue un excellent terrain pour nos études de cas, nous ne la retenons pas, principalement pour une raison pragmatique : nous ne parlons pas le finnois. Nous encourageons cependant toute recherche similaire à la nôtre sur le terrain finlandais, considérant la plus-value certaine d'une telle entreprise.

Par ailleurs, nous souhaitons anticiper tout malaise chez le lecteur au regard d'une comparaison menée entre deux États, le Royaume-Uni et les Pays-Bas, et une région au sein d'un État fédéral, la Région wallonne. En effet, au sein de notre étude, nous rejetons l'hypothèse du nationalisme méthodologique, soutenant que l'État est l'unité d'analyse naturelle d'un phénomène sociopolitique (Chernilo, 2011; Wimmer & Glick Schiller, 2002). Dans ce contexte, notre volonté d'aborder le Royaume-Uni, les Pays-Bas et la Région wallonne comme trois systèmes politico-administratifs nous permet de dépasser cet écueil. La construction du concept de système politico-administratif, au sein du chapitre précédent, nous offre ainsi l'opportunité d'analyser ces trois entités sur la base de propriétés que chacune d'elles partage. Nous pouvons ainsi comparer ces trois

systèmes politico-administratifs sur la base de leur forme de gouvernement, sur la nature des relations entre décideurs politiques et hauts fonctionnaires ou encore sur la nature des connaissances légitimes au sein de leur régime d'aide à la décision. Le principal élément différenciant la Région wallonne des deux autres systèmes politico-administratifs a trait aux compétences dont elle dispose. Ainsi, comme nous le verrons dans le chapitre 6, la Région wallonne possède moins de compétences en matière de politique publique que le Royaume-Uni et les Pays-Bas. Ces compétences sont en effet réparties entre d'autres niveaux de pouvoir, dont celui de l'État fédéral belge. Cependant, la Région wallonne dispose de toutes les compétences nécessaires à l'organisation autonome de ses structures d'aide à la décision. Cela offre une marge de manœuvre aux décideurs publics quant aux outils d'aide à la décision, y compris la prospective, qu'ils souhaitent mobiliser. Dans ce contexte, la nature infranationale de la Région wallonne est considérée comme un facteur explicatif potentiel plutôt que comme un obstacle à la comparaison.

2) Le choix du secteur et de la période temporelle

Notre deuxième choix lié à notre objet d'étude est la sélection des secteurs de politique publique. Nous postulons en ce sens que l'institutionnalisation de la prospective n'est pas uniforme au sein d'un système politico-administratif et peut varier sur la base des secteurs de politique publique (Muller, 2014 ; Schoen et al., 2011). À nouveau, en nous basant sur la cartographie réalisée par la Commission européenne, la prospective en Europe s'intéresse à de nombreuses thématiques. Néanmoins, les principales sont la manufacture (299), l'approvisionnement en électricité, en gaz et en eau (236), la santé et le travail social (235), le transport et la logistique (195), les services publics (175), l'agriculture, la chasse et la foresterie (167) et l'éducation (140). Parmi ces différents secteurs ou ensembles de secteurs de politique publique, seuls quatre d'entre eux ont fait l'objet d'une étude de prospective dans les différents systèmes politico-administratifs : il s'agit de l'approvisionnement en électricité, en gaz et en eau, de la santé et du travail social, des services publics et de l'éducation. Néanmoins, l'éducation n'est pas une compétence régionale wallonne (à l'exception de la formation en alternance) et ne peut être considérée.

Nous choisissons dès lors les secteurs de l'énergie et de la santé pour deux raisons. D'une part, il s'agit des seuls secteurs où plusieurs exercices de prospective ont eu lieu, dans les trois systèmes politico-administratifs. D'autre part, il s'agit de deux secteurs relativement distincts en termes de structures et d'acteurs dans lesquels sont présents des enjeux contemporains à long-terme. Aussi, les différentes trajectoires d'institutionnalisation dans chaque secteur sont étudiées dans les deux pays afin de déterminer les facteurs d'institutionnalisation communs et spécifiques à chaque cas. Il est évident que nous aurions pu choisir d'autres secteurs de politiques publiques où la prospective s'est développée, notamment l'aménagement du territoire et l'innovation. Ils pourront faire l'objet d'une étude similaire dans de futures recherches.

Finalement, relativement à notre période d'analyse, nous souhaitons étudier l'institutionnalisation sur de très longues périodes. Ainsi, pour les six cas, nous souhaitons étudier ces processus au cours d'une période de 40 ans. Néanmoins, pour des raisons liées aux cas, ces périodes ne concordent pas. Ainsi, pour les cas liés au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, nous étudions l'institutionnalisation de la prospective entre 1970 et 2010. Au contraire, pour la Région wallonne, les cas sont étudiés entre 1975 et 2015. Deux raisons motivent notre choix. La première est liée aux cas britanniques et néerlandais. En effet, comme nous l'avons indiqué dans notre revue de la littérature, le début des années 1970 est une période fertile pour l'émergence d'institutions s'intéressant au long-terme. Dans ce contexte, le Royaume-Uni et les Pays-Bas mettent respectivement sur pied deux entités gouvernementales en charge des questions de long-terme, le *Central Policy Review Staff* et le *Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid*. Ceux-ci sont discutés plus en avant dans les chapitres suivants. Nous souhaitions dès lors tenir compte de ces évènements dans notre analyse. Au contraire, et c'est notre deuxième raison, si la Région wallonne existe formellement depuis 1970, elle ne dispose d'une entité parlementaire ayant une capacité législative qu'en 1980. De plus, son administration n'est fonctionnelle qu'au milieu des années 1980. Dans ce contexte de création de nouvelles institutions publiques, la prospective est loin d'être une priorité. Nous commençons dès lors notre période en 1975, peu avant la deuxième réforme de l'État de 1980. Par ailleurs, décaler légèrement notre période temporelle jusqu'en 2015 nous permet également de prendre en compte les activités de prospective lancées par l'IWEPS en 2012.

Si cette non-concordance des périodes temporelles peut engendrer des difficultés, notamment dans la prise en compte du contexte international, nous considérons que celles-ci sont minimes et permettent d'équilibrer les différents terrains. Le choix d'une période limitée à 2010 pour les cas britanniques et néerlandais permet d'analyser l'impact et l'utilisation des exercices de prospective réalisés. Dans le cas wallon, notre connaissance approfondie de la Région wallonne (notamment au travers de contacts réguliers avec le cabinet du ministre de l'Énergie et de l'administration de la santé) et notre proximité vis-à-vis du terrain nous autorisent l'accès de manière continue à des informations relatives à l'utilisation et l'impact des activités de prospective. Néanmoins, dans la mesure où les dernières activités wallonnes ont été publiées en 2015, ces aspects relatifs à l'utilisation et à l'impact sont traités de manière anecdotique. Finalement, par ce choix, nous postulons également que les processus d'institutionnalisation dans les six cas ne sont pas au même stade. Ainsi, les processus d'institutionnalisation au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, au vu de leur activité prospective, sont plus avancés que ceux de la Région wallonne.

En conclusion, au sein de cette sous-section, nous avons justifié les choix des systèmes politico-administratifs, des secteurs de politique publique et de la période temporelle considérée. Au cours de la section suivante, nous allons nous intéresser plus spécifiquement aux types de données collectées, à la gestion de ces dernières ainsi qu'à leur analyse.

## 2. Des données pertinentes à l'analyse de l'institutionnalisation de la prospective

### *A. La collecte des données*

Au travers des chapitres précédents et de la section ci-avant, nous avons défini et opérationnalisé la prospective et son institutionnalisation, ainsi que la notion de système politico-administratif. Ces trois éléments sont des outils guidant et orientant la collecte de nos données. Ainsi, notre définition de la prospective nous oriente vers son étude en tant que pratique institutionnelle, dépassant ses aspects formels et rhétoriques. De même, notre conception de l'institutionnalisation nous conduit à nous intéresser tant aux aspects formels qu'aux perceptions des acteurs et leur rôle au cours des processus d'institutionnalisation.

En ce sens, nous souhaitons considérer trois modes de collecte de données : la recherche de documents publics, la conduite d'entretiens semi-directifs et l'observation participante.

1) La recherche de documents publics

Le premier mode de collecte de données que nous utilisons est la recherche de documents publics. Il s'agit de publications et de documents relatifs aux activités de prospective et aux différentes organisations s'intéressant à la prospective dans l'action publique, dans les secteurs de l'énergie et de la santé. Au total, nous avons collecté 402 éléments au Royaume-Uni, 241 aux Pays-Bas et 603 en Région wallonne selon une procédure systématique. Nous avons identifié, sur la base de la littérature et de l'étude de la Commission européenne (2009), les organisations pratiquant la prospective ou participant à des activités de prospective. Cette liste a par ailleurs été complétée au fil de l'analyse des documents et par certains éclairages offerts par les entretiens. Le tableau ci-après synthétise les différentes organisations considérées, indépendamment de leurs pratiques de prospective.

Au départ de ces organisations, nous avons collecté sur leur site internet respectif l'ensemble des documents liés au secteur de l'énergie et de la santé dont la pratique correspondait aux caractéristiques que nous avons définies pour la prospective. Nous avons néanmoins souhaité tenir compte d'un ensemble le plus large possible de documents, y compris ceux qui s'écartaient partiellement de ces caractéristiques, afin de laisser une place aux possibles surprises. Cela implique par ailleurs que de nombreux documents ont été consultés mais ont principalement servi à fournir une information de contexte sans pour autant être formellement intégrés dans notre étude. Nous avons également reçu des documents papier lors de plusieurs entretiens. Par ailleurs, les documents les plus anciens datent de 1974.

| Royaume-Uni | Pays-Bas | Région wallonne |
|---|---|---|
| *Academy of Medical Science*<br>*Cabinet Office*<br>Conseils de recherche<br>*Department of Energy* (et ses autres dénominations)<br>*Department of Health*<br>*Department of Trade and Industry* (et ses autres denominations)<br>*Department for Education and Skills*<br>*Department for Environment, Food and Rural Affairs*<br>*Department for Work and Pensions*<br>*Health and Safety Executive*<br>*HM Treasury*<br>*Horizon Scanning Centre*<br>*House of Commons*<br>*National Health System*<br>*Office of Science and Technology* (et ses autres dénominations)<br>*Parliamentary Office of Science and Technology*<br>*Performance and Innovation Unit*<br>*Strategy Unit* | *Algemene Energieraad*<br>*Boer&Croon*<br>*Centraal Planbureau*<br>*Commissie Implementatie Opleidingscontinuüm en Taakherschikking*<br>*Ecofys*<br>*Energieonderzoek Centrum Nederland*<br>Essent<br>KEMA<br>*Milieu- en Natuurplanbureau*<br>Ministères des Affaires intérieures et des Relations royales<br>Ministère des Affaires économiques<br>Ministère de la Santé, du Bien-être et du Sport<br>*Nederlands instituut voor onderzoek van de gezondheidszorg*<br>*Raad voor de Volksgezondheid en Zorg*<br>*Planbureau voor de leefomgeving*<br>RAND Corporation<br>Rabobank<br>*Research Programme on Global Air Pollution and Climate Change*<br>*Rijkinstituut voor Volksgezondheid en Milieu*<br>*Ruimtelijke Planbureau*<br>Shell<br>*Sociaal-Economische Raad*<br>*Stichting Toekomtscenario's gezondheidszorg*<br>*Stichting Toekomstbeeld der Techniek*<br>TenneT<br>*Tweede Kamer*<br>Verwey-Jonker Instituut<br>*Wetenschappelijk instituut voor het CDA*<br>*Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid* | Agence wallonne de l'Air et du Climat<br>Agence de stimulation technologique<br>Agence wallonne des Télécommunications<br>Bureau fédéral du Plan<br>Climact<br>Collège régional de Prospective<br>Commission wallonne des ainées<br>Commission wallonne de la personne handicapée<br>Commission wallonne de la santé<br>Conférence Permanente du Développement Territorial<br>Conseil économique et social de la Wallonie<br>Conseil wallon de l'Environnement et du Développement durable<br>Gouvernement wallon<br>Institut Destrée<br>Institut de Conseil et d'Études en Développement durable<br>Commission wallonne pour l'Énergie<br>Institut wallon de l'Évaluation, de la Prospective et de la Statistique<br>IntelliTerWal<br>Ministère de la Région wallonne<br>Ministère de l'Équipement et du Transport<br>Observatoire wallon de la Santé<br>Parlement wallon (et ses autres dénominations)<br>Service Public de Wallonie (et ses différentes directions générales)<br>Société wallonne de l'Évaluation et la Prospective<br>SPI +<br>SPIRAL |

Tableau 3.1. Liste des organisations identifiées en lien avec la prospective

Cela nous a notamment permis d'identifier 11 exercices de prospective au Royaume-Uni, 23 aux Pays-Bas et 4 en Région wallonne. Ceux-ci concernent directement ou indirectement le secteur de l'énergie ou de la santé. Néanmoins, cette entrée par la pratique au travers des rapports

publiés conduit à un biais de notre étude. Celui-ci est lié à l'impossibilité de connaitre ou d'accéder à des rapports non publiés ou à des projets non aboutis. Nos entretiens (*cf. infra*) et la littérature permettent cependant de limiter ce biais. Un exemple de rapport non publié est une étude sur la transition démographique en Région wallonne : celle-ci n'est pas prise en compte dans notre étude du fait de sa non-finalisation et de l'absence d'une diffusion officielle.

2) La conduite d'entretiens semi-directifs

Un deuxième mode de collecte de données est la conduite d'entretiens semi-directifs. Dans le cadre de notre recherche, ceux-ci permettent notamment de dépasser les aspects formels des rapports et autres documents collectés et ainsi comprendre les modes de construction de ces derniers. Ils sont également utilisés pour prendre connaissance du contexte d'une période (David Richards, 1996).

Les personnes rencontrées sont choisies sur une base raisonnée et non aléatoire (Creswell, 2007). Trois critères principaux guident notre sélection. Premièrement, il est nécessaire que l'acteur ait été en lien avec le processus d'institutionnalisation de la prospective. Il peut s'agir d'un chercheur ayant participé à une étude, d'un représentant politique ayant soutenu ou combattu l'institutionnalisation de la pratique ou encore d'un fonctionnaire issu d'une administration réalisant effectivement des travaux de prospective. Deuxièmement, nous souhaitons également disposer d'un large éventail d'acteurs, afin de collecter les différentes conceptions possibles du processus ainsi que les potentielles visions marginales. (Mikecz, 2012). Troisièmement, nous avons appliqué le principe de saturation en ne conduisant plus d'entretiens dès que ceux-ci n'apportaient plus d'éléments nouveaux (Creswell, 2007). Considérant l'importance de l'établissement d'un lien de confiance lors de l'entretien, nous avons souhaité conduire l'ensemble de nos entretiens en face à face, quand cela était possible.

Pour cette raison, nous avons réalisé un séjour de recherche au Royaume-Uni, au sein du *Manchester Institute of Innovation Research* à l'*University of Manchester*. Pour des raisons de faisabilité, nous n'avons pas séjourné aux Pays-Bas, profitant de la proximité comme une opportunité pour effectuer des séjours courts. Ces différents voyages nous ont permis de nous immerger dans les différents terrains, évitant l'écueil de la comparaison à distance (Hassenteufel, 2005). Le reste de la recherche a été conduit sur le territoire wallon.

Au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, le processus de sélection s'est dans un premier temps basé sur des discussions informelles et sur l'analyse de certains documents liés à la prospective. Au sein de ces derniers, nous avons identifié les participants aux différentes activités de prospective. Dans un second temps, nous avons profité des différents acteurs rencontrés pour étendre notre réseau et cibler d'autres interlocuteurs potentiels, comme le conseille David Richards (1996). Un

exemple permet d'illustrer cette technique facilitant l'accès aux acteurs. Dans le cas britannique, un académique investi dans le domaine de la prospective nous a conseillé de rencontrer l'ancienne responsable de l'*Office of Science and Technology*, entité en charge de prospective au Royaume-Uni. Cette rencontre nous a permis d'entrer en contact avec sept autres acteurs qui ont tous accepté de nous rencontrer. Cela est selon nous en partie lié à la recommandation de la première personne.

En Région wallonne, la procédure a été légèrement différente, dans la mesure où le degré d'activité de prospective est limité. Aussi, nous avons contacté deux types d'acteurs. D'une part, nous avons rencontré des acteurs de différentes administrations, de cabinets ministériels, indépendamment du secteur de politique publique. L'objectif était principalement exploratoire et visait à saisir ce que les acteurs entendaient par prospective. D'autre part, nous avons contacté les fonctionnaires impliqués dans les projets de l'IWEPS. Dans le domaine de l'énergie, nous avons par ailleurs pu rencontrer ces fonctionnaires au début du projet et une fois celui-ci terminé, afin de comprendre si un apprentissage a pu être possible. S'ils apportent des regards différents sur une même situation, ces deux types d'entretiens sont analysés de la même manière.

Dans les différents cas, les contacts ont été pris par e-mail, que cela soit directement ou par l'intermédiaire d'une secrétaire. Le projet de recherche, les affiliations institutionnelles et l'objet général de la rencontre étaient précisés, de même que les dates auxquelles nous étions disponibles. Si aucune réponse ne nous parvenait dans les dix jours, un nouvel e-mail était envoyé, puis un second. Peu d'acteurs n'ont pas répondu à l'un de ces trois courriels. Si les acteurs souhaitaient un questionnaire préalablement à l'entretien, nous leur soumettions la liste de thématiques que nous souhaitions traiter. Nous précisions également qu'il n'était pas réellement nécessaire de préparer l'entretien, dans la mesure où nous étions principalement intéressé par leur vécu du projet ou par leur connaissance générale de la prospective.

Au total, nous avons conduit 80 entretiens dans 20 villes[71]. Ils ont été réalisés entre le 5 novembre 2014 et le 10 mars 2015 au Royaume-Uni, entre le 6 juin 2015 et le 7 décembre 2015 aux Pays-Bas et entre le 17 octobre 2012 et le 18 mars 2016 (dont la majorité entre février et septembre 2014) en Région wallonne. Le tableau ci-dessous synthétise de manière chiffrée le nombre d'entretiens, la nature de l'interlocuteur et son lien avec un secteur de politique publique. Par « Généraliste ou autre », nous entendons des acteurs transversaux ou des acteurs liés à un secteur qui n'est ni l'énergie, ni la santé.

[71] Ces villes sont Londres (25), Namur (20), Bruxelles (5), Den Haag (4), Liège (4), Manchester (4), Birmingham (2), Brighton (2), Oxford (2), Petten (2), Utrecht (2), Amersfoort (1), Amsterdam (1), Andenne (1), Dublin (1), Haarlem (1), Leeds (1), Leiden (1), Liège (1), Maastricht (1) et Paris (1).

| | Royaume-Uni | Pays-Bas | Wallonie | Total |
|---|---|---|---|---|
| **Entretiens** | 37[72] | 15 | 28[73] | 80[74] |
| **Personnes contactées** | 56 | 30 | 34 | 120 |
| **Fonctionnaires** | 23 | 12 | 20 | 55 |
| **Personnel politique** | 0 | 0 | 10 | 10 |
| **Académiques** | 15 | 3 | 0 | 18 |
| **Société civile** | 0 | 0 | 1 | 1 |
| **Secteur de l'énergie** | 8 | 5 | 4 | 17 |
| **Secteur de la santé** | 14 | 4 | 5 | 23 |
| **Généraliste ou autre** | 16 | 6 | 22 | 44 |

Tableau 3.2. Données chiffrées relatives aux entretiens

Tous les entretiens ont été menés en face à face dans un bureau ou dans un lieu public au choix de l'interviewé afin de limiter les effets de contexte (Mikecz, 2012). Seul un entretien a été réalisé par téléphone. Nous considérons qu'un entretien en face à face permet d'établir un plus grand lien de confiance avec l'interviewé, tout en permettant d'interpréter son langage corporel et ses mimiques. Par exemple, lors de plusieurs de nos entretiens, nous avons remarqué une attitude particulière, une gêne ou un inconfort de notre interlocuteur par rapport à une des questions. Cela nous a dès lors poussé à creuser cet aspect au cours de l'entretien.

La préparation de l'entretien reposait sur deux éléments. Premièrement, nous recherchions des informations sur l'interviewé, par une recherche en ligne, dans les médias et par une recherche textuelle sur l'ensemble des documents collectés grâce à NVivo (*cf infra*). Cette dernière fonctionnalité a été essentielle à notre recherche dans la mesure où elle a pu indiquer la participation de certains acteurs à des activités. Deuxièmement, nous préparions une série de thématiques à aborder lors de la rencontre. Celles-ci étaient spécifiques à notre interlocuteur et concernaient la conception de la prospective, le déroulement d'un exercice, les interactions entre organisations, ainsi que les barrières et leviers liés à l'institutionnalisation de la prospective. Des éléments plus généraux relatifs au système politico-administratif et au contexte historique apparaissaient également sur cette liste, selon l'interviewé.

Lors de la rencontre, nous demandions à l'interviewé s'il nous autorisait à l'enregistrer, tout en précisant que cet entretien serait anonymisé et utilisé uniquement dans le cadre de la recherche. Ainsi, 78 entretiens ont été enregistrés, pour un total d'enregistrement légèrement supérieur à 77

[72] Un des entretiens a été réalisé avec deux personnes, sur des thématiques différentes, dans la mesure où celles-ci étaient mariées et que la rencontre avait lieu à leur domicile.

[73] Trois des entretiens ont été réalisés avec deux personnes qui abordaient respectivement des éléments relatifs à leurs fonctions au sein d'une même administration.

[74] Le nombre total d'interviewés est de 84 personnes.

heures[75], tandis que deux interlocuteurs n'ont pas souhaité être enregistrés. Pour les entretiens au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, la langue véhiculaire était l'anglais, tandis que celle des entretiens en Région wallonne ont été le français. Nous remarquons que l'utilisation de l'anglais aux Pays-Bas a parfois conduit à des difficultés, notamment liées à la polysémie du terme *foresight*, ainsi au fait que l'anglais n'était pas la langue maternelle de nos interlocuteurs.

Pour chacun des entretiens, la première question était relative au parcours de notre interlocuteur, notamment en lien avec la prospective. Cette première question permet à la fois de le mettre à l'aise et de compléter, le cas échéant, les aspects relatifs à son parcours dont nous n'avions pas eu connaissance par nos recherches. Les questions suivantes étaient relativement générales et avaient pour objectif de discuter des structures générales relatives à l'organisation à laquelle la personne était liée et de son lien à la prospective. En règle générale, nous avons clôturé les différents entretiens par les aspects relatifs au développement de la prospective. Intentionnellement, nous n'avons pas souhaité utiliser le terme « institutionnalisation » en raison de sa polysémie dans les entretiens. À la demande de l'interviewé, un moment en fin d'entretien, non enregistré, était consacré à une discussion plus ouverte (Mikecz, 2012). Si des éléments pertinents émergeaient, ils étaient consignés dans notre carnet d'entretien et intégré au rapport d'entretien.

Suite à l'entretien, chaque enregistrement était, le plus rapidement possible, intégralement retranscrit au sein du rapport d'entretien. Ce document comporte ainsi les thématiques abordées, une brève biographie de l'interviewé, la retranscription intégrale et des éléments complémentaires faisant suite à l'entretien. La retranscription rapide des entretiens repose sur notre volonté d'y intégrer les éléments de contexte non-audibles tant qu'ils sont toujours en mémoire. Plus pragmatiquement, elle permet également d'étaler cette tâche chronophage. En outre, un courrier électronique était envoyé à notre interlocuteur dans les deux à trois jours afin de le remercier et, le cas échéant, lui rappeler de nous envoyer certains documents discutés.

L'utilisation des entretiens dans cette étude et notre volonté d'anonymisation entrainent la mise en place d'un système de codage des entretiens. Nous utilisons dès lors trois types de codes en lien avec la fonction, au secteur de politique publique et au système politico-administratif. Pour la fonction, il s'agit des codes FCT (fonctionnaires), POL (personnel politique), ACA (académiques) et CIV (société civile). Si cela est nécessaire et ne rend pas l'anonymisation caduque, le code FCT peut être précisé en mentionnant le nom de l'organisation ou de la fonction. Pour le secteur, les trois codes sont E (énergie), S (santé) et G (généraliste), tandis que les codes par système politico-administratifs sont UK (Royaume-Uni), NL (Pays-Bas) et RW (Région wallonne). Un numéro est également attribué à chaque acteur. À titre d'exemple, le code FCT-S-RW-1 renvoie à

[75] L'entretien le plus court a été l'entretien téléphonique, durant 13 minutes, tandis que l'entretien le plus long a duré 2 heures 16 minutes.

un fonctionnaire wallon dans le domaine de la santé. De même, une citation marquée ACA-G-UK-1 appartient à un académique du Royaume-Uni n'étant pas spécifiquement lié au secteur de l'énergie ou à celui de la santé. Ce système nous permet à la fois de maintenir l'anonymat de nos interviewés tout en permettant au lecteur de savoir si le récit d'un acteur est mobilisé plusieurs fois.

Au vu de ces éléments, nous considérons par ailleurs que l'entretien semi-directif était l'outil le plus approprié. En effet, considérant les acteurs visés, il s'agit d'entretiens avec des élites (*elite interviewing*). Dans ce contexte, celles-ci disposent de l'information dont le chercheur a besoin, créant ainsi une asymétrie de pouvoir à leur profit. Aussi, un entretien semi-directif nous semble plus pertinent qu'un questionnaire au cours d'un entretien directif, permettant une flexibilité durant la discussion (David Richards, 1996). De plus, sur le plan épistémologique, il permet de mieux saisir les représentations mentales des individus et leurs rôles dans les processus que des entretiens directifs par questionnaire en face à face (Kaufmann, 2011). Richards insiste ainsi sur l'intérêt d'utiliser un tel outil en interviewant des élites dans une posture interprétative.

> *Thus, elite interviewing should not be conducted with a view to establishing 'the truth', in a crude, positivist manner. Its function is to provide the political scientist with an insight into the mind-set of the actor/s who have played a role in shaping the society in which we live and an interviewee's subjective analysis of a particular episode or situation* (David Richards, 1996, p. 200).

Finalement, relativement aux entretiens, nous souhaitons souligner un élément majeur lié à l'organisation et à la conduite des entretiens, il s'agit de la contingence du processus. Un exemple illustrateur de celle-ci est issu du cas britannique : nous avons rencontré par hasard un des interviewés lors d'un *workshop* à Prague. Il n'avait pas été identifié auparavant et s'est révélé être une réelle source d'information et de contacts, nous permettant l'accès à des acteurs qu'il aurait sans doute été difficile de rencontrer sans lui.

3) <u>L'observation participante</u>

Notre présence à l'IWEPS nous a permis de mettre en œuvre un troisième mode de collecte de données : l'observation participante. En effet, dès le début de notre recherche, nous avons pu interagir avec les chercheurs de l'IWEPS tout en étant associés à différentes réunions de nature organisationnelle ou liées à la prospective. Les réunions « organisationnelles » ont principalement concerné le processus de réorganisation des structures de l'IWEPS. Cette réforme est explicitée dans le chapitre 6. De même, les réunions liées à la prospective nous ont permis d'observer le processus de construction de deux études de prospective respectivement relatives à la transition énergétique et aux enjeux du vieillissement en Région wallonne. Ces deux études, liées aux domaines de l'énergie et de la santé, sont commissionnées par l'IWEPS à deux consortiums de recherche différents. Nous nous sommes ainsi appuyé sur les travaux de van Asselt, van 't Klooster,

Van Notten, et Smits (2010) dans la mesure où ils ont réalisé une étude ethnographique des pratiques de prospective dans le cadre de plusieurs exercices néerlandais. Ils insistent notamment sur la prise de notes et sur la collecte informelle d'information dans de multiples lieux d'une organisation et en dehors pour dépasser les rapports définitifs publiés.

Dans le cadre du suivi des deux projets de prospective, nous avons participé à la quasi-totalité des comités d'accompagnement et à quelques comités techniques restreints[76]. Au cours de ces réunions, des notes d'observation systématiques ont été prises, notamment concernant les interactions entre les acteurs et la conception de ces derniers de la prospective et de la possibilité d'étudier le futur. À la fin de chaque réunion, les notes prises ont été réorganisées de manière cohérente et complétées sur la base de nos souvenirs et du PV de la réunion. Ces différentes observations permettent ainsi de capturer la dynamique de la réalisation des activités prospectives de l'IWEPS. Néanmoins, elles ont principalement été utilisées comme des informations contextuelles, donnant suite à l'élaboration de notre réflexion. Par exemple, une des premières réunions à laquelle nous avons participé, dans le cadre du projet relatif à la transition énergétique, a mis en évidence des tensions marquées entre les membres de l'Institut Destrée et de l'IWEPS. Ces tensions ont été explorées plus en détail durant nos entretiens et notre analyse documentaire. L'observation participante a également permis de rencontrer pour la première fois certains acteurs que nous avons par la suite interrogés.

### *B. La gestion des données*

Comme l'indique la sous-section précédente, la collecte des données a généré un ensemble important de documents, de retranscriptions et de notes d'observation. Dès lors, il est nécessaire de l'organiser de la manière la plus claire possible afin d'avoir un accès relativement rapide à tous les types de données. Pour ce faire, nous utilisons le logiciel NVivo[77]. Ce dernier est utilisé pour le stockage, la gestion, le codage et l'analyse de données.

Bien que de nombreux chercheurs produisent des études qualitatives à l'aide d'un logiciel informatique (Bringer, 2006; Hutchison, Johnston, & Breckon, 2010; Wiltshier, 2011; Zapata-Sepúlveda, López-Sánchez, & Sánchez-Gómez, 2011), l'utilisation de ces programmes n'est pas sans débat. Les principaux avantages des logiciels dits CAQDAS (*Computer-Assisted Qualitative Data Analysis Software*) sont une meilleure gestion des données, une plus grande précision de l'analyse, des outils pour améliorer la transparence de la recherche et la minimisation des tâches répétitives. Cependant, les opposants aux CAQDAS leur reprochent le coût d'entrée du logiciel, l'influence implicite qu'il peut avoir sur l'analyse et la distance existant entre le chercheur et ses données

[76] Nous n'avons pas été systématiquement invité à ces comités techniques, tandis que nous n'avons pu participer à une réunion du fait de notre séjour de recherche à Manchester.

[77] Il s'agit de la version 10 de ce logiciel.

(Buchanan & Jones, 2010; M. Jones, 2007; Seror, 2005). Nous considérons néanmoins que le coût d'entrée pour l'utilisation de NVivo est faible comparativement aux gains de temps réalisés durant l'analyse. De plus, nous sommes conscients des potentiels dangers résultant d'une trop grande distance par rapport aux données et de la limitation de l'analyse aux vastes possibilités techniques du logiciel.

Au sein de NVivo, nous avons organisé nos sources par type (documents, entretiens et observations) puis par systèmes politico-administratifs (Royaume-Uni, Pays-Bas, Région wallonne). Au sein de chacun des dossiers, nous avons adopté une dénomination rigoureuse des documents, comprenant l'année, l'organisation productrice et le titre. Le positionnement de l'année en premier lieu permet par ailleurs de faciliter notre approche historique en affichant les documents de manière chronologique. La figure ci-dessous illustre notre propos.

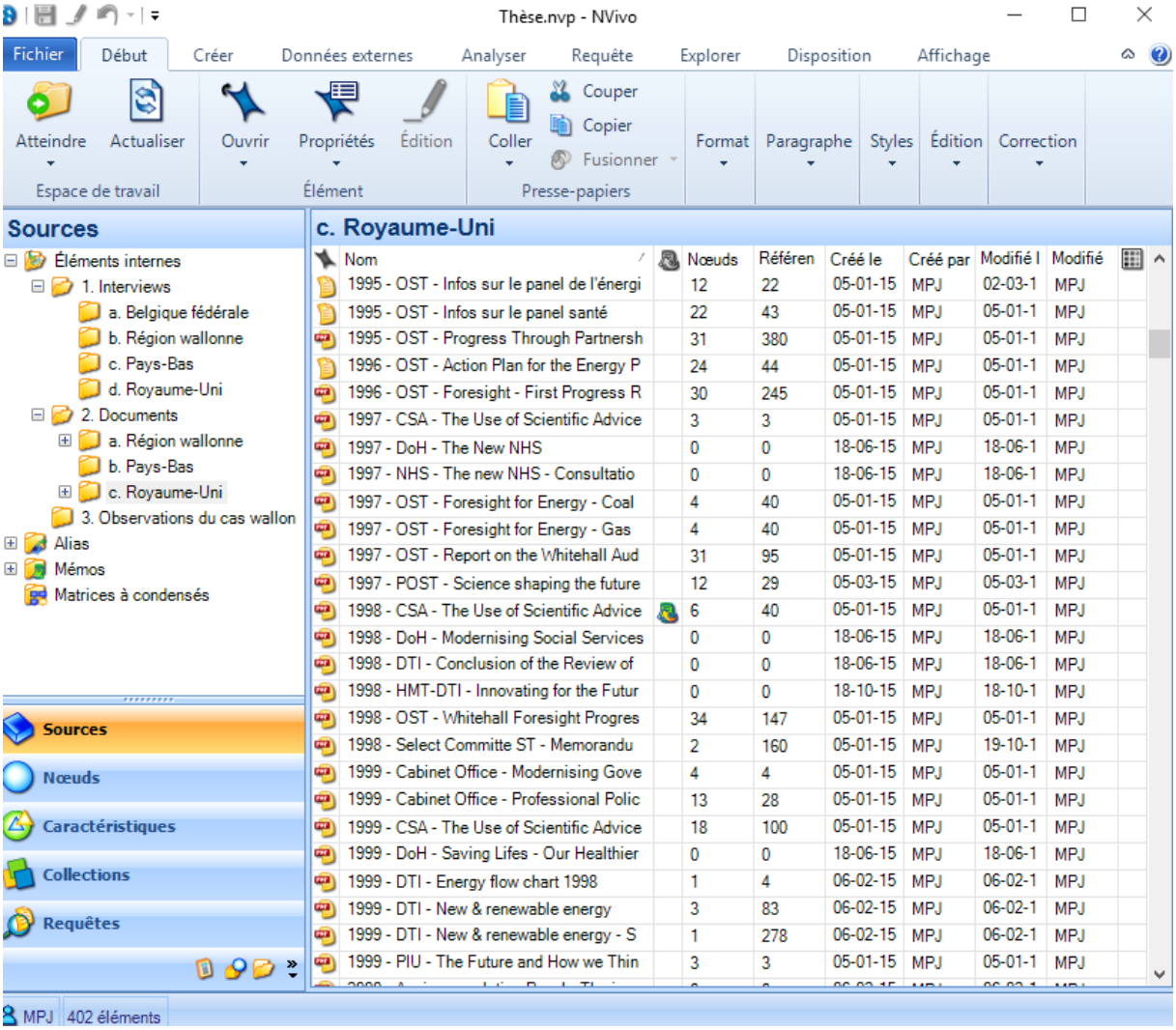



Figure 3.1. Organisation de sources sur NVivo

L'interface du logiciel NVivo présentée illustre l'organisation des entretiens pour le Royaume-Uni et l'état d'avancement du processus de codage. En ce sens, les nœuds correspondent aux catégories créées tandis que les références indiquent le nombre de passages textuels catégorisés (cf. *infra*). Pour certains entretiens, l'icône vert signifie qu'un mémo y a été lié. Il contient des informations sur l'entretien ainsi que des éléments de réflexion notamment liés à l'interprétation de l'entretien. D'autres mémos – non-liés – sont également repris dans les sources, sous l'intitulé *mémo*. Deux types de mémos sont présents. D'une part, des mémos en tout genre ont été créés dans le dossier « Général ». Cela inclut à la fois des mémos théoriques, des idées, des notes méthodologiques, et des conseils sur l'utilisation de NVivo. D'autre part, les procès-verbaux et les notes des réunions ayant eu lieu au sujet de la thèse sont consignés sous la forme de mémos. Ils sont régulièrement consultés afin de garder à l'esprit les objectifs premiers de la recherche. Ces différents aspects de gestion des données ont pour objectif de faciliter notre analyse.

### *C. L'analyse des données*

Nous avons développé quatre étapes dans notre analyse. La première étape est celle du traitement des données, ou ce que M. Miles et Huberman (1994) appellent *data reduction*. Celle-ci vise à transformer les données brutes en les catégorisant et en augmentant leur niveau d'abstraction. Cette étape est implicitement présente dans la conception des protocoles d'entretien, dans la mesure où ces derniers sont basés sur des éléments issus de la littérature et sur les choix effectués par le chercheur. Ces choix sont ici explicités.

Dans notre recherche, le processus de réduction des données passe principalement par l'attribution de codes à des portions de texte, autrement appelés unités de sens. Au sein du programme NVivo, cette fonction est remplie par les « nœuds ». Ceux-ci permettent d'attribuer une ou plusieurs catégories à une unité de sens. Considérant la terminologie proposée par M. Miles et Huberman (1994), nos codes sont descriptifs ou interprétatifs. Ils doivent être placés sur un continuum allant d'un faible niveau à un haut niveau d'abstraction et d'interprétation. Les codes descriptifs laissent donc peu de place à l'interprétation tandis que les codes interprétatifs sont plus abstraits et englobent plusieurs codes descriptifs selon l'interprétation propre du chercheur. L'intérêt de NVivo dans ce cadre est sa flexibilité, permettant de passer facilement des codes descriptifs à ceux de nature interprétative.

Notre schéma de codage est à la fois inductif et déductif au travers d'un encodage thématique des sources[78]. Le codage inductif permet, en lien avec notre position interprétative, de prendre en compte des catégories qui ne sont pas préexistantes. Au contraire, les aspects déductifs sont liés à l'analyse des exercices de prospective, considérant les pratiques, les acteurs et les

[78] Pour plus d'éléments sur l'analyse thématique, voyez notamment Boyatzis (1998), Attride-Stirling (2001), Fereday et Muir-Cochrane (2006) et Braun et Clarke (2006).

produits, conformément à notre opérationnalisation de la prospective. Par exemple, l'analyse d'un document conduit à coder de manière descriptive sa méthodologie, c'est-à-dire les types de méthodes utilisés, l'horizon temporel ou encore le processus de choix de la thématique. Nous attribuons ainsi un ou plusieurs codes (ou, similairement, un nœud) à une unité de sens selon la thématique qu'elle couvre. Chacun de nos codes descriptifs dispose de son propre nom, énoncé de manière claire et concise, en restant proche des données textuelles brutes. Si cela est nécessaire, une définition de sa signification est ajoutée, de même qu'une description des contextes dans lesquels il peut être utilisé, les éléments inclus ou exclus par ce code, ainsi qu'un exemple. Cela permet notamment de rendre compte au lecteur extérieur de la systématisation du processus d'encodage afin que ce dernier puisse être transparent et ouvert à la discussion (Boyatzis, 1998).

De nombreuses techniques existent pour identifier, inductivement ou déductivement, des thèmes au sein d'un corpus textuel. Par exemple, citons la recherche de répétitions, de similarités ou de différences, l'identification de catégories « indigènes », l'utilisation de métaphores et d'analogies ou encore l'examen des transitions (paragraphe, changement de ton, etc.) pouvant indiquer un changement de thème. Au sein de notre encodage, les principaux outils utilisés ont été les transitions (Ryan & Bernard, 2003). De plus, la recherche textuelle permet également de coder certains passages n'ayant pas été codés, notamment quand il est question d'acteurs ou d'organisation spécifiques.

Dépendant du type de document, l'unité de sens, c'est-à-dire la portion du texte qui va être incluse au sein d'un code – varie en lien avec la densité du document. Ainsi, la densité d'informations se trouvant dans un entretien ou dans des notes d'observation est plus grande que dans des documents officiels. Pour les entretiens, notre unité de sens est une phrase ou un ensemble de phrases selon la densité de l'information. Les différents documents sont principalement codés par paragraphe, tandis que les observations sont codées phrase par phrase, dans la mesure où il y a déjà une phase de réduction des données réalisées au cours de la prise de note. Nous insistons également sur l'importance d'attribuer plusieurs codes à une unité de sens afin de faciliter l'extraction rapide de certaines données. Par exemple, un passage concernant à la fois des acteurs et des activités de prospective est codé plusieurs fois. Considérons l'exemple suivant, issu d'un de nos entretiens :

> *The topics were chosen by a variety of means. Different Chief Scientists had different preferences. So, Dave King liked to have what he called "hot houses" where he'd bring together for 24 hours or more – and he could talk to you about this – very senior people from diverse backgrounds, but you know people I guess from industry. I didn't do… I wasn't here. People from industry, people from government, experts, bring them together and … bring together and get them to brainstorm about what new ideas might look like.*

Plusieurs codes sont attribués à ce paragraphe. Un premier code est relatif à l'activité concernée (le troisième *foresight programme*). Un deuxième renvoie à une thématique, « *Choice of topics* »

tandis qu'un troisième, « GCSA », renvoie à un acteur, le *Government Chief Scientific Adviser*. Ainsi, ce type de codage, appliqué systématiquement, nous permet, durant l'analyse, d'extraire des informations relatives aux pratiques, aux acteurs ou à une thématique particulière. L'illustration ci-après permet de mieux comprendre ce mécanisme. Il s'agit de l'interface NVivo spécifique à l'analyse de texte. Le texte se trouve à gauche tandis que l'évolution de l'encodage se trouve à droite. Au sein du volet droit, la première bande mauve, à gauche, est liée à une activité, tandis que la suivante est liée à la thématique. La troisième, jaune-orangée, concerne l'acteur, comme indiqué ci-dessus. Cette figure permet également de montrer comment il est possible de multi-coder certaines portions de texte.

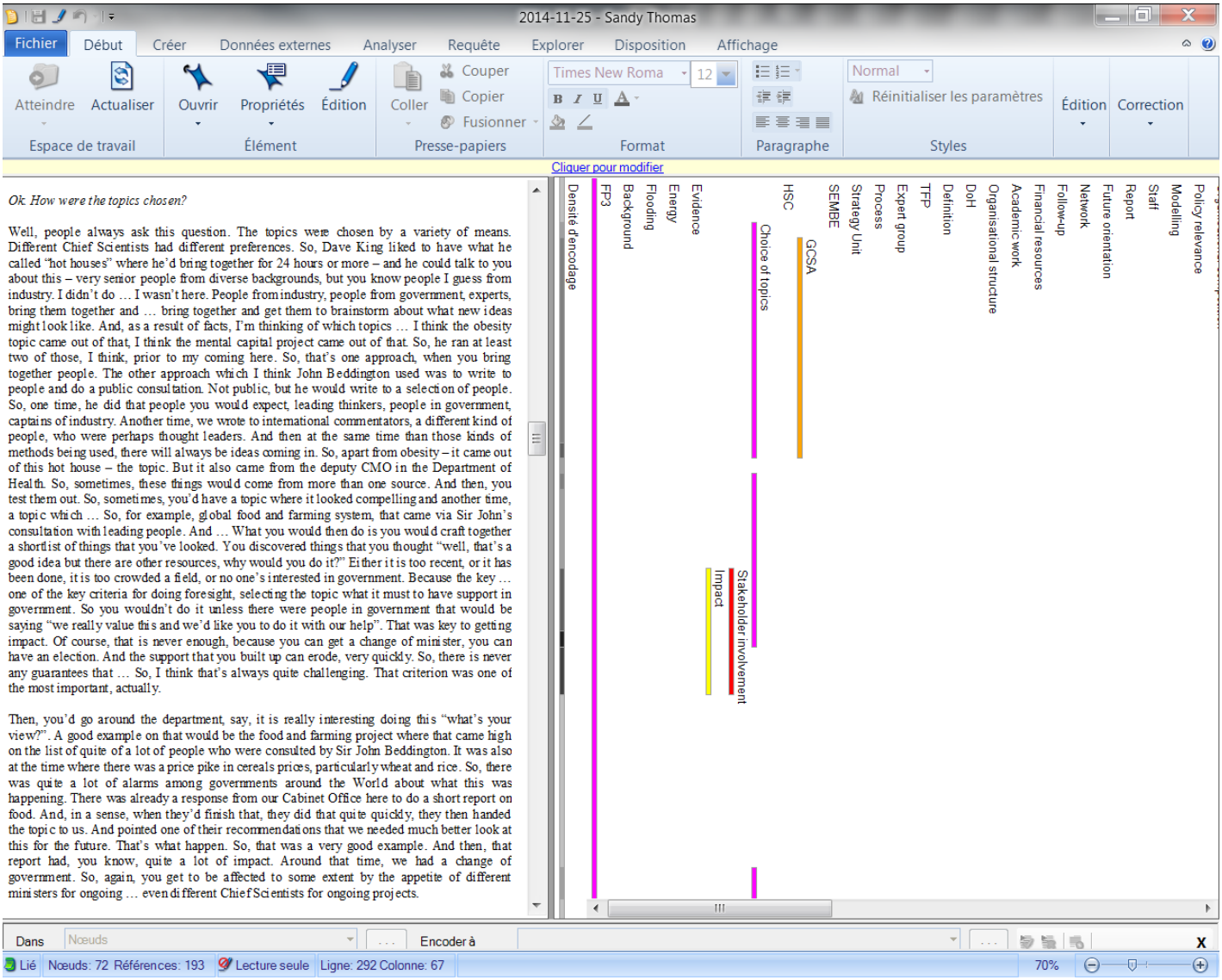
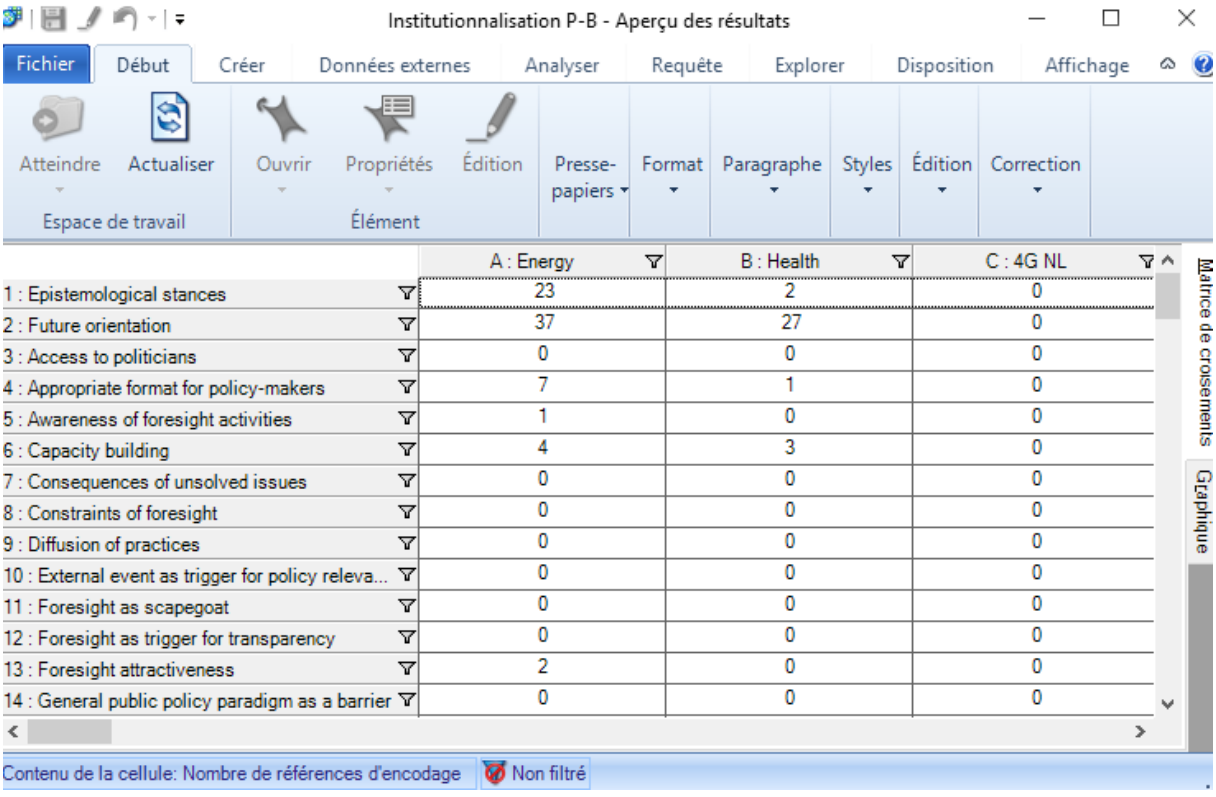


Figure 3.2. Exemple de codage d'un entretien

Ainsi, en conclusion, notre schéma d'encodage est thématique, à la fois inductif et déductif. Il permet de faciliter l'extraction des données et favorise dès lors une analyse systématique. Cette analyse est réalisée en plusieurs temps.

Comme pour l'organisation et la collecte des données, l'analyse est assistée par le logiciel NVivo. Ainsi, notre analyse a débuté par la rédaction de trois monographies spécifiques aux trois systèmes politico-administratifs, considérant les deux secteurs de politique publique de manière parallèle dans ces documents. De nature chronologique, ces monographies s'appuient sur l'analyse thématique (Boyatzis, 1998) des différentes sources afin de reconstruire les processus d'institutionnalisation de la prospective et de les enrichir au regard des perceptions des acteurs. Dans ce cadre, l'utilisation de NVivo a été essentielle pour extraire et traiter certaines informations dispersées dans un vaste corpus, notamment par la mobilisation de matrices croisant les différents nœuds. Dans ces matrices, chaque croisement de deux nœuds est interactif et permet d'accéder aux citations communes aux deux nœuds, tout en indiquant le nombre de citations.

La figure ci-après illustre ce type de matrice. Il s'agit de l'analyse de l'institutionnalisation aux Pays-Bas. Horizontalement, nous avons placé les deux secteurs de politique publique mais également l'ensemble des activités de prospective. Verticalement, nous avons positionné l'ensemble des éléments issus de l'analyse qui sont liés à l'institutionnalisation de la prospective. En cliquant sur une case, par exemple, celle au croisement des nœuds « Energy » et « Epistemological stances », 23 citations apparaissent.




| | A : Energy | B : Health | C : 4G NL |
|---|---|---|---|
| 1 : Epistemological stances | 23 | 2 | 0 |
| 2 : Future orientation | 37 | 27 | 0 |
| 3 : Access to politicians | 0 | 0 | 0 |
| 4 : Appropriate format for policy-makers | 7 | 1 | 0 |
| 5 : Awareness of foresight activities | 1 | 0 | 0 |
| 6 : Capacity building | 4 | 3 | 0 |
| 7 : Consequences of unsolved issues | 0 | 0 | 0 |
| 8 : Constraints of foresight | 0 | 0 | 0 |
| 9 : Diffusion of practices | 0 | 0 | 0 |
| 10 : External event as trigger for policy releva... | 0 | 0 | 0 |
| 11 : Foresight as scapegoat | 0 | 0 | 0 |
| 12 : Foresight as trigger for transparency | 0 | 0 | 0 |
| 13 : Foresight attractiveness | 2 | 0 | 0 |
| 14 : General public policy paradigm as a barrier | 0 | 0 | 0 |

Figure 3.3. Illustration d'une matrice de croisement

C'est de cette manière que nous avons pu systématiquement décrire les différents processus d'institutionnalisation de la prospective que nous avons étudiés. Ainsi, nous montrons que

l'identification des thèmes ne doit pas être une fin en soi : elle doit être complémentée par le développement d'un argument global. Dans notre cas, l'argument global de chaque cas est lié à la description de l'institutionnalisation de la prospective dans un secteur donné de politique publique au sein d'un système politico-administratif. Un tel processus passe dans notre étude par la mise en relation et la comparaison des différents thèmes, au travers de la phase de rédaction au cours de laquelle nous avons construit notre argument sans citation, avant de les intégrer *a posteriori* et à titre exemplatif (Bazeley, 2009). Ces procédures permettent dès lors de dépasser ce que Bazeley (2009, p. 9) appelle la *Garden Path Analysis* :

> *My colleague, Lyn Richards, often talks about 'garden path analysis' when she is teaching about qualitative analysis, as a way of showing how thematic 'analysis' can take the reader along a pleasant pathway that leads nowhere: 'Here are the roses, there are the jonquils, and aren't the daffodils lovely today!'*

Dans le même ordre d'idée, Bongrand et Laborier (2005, p. 99) ajoutent :

> Le consensus sur l'entretien ou son caractère incontournable ne doit pas masquer ses faiblesses. S'appuyer sur sa légitimité risque de reproduire « des constats réduits à des extraits d'entretiens [qui] deviennent des espèces sonnantes et trébuchantes de "preuves" », déjà dénoncés il y a dix ans, alors que s'agissant de l'entretien, même s'il constitue une source d'informations (limitées), « au fond, il ne "prouve" rien ».

Notre analyse conduit ainsi à la rédaction de descriptions détaillées de chaque processus d'institutionnalisation, incluant les approches de la prospective, les rôles des acteurs ou encore l'importance des structures publiques. Ces différentes monographies, retravaillées, sont présentées dans les chapitres 4, 5 et 6, tout en distinguant les secteurs de politiques publiques.

Après avoir analysé les différents cas (l'institutionnalisation de la prospective dans un secteur de politique publique) individuellement en les contrastant au sein d'un même système politico-administratif, nous réalisons une analyse croisée de ceux-ci (M. Miles & Huberman, 1994). L'objectif de cette comparaison est de mettre en avant les similarités et les différences, pour mieux décrire les particularités des différents processus d'institutionnalisation et de permettre de comprendre les facteurs d'institutionnalisation de la prospective. Cette analyse est réalisée principalement par la construction de tableaux comparatifs nous permettant de visualiser les différences entre les différentes activités de prospective et les différents processus d'institutionnalisation de cette dernière. L'objectif final de notre étude est ainsi d'identifier des facteurs d'institutionnalisation. Leur construction est discutée dans l'introduction du chapitre 9, dans la mesure où elle s'appuie sur les résultats des chapitres 4 à 8.

## 3. Des critères d'évaluation de notre recherche

La dernière section de ce chapitre méthodologique est sans doute la plus importante, dans la mesure où elle met à jour les critères selon lesquels nous évaluons la fiabilité de nos résultats. Dans ce cadre, notre position générale, en filigrane de ce chapitre méthodologique, est celle d'une volonté de la plus grande transparence possible. Cette dernière est relative tant aux choix que nous posons et aux contraintes qui nous concernent qu'aux procédures que nous mettons en place. Cette transparence permet dès lors d'assurer la fiabilité et la crédibilité de notre étude (Ali & Yusof, 2011; Saldaña, 2011) et d'offrir au lecteur la possibilité de discuter les choix posés (Ryan & Bernard, 2003). Nous rejoignons dès lors M. Miles et Huberman (1994, p. 2) qui illustrent parfaitement, relativement à l'analyse des données, le piège que nous souhaitons éviter par notre volonté de transparence :

> *Some qualitative researchers still consider analysis to be an art form and insist on intuitive approaches to it. We are left with the researcher's telling us of classifications and patterns drawn from the welter of field data, in ways that are irreducible or even incommunicable. We do not really see how the researcher got from 3,600 pages of field notes to the final conclusions, as sprinkled with vivid illustrations as they may be.*

Dans ce cadre, nous précisons au lecteur que l'ensemble de nos données (documents, retranscriptions, enregistrements et notes d'observations), ainsi que nos documents intermédiaires (fichier NVivo, tableurs Excel) sont disponibles sur demande.

Plus formellement, les travaux de Guba (1981) offrent au chercheur quatre critères permettant d'évaluer la fiabilité de sa recherche. Ainsi, contestant l'applicabilité des critères classiques issus des approches positivistes de la recherche, ils développent d'autres critères spécifiques aux approches interprétatives. Ainsi, plutôt que de parler de validité interne et externe, de fiabilité (*reliability)* et d'objectivité, ils utilisent les termes crédibilité, transférabilité, fiabilité (*dependability*) et de confirmabilité.

La crédibilité des résultats est le fait que ces derniers soient plausibles, tout en tenant compte de la complexité inhérente aux phénomènes socio-politiques. Au sein de notre étude, nous nous assurons de cet aspect par une présence prolongée sur deux des trois terrains étudiés, symbolisée par notre séjour de recherche au Royaume-Uni et notre bureau au sein de l'IWEPS. Si cela n'a pas été possible pour les Pays-Bas dans la mesure où les séjours ont été relativement courts, nous avons testé nos résultats lors de nos derniers entretiens. Par ailleurs, nous avons collecté nous-mêmes l'ensemble des documents, réalisé et retranscrit les entretiens et analysé les différentes données, engendrant une grande proximité avec celles-ci. Au cours de l'analyse, nous avons également triangulé les différentes informations, afin d'éviter les partis pris. Plus généralement, des réunions régulières ont été organisées avec un comité d'accompagnement restreint (les deux promoteurs et

le chercheur de l'IWEPS) afin de discuter des résultats. De même, certains chapitres ont été soumis à des experts du sujet pour relecture, tandis que différents résultats intermédiaires ont été présentés lors de conférences internationales et de séminaires internes, notamment devant des audiences britannique ou néerlandaise (Guba, 1981).

La transférabilité des résultats est liée à la nature contextuelle des études interprétatives rendant difficile la généralisation des résultats. En ce sens, nous nous sommes assurés d'établir des études de cas approfondies et très documentées, encadrées de manière systématique par des concepts préalablement définis. Cette systématisation permet dès lors la transférabilité de nos résultats dans d'autres études (Guba, 1981).

La fiabilité de notre étude vise à rendre nos résultats stables, peu importe les méthodes utilisées. Dans ce contexte, notre volonté de transparence est le premier instrument pour répondre à ce critère. Il est couplé aux relectures avisées de collègues chercheurs dont les remarques ont été intégrées (Guba, 1981).

Le dernier critère est celui de la confirmabilité. Il réfère à la limitation des biais dans le chef du chercheur. Si une évaluation du contenu de la recherche est proposée par la littérature, elle n'a pu avoir lieu. Nous tenons cependant à souligner notre volonté de réflexivité quant à notre position de chercheur ainsi qu'à nos choix épistémologiques, précisés en début de chapitre. (Guba, 1981)

Ces différents critères viennent conclure ce chapitre, au cours duquel nous avons souhaité être le plus transparent possible relativement à notre méthodologie. Ainsi, nous avons explicité notre positionnement épistémologique ancré dans une approche interprétative, ainsi que notre cadre de recherche comparatif. Nous avons dans ce cadre justifié nos différents choix relatifs aux systèmes politico-administratifs, aux secteurs de politique publique et à la période temporelle étudiés. Nous avons également précisé la manière dont les données ont été collectées, ordonnées et analysées, notamment grâce à l'aide du logiciel NVivo. Ces différents éléments guident la construction des cinq chapitres suivants. Les chapitres 4, 5 et 6 concernent respectivement l'institutionnalisation de la prospective dans les secteurs de l'énergie et de la santé, respectivement au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et en Wallonie. Sur cette base, les chapitres 7 et 8 proposent une discussion comparative.

## Chapitre 4. L'institutionnalisation de la prospective au Royaume-Uni

### Introduction

Ce chapitre analyse les processus d'institutionnalisation de la prospective dans l'action publique au Royaume-Uni, en se concentrant sur les domaines de l'énergie et de la santé. Il étudie les approches de la prospective, telle qu'elles sont conçues dans le système politico-administratif britannique, ainsi que leur institutionnalisation au sein de ce système.

Ce chapitre débute par une section décrivant le système politico-administratif britannique, tant sur le plan du régime politico-administratif que sur le régime de connaissance. Ensuite, une deuxième section discute les prémices de l'émergence de la prospective, entre 1945 et 1990, dont l'établissement du concept de *foresight* dans le cadre de la politique scientifique. Les sections 3 et 4 relatent respectivement l'émergence de deux approches spécifiques de la prospective. La première est considérée comme un soutien à la politique scientifique, entre 1993 et 2002, tandis que la seconde, de 2002 à 2010, est vue comme un outil d'aide à la décision.

Pour rappel, outre la notion de système politico-administratif, mentionné ci-dessus, notre analyse est guidée par deux concepts centraux : l'approche de la prospective et l'institutionnalisation de la prospective. Les deux tableaux ci-dessous rappellent leur opérationnalisation.

| Pratiques | Acteurs | Résultats |
|---|---|---|
| Objectifs | Commanditaires | Produits de travaux anticipatifs |
| Justifications | Coordination de la recherche et administrative | |
| Domaine couvert | Experts sectoriels et méthodologiques | |
| Méthodologie | Degré de participation | Autres produits |
| Champ territorial | Publics-cibles | |
| Horizon temporel | Réseau d'acteurs et communication | |

Tableau 4.1. Dimensions de la prospective

<table>
<tr><th colspan="4">Dimensions de l'institutionnalisation de la prospective</th></tr>
<tr><td rowspan="7">Dimensions structurelles</td><td colspan="3">Ampleur et contenu de la pratique (1)</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Aspects inter-organisationnels (2)</td><td colspan="2">Organisations publiques en charge de prospective (2.1)</td></tr>
<tr><td colspan="2">Position au sein du système politico-administratif (2.2)</td></tr>
<tr><td rowspan="4">Aspects intra-organisationnels (3)</td><td colspan="2">Place de la prospective (3.1)</td></tr>
<tr><td rowspan="3">GRH (3.2)</td><td>Personnel en charge (3.2.1)</td></tr>
<tr><td>Recrutement (3.2)</td></tr>
<tr><td>Formation (3.2.3)</td></tr>
<tr><td colspan="3">Gestion financière (3.3)</td></tr>
<tr><td colspan="3">Intégration au cycle de politique publique (4)</td></tr>
<tr><td rowspan="5">Dimensions cognitives</td><td colspan="3">Reconnaissance de la pratique (5)</td></tr>
<tr><td colspan="3">Existence d'une communauté épistémique (6)</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Objectivation (7)</td><td colspan="2">Degré de théorisation (7.1)</td></tr>
<tr><td colspan="2">Durée de vie (7.2)</td></tr>
<tr><td colspan="2">Rapport aux autres pratiques (7.3)</td></tr>
</table>

Tableau 4.2. Dimensions de l'institutionnalisation de la prospective

## 1. Le système politico-administratif britannique

### *A. Le régime politico-administratif*

Le Royaume-Uni est un État unitaire centralisé, bien que certaines compétences aient été attribuées à des niveaux infra-nationaux. Les relations entre l'État et la société peuvent être caractérisées par un modèle étatiste au sein duquel la société s'autorégule. Ce modèle s'inscrit dans une perspective de *Public Interest* au sein duquel l'État occupe une place limitée au sein de la société, jouant principalement un rôle d'arbitre entre les différents intérêts sociétaux. Dans ce cadre, le rôle de la loi est subsidiaire au sein des processus politico-administratifs par rapport à des notions d'intelligence sociale, d'analyse, de pragmatisme et de flexibilité. Cela entraine une présence limitée de juristes au sein de l'administration publique, contrairement à des pays comme la France ou l'Allemagne. Néanmoins, cela n'implique pas que l'État n'est présent que dans une sphère d'influence limitée. Au contraire, il est actif dans différents domaines de politique publique, selon des modes de fonctionnement spécifiques basés sur des réseaux ouverts de politiques publiques au sein desquels les acteurs sociétaux peuvent s'exprimer (van den Berg, 2011).

Bien qu'unitaire et centralisé, le système politique britannique a connu dès 1997, un processus de dévolution qui a octroyé des compétences à des entités infranationales (Écosse, Pays de Galles et Irlande) ; ces dernières disposent maintenant de leur propre système politique, avec un parlement élu par scrutin proportionnel et un gouvernement. Au niveau national, le scrutin majoritaire entraine la dominance de deux partis : les conservateurs et les travaillistes. Cette dominance doit être nuancée dès le milieu des années 2000 avec la croissance électorale d'autres partis, dont principalement les libéraux-démocrates. Le gouvernement, dit *Cabinet,* est donc dans

une grande majorité des cas composé d'un parti unique[79]. Ce gouvernement est dirigé par un Premier Ministre, habituellement leader du plus important parti parlementaire ; ce dernier a le droit de choisir et de démissionner les ministres de son gouvernement, qui sont également, selon une tendance récente, parlementaires (van den Berg, 2011). Le gouvernement est cependant principalement en charge de valider les nouvelles politiques, tandis que la plupart des politiques publiques sont développées en dehors de celui-ci, soit dans l'administration, soit dans des comités gouvernementaux. Par ailleurs, le gouvernement dispose d'une marge de manœuvre conséquente dans la mesure où il n'est composé que d'un seul parti (Pollitt & Bouckaert, 2011). De plus, à l'instar d'autres pays, il existe plusieurs rangs pour les ministres britanniques. Aux côtés du Premier Ministre, il y a tout d'abord les autres *senior Ministers* ou *Cabinet Ministers*, souvent appelés *Secretary of State*. Une dénomination différente existe toutefois pour le Ministre des Finances appelé *Chancellor of the Exchequer* et pour certains ministres dits sans portefeuille. En dehors du Cabinet, il existe deux types de *Junior Ministers*, dépendant du *Secretary of State* mais nommés par le Premier Ministre. Il s'agit, dans l'ordre hiérarchique des *Ministers of State* et des *Parliamentary Under Secretaries* (Dorey, 2006).

Sur le plan administratif, le gouvernement est soutenu dans ses activités par le *Cabinet Office*. Il est la plus importante entité de l'administration centrale britannique. Il est au service de l'ensemble du *Cabinet* et joue un rôle de coordination pour les ministres et leurs départements, facilitant la gestion des différentes commissions ministérielles. Il est également présent en soutien du Premier Ministre dans son rôle de supervision du développement des politiques et de la stratégie gouvernementales (Dorey, 2006). Le *Cabinet,* les *Cabinet committees* et le *Cabinet Office* forment ensemble le *Core Executive*.

Au sein du système administratif, les compétences administratives sont centralisées et le niveau local est très contrôlé par le niveau national. Le récent processus de dévolution vers les trois entités infranationales fait exception à cette règle : le Pays de Galle, l'Écosse et l'Irlande dispose dès 1997 de responsabilités administratives croissantes. Pour sa part, l'administration centrale est composée de départements, d'agences exécutives et d'entités non-départementales (van den Berg, 2011). Dès 1979 et l'accession au pouvoir de Thatcher, quatre grandes tendances prennent forme : la privatisation et la limitation du champ d'action et des formes d'intervention publique ; la création d'agences et autres entités en charge de la mise en œuvre des politiques ; la perte de compétences nationales en faveur de l'Union européenne ; et la limitation de la discrétion des fonctionnaires par les nouvelles méthodes de gestion (Rhodes, 1994). Ainsi, en 1981, le *Civil Service Department* est aboli et ses compétences sont transférées au Ministère des Finances, tandis qu'une libéralisation est entreprise dans différents secteurs (télécommunications, gaz, électricité, eau, rail, …) (Hogwood, 1997). À la fin des années 1980, l'*Efficiency Unit*, en charge de réaliser des audits sur le

[79] Les exceptions les plus récentes sont le gouvernement Cameron I entre 2010 et 2015 et le gouvernement Callaghan entre 1974 et 1977.

fonctionnement de l'administration en vue de réduire les coûts des départements, publie le rapport « *Improving Management in Government: The Next Steps* ». Ce dernier est à la base de la réforme majeure d'agencification de l'administration britannique, appliquant le principe de dissociation entre décision politique et mise en œuvre (Bouckaert, Peters, & Verhoest, 2010; Haddon, 2012b).

> *As a result of the agencification process, the structure of government moved from a pattern of monolithic, 'inward-looking' departments encompassing both policy and executive functions, to one of small policy departments with executive activities carried out by 'single-purpose' agencies, focusing on better service delivery* (Bouckaert et al., 2010, p. 119)

Suite à l'élection des travaillistes en 1997, les modes de gouvernement évoluent vers une gestion en réseaux et l'intégration de différentes parties prenantes, en contraste évident avec les pratiques conservatrices orientées par des principes de marché, de compétition et d'individualisme (Bevir & Rhodes, 2001). Aussi, les solutions proposées sont liées à l'idée de *joined-up government* et à la nécessité de traiter la complexité des politiques publiques du 21ème siècle de manière plus transversale. Le *Core Executive* est renforcé par des instruments adéquats pour assurer la coordination, la formulation, la présentation et la mise en œuvre des politiques publiques. Cela comprend une réorganisation du *Prime Minister's Office* (PMO)[80] et du *Cabinet Office* et la création de différentes unités comme la *Social Exclusion Unit* ou la *Performance and Innovation Unit* (PIU) apparait en 1998 (Burch & Holliday, 2004)[81]. La PIU, supervisée par le Premier Ministre, est en charge notamment de proposer des innovations politiques et de réaliser des études sur des thématiques interdépartementales. Elle est fusionnée avec la *Forward Strategy Unit* pour devenir la *Strategy Unit* en 2002[82]. Parallèlement, un mouvement de rationalisation de la formulation des politiques par l'*evidence-based policy* est mis en place au travers de différents rapports gouvernementaux (Burch & Holliday, 2004). Cette volonté de soutenir le *joined-up government* a marqué l'ensemble des deux législatures travaillistes jusqu'en 2010.

Par ailleurs, l'administration est fragmentée en différentes agences. Les principes guidant la fonction publique sont la permanence, la neutralité et l'expertise, tandis que les hauts fonctionnaires sont le plus souvent des généralistes. Ceux-ci disposent d'une formation en sciences sociales, en lettres (de manière décroissante) et en droit (de manière croissante). L'administration a longtemps été considérée comme la première source d'aide à la décision pour le gouvernement avant de perdre

[80] Cette entité créée dans les années 1970 s'est beaucoup développé durant les années conservatrices, passant de 10 à 130 membres, bien que la structure n'ait pas évolué.

[81] A ces entités, nous pouvons également ajouter le *Centre for Management and Policy Studies*, créé en 1999 et supprimé en 2005. Ce dernier avait pour objectif de renforcer le processus décisionnel et de développer les capacités des fonctionnaires publics. Il a permis la diffusion de nouveaux outils comme l'évaluation et les études de cas (Haddon, 2012a)

[82] Cette dernière doit faciliter, à nouveau, la coordination de la réflexion et de l'action gouvernementale et s'intéresser aux thématiques interdépartementales (Dorey, 2006).

son monopole tant sur l'aide à la décision que sur la coordination de ces processus de conseil au monde politique. De plus, les processus d'aide à la décision sont ouverts à l'extérieur de manière croissante (van den Berg, 2011).

Les relations politico-administratives sont formellement très délimitées ; les sphères politiques et administratives sont distinctes. La première est en charge de la formulation des politiques publiques tandis que la seconde s'occupe de leur mise en œuvre. Néanmoins, ces deux mondes sont interconnectés sur le plan relationnel : les politiciens et les hauts fonctionnaires partagent souvent la même formation universitaire et les mêmes origines socio-culturelles. Si les hauts-fonctionnaires ont perdu une partie de leur légitimité sous Thatcher, ils l'ont en partie regagnée mais sont en concurrence avec les conseillers spéciaux des hommes politiques (van den Berg, 2011).

Le tableau ci-dessous synthétise ces différents éléments.

| **Régime politico-administratif au Royaume-Uni** | |
|---|---|
| **Nature des relations États-Société** | *Public Interest*<br>Étatiste |
| **Système politique** | État unitaire centralisé puis partiellement décentralisé<br>Gouvernement majoritaire à un (ou deux partis)<br>Système parlementaire au scrutin majoritaire |
| **Système administratif** | Administration centralisée puis partiellement décentralisée<br>Administration fragmentée sur le plan organisationnel<br>Fonction publique à structure hiérarchique dont certaines nominations sont politisées |
| **Relations politico-administratives** | Carrières séparées<br>Faible politisation (surtout liée aux nominations politiques)<br>Perte croissante du monopole sur l'aide à la décision |

Tableau 4.3. Régime politico-administratif au Royaume-Uni

### *B. Le régime de connaissance*

Parallèlement au régime politico-administratif, nous souhaitons mettre en lumière différents éléments relatifs à la production de connaissances. Pour rappel, ceux-ci concernent les arrangements structurels du système d'aide à la décision, tant au niveau organisationnel que processuel, la confiance de la société vis-à-vis de ce régime de production de connaissances, ainsi que les pratiques, les modes d'objectivation de la connaissance et les acteurs légitimes au sein dudit régime.

Tout d'abord, la nature centralisée du régime politico-administratif implique un ensemble limité de points d'accès aux décideurs politiques, qu'il s'agisse du *Prime Minister Office*, du *Cabinet* et

du *Cabinet Office* ou de l'administration. Ainsi, il existe un nombre important de centres de recherche publics présents dans la plupart des départements ministériels. Ils sont principalement composés de fonctionnaires et de nature indépendante vis-à-vis des acteurs en charge de la définition des politiques publiques. Ils peuvent également inclure des membres extérieurs à la fonction publique, comme c'est le cas de la *Prime Minister Office*. Ceux-ci sont dotés d'une importante capacité en termes d'analyses et de conseils relatifs aux politiques publiques. Notons pour mémoire qu'il existe, au-delà de ces unités de recherche publiques, des organes publics de conseils spécifiques à des thématiques précises (Campbell & Pedersen, 2011).

Outre ces entités publiques, d'autres organisations sont impliquées dans le processus de production de connaissances dans le cadre de l'action publique. Les unités de recherche scientifiques, souvent fondées en réponse à la nécessité politique de disposer d'informations robustes, sont financées par les pouvoirs publics mais également par le secteur privé. Il s'agit notamment d'entités comme le *Royal Institut of International Affairs* ou le *National Institute of Economic and Social Research*. Il existe également différents *think tanks* comme la *Fabian Society* et l'*Institute for Public Policy Research*, proches du parti travailliste, ou le *Centre for Policy Studies* et le *Adam Smith Institute*, liés au parti conservateur[83]. Néanmoins, il ne s'agit pas ici de centres de recherche partisans (Campbell & Pedersen, 2011). En outre, au cours des années 1980, le Royaume-Uni s'est appuyé de manière importante sur des entités de consultance, notamment en termes de gestion publique (Saint-Martin, 2006).

Le nombre limité de points d'accès aux décideurs publics ainsi que la nature politique de certains producteurs de connaissances conduit à un processus de production de connaissances relativement partisan et compétitif (Campbell & Pedersen, 2011). De plus, la transparence de ces processus est de nature relativement variable, dépendant des contextes et des secteurs de politique publique ; les règles de transparence, au-delà des obligations publiques, sont souvent laissées à la discrétion des organismes impliqués (Jasanoff, 2005).

Ensuite, à l'instar d'autres États européens et contrairement aux États-Unis, la société voue historiquement une certaine confiance à l'expertise scientifique. Cette confiance est basée au Royaume-Uni sur le statut individuel des acteurs chargés de la production. Les fonctionnaires sont considérés comme indépendants et voués à l'intérêt public[84], tandis que les experts gagnent en crédibilité par leurs services rendus à l'intérêt général, au fil des années (Jasanoff, 2005).

Finalement, le régime de connaissance est caractérisé par les pratiques scientifiques, la nature objective de la connaissance et les acteurs considérés comme légitimes au Royaume-Uni.

[83] Le second a en effet été cofondé par Margareth Thatcher.

[84] Cette affirmation s'est cependant partiellement érodée au fil du temps et des réformes, notamment celles menées dans les années 1980.

Les pratiques scientifiques sont pragmatiques et de nature empirique, conduisant à une attitude sceptique vis-à-vis des constats dépassant les faits observables. L'objectivation de la connaissance passe pour sa part par un processus de consultation des experts individuels reconnus. Ces experts, légitimes, sont ceux considérés comme porteur d'une certaine expérience personnelle. À nouveau, cette dernière est plus liée à l'individu qu'à son affiliation institutionnelle (Jasanoff, 2005 ; Strassheim & Kettunen, 2014). Ces différents éléments sont synthétisés dans le tableau ci-dessous.

| **Régime de connaissance au Royaume-Uni** | |
|---|---|
| **Arrangements structurels** | Forte présence d'unités de recherche publiques<br>Quelques unités de recherche scientifique<br>Nombreux *think tanks* proches d'un des deux partis majeurs (qui n'ont pas de centre de recherche) et consultants<br>Processus relativement compétitif et partisan dont la transparence varie |
| **Confiance de la société** | Oui, en lien avec les individus |
| **Pratiques légitimes** | Pratiques pragmatiques et empiriques |
| **Mode d'objectivation** | Consultation d'experts individuels |
| **Acteurs légitimes** | Acteurs aux connaissances et à l'expérience reconnues. |

Tableau 4.4. Régime de connaissance au Royaume-Uni

Ces différents éléments définissent ainsi le système politico-administratif britannique tel que nous l'entendons. Ceux-ci offrent au lecteur des informations complémentaires afin de mieux comprendre l'institutionnalisation de la prospective au sein du contexte défini ci-dessus. D'autres éléments contextuels sont exposés au sein de ce chapitre, quand nous le jugeons nécessaire.

## 2. Les prémices de l'émergence de la prospective britannique

### *A. Le faible intérêt pour la prospective suite à la seconde guerre mondiale (1945-1970)*

Dès le 17ème siècle, l'intérêt pour le futur à long-terme se matérialise principalement au travers des prévisions démographiques et économiques. Au sein de l'action publique, les premiers outils d'aide à la décision naissent dans les domaines militaires et sécuritaires au travers de certains outils de planification d'urgence (Hennessy, 2011). Alors que d'autres pays, comme la France et les Pays-Bas, lancent des travaux anticipatifs à long-terme et de prospective dès la fin de la seconde guerre mondiale, la scène publique britannique de la prospective est notablement moins développée (I. Miles, 2008) et le restera jusqu'au début des années 1980[85]. L'intérêt pour le futur à long-terme s'illustre surtout par de nombreux écrits de science-fiction et par des activités de compagnies privées dans les domaines de la planification à long-terme et de la prévision (I. Miles, 2008).

[85] Deux éléments doivent cependant être mentionnés : les travaux du *Committee on the Next Twenty Five Years* établi par le *Social Science Research Council* ainsi que les séminaires sur la prévision sociale soutenus par ce dernier (Andersson et al., 2013; I. Miles, 2008).

Durant cette période, le climat politique est souvent qualifié de consensus keynésien, illustrant l'accord des différents acteurs pour l'expansion de l'État-Providence (Gaffney, 1991). Dans une majeure partie des cas, le regard porté sur le futur semble être limité à des études à court ou moyen-terme. Tout d'abord, un *Foreign Office's Planning Staff* est créé en 1964 et s'intéresse au futur des relations internationales à court et moyen-terme. Ensuite, en 1968, une étude intitulée *Future Policy Study* est commissionnée par Harold MacMillan, Premier Ministre conservateur. Cette dernière s'intéresse au futur du Royaume-Uni à l'horizon 1970, considérant le maintien des politiques publiques de l'époque (Hennessy, 2011). Par ailleurs, dans son ouvrage pour le Comité de la Politique scientifique et pour le Secrétariat de l'OCDE, Jantsch (1967) identifie d'autres institutions. Un premier exemple est le *Department of Scientific and Industrial Research*. Ce dernier réalise en 1963 une étude s'intéressant aux obstacles à la croissance dans 31 secteurs industriels à un horizon de 20 ans. Le *Central Electricity Generating Board* est un second exemple. Il dispose de cinq comités, dont un considérant les problématiques à long-terme et réalisant des prévisions technologiques. Dans un contexte d'expansion de l'intérêt pour les questions technologiques, la *Programmes Analysis Unit* (PAU) est créée en 1967, comprenant à la fois des chimistes, des physiciens, des mathématiciens, des ingénieurs et des économistes en lien avec les questions technologiques. Bien que liées à l'agence britannique de l'énergie atomique, ses missions sont limitées aux objets non-nucléaires. Elles consistent principalement en des collectes de données et en un soutien analytique pour d'autres hauts-fonctionnaires liés aux politiques technologiques. Ces études portent tant sur le court que sur le long-terme. La mise en place du principe de Rothschild[86] au début des années 1970 affaiblit cependant l'influence de la PAU sur le processus décisionnel[87] (Smith, 1982). Notons pour conclure ce passage en revue du paysage britannique pré-1970 que la revue *Futures* décide de s'établir dans le pays en 1968, bien qu'aucune chaire académique y liée n'existe à cette époque (I. Miles, 2008).

Une des explications de cette absence d'entité publique s'intéressant au long-terme de manière systématique peut être liée au fait que, contrairement à la France ou aux Pays-Bas, le Royaume-Uni n'a pas mis sur pied un organisme de planification socio-économique suite à la Seconde Guerre mondiale. Ce type d'institutions peut être considéré, dans ces deux pays, comme un terreau fertile pour des analyses à plus long-terme du futur. À l'exception de la planification territoriale, dotée d'une longue histoire, les premiers pas de la planification britannique remontent au gouvernement Macmillan entre 1959 et 1964. Certes, des tentatives de mise en place d'un plan national ont existé, notamment entre 1945 et 1947 sous majorité travailliste, mais elles se sont

[86] Pierre angulaire de la politique scientifique du Royaume-Uni, il prévoit que l'ensemble des travaux de R&D soient conduits suivant le principe de client-contractant.

[87] La PAU est supprimée en 1977, après avoir collaboré avec différentes entités dont le CPRS (cf. infra), le *Department of Energy* et le *Select Committee on Science and Technology* de la *House of Commons*. Ses compétences sont transférées au *Policy and Perspective Unit* et à l'ACARD (voir *infra*).

montrées infructueuses. Dans le même temps, certains groupes de recherche, comme le PEP (*Political and Economic Planning*) et le NIESR (*National Institute of Economic and Social Research*) développent leurs activités de conseil au gouvernement autour de thématiques socio-économiques[88] et soutiennent une plus grande intervention de l'État dans ces domaines. Ainsi, le NIESR est la première organisation à publier des prévisions économiques au Royaume-Uni, ces dernières étant respectées par les décideurs qui n'en tenaient toutefois compte que lorsqu'elles coïncidaient avec leurs intérêts (Denham & Garnett, 1996, 1999).

Considérant les performances économiques supérieures de la France (et ses politiques dirigistes) et de l'Allemagne (et son économie ordolibérale), le débat sur l'organisation de l'économie britannique s'intensifie et mène à l'adoption d'une planification plus systématique des activités gouvernementales et de la politique économique à court et moyen-terme[89]. Un système de projections à moyen-terme est ainsi mis sur pied en 1961 et mené principalement par le Ministère des Finances puis par le Ministères des Affaires économiques, créé en 1964. Ce dernier est aboli en 1969 et voit ses compétences économiques retourner au Ministère des Finances. De plus, pour la première fois dans un document publique de politique économique, l'*Annual Public Expenditure White Paper* inclut des prévisions à cinq ans. En parallèle, un cadre est également développé en matière de politique industrielle au travers de diverses institutions comme le *National Economic Development Council* et le *Department of Economic Affairs* en charge de planification indicative (Hacket, 1966; Marquand, 1978; O'Hara, 2007).

Ces différents éléments montrent que l'intérêt pour le futur s'est matérialisé principalement au travers de travaux et d'études à un horizon entre cinq et dix ans, hormis quelques exceptions.

### *B. Les premiers pas vers un intérêt public pour le long-terme (1970-1983)*

Le début des années 1970 est marqué par un vaste programme de réformes administratives. Comme nous l'avons vu, un intérêt pour le moyen-terme en matière économique s'est développé au cours des années 1960 avec, pour point d'orgue, l'inclusion de projections à moyen-terme dans certains documents stratégiques. Dans ce contexte, le gouvernement d'Edward Heath publie en octobre 1970 un *White Paper* intitulé *The Reorganization of Central Government*, dont un des objectifs majeurs est l'amélioration de la qualité de la formulation des politiques publiques et de la prise de

[88] Le PEP a été créé en 1931 et le NIESR en 1938. Pour un historique plus complet, voyez notamment Pinder (1981) pour le PEP et K. Jones (1988) pour le NIESR. Pour une étude plus détaillée des principaux *think tanks* britanniques, voyez Denham et Garnett (1998).

[89] Dans son ouvrage très complet étudiant la planification dans les années 1960 au Royaume-Uni, O'Hara (2007) indique que ce système est né des influences combinées des modèles soviétique et français. A titre d'exemple, Pierre Massé, alors à la tête du Commissariat général du Plan, a participé à une conférence sur la planification économique en France organisée par le *National Institute of Economic and Social Research*.

décision. Outre une réorganisation de l'appareil administratif[90], le document indique également la création d'une entité multidisciplinaire appelée *Central Policy Review Staff* au sein du *Cabinet Office* sous la supervision du Premier Ministre mais en soutien à l'ensemble des ministres (Pollitt, 1980). Ce dernier serait en charge de :

> […] *enable them to take better policy decisions by assisting them to work out the implications of their basic strategy in terms of policies in specific areas, to establish the relative priorities to be given to the different sectors of their programme as a whole, to identify those areas of policy in which new choices can be exercised and to ensure that the underlying implications of alternative courses of action are fully analysed and considered* (Pollitt, 1980, p. 89).

À l'instar d'autres réformes plus récentes, une des sources d'inspiration de cette réorganisation est le rapport Fulton, publié en 1968. Aussi, dès cette année, un *Civil Service Department* a été créé ; il est dirigé par le Premier Ministre. En 1971, les différents niveaux administratifs sont simplifiés facilitant la création d'un système d'évolution de carrière permettant l'ascension hiérarchique rapide des meilleurs éléments (Parry, 2011).

Dès la création du CPRS en 1971, Lord Rothschild est nommé à sa tête. Ce dernier a préalablement occupé une fonction de directeur de la recherche chez Shell International[91]. L'organisation est composée de manière relativement paritaire de fonctionnaires brillants et de personnes issues du secteur privé, du monde académique ou d'organisations internationales[92]. Dans son rôle stratégique, elle mène d'initiative plusieurs études thématiques, avec l'approbation du Premier Ministre, sur des sujets rarement étudiés par les départements ministériels. Il peut s'agir du programme de R&D du gouvernement, du futur de Londres comme centre financier, de l'industrie informatique ou encore de la politique énergétique. Deux critères guident le choix de ces différents sujets : leur caractère interdépartemental et leur orientation à long-terme (Pollitt, 1974). Le CPRS met également en place un *early warnings system* intégrant les craintes à relativement court-terme des différents départements ministériels. En ce sens, il doit cependant faire face à la réticence du Ministère des Finances et du Premier Ministre de transmettre certains dossiers sensibles[93] (Hennessy, 2011).

[90] Celle-ci inclut notamment plusieurs fusions de ministères et la création d'agences gouvernementales en dehors de l'administration centrale.

[91] Cela a sans aucun doute orienté l'intérêt du CPRS pour les questions énergétiques, au sujet desquelles plusieurs rapports ont été publiés.

[92] Pour la plupart, les membres du CPRS étaient relativement jeunes et y restaient environ deux ans, rendant l'organisation très dynamique (James, 1986).

[93] Baron Wilson Of Dinton (2011) souligne également la réticence du Ministère des Finances face à ces travaux à long terme, dans le cadre de sa participation à certains travaux et réflexions économiques au sein du *Joint Intelligence Committee* du *Cabinet Office* entre 1971 et 1973.

Son travail conduit notamment à la création de départements ministériels spécifiques pour traiter de thématiques d'envergure, dans le domaine de l'énergie et en relation avec les conflits en Irlande du Nord. Néanmoins, au fil des années, l'intérêt ministériel devient sporadique, bien que toujours présent chez ceux en charge de politiques interdépartementales. Par exemple, la prise en considération des études à long-terme dépendait grandement de leur degré de controverse : les recherches sur des sujets peu sensibles étaient vues positivement mais se voyaient porter peu d'intérêt, tandis que les travaux sur des sujets controversés, notamment l'alcoolisme, étaient mis de côté par les ministres et leurs fonctionnaires (James, 1986). De plus, Fleischer (2009) indique qu'une partie de sa légitimité s'est vue écornée tant par la dégradation des relations entre Lord Rothschild et le Premier Ministre que par les critiques issues de la non-prévision de la crise pétrolière.

Suite au départ de Lord Rothschild en 1974 et au changement de gouvernement, le CPRS fait face à un environnement relativement hostile et économiquement difficile. Cela rend les réflexions à long-terme de plus en plus compliquées, tandis que les ministres centrent leur intérêt sur le moyen-terme et les thématiques industrielles (l'industrie lourde de production électrique, la micro-électronique,…). En outre, le consensus keynésien d'après-guerre commence à disparaitre et le rôle du CPRS, dans un environnement polarisé entre travaillistes et conservateurs, devient celui d'un centre de recherche partisan, au service du gouvernement et peu intéressé par les problématiques à long-terme. Cette évolution est d'autant plus marquée lors de l'avènement de Margareth Thatcher en 1979 (James, 1986). Parallèlement, une *Policy Unit* est créée par le Premier Ministre travailliste Harold Wilson en 1974 au sein de la *Prime Minister's Office*, réduisant *de facto* la pertinence du CPRS (Fleischer, 2009). La principale raison de sa création réside dans le manque de confiance de Wilson dans le service public. Dès lors, sa différence majeure avec le CPRS est qu'il est une entité d'analyse de politique publique en dehors de l'administration et travaillant uniquement pour le Premier Ministre (et non plus pour le *Cabinet*) (Cline, 2008). Cette entité composée exclusivement de personnes extérieures à l'administration a une mission de conseil politique à court et moyen-terme et joue un rôle majeur dans la définition de la politique économique entre 1974 et 1979.

De plus, dès 1979, une *Efficiency Unit* est établie en son sein, sous la direction de Lord Rayner, ancien directeur de Marks and Spencer, dont l'objectif était d'introduire de nouvelles techniques de gestion au sein de Whitehall[94] ainsi que de permettre la réduction du budget de certains départements (Haddon, 2012b). Le nombre de conseillers du PMO est par ailleurs augmenté. Finalement, le CPRS est supprimé en 1983 par Thatcher pour plusieurs raisons. D'abord, à ce moment, la direction stratégique du gouvernement est claire et n'a guère besoin des réorientations proposées par le CPRS, également considéré comme trop réactif pour traiter des problèmes à court-terme. Ensuite, la position du CPRS, au service de l'ensemble du *Cabinet* ne plait

[94] Whitehall est le nom de l'administration centrale britannique, en lien avec la zone géographique où cette dernière est située à Londres.

pas à Thatcher, pas plus que l'existence du risque d'une critique du programme gouvernemental au sein d'un de ses rapports (Willetts, 1987). Une autre raison peut également se trouver dans le fait que la prise de pouvoir de Thatcher permet l'accession au processus décisionnel de *think tanks* liés à cette dernière et à la droite néo-libérale, comme l'*Institute of Economic Affairs* (IEA), le *Centre for Policy Studies* (CPS) et l'*Adam Smith Institute* (ASI)[95]. Il est à souligner que l'intérêt de ces derniers pour le long-terme est limité, tant pour des raisons substantielles (travaux commissionnés sur les privatisations et autres thématiques de l'époque), que de fonctionnement (difficulté de financement des travaux à long-terme) (James, 1993; Stone, 1996).

### *C. La naissance de la notion de foresight au Royaume-Uni (1982-1991)*

Parallèlement à ces développements relatifs à la décision publique, des groupes de chercheurs s'intéressant au futur commencent à se former, à l'image du programme de recherche STAFF (*Social and Technological Alternatives for the Future*) lancé au sein du SPRU. Peu après, le Club de Rome, s'intéressant aux problèmes globaux, publie « Halte à la croissance », ou « *The Limits to Growth* », dont l'impact est important. Cette étude, basée sur des techniques de modélisation informatique, présente plusieurs futurs en tenant compte d'une pluralité de variables économiques, démographiques et environnementales. C'est dans ce cadre que les chercheurs du SPRU publient une étude critique de ces travaux, notamment du point de vue de la faible prise en compte des sciences et technologies[96]. D'autres analyses de *futures studies* ont également été réalisées, durant les années 1970, notamment concernant des travaux de prévision sociale et technologique (I. Miles, 2008).

Comme mentionné plus haut, les années 1980 sont marquées par un déclin de l'intérêt pour le long-terme, dans une période de contrition budgétaire et de montée de néo-libéralisme impulsé par Thatcher au Royaume-Uni. Ce contexte affecte les politiques scientifiques et d'innovation[97]. Néanmoins, c'est à ce moment et dans ce contexte que l'ACARD[98] commissionne une étude au SPRU sur les méthodes d'identification des nouveaux domaines scientifiques prometteurs. Cette étude, intitulée *Project Foresight*, avait notamment pour objectifs :

> *a) to analyse attempts made in France, Germany, Japan, and the United States over the last 20 years to identify emerging areas of strategic research that at the time showed long-term promise of leading to significant commercial benefits;*

[95] Ces différentes entités sont également étudiées plus en détail par Denham et Garnett (1998).

[96] Pour une étude détaillée du contexte dans lequel a émergé cette étude, ainsi que sur sa réception au Royaume-Uni, voyez Seefried (2011).

[97] La position dominante de l'époque suppose en effet que l'intervention étatique doit se limiter à faciliter un environnement ouvert à l'innovation et à corriger les échecs du marché, notamment quand il est question d'économie et d'innovation (I. Miles, 2008).

[98] L'ACARD (*Advisory Council for Applied Research and Development*) est un conseil consultatif du *Cabinet Office*.

> *b) to examine the role, if any, that these forecasts played in promoting such developments;*
> *c) to evaluate retrospective studies tracing back the scientific origins of significant technological innovations in order to determine whether one could have predicted the subsequent economic impact of the preceding research* (Martin, 2010, p. 1439).

C'est dans ce cadre que le terme *foresight* est utilisé pour la première fois au Royaume-Uni par John Irvine et Ben Martin[99]. Le choix s'est porté sur ce vocable pour deux raisons majeures. La première, pragmatique, est la volonté de simplifier la terminologie « *efforts to identify which research areas are likely to lead to the greatest economic and social benefits* », notamment au cours des nombreux entretiens menés au cours dudit projet de recherche. Ensuite, la deuxième raison est liée à la nécessité de différencier *foresight* des prévisions technologiques (*technological forecasting*) déjà présentes dès la fin des années 1940 au sein de la RAND Corporation (Martin, 2010, p. 1440).

Le rapport final soumis à l'ACARD a un impact très limité au sein le *Cabinet Office* pour plusieurs raisons. Tout d'abord, suite au dépôt du rapport, Irvine et Martin publient un ouvrage intitulé *Foresight in Science: Picking the Winners* (Irvine & Martin, 1984). Néanmoins, dans ce contexte thatchérien où il ne revient pas aux pouvoirs publics mais au marché de définir les priorités des politiques de recherche et d'innovation, le rapport n'est pas jugé pertinent. Ensuite, de manière plus anecdotique, la mise en avant du cas japonais dans l'étude est utilisée par certains décideurs pour écarter l'étude sur la base des trop grandes différences entre les deux pays (Martin, 2010). Notons toutefois que ces travaux ont influencé l'ACARD, qui publie en 1986 le rapport *Exploitable Areas of Science*. Ce dernier recommande notamment au gouvernement – sans succès, toutefois – de mettre en place un forum de débat des directions de la politique scientifique et technologique, inspiré par le *foresight* technologique (Flanagan & Keenan, 1998). En outre, bien que l'étude d'Irvine et Martin n'ait pas connu de suites au niveau britannique, le ministère néerlandais de l'Éducation et de la Science a commissionné en 1989 aux mêmes auteurs une extension de leurs précédentes recherches donnant lieu à un ouvrage plus abouti intitulé *Research Foresight* (Martin & Irvine, 1989). D'autres entités ont réalisé des travaux proches de la prospective, sans que ceux-ci ne puissent être qualifiés de la sorte. Il s'agit notamment de l'ACOST (*Advisory Council on Science and Technology*), successeur de l'ACARD, et de l'ABRC (*Advisory Body for Research Councils*) en matière d'identification de champs scientifiques et technologiques prometteurs, sans pour autant qu'une approche systémique ou holistique soit mise en place. De plus, il existe une *Longer Term Studies Unit* et un *Longer Term Steering Group* au sein du *Department of Trade and Industry* (DTI) dont l'objectif est d'étendre l'horizon temporel du ministère. Néanmoins, ces travaux ne dépassent pas un horizon temporel de 5 ans et ne sont pas de nature systémique (Keenan, 2000).

[99] Le terme *foresight*, dans le sens d'analyse systématique du futur, a par ailleurs été utilisé pour la première fois par l'écrivain H. G. Wells en 1932. Ce dernier déplorait le fait qu'il existe de nombreux professeurs et étudiants en histoire, alors que personne ne s'intéresse aux conséquences futures des technologies.

Considérant ces développements, il est relativement aisé de qualifier l'institutionnalisation de la prospective durant cette période. En effet, bien qu'il existe des travaux de théorisation de la pratique commandités par les pouvoirs publics britanniques, aucune activité de prospective en tant que telle n'a eu lieu entre 1982 et 1991. Certains travaux ont certes été réalisés par l'ACOST, l'ABRC ou la LTSU mais ceux-ci ne relèvent pas de notre étude dans la mesure où leur horizon n'est pas supérieur à 5 ans et où leur approche n'est pas holistique. Dès lors, sans pratique concrète, les seules dimensions pertinentes sont cognitives : la reconnaissance de la pratique, l'existence d'une communauté épistémique et l'objectivation de la prospective. Les éléments dont nous disposons à ce sujet sont intégralement tirés des travaux de Keenan (2000) et de Keenan (2000); Keenan et Miles (2008). Notons qu'en l'absence de pratique prospective concrète dans l'action publique, cette section est commune aux deux secteurs de politique publique étudiés.

La prospective, sous la forme du *foresight*, n'est pas reconnue par le gouvernement Thatcher dans la mesure où « *Picking the winners* » n'est selon ce dernier pas le rôle de l'État mais des marchés. La pratique est promue par des entités telles que l'ACARD, bien qu'il recommande qu'un tel *foresight* soit mené par des acteurs privés et non par l'État, anticipant le contexte politique peu favorable aux travaux de Martin et Irvine. De plus, aucune communauté épistémique n'existe en tant que telle.

Au regard de l'objectivation de la pratique, la théorisation de cette dernière est la seule dimension dont il est pertinent de tenir compte, en l'absence de deux autres dimensions relatives à l'objectivation : la durée de vie d'une pratique et son rapport aux autres pratiques. En ce sens, la pratique – alors uniquement présente de manière théorique dans les milieux académiques – fait l'objet d'une théorisation importante, notamment au travers des deux ouvrages de Martin et Irvine. Ces deux auteurs procèdent par ailleurs à la diffusion des concepts et méthodes de prospective développés afin de convaincre, sans succès, les décideurs politiques de la pertinence de la pratique. Néanmoins, ce n'est qu'une question de temps, comme l'indique la section suivante.

## 3. L'émergence du *Technology Foresight* (1992-2002)

Dès le début des années 1990, sous un gouvernement dirigé par John Major, la prospective prend son envol au Royaume-Uni. Cette section distingue trois sous-sections : la première présente le cadre général dans lequel la prospective évolue, la deuxième se centre sur le domaine de la santé, tandis que la troisième s'intéresse au domaine de l'énergie.

### *A. La prospective britannique et l'organisation du Foresight*

1) La création de l'OST et l'organisation du Technology Foresight Programme

Suite aux élections de 1992 offrant à Major un second terme inattendu, la vision gouvernementale évolue et commence à considérer la nécessité de développer une politique technologique et d'innovation. C'est dans ce contexte qu'est créé l'*Office of Science and Technology* (OST) au sein du *Cabinet Office* et sous la responsabilité du *Duchy of Lancaster*, ministre responsable de l'*Office of Public Service and Science*[100]. Deux éléments sont à souligner. Premièrement, il s'agit d'un glissement politique majeur, dans la mesure où c'est la première fois depuis 1959 que la science est une compétence de *Cabinet Minister*[101]. Ensuite, de manière plus anecdotique, la mise en place de l'OST faisait à l'origine partie du programme du Labour, qu'une majorité d'observateurs voyaient vainqueurs des élections. Cette idée a ensuite été intégrée par Major suite à sa reconduction.

L'OST est, à sa création, en charge de développer et coordonner la politique scientifique et technologique et d'établir de meilleurs liens entre la recherche financée par le gouvernement et l'industrie (Flanagan & Keenan, 1998; Lyall & Tait, 2004). C'est dans ce contexte qu'il lance une large consultation afin de définir au mieux la politique scientifique et technologique du gouvernement. Outre la mise en place de comités et la réception de nombreux avis, une étude de cadrage est réalisée par un consortium incluant PA Consulting et PREST (Université de Manchester) et financée concomitamment par l'OST et la *Longer Term Studies Unit* du DTI[102]. Elle a pour objectif de déterminer une méthode capable de produire une liste priorisant les technologies génériques émergentes. L'étude propose l'utilisation d'une enquête Delphi et de panels d'experts et en démontre la viabilité (Keenan, 2000). Au même moment, le SPRU est contacté pour réaliser une étude comprenant une revue des activités liées au *foresight* au Royaume-Uni, ainsi qu'une mise à jour du *foresight* technologique de deux pays : l'Allemagne et les Etats-Unis[103]. Le rapport est rédigé à

[100] Outre les aspects scientifiques, cette entité exerce également les compétences de l'ancien *Civil Service Department* qui avaient été transférées au Ministère des Finances en 1981 (Hogwood, 1997).

[101] Pour rappel, il s'agit du rang ministériel le plus élevé.

[102] Cette dernière est par ailleurs abolie au début de l'année 1993 (Keenan, 2000).

[103] Soulignons ici que bien qu'il ait inspiré Ben Martin, le cas japonais a été écarté pour des raisons pragmatiques liées à l'acceptation de l'étude par les décideurs politiques. En ce sens, les cas allemand et américain sont considérés comme

nouveau par Ben Martin, soutenu par un fonctionnaire de niveau intermédiaire, Grahame Walshe[104], et intègre les apprentissages du rapport de 1983 en prenant soin de choisir une terminologie adaptée à un gouvernement de centre-droit (Martin, 2010). La combinaison de ces deux études semble ainsi avoir permis de convaincre le ministre des Science et Technologies, Sir William Waldegrave, d'intégrer un exercice de *foresight* dans le futur *White Paper* présentant le programme en matière de science et technologie, ce dernier cherchant à y placer des idées novatrices (Keenan & Miles, 2008).

En 1993 est publié le *White Paper* « *Realising your potential: A Strategy for Science, Engineering and Technology* ». Outre une réforme des conseils de recherche et de l'intégration de la science dans les différents départements ministériels, ce document annonce la mise en place d'un programme national de *foresight* technologique (*National Technology Foresight Programme* ou TFP). Un des objectifs de ce dernier est d'intégrer les communautés scientifiques et industrielles à la prise de décision en matière de priorisation des domaines de la recherche à financer et du niveau des fonds à leur allouer. En plus de ce travail de priorisation, un deuxième objectif est la mise en réseau de ces différents acteurs, insistant ainsi tant sur les résultats du TFP que sur son processus. La volonté majeure est ici de promouvoir une activité permettant de générer de la richesse.

Rapidement, un comité de pilotage (*steering group*) se met en place sous la présidence du conseiller scientifique en chef du gouvernement (*Government Chief Scientific Adviser* ou GCSA), Sir William Stewart. Il a pour rôle de superviser la mise en place du TFP et se compose de grands noms scientifiques et industriels britanniques ainsi que de trois spécialistes en *foresight* (dont Ben Martin). Ces membres semblent avoir été choisis ou conseillés par le GCSA lui-même, avec pour seul critère la parité entre académiques et industriels. Cette entité est soutenue par un secrétariat pour les tâches quotidiennes au sein de l'OST, ainsi que par un consortium de consultants composés de Segal Quince Wickstead (SQW) et du PREST pour les aspects méthodologiques (Keenan, 2003; Keenan & Miles, 2008).

Peu après, 15 panels couvrant différents secteurs technologiques sont mis en place et intègrent des représentants issus du monde de l'entreprise, du monde académique et de l'administration. Les différents sujets couverts par ces panels sont les suivants[105] :

plus intéressants pour leur approche plus décentralisée de la politique scientifique, ainsi que pour la tendance centre-droite de leur gouvernement respectif (Martin, 2010).

[104] Ce dernier, travaillant au sein du *Cabinet Office*, est transféré à l'OST dès sa création.

[105] Cette liste de panels est la liste originelle. Cette dernière a évolué avec l'insertion d'un 16ème panel « Marine » puis, dans un second temps, avec la dissociation en deux panels du panel « Agriculture, Natural Resources and Environment » et la fusion des panels « Communication » et « IT & Electronics » (Keenan & Miles, 2008).

| | | |
|---|---|---|
| Agriculture, Natural resources and environment | Energy | Leisure & Learning |
| Chemicals | Financial Services | Materials |
| Communications | Food & Drink | Manufacturing Production & Business Processes |
| Construction | Health & Life Sciences | Retail & Distribution |
| Defence & Aerospoace | IT & Electronics | Transport |

Tableau 4.5. Liste des panels du premier *Technology Foresight Programme*

Après avoir défini plus précisément la méthodologie[106], le comité de pilotage lance une phase consultative à travers le pays. Cette dernière est menée *via* une série de séminaires, dont les objectifs sont principalement l'intéressement de différentes parties prenantes et la publicisation de l'exercice national.

La phase principale du TFP, organisée autour des 15 panels, est lancée en mars 1994. Chaque panel est en charge, entre autres, de l'identification des tendances majeures du domaine concerné, du développement de scénarios et de la construction de priorités et de recommandations. Ce travail est à la fois soutenu par des consultations menées par les membres du panel et par l'utilisation d'une enquête Delphi dont les questions ou propositions sont rédigées par les panels[107]. Les résultats des panels sont publiés en 1995 au sein de rapports sectoriels. Ceux-ci identifient certaines tendances sociales, économiques et marchandes à un horizon de dix à vingt ans et plus de 360 recommandations sont produites. Ces dernières sont groupées dans le rapport final du comité de pilotage en 27 priorités génériques et 18 priorités liées aux infrastructures, ainsi que 60 recommandations pour prolonger les travaux de *foresight* (Keenan & Miles, 2008; Martin & Johnston, 1999).

Après la publication des rapports, les panels sont maintenus afin d'assister la phase de mise en œuvre des recommandations entre 1995 et 1999. Ce processus implique évidemment le monde académique et celui des industriels, mais également d'autres entités comme les départements ministériels, les conseils de recherche et d'autres associations professionnelles. Dans ce cadre, plus de 600 évènements liés au TFP sont organisés, à différents niveaux de pouvoir et dans différents secteurs d'activité. Ainsi, un des principaux impacts à court-terme a été le lancement par le gouvernement d'un *Foresight Challenge Fund* visant à financer des projets collaboratifs de *foresight* à hauteur de 30 millions de livres (auxquels s'ajoutent des fonds équivalents voire supérieurs du secteur privé). Un autre impact a été la réorganisation du financement des conseils de recherche et des programmes de recherche départementaux (Keenan & Miles, 2008; Martin & Johnston, 1999). Finalement, soulignons également la création d'un *Whitehall Foresight Group*, peu après la publication des différents rapports des panels. Ce dernier est composé de fonctionnaires départementaux en charge de *foresight* et doit servir de centre névralgique pour les initiatives départementales en la

[106] Pour plus de détails sur les éléments méthodologiques, voyez notamment Georghiou (1996) pour l'ensemble du processus et Keenan (2003) pour les aspects liés à la priorisation.

[107] Environ 10.000 personnes ont été consultées au total, selon Keenan et Miles (2008).

matière. Son rôle est également d'analyser les recommandations des panels afin de déterminer les actions à prendre au niveau des départements. Néanmoins, Keenan (2000) indique que la part de *foresight* dans les tâches de ces fonctionnaires est relativement limitée. Aussi, dépendant des départements, leur rôle va de la mise en adéquation de leur stratégie départementale de R&D avec les résultats du TFP à la mise en œuvre de recommandations particulières.

La période de mise en œuvre du TFP est marquée par plusieurs changements institutionnels au sein ou autour de l'exercice. En 1995, le GCSA William Stewart, dont l'importance pour la mise en place du programme a été non-négligeable, quitte ses fonctions et est remplacé par Robert May. Dans le même temps, à la surprise générale, une décision principalement politique[108] transfère l'OST du *Cabinet Office* au DTI. Ensuite, des discussions mènent à supprimer le *Technology* de l'intitulé du TFP, en raison d'une volonté d'impliquer un éventail plus large de participants issus du monde entrepreneurial, au-delà des fonctions de R&D (Keenan, 2000).

Dès leur prise de pouvoir, les travaillistes lancent un audit interdépartemental du programme dont les résultats sont positifs. Aussi, une large consultation est lancée en 1997 et 1998 afin de définir les orientations d'un deuxième cycle du *Foresight Programme* dès 1999. Plusieurs mesures sont prises en parallèle pour mieux intégrer les petites et moyennes entreprises à la mise en œuvre des résultats des panels, notamment au travers des gouvernements régionaux (Keenan & Miles, 2008). De plus, le *Whitehall Foresight Group*, qui était à l'arrêt, depuis le changement de gouvernement, est relancé et se voit adjoindre un *Ministerial Foresight Group*, regroupant les différents membres du *Cabinet Office*. Ce dernier ne se réunira cependant que deux fois, sans grand succès selon Keenan (2000).

2) Le deuxième Foresight Programme

Initié en avril 1999 par l'OST, ce deuxième cycle a plusieurs objectifs. Tout d'abord, la volonté est de s'inscrire dans le prolongement du premier cycle tout en adaptant le processus aux évolutions contextuelles. Ensuite, il est question de fournir des résultats plus visionnaires et plus intégrés et d'étendre la base de participants par l'inclusion de PME et de représentants des secteurs public et associatif. Le Labour souhaite également une réorientation du programme vers des thématiques liées à la qualité de vie, considérant qu'il y avait eu précédemment une trop grande emphase sur la création de richesse. Par ailleurs, le fonctionnement par panels du programme est maintenu bien qu'une nouvelle organisation de ces derniers soit instituée. C'est ainsi que dix panels

[108] Le transfert de l'OST vers le DTI semble être le fruit d'un accord officieux entre Major et Heseltine, son principal concurrent, ce dernier prenant par la suite la tête du DTI en tant que vice-premier ministre (Flanagan & Keenan, 1998).

traitent de thématiques sectorielles[109], tandis que trois autres panels sont en charge de questions plus transversales : le vieillissement de la population, la manufacture en 2020 et la prévention du crime. De plus, chaque panel doit considérer deux enjeux génériques : l'éducation et la formation, ainsi que le développement durable (Keenan & Miles, 2008).

Par ailleurs, la mise en réseau des différents acteurs est renforcée par différents moyens. D'abord, la mise en place de *task forces* au sein des panels a pour but de traiter des questions soit très spécifiques soit inter-panel. Ensuite, le lancement de programmes associés au *Foresight Programme* gérés par des organisations autres que l'OST mène à des études de *foresight* sur des thématiques liées aux intérêts desdites organisations. Finalement, la création d'un *knowledge pool* vise à soutenir le travail des panels et *task forces* par la mise à disposition *via* un site web de travaux et rapports de *foresight* et autres activités liées aux politiques de science et technologie. Cependant, cet espace virtuel semble avoir principalement servi pour stocker et fournir des informations, sans avoir créé un lieu de débat ni avoir facilité l'appropriation de diverses informations par les différentes parties prenantes (Keenan & Miles, 2008).

Néanmoins, deux différences majeures sont à souligner, comparativement au premier cycle du TFP. Premièrement, la priorisation en vue d'aide à la prise de décision a été moins clairement définie, menant à des objectifs moins précis en termes de documents stratégiques à produire. Deuxièmement, l'approche par Delphi a été abandonnée, suite aux nombreuses critiques issues des panels qui la considéraient comme trop contraignante (Keenan & Miles, 2008). Cette dernière a également été critiquée, plus tard, pour son sur-optimisme et pour le rôle performatif joué par certains acteurs (Brandes, 2009).

En 2000, le GCSA, Sir Robert May, est remplacé par Sir David King qui lance une évaluation du programme concluant à des objectifs peu clairs ou trop largement définis et à une faible valeur-ajoutée des rapports de panels en termes de nouveaux savoirs. De plus, le rapport considère la nécessité de réduire le champ du programme tout en le rendant plus flexible et en le centrant par exemple sur une série de projets et de thématiques spécifiques (Keenan & Miles, 2008). Suite à ce rapport et à la perception de l'échec de ce second cycle, la publication des rapports de panels en 2000 et 2001 peut être vue comme la fin d'un programme devant se terminer en 2004.

Parallèlement au *Foresight programme*, l'élection des travaillistes et leur programme de réforme entrainent l'émergence d'un nouvel agenda, incluant un intérêt pour le futur à long-terme. C'est ainsi qu'est notamment créée la *Performance and Innovation Unit* (PIU) en 1998, La PIU, supervisée par le Premier Ministre, est en charge notamment de proposer des innovations politiques et de

[109] Ces thématiques sectorielles sont « *Built environment & Transport* », « *Chemicals* », « *Defence, Aerospace & Systems* », « *Energy & Natural Environment* », « *Financial Services* », « *Food Chain and Crops for Industry* », « *Healthcare* », « *Information, Communication & Media* », « *Marine* », « *Materials* » et « *Retail & Consumer Services* ».

réaliser des études sur des thématiques interdépartementales. Elle produit en 2000 un rapport sur « *The Future and How to Think About it* » dont l'objectif est de fournir un cadrage pour les différents départements dans leurs travaux à long-terme. Ce document propose notamment des projections démographiques, des références au *Foresight Programme*, des prévisions liées à différentes thématiques comme le réchauffement climatique, l'évolution des valeurs, la globalisation ou encore les institutions politiques. Elle rédige également d'autres travaux à moyen et long-terme sur le futur des structures du gouvernement et dans le domaine énergétique.

Parallèlement, une *Forward Strategy Unit* (FSU) est instituée au sein du Prime Minister's Office en 2001. Néanmoins, considérant la duplication des efforts entre la FSU et la PIU, ces unités sont fusionnées au sein de la *Strategy Unit* en 2002 (Burch & Holliday, 2004). Cette dernière doit faciliter, à nouveau, la coordination de la réflexion et de l'action gouvernementale et s'intéresser aux thématiques interdépartementales (Dorey, 2006).

### *B. La prospective publique en matière de santé*

1) L'ampleur et le contenu de la prospective[110]

Durant la période étudiée, nous avons identifié deux grands exercices nationaux ont lieu au travers des panels « *Health and Life Sciences* » et « *Healthcare* » respectivement organisés lors du premier et deuxième cycle du *Foresight Programme*.

*a) Le panel Health and Life Sciences*

Le premier panel intitulé *Health and Life Sciences* a, à l'instar de l'exercice général, deux objectifs majeurs : la création de richesse et l'amélioration de la qualité de vie. Ces objectifs sont par ailleurs adaptés au domaine des industries pharmaceutiques et des biotechnologies. Le choix de la santé et des sciences de la vie comme secteur étudié par le panel est justifié notamment pour la taille de son industrie et de son impact sur l'emploi. À l'instar des autres panels, les choix des thématiques couvertes sont définis par les panélistes et non par l'OST. Toutefois, ce dernier a anticipativement réalisé une délimitation de l'objet desdits panels, tant de manière substantielle que dans le choix des acteurs (cf. *infra*). Le panel a vocation à couvrir l'ensemble du Royaume-Uni et organise ainsi des consultations régionales.

L'autonomie des panels est également centrale aux aspects méthodologiques et l'appropriation du canevas fourni par l'OST. Conformément aux prescrits, le panel travaille à un

[110] L'ensemble des informations de cette section sont issues des deux rapports de panel (Health and Life Sciences Panel, 1995; Healthcare Panel, 2000; Joint Taskforce on Older People, 2000) ainsi que des différents entretiens conduits avec des acteurs ayant participé à ses travaux.

horizon temporel entre 10 et 20 ans. Il a d'abord réalisé un travail de *benchmarking*, une étude bibliométrique, une analyse des tendances et la construction d'hypothèses. Ces dernières visent à remplacer les scénarios que le panel n'a pas souhaité produire en raison des contraintes temporelles. Il s'agit de dix visions non systémiques groupant différentes tendances[111]. Ensuite, les secteurs importants ont été identifiés sur la base des critères de priorisation fournis par le comité de pilotage. Enfin, conformément à la littérature en ce sens, l'impact de l'enquête Delphi est relativement limité, notamment en raison des contraintes temporelles et de la vitesse à laquelle le processus est conduit.

Sur la base de ces travaux, nous pouvons remarquer la faible systématisation de l'approche et la conception partielle d'une pluralité de futurs. Le panel est cependant relativement interdisciplinaire au vu du profil des différents acteurs présents. Cependant, considérant qu'il s'agit d'un domaine technologique, les sièges de panélistes sont le plus souvent occupés par des ingénieurs, des physiciens, des biologistes ou des chimistes. Quant aux sciences sociales, elles ne sont que faiblement représentées.

En termes organisationnels, le panel dispose d'un secrétariat administratif mis à disposition par l'OST, d'un certain montant afin de commissionner des études utiles aux travaux du panel ainsi que d'un facilitateur en charge des aspects méthodologiques. De plus, alors que la quasi-totalité des panels sont présidés par acteurs industriels, ce panel est dirigé par un jeune professeur en sciences de la vie à *l'University of Manchester*. Quant à eux, les panélistes sont diplômés en sciences de la vie, chimie, géochimie, physique, médecine moléculaire, neurologie, immunologie, pharmacologie, gestion, informatique et sociologie de la santé. Le panel collabore par ailleurs avec celui sur les technologies de l'information sur les thématiques liées à l'informatisation de la santé. Hormis ce partenariat, aucune autre collaboration n'est à dénombrer.

Finalement, le panel a produit un travail de priorisation tel que susmentionné, tout en développant des hypothèses pour le futur, ainsi qu'une liste de recommandations. Ces dernières ont par la suite été en partie intégrées au rapport final de l'OST, ainsi qu'un plan d'action, en 1997. En outre, le panel a désigné différents panélistes en charge de disséminer les recommandations auprès des différents départements, conseils de recherche, industries et entreprises, qui sont les différentes audiences du programme.

[111] A titre d'exemple, l'hypothèse 1 concerne le développement de la médecine probabiliste au niveau individuel en raison du niveau croissant de compréhension des origines génétiques et environnementales des maladies. Pour sa part, l'hypothèse 2 prévoit le développement des technologies de l'information dans le domaine de la santé et des sciences de la vie en termes de gestion, d'analyse, de modélisation et d'interprétation des données.

*b) Le panel Healthcare*

Comme précisé plus haut, les objectifs de ce deuxième cycle sont moins précis. C'est ainsi que dans son rapport final, le panel *Healthcare*[112] précise simplement qu'il fournit des conseils indépendants sur les tendances et décisions qui pourraient orienter le secteur d'ici 2020 sans considérer les initiatives en cours. La conception de l'exercice qu'en ont les acteurs interrogés confirme cette imprécision. En effet, l'expérience de ces derniers semble relever de la discussion systématique entre experts sur le futur sans réelle mention des objectifs de création de richesse, d'amélioration de la qualité de vie ou de lien entre science et société. Ils conçoivent leur regard sur le futur de manière plus large, englobant également la manière dont le gouvernement voit ses activités d'ici 2020.

Le panel a libre champ pour définir ses objectifs et les domaines à couvrir. C'est que les panélistes mettent en place une série de neuf *task forces* en charge de thématiques spécifiques[113]. Ces différentes thématiques sont également influencées par des enjeux internationaux spécifiques liés à la santé, comme les maladies infectieuses. Comme précédemment, les sujets de discussion au sein des différents groupes sont choisis librement par les acteurs.

Comme lors de la précédente activité, une grande marge de manœuvre est laissée à ce panel pour définir la méthodologie. Une des seules limites fixées par l'OST se situe dans la sélection des panélistes, dans la mesure où ceux participant au précédent exercice avaient quitté le programme ou pris leur retraite. C'est ainsi que les différents panélistes sont choisis notamment parce qu'ils représentent l'une ou l'autre association importante au secteur de la santé, bien que ce processus n'ait pas été transparent.

Le processus de travail du panel débute par l'établissement d'un canevas général pour les rapports des *task forces*. Ces dernières produisent un rapport au travers de discussions et de réunions sur les points essentiels et les transmettent au panel principal. Pour favoriser la transmission de l'information, la quasi-intégralité des *task forces* disposent d'un membre du panel principal. Ensuite, les membres du panel principal discutent une version préliminaire du rapport rédigé par le secrétariat et le président sur la base des différentes recommandations. En outre, la robustesse des recommandations est également évaluée sur base de scénarios construits par le panel principal. Ainsi, il a principalement été question de discussions entre les différents experts sectoriels, tout en s'attachant à concevoir des scénarios permettant de tester la robustesse de certaines recommandations.

[112] Nous avons pris acte du changement sémantique mais nos données ne permettent pas de l'expliquer.

[113] Les différents intitulés sont *Public and Patients*, *International Influences on Health and Healthcare*, *Older People*, *Organisation and Delivery of Healthcare*, *Information*, *Delivering the Promise of the Human Genome*, *Pharmaceuticals, Biotechnology and Medical Devices*, *Neuropsychiatric Health*, et *Transplantation.*

Sur le plan organisationnel, le président du panel est un ancien directeur du NHS (*National Health Service*), tandis que le panel compte 15 membres issus notamment d'universités, du monde médical, d'industries pharmaceutiques et de matériel médical. Nous y retrouvons certains acteurs déjà présents dans le premier cycle, bien que la majorité soit composée de nouveaux venus. À nouveau, le panel est relativement interdisciplinaire, mélangeant des individus issus de la médecine (pour la grande majorité des membres), des sciences de la vie, de la physique optique, de la chimie et de la gestion. Concernant les neuf *task forces*, elles sont également interdisciplinaires et comptent entre 10 et 15 membres. L'extension des acteurs consultés au monde de l'entreprise et à la société civile est ici notable, alors que ce n'est pas le cas du premier exercice. En outre, le soutien administratif est assuré par le personnel de l'OST, bien que ce dernier ait vu sa masse d'emploi diminuer. C'est également eux qui assurent le rôle d'experts méthodologiques au sein du panel, le cas échéant. En termes de collaboration, le panel travaille également sur un rapport commun avec le panel lié au vieillissement.

Le panel a produit un rapport final, ainsi qu'une multitude d'autres rapports liés à chaque panel. En outre, des scénarios ont été construits et utilisés par les participants. Le rapport final contient ainsi une liste de recommandations identifiées par le panel. Ces dernières visent un large public-cible, dans la mesure où elles concernent notamment le gouvernement, les conseils de recherche, les industries, les entreprises et la société civile. Cependant, contrairement au premier exercice, il est ici difficile d'identifier des acteurs en charge de certaines recommandations de manière aussi visible que lors du premier cycle.

Ces deux exercices de nature nationale sont les principales activités de prospective dans le domaine de la santé entre 1992 et 2002.

2) Le degré d'institutionnalisation de la prospective

*a) Les dimensions structurelles de l'institutionnalisation*

Comme nous l'avons dit précédemment, les dimensions structurelles étudiées comprennent la description des différents acteurs du monde de la prospective, les pratiques intra-organisationnelles des organisations en charge de prospective ainsi que la manière dont la prospective s'intègre au cycle de politique publique. Dans ce cas-ci, il est question de savoir comment la prospective s'intègre aux politiques publiques en matière de santé.

La seule organisation en charge de prospective est l'OST, créée pour rappel en 1992, qui dispose en son sein d'un département de prospective depuis 1993. Comme mentionné plus haut, l'OST est d'abord situé au sein du *Cabinet Office*, avant d'être transférée au sein du DTI en 1995.

L'OST joue principalement un rôle de coordination des différents panels qu'elle a mis sur pied, laissant la pratique prospective en matière de santé au panel *ad hoc*. En outre, le *Whitehall Foresight Group*, établi en 1995, a un rôle de coordination des actions à mener par l'administration, dont le département de la santé, sur la base des recommandations formulées par le rapport final. Entre 1995 et 1999, les travaux de l'OST et ceux de cette plateforme d'échange entre départements ministériels ont subi une période de flottement pour deux raisons majeures. D'une part, la phase post-*foresight* consécutive à la publication des rapports par les différents panels est moins clairement définie et les objectifs de dissémination des résultats sont peu clairs. D'autre part, l'incertitude planant sur le programme est grande à l'approche des élections et dans la foulée de la victoire travailliste en 1997. Cette incertitude n'offre pas un climat propice à une forte implication des différentes parties. Soulignons finalement qu'en 2002, la direction de la prospective publie un ensemble de quatre scénarios relativement généraux à destination de l'ensemble des départements, dont celui de la santé et ceux en charge des compétences énergétiques (*cf. infra*) (Foresight Programme, 2002).

Au sein de l'OST, un département « prospective » est rapidement créé après la publication du *White Paper* en 1993. Ce dernier a pour unique mission l'organisation et la coordination des activités nationales de prospective. Selon Keenan (2000), huit fonctionnaires sont chargés du secrétariat des panels, tandis que quatre sont responsables du secrétariat du comité de pilotage et de la gestion du programme. Au vu de la récence de la notion de *foresight*, le recrutement n'a pas été spécifiquement lié à la pratique mais plutôt à la connaissance du domaine sectoriel. Le secrétaire du panel de la santé était par exemple détaché du conseil de recherche médicale. Néanmoins, nos entretiens indiquent une absence de continuité dans les ressources humaines en charge du programme :

> *a lot of people were lost, so the leading civil servants had largely been dispersed and retiring. It was a big end-of-career achievement for many of them* (ACA-G-UK-1).

Cela est également le cas dans le domaine de la santé où le secrétaire technique, détaché du conseil de la recherche médicale, a repris ses fonctions suite à la publication du rapport final, comme l'indique ce court extrait :

> *Maxime : When you finished the report, were you part to any dissemination process and follow-up activities? I think there were initiatives that were identified and some people had to carry on with initiatives.*
>
> *Him: I went back to my job in the MRC* (OST-S-UK-1).

Au fil du temps et jusque 2000, la direction de la prospective va grandir pour atteindre environ 50 personnes, avant de diminuer pour atteindre un nombre de 20 fonctionnaires en 2002,

sous l'impulsion notamment du GCSA (Keenan & Miles, 2008). Du fait de cette grande fluidité en termes de personnel, il n'existe guère de capacité méthodologique en termes de prospective durant cette période. Le programme est ainsi soutenu par des consultants, notamment issus de l'Université du Sussex, de l'Université de Manchester et de la société Segal Quince Wickstead (SQW). Aussi, des formations sont organisées en mars et avril 1994 par les consultants à destination des membres des panels et des secrétaires techniques. Ces dernières concernent notamment les objectifs de l'exercice et une introduction méthodologique. Sur le plan financier, l'OST met à disposition du panel en matière de santé, comme pour les autres, des moyens afin de commissionner certaines études et le travail de consultant. Néanmoins, les participants le sont à titre gratuit.

La demande pour des travaux en prospective provient dans un premier temps du ministre de la Science ainsi que du GCSA et s'inscrit dans un programme de réforme de la politique scientifique et des conseils de recherche. Si le soutien et l'intérêt est très présent au lancement du premier exercice, en 1994, ce dernier décline après la publication des premiers rapports en 1995. Ce déclin coïncide également avec le changement de GCSA, William Stewart cédant sa place à Robert May. Ce dernier porte un intérêt plus limité à la prospective en raison d'autres priorités, dont la crise de la vache folle mais également parce qu'il considère qu'il ne s'agit pas réellement de son projet :

> *The foresight programme on the other hand which I inherited from Bill Stewart and which I think John Beddington did the best job with. I found it … I did not see it as one of the most important things, particularly in terms of the work and energy that had to go into the mad and cow disease* (GCSA-G-UK-3).

Cela est par ailleurs confirmé par un membre de l'OST en charge du programme à l'époque :

> *Bill Stewart and William Waldegrave sort of owned foresight, it was their creation, and they had a passionate passion for the whole thing. Once they moved on, everybody else was responsible for a project that they haven't done themselves. So, inevitably, they wanted to build their project … They didn't have that same … I mean, they still led it with enthusiasm, but it wasn't the same as being something that they made themselves* (OST-G-UK-4).

Le deuxième changement de GCSA durant cette période, en 2000, actant le remplacement de Robert May par David King, a conduit, comme nous le montrons plus bas, à une évaluation du programme, à sa cessation anticipée et à un changement de modèle. Néanmoins, il semble par ailleurs que ce changement ait été relativement neutre au regard du panel sur la santé en place de 1999 à 2002.

Outre l'OST, le ministre et le GSCA, les autres acteurs liés à la prospective sont les conseils de recherche, organes finançant la recherche dans différents secteurs (médecine, biotechnologie et

biologie, sciences économiques et sociales, ingénierie et physique, environnement naturel), mais également les universités et le monde industriel, qui participent aux différents panels et dont l'un des objectifs est d'influencer le choix des domaines de recherche à financer dans le futur.

Le département de la santé s'intègre pour sa part dans différentes structures de prospective, notamment *via* un ou plusieurs représentants au sein des deux panels successifs en matière de santé. Il est également présent au sein du *Whitehall Foresight Group* où il est représenté par son *Chief Scientific Adviser*, tandis que le ministre de la Santé est membre du *Ministerial Foresight Group*. C'est grâce à ce type de structures que les résultats de prospective sont diffusés au sein de l'administration, bien que cette diffusion soit à ce moment limitée aux acteurs de R&D. Dans ce cadre, le département de la santé est dès lors un utilisateur plutôt qu'un producteur de prospective. Toutefois, en 2000, ce dernier crée une section de planification stratégique au sein de la division stratégie et planification. Il est en charge d'études stratégiques et de coordination interdépartementale. Cette section administrative produit des scénarios dans le but de soutenir les décisions internes au département. Elle ne dispose que d'un fonctionnaire mais est parfois soutenue par la *business school* de l'université de Warwick (Henley Centre, 2001). Nous ne disposons d'aucun document produit par cette entité, mais sa petite taille et le fait qu'aucun entretien ne la mentionne laisse à penser qu'il s'agit d'une pratique marginale. Par ailleurs, un centre d'*Horizon Scanning* en lien avec le département est créé en 1998. Il a pour mission d'informer les personnes en charge des politiques publiques et du financement de la recherche au sein du NHS (*National Health System*) au sujet de technologies émergentes en matière de santé. Cependant, ce dernier a un horizon temporel se limitant à 5 ans et ne peut être réellement considéré comme un centre de prospective (Horizon Scanning Research & Intelligence Centre, 2015). Par ailleurs, le département des finances a utilisé les rapports du deuxième panel sur la santé et sur le vieillissement dans le cadre d'une étude sur les futurs coûts des soins de santé (Department of Trade and Industry, 2002).

Parmi les autres utilisateurs de la prospective, le PIU (*Performance and Innovation Unit*) fait référence de manière mineure à certains résultats du programme de prospective dans un de ses rapports indiquant les tendances futures de manière générale (Performance and Innovation Unit, 1999). Dans une étude commissionnée qu'il publie, plusieurs moteurs de changement sont identifiés, dont certaines maladies et épidémies, sur la base de scénarios produits internationalement (Davies, Bolland, Fisk, & Purvis, 2001).

De manière secondaire, un autre acteur qui semble produire de prospective est le *Health and Safety Executive* (HSE). Cet organisme en charge des matières de santé sur le lieu de travail dispose d'un programme de prospective visant à identifier des défis à venir et à y répondre. Il est notamment en charge de cartographier les tendances futures en matière technologique. Ces tendances alimentent ensuite le *foresight knowledge pool (Government Chief Scientific Adviser, 1999).*

Un dernier acteur à mentionner est le Parlement, dont l'intérêt se marque notamment par la publication d'une brève à destination des parlementaires par le *Parlementary Office of Science and Technology* (POST) au sujet du programme (Parliamentary Office of Science and Technology, 1997). Néanmoins, les différents entretiens montrent que les contacts entre les participants aux deux exercices et les parlementaires ont été faibles, se limitant notamment à des auditions ciblées, dont celle du GCSA.

Au vu de ses objectifs, la prospective est uniquement intégrée aux politiques publiques de santé en matière de recherche et développement. En ce sens, ce sont les conseils de la recherche qui tiennent compte dans un premier temps des recommandations, alors que l'appropriation est faible du côté des différents départements, dont celui de la santé. C'est une des raisons qui a poussé le gouvernement à mettre en place le *Whitehall Foresight group*.

> *So, some organizations, I mean, the research councils, because they were under OST, they felt they were kind of pressured to be held into account on how they implemented foresight, while the departments of Health, or Transport could just go like that. So if they wanted to do it, they would, but they had no obligation. And that's why OST managed somehow to convince the Labour government to set up this ministerial group, the Whitehall Foresight group, then, some pressure was put on the ministries* (ACA-G-UK-5).

Selon les différents participants au panel, un des résultats les plus probants de leurs travaux est la mise en avant de la notion de vieillissement. Elle fait d'ailleurs l'objet d'une étude financée par le programme LINK, programme gouvernemental soutenant la collaboration entre partenaires publics et privés. De plus, tant l'évaluation du premier exercice que nos entretiens semblent indiquer que certaines recommandations ont été intégrées au portefeuille de recherche et développement du département de la santé. Plusieurs conseils de la recherche ont fait de même.

Toutefois, nos entretiens semblent indiquer que l'appropriation des différents résultats au sein du département de la santé est limitée. Une des raisons semble être la nature sensible et politique du système de santé britannique. En ce sens, le représentant du département de la santé est surtout présent à titre individuel. Cela fait écho aux paroles du secrétaire technique du panel, au sujet du représentant du département de la santé :

> *Peter Greenaway didn't have a civil service, official role, he participated as an expert. He wasn't there to say "The department of Health would never do that" or … he certainly couldn't say "in 20 years, the NHS will run in this particular way", because the NHS is such a political thing. So, he participated very much as a clinical scientist* (OST-S-UK-2).

L'implication du département de la santé dans le second exercice semble être similaire. Une des participantes nous indique qu'elle ne représentait pas vraiment le département, même si elle y travaillait :

> *I was there because of my experience, professional experience, rather than representative of the department* (FCT-S-UK-6).

Ce panel aux objectifs plus ouverts a en outre produit des recommandations relativement larges touchant notamment à des aspects organisationnels du système de santé. À nouveau, l'appropriation par le département est très faible, dans la mesure où ce dernier s'est dissocié du rapport final. Deux éléments peuvent partiellement expliquer cela. D'abord, la manière dont participe le département au sein du panel se limite à la fourniture de données et à la rédaction des recommandations. Aussi, ce dernier n'intervient guère dans les discussions, comme le signale un des participants :

> *So, they get much more involved in the actual wording of the document, rather than the collection. I can't remember them actually a lot. They provided statistics about health service and healthcare provision, and finance, and budget. But not anything in a way of insights. I'm probably being a bit rude about that, but it was a passive observer role until it came to the writing of the documentation* (ACA-S-UK-7).

Ce rôle passif semble également limiter l'appropriation des résultats par le département. Ensuite, une seconde raison serait la volonté du ministre de la Santé de marquer son désaccord vis-à-vis desdites recommandations. Deux participants soulignent ce fait :

> *When foresight was used, it was supposed to be independent to government, giving independent advice, and then we had department of Health in our committee, there was someone there all the time. But actually, we had a launch which was very attended, I mean, it was a packed room when we launched it, each person spoke, who was involved in it. The Department of Health didn't turn up to the launch, they boycotted it. Absolutely no one was quite sure but they obviously felt that in some way, they haven't been given credit for doing things, which is absurd, because of course we were trying to look 20 years, 30 years in the future … And probably in some ways, we had sort of offended them from a policy point of view* (FCT-S-UK-8).

> *This is this question of political acceptance. The NHS is very much a political football, and so, I think it would be quite easy for a minister a launch event or the report being presented where the minister was in agreement with all the recommendations. If the minister is not in agreement with all of them, it really rarely would, then, it is very unlikely that the minister would actually be there. And similarly, the civil servant then can't be seen or thought of as being partisan, by being involved in it* (ACA-S-UK-7).

En conclusion, la diffusion des pratiques de prospective au sein des politiques publiques de santé est très limitée, dans la mesure où les acteurs des panels sont principalement issus du monde

académique ou de l'industrie. Les peu nombreux représentants du département de la santé semblent avoir été présents en leur nom personnel plutôt qu'au service de celui-ci. Comme le mentionne une participante au deuxième cycle, l'intégration des pratiques prospectives au sein du département est rendue compliquée par d'autres priorités dudit département.

> *So, organizationally, I think the weakness of foresight is … I did not see how it works put into a system within department of health … […]I was in the department at a very busy time […] but with the Iraqi war, we had a lot to do. That was not spoken much in the public debate. So, I was there in times of great activities […]* (FCT-S-UK-6).

*b) <u>Les dimensions cognitives de l'institutionnalisation</u>*

À l'instar des dimensions structurelles, des dimensions cognitives permettent de s'intéresser à l'institutionnalisation de la prospective. Il s'agit, comme explicité précédemment, notamment de la reconnaissance de la prospective, de l'existence d'une communauté épistémique et de l'objectivation de la pratique.

En termes de reconnaissance, la pratique prospective est positivement considérée à son lancement à la fois par le monde politique mais aussi par les participants issus de l'administration, du monde académique ou de l'industrie. Il s'agit en effet d'une activité nouvelle, présentée comme un instrument ambitieux de soutien à la politique scientifique.

> *I don't remember anything going on at the same time because foresight was a big big activity, much more it has been since that time. I remember senior persons from industry saying "it is the only party in town, so we have to go to it"* (ACA-G-UK-9).

> *So, that was the glorious period for the British foresight programme, because everybody was working. There was a lot of enthusiasm, it was tapped in industry and local governments, as well as in government, in academia and so on* (ACA-G-UK-10).

Plus spécifiquement, dans le domaine de la santé, elle est également considérée positivement comme le signale le président du panel en charge de la santé durant le premier exercice. Ce dernier a cependant une vision plus critique du processus et de son déroulement.

> *So initially, that came from the Cabinet Office. So people kind of ascribed it, gave importance to that. Probably more importance to that than it was in any way justified, but it sort of gave a cachet of something that was actually quite important because it was up there* (ACA-S-UK-11).

Ce haut degré de reconnaissance de la prospective parmi les différents acteurs du panel se matérialise également au travers d'une recommandation de maintien du panel à plus long-terme

après publication du rapport final. Il a également permis d'attirer ces derniers sans devoir rémunérer leurs prestations. En effet, la position de l'OST et le soutien politique dont il dispose avant 1995 entrainent une grande attractivité pour les acteurs académiques et industriels. Néanmoins, suite à la publication des rapports de panel en 1995, la reconnaissance de la prospective a décliné dans les différents domaines. Certains acteurs considèrent également que le transfert organisationnel de l'OST du Cabinet Office, où il jouissait d'une position centrale, vers le DTI, ministère notamment en charge des relations avec le monde industriel. Une des conséquences a été selon certains un désengagement des départements fonctionnels comme celui de la santé, tandis que d'autres ont vu un tel déplacement comme une perte de reconnaissance politique.

> *OST had by then moved into the Department of Trade and Industry, and some of the other ministries had sort of disengaged and pulled back, did not pursue some of the priorities which fell within their areas. Or they went back into their silos, and a lot of this required several ministries that could work collectively, which is again not easy in the British machinery of government* (ACA-G-UK-10).

> *I mean, formally, it didn't matter if it was in the cabinet office or in a DG, or the department business enterprise or whatever. I mean, that obviously where it resides. But in the early days, that cachet is important, because people thought, I'm doing something important* (ACA-S-UK-11).

En outre, pour rappel, la prospective n'était pas considérée comme une priorité par le GCSA de l'époque, entre 1995 et 2000, ce qui explique la période plus creuse qu'a connu la prospective jusqu'au lancement d'un second cycle. Le retour des travaillistes au pouvoir semble avoir redonné un élan à la prospective par la mise en place d'un deuxième cycle avec une orientation particulière. Le rapport final du panel en charge de la santé considère l'exercice comme positif et demande ainsi la mise en place d'une activité permanente de réflexion sur le futur à long-terme (Healthcare Panel, 2000). De plus, les différents éléments mentionnés ci-dessus quant à la faible intégration de la prospective dans le département de la santé laissent à penser que la pratique n'est pas diffusée ou connue au niveau administratif.

Il semble exister un embryon de communauté épistémique qui n'est pas – à nouveau – spécifique au domaine de la santé, mais s'inscrit à un niveau plus global. Il inclut notamment les différents consultants méthodologiques du processus mais n'intègre pas de membres du service public.

Finalement, on assiste à une évolution du degré d'objectivation de la pratique. Sa théorisation est déjà relativement importante, par les nombreux travaux de Martin et Irvine, mais également par certaines publications des consultants, durant et suivant le processus (voyez notamment : Flanagan & Keenan, 1998; Georghiou, 1996; Martin, 1996; Martin & Johnston, 1999; Walshe, 1996). La pratique compte déjà 9 ans d'existence à un haut niveau au sein de la politique

scientifique. Au vu des différents entretiens et documents collectés, elle semble également être la seule pratique légitime au vu des objectifs assignés, en l'occurrence l'identification de domaines prometteurs en matière de recherche dans le domaine de la santé. La prospective n'est cependant pas utilisée dans d'autres domaines s'intéressant au long-terme dans le domaine de la santé, comme la gestion des lits dans les hôpitaux, la gestion du coût à long-terme des soins de santé des personnes âgées ou la gestion du personnel. Dans ce cadre, c'est la modélisation à long-terme qui est l'instrument de référence (Bullock, Mountford, & Stanley, 2001; Performance and Innovation Unit, 2000; Smee, 2005). C'est également cette pratique qui permet au ministère des Finances de réaliser son étude à long-terme sur le coût des soins de santé, sur la base de trois scénarios quantitatifs n'intégrant pas de rupture (Wanless, 2002).

En conclusion, les aspects cognitifs indiquent que l'institutionnalisation de la prospective en est à ses prémices. La reconnaissance de la pratique a été relativement élevée à son lancement puis semble avoir légèrement décliné, jusqu'à la cessation des panels et à la refonte du modèle en 2002. Les acteurs participants aux différents exercices les considèrent par ailleurs légitimes dans le contexte dans lequel ils s'inscrivent.

### *C. La prospective publique en matière d'énergie*

1) L'ampleur et le contenu de la prospective[114]

À l'instar du domaine de la santé, les travaux de prospective identifiés dans le domaine de l'énergie sont liés aux activités de l'OST, en l'occurrence, le panel *Energy* du *Technology Foresight Programme* et le panel *Energy and Natural Resouces* durant le *Foresight Programme*.

*a) Le panel Energy*

Mis en place avec le *Technology Foresight Programme* en 1994, le panel *Energy* a notamment pour rôle de connecter la recherche scientifique publique et privée et l'application des technologies pour impacter la richesse et la qualité de vie. Clairement, pour les deux panels, les objectifs généraux du programme sont adaptés au secteur considéré. Comme pour les panels en matière de santé, les thématiques couvertes par les participants sont choisies par ces derniers selon les contraintes fixées par l'OST et sont de nature nationale.

Sur le plan méthodologique, ce panel travaille également à un horizon temporel entre 10 et 20 ans et produit une analyse tendancielle et une identification des *drivers* majeurs. Les panélistes

[114] L'ensemble des informations de cette section sont issues des deux rapports de panel (Energy and Natural Environment Panel, 2000; Energy Futures Task Force, 2001; Energy Panel, 1995) ainsi que des différents entretiens conduits avec des acteurs ayant participé à ses travaux.

utilisent ensuite quatre scénarios à l'horizon 2015[115] puis identifient les opportunités dans 15 marchés génériques allant de la fourniture d'énergie à son transport en passant par son usage et sa fiscalité. Sur la base de ces marchés, des produits sont identifiés puis priorisés et une série de recommandations est formulée. Le panel doit également utiliser les résultats de l'enquête Delphi, bien que nos entretiens montrent que cette utilisation a été minime en raison de contraintes temporelles liées au processus. Cette approche est plus systématique qu'au sein du panel sur la santé tandis que le niveau d'interdisciplinarité est plus faible (*cf. infra*).

Similairement au panel santé, ce panel dispose du soutien d'un secrétariat administratif de l'OST et certaines ressources financières pour commander des études et rétribuer un potentiel facilitateur méthodologique. Le panel est d'abord présidé par le directeur R&D de *British Gas* qui est ensuite remplacé par un professeur en politique énergétique à l'université de Sussex. En termes de composition, la majorité du panel provient du monde des sciences naturelles (physique, chimie, géologie) et de l'ingénieur alors que deux d'entre eux sont issus des sciences sociales. Les panélistes sont également issus d'horizons variés, allant d'entreprises privées de production d'énergie à l'industrie construisant des générateurs en passant par des académiques et des fonctionnaires travaillant dans le domaine de l'énergie. Toutefois, peu de collaboration avec d'autres panels est à souligner.

Le panel produit finalement un travail de priorisation ainsi que des scénarios énergétiques, ainsi que des recommandations, à nouveau portées par certains participants, et un plan d'action. Le panel *Energy* a publié une série de rapports entre 1995 et 1997, notamment sur les technologies liées au charbon propre et au gaz propre.

*b) Le panel Energy and Natural environment (1999-2002)*

Le panel *Energy & Natural Environment* (ENE)[116] a quatre objectifs : l'identification des opportunités et des défis futurs dans les domaines énergétiques et environnementaux, la création de richesse, le développement de réseaux et la prise en contexte du développement durable.

Pour atteindre ces objectifs, le panel est complété par trois *task forces*[117]. Très rapidement, le panel principal a produit un rapport relativement large dont l'objectif était de fournir un cadre pour

[115] Ces quatre scénarios incluent un scénario au fil de l'eau, un scénario catastrophe et deux scénarios verts, avec et sans énergie nucléaire.

[116] Le changement sémantique et la fusion de l'ancien panel *Energy* et de la partie environnement du panel *Agriculture, Natural Resources and Environment* sont notamment issus des demandes des deux panels à travailler plus étroitement. La montée des enjeux de développement durable et de changement climatique ne semble pas être étrangère à cette fusion.

[117] Les différents intitulés sont *Energy Futures Task Force*, *Environmental Appraisal Task Force* et *Sustainable Ressources Management Task Force*. En outre, trois programmes associés ont été créés : *Advanced Power Generation Task Force*, *Nuclear Technology Requirements out to 2020* et *Solar Photovoltaics in the UK: A Stakeholder dialogue.*

les rapports des *task forces*. Par son titre, il (*Stepping Stones to Sustainability*) indique également sa philosophie proche de la prospective normative au sens de concevoir un futur (ici, la durabilité) et construire les différentes étapes pour l'atteindre. Ainsi, le rapport définit des actions à court (2010), moyen (2025) et long-terme (2050) à réaliser dans les domaines de l'énergie et de l'environnement[118].

Les méthodes utilisées par le panel ont été des discussions d'experts, en majorité, tandis que l'*Energy Futures Task Forces* issue du panel a spécifiquement étudié les implications de quatre scénarios[119] en matière d'énergie tout en consultant de nombreux acteurs de terrain. Sur la base des scénarios, une liste d'actions-clés a été produite.

Le panel est dirigé par le responsable d'une société de consultance en innovation énergétique, qui faisait déjà partie des travaux de mise en œuvre du premier cycle, au travers du rapport sur les technologies liées au charbon propre. Une minorité des onze participants est issue du cycle précédent. Les organisations représentées dans le panel sont très variées : la section énergie du DTI, l'*Environment Agency,* le *Department of Environment, Transport and the Regions*, Shell et une autre compagnie productrice d'énergie verte, le *Policy Studies Institute*, et une société d'innovation énergétique. Contrairement au premier cycle, l'éventail des acteurs semble beaucoup plus vaste, délaissant quelque peu certains acteurs industriels. Néanmoins, ceux-ci se retrouvent notamment au sein de l'*Energy Futures Task Force* qui compte 15 membres et qui regroupe plus d'acteurs du monde de l'énergie. En termes de disciplines au sein du panel principal, sont représentées les sciences de l'ingénieur, l'économie, la géologie, la géochimie, la zoologie et les politiques publiques.

Soutenus administrativement par l'OST, le panel et ses *task forces* produisent différents rapports ainsi que des recommandations à destination d'acteurs similaires au panel *Healthcare*, tout en rencontrant les objectifs de mise en réseau préalablement définis.

*c) Les scénarios énergétiques de la Performance and Innovation Unit*

Dans le contexte de la révision de la politique énergétique lancée par la PIU en 2001, l'unité produit plusieurs travaux à long-terme, incluant une prévision de la productivité énergétique à 2010 mais surtout des scénarios énergétiques à 2020 et une évaluation des systèmes énergétiques à 2050. C'est de ces deux dernières études dont il est question dans les paragraphes suivants.

[118] Il est intéressant de souligner que ce rapport, notamment rédigé par le président du panel, est similaire à des travaux réalisés au niveau européen par ce dernier.

[119] Ces scénarios dits environnementaux ont été produits antérieurement par l'OST et ont été utilisés par plusieurs panels au cours du deuxième cycle (Eames & Skea, 2002).

De manière générale, elle couvre chacune des thématiques liées à la politique énergétique britannique d'ici respectivement 2020 et 2050. Cela concerne notamment la demande énergétique en matière d'industrie, de chauffage et de transport, mais aussi les types de sources énergétiques disponibles, les émissions de carbones et les thématiques émergentes.

D'un point de vue méthodologique, les deux études utilisent les scénarios généraux déjà mobilisés par le panel *Energy and Natural Environment* qui ont été réalisés par le SPRU et les adaptent spécifiquement au domaine énergétique. À 2050, une opérationnalisation du système énergétique est réalisée pour étudier ses possibles évolutions. Ces travaux sont réalisés sur la base de modélisation non déterministe au sein desquels les scénarios sont utilisés de deux manières. D'abord, ils permettent de faire des projections informées de la demande pour des services énergétiques. Ensuite, ils fournissent des tendances socio-économiques plus larges relatives aux possibles implications d'un ou l'autre scénario sur le système énergétique. Aucune participation extérieure n'existe, dans la mesure où il s'agit d'un travail réalisé en interne par la PIU et à vocation d'informer la révision de la politique énergétique à destination du gouvernement. L'expertise est principalement celle de spécialistes en modélisation énergétique. Le produit anticipatif final pour les deux activités réside en la production de cinq scénarios à 2020 et de quatre scénarios à 2050. Les 9 scénarios produits sont quantitatifs et ne sont pas accompagnés d'un récit spécifique.

2) Le degré d'institutionnalisation de la prospective

*a) Les dimensions structurelles de l'institutionnalisation*

Au vu de l'organisation centralisée du *Foresight Programme*, les éléments structurels mentionnés pour la santé, durant cette période, sont les mêmes *mutatis mutandis* pour le domaine de l'énergie. En ce sens, l'OST est toujours un organe de coordination des différents panels en charge de la production de prospective, tandis que la demande est soutenue principalement par le ministre de la science et le GCSA, mais également par les conseils de la recherche, les industries et les universités.

En outre, la PIU, apparue à la fin de la période étudiée au sein du *Cabinet Office*, est une nouvelle entité productrice de prospective dans le domaine de l'énergie. Elle construit des scénarios énergétiques dans le cadre de la révision de la politique énergétique et utilise des résultats de prospective. Par exemple, la cellule a commissionné une synthèse des moteurs de changement pouvant affecter les politiques publiques britanniques dans les décennies à venir. Elle s'intéresse notamment aux changements environnementaux qui incluent la consommation énergétique, identifiée entres autres sur la base des scénarios globaux de Shell (Davies et al., 2001). Elle a aussi enregistré la soumission de deux documents respectivement rédigés par le panel du second exercice

et par la *task force* en charge de la production avancée d'énergie, dans le cadre de la révision de la politique énergétique en cours (Chesshire, 2001).

Comparativement au domaine de la santé, les matières énergétiques ne disposent pas de leur propre ministère, mais sont partagées entre le DTI (notamment les compétences de R&D en énergie) et le département de l'environnement (pour les compétences liées à la conservation de l'énergie). Cet éclatement des compétences fait suite à l'abolition, en 1992, du département de l'énergie. Cette dernière est intrinsèquement liée aux politiques de privatisation menées par les conservateurs depuis 1979 dans le domaine de l'énergie. Aussi, dans ces conditions, la politique énergétique du gouvernement est limitée à la simple mise en œuvre des principes de la concurrence, tâche confiée au régulateur Ofgem. Ce n'est qu'avec le retour des travaillistes au pouvoir et l'évolution du marché global de l'énergie qu'une politique énergétique plus proactive sera mise en place pour répondre notamment à des questions de sécurité d'approvisionnement et de durabilité (Helm, 2002, 2010).

En outre, un acteur complémentaire apparait dans le paysage de la prospective en matière d'énergie, à titre secondaire. Il s'agit du SPRU de l'Université de Sussex. Ce dernier produit des scénarios pour le DTI, comme déjà mentionné, et ces derniers sont utilisés par une des *task forces* pour tester la robustesse des recommandations.

À l'instar du département de la santé, la section énergie du DTI est intégrée dans les travaux des deux panels consécutifs, avec une différence majeure. Entre 1994 et 1999, le représentant de l'administration est le directeur de la section Énergie et technologie, tandis que le représentant entre 1999 et 2002 est moins gradé et en charge de la gestion d'un programme finançant la recherche dans les technologies du domaine énergétique. Par ailleurs, le *Ministerial Foresight Group* est pour sa part présidé par le ministre ayant l'énergie dans ses attributions, bien que la raison de sa présidence soit la compétence industrielle, la prospective étant située au sein du DTI. La compétence énergétique du DTI n'est cependant pas intégrée au sein du *Whitehall Foresight Group*, bien qu'un fonctionnaire du *Foreign and Commonwealth Office* (FCO), en charge des matières énergétiques, y siège. Ce dernier nous a cependant indiqué que le FCO était un acteur relativement périphérique aux exercices lancés. En outre, ses compétences en matière énergétique se limitaient au transport international de déchet nucléaire et aux implications politiques de Shell et BP dans des pays tiers ; elles n'incluaient donc en rien la prospective.

D'un point de vue intra-organisationnel, nous avons déjà abordé, ci-dessus, la manière dont la direction de la prospective de l'OST était organisée. De la même manière, nous pouvons souligner une absence de continuité du programme dans le domaine énergétique en raison des caractéristiques démographiques des participants.

> *The energy panel, we were made up mostly of the senior technical directors from the various companies, manufactures, consultants. We were all probably typically 60s, late 50s, 60s, senior generation, and at the end, we had a dinner, just a social dinner. And the chat at the table was … well, who was due to retirement. And very roughly, one third of that group had already been early retired by their companies. One third was expecting to be in early retirement in the next couple of months, the other third would probably, you know, they probably would be early retired within 3 or 4 years. So, in the space of, certainly 5 to 10 years, the whole senior technical generation, all the R&D directors, all technical connectors of all of the companies involved in energy were retired* (FCT-E-UK-12).

De la même manière que dans le panel santé, la capacité méthodologique en prospective est faible dans le chef des fonctionnaires tant de la DTI que de l'OST, et le processus est soutenu par des consultants, qui forment les participants. L'aspect financier est également similaire, avec l'attribution de moyens permettant les commandes d'étude et le soutien méthodologique de facilitateurs. Le panel obtient par ailleurs des fonds supplémentaires pour lancer deux études spécifiques portant respectivement sur la technologie du cycle combiné gaz et sur la génération d'énergie propre à base de charbon lors du premier cycle.

Au sein de la PIU, le travail scénaristique et prospectif n'est pas la seule activité. Au contraire, il s'agit d'une entité de conseil en charge de nombreux projets à l'instar de ceux sur l'e-commerce, l'économie rurale ou la politique commerciale. Ces travaux sont réalisés au travers d'analyses et de larges consultations. Aussi, les scénarios énergétiques sont loin d'être la seule activité de la PIU, qui montre cependant un intérêt certain pour la réflexion à long-terme au vu de ses publications. En termes de personnel, la PIU emploie entre 50 et 60 personnes. Nous n'avons cependant aucune information sur les procédures de recrutement, de formation ou sur les aspects financiers.

En termes d'intégration au cycle politique, les résultats des deux exercices ont principalement été appropriés et mis en œuvre dans le domaine de la recherche. Certaines recommandations du panel ont été mises en œuvre dans le domaine de la recherche et développement. Il s'agit notamment du financement d'un projet de recherche à hauteur d'un million de livres sur l'énergie photovoltaïque et le financement complémentaire de 1,8 million de livres pour un projet sur les réservoirs de pétrole (Office of Science and Technology, 1996). Aussi, il semble que les impacts principaux du premier exercice se retrouvent dans le domaine de la recherche et au sein des conseils de la recherche. Parfois, les recommandations n'ont eu pour effet que de soutenir un mouvement existant.

> *There were already some priorities being established around technologies including renewable energy technologies, some kind of energy efficiency technologies, radioactive waste decommissioning. So, I think it lent some support to things that were already moving in that particular direction* (ACA-E-UK-13).

> *So, you could say, some of these things might have happened without foresight, possibly. Because I'm sure some of these things would be done. But it was done in a much more systematic way and more focused way. And made people think more about the topic that perhaps they would have done* (FCT-E-UK-14).

À nouveau, similairement aux panels sur la santé, l'appropriation par les départements a été plus que limitée et s'est centrée sur les aspects de R&D, conformément aux objectifs de l'exercice.

*b) <u>Les dimensions cognitives de l'institutionnalisation</u>*

À nouveau, nous nous intéressons aux dimensions cognitives en nous concentrant sur la reconnaissance accordée par les acteurs à la prospective, à l'existence d'une communauté épistémique et au degré d'objectivation de la pratique. La tendance étant similaire sur le plan global, nous n'apportons ici que les éléments uniquement liés au domaine de l'énergie tout en référant à la section précédente au sujet des aspects globaux

Concernant la reconnaissance de la prospective auprès des acteurs du monde de l'énergie, les participants au premier exercice, jusque 1999, sont mitigés. Les éléments mentionnés précédemment relativement à l'importance du programme et à la potentielle influence des participants sur le processus décisionnel en matière de R&D sont à nouveau valides.

> *But I honestly don't know. I was keen to be involved, it looked like a potentially quite important activity because the previous minister William Waldegrave had been clearly very interested and had been sold the idea of foresight by John Irvine and Ben Martin, largely. And it looked as if it might be quite an influential process bringing together people from primarily, in the energy business at least, the industrial sector, in health, it might be a bit different and academics* (ACA-E-UK-13).

Néanmoins, certains acteurs considèrent que l'exercice était voué à l'échec, en raison de la manière dont il était organisé[120].

> *At the time when the government says we want you to drive energy foresight, so, energy foresight, good idea, quite good fun, quite interesting, but in essence, it was bound to have a substantial element of failure, because it didn't have a suitable infrastructure, environment … That's where we were when I retired in 2000. And actually, when I looked down the list of priority areas, the recommendations to see which of those have actually come to pass. And that give you an impression of …* (FCT-E-UK-12)

Un acteur du second cycle regrette quant à lui la distance et le manque d'intérêt dont souffrait le panel vis-à-vis du politique.

[120] Il est à souligner que l'interviewé constate qu'il donne une évaluation très négative du programme et tient à ajouter qu'il considère qu'il s'agit d'un outil précieux.

> *But it is a shame there wasn't a closer involvement between us and … ministers and junior ministers. Because I think it would have been easier for us to … Well, it might have been easier for us to understand what the policy mood was, and hence how we could have written things in a way that influenced things more* (ACA-E-UK-15).

Relativement à la communauté épistémique, les éléments relatifs à la santé s'appliquent *mutatis mutandis*, au sens où il n'est ici question que d'un embryon de communauté épistémique. De même, il est toujours question d'une relativement importante théorisation de la pratique et d'une durée de vie de neuf ans de la pratique prospective.

Vis-à-vis d'autres pratiques, la prospective semble toujours être l'instrument le plus légitime dans le domaine de la politique scientifique en matière d'énergie. Néanmoins, l'émergence de la PIU et de ses travaux scénaristiques indiquent une légitimité croissante de telles pratiques dans la politique énergétique. En effet, ces scénarios sont utilisés dans le cadre de la révision globale de la politique énergétique entreprise par le gouvernement travailliste. Nous devons cependant souligner que la prospective est loin d'être l'outil le plus prisé. À nouveau, la modélisation à long-terme est très présente et tant le DTI que la PIU produisent des prévisions et des projections à long-terme relatives au futur de la politique énergétique britannique (Ilex Energy Consulting, 2002; OXERA Environmental, 2001a, 2001b; Performance and Innovation Unit, 2001 ).

La prospective en matière énergétique semble dès lors être une pratique dont la légitimité est croissante, au vu de sa pratique à la fois au sein de l'OST et de la PIU.

## 4. La réorientation du *Foresight Programme* (2002-2010)

Comme dans la section précédente, cette section comprend trois sous-sections s'intéressant respectivement au contexte général du *Foresight Programme*, activité principale de prospective, au domaine de la santé, puis au domaine de l'énergie

### *A. Une vue d'ensemble*

Suite à l'évaluation et l'arrêt anticipé du deuxième programme, un troisième cycle de *foresight* est lancé en avril 2002 sous l'égide du GCSA Sir David King. Plusieurs changements majeurs sont à souligner dans la mise en œuvre de ce programme.

En termes de structure, ce nouveau cycle délaisse l'organisation quinquennale en panels sectoriels ou transversaux pour des projets spécifiques de 12 à 18 mois[121]. Ces derniers sont liés à des enjeux de science et technologie et à certaines préoccupations en termes de politiques publiques. En ce sens, l'emphase sur la création de richesse devient secondaire, au profit de la provision d'éléments d'aide à la décision publique. L'objectif est d'améliorer l'utilisation de la science au sein du gouvernement et de la société britanniques. Pour ce faire, le programme s'intéresse toujours aux opportunités potentielles pour l'économie et la société qui sont issues (ou créées par) de nouvelles sciences et technologies. En conséquence, les principaux « clients » de ces travaux sont des entités publiques, à l'instar des conseils de recherche et des départements ministériels, et non plus les industries et les universités. Chaque projet dispose dès lors *a priori* du soutien d'un ministre particulier et de hauts fonctionnaires, tant sur le point des ressources humaines que sur celui des aspects financiers (Keenan & Miles, 2008).

Les deux premiers projets lancés en avril 2002 et vus comme des pilotes concernent la problématique des inondations (*Flood and Coastal Defence*) et les systèmes cognitifs (*Cognitive Systems*). Leur choix dépend directement des intérêts de deux acteurs majeurs : le GCSA pour le premier et le directeur général des conseils de recherche, John Taylor, pour le second. Ainsi, ils disposent d'un fort soutien de la part de ces derniers. Pour la sélection des thématiques à venir, un processus plus systématique est mis en place. Un séminaire, dit « *Hot house* », est organisé, réunissant un groupe de scientifiques choisis par le GCSA durant 24 heures dans un même endroit. Ce dernier permet de faire émerger 12 sujets potentiels, qui sont ensuite mis en consultation auprès d'une plus large audience en septembre 2002[122]. Cette consultation spécifie également certaines caractéristiques dont doivent faire montre les sujets proposés. Ces dernières sont :

- un horizon temporel d'au moins 10 ans dans des domaines où l'avenir est incertain et peut rapidement changer ;

[121] La pratique montre que ces projets durent légèrement plus longtemps.

[122] Deux sujets sont également ajoutés aux 12 déjà prévus en cours de processus (Keenan & Miles, 2008).

- la nécessité de la présence d'aspects de science et technologie comme des moteurs de changement ;
- la capacité d'influencer de manière significative certains aspects économiques, sociétaux ou environnementaux ;
- l'absence de couverture par d'autres travaux existants, tout en étant basés sur des domaines de recherche actifs ;
- une approche scientifique interdisciplinaire rassemblant à la fois des entreprises, des académiques et des administrations ;
- le support de groupes capables d'influencer le futur ;
- et la possibilité réelle d'appropriation par un département ministériel qui serait le leader (ou sponsor) du projet.

Suite aux réponses reçues et à d'autres contacts, plusieurs projets sont ainsi choisis et menés à terme. Jusqu'en 2010, différents projets ont été réalisés. Le tableau ci-dessous synthétise ces éléments[123].

| Projet | Sponsor(s) | Période | Mois |
|---|---|---|---|
| Cognitive Systems | Directeur général des conseils de recherche | Avril 2002- Novembre 2003 | 20 |
| Flood and Coastal Defence | GCSA (OST) et DEFRA[124] | Avril 2002- Avril 2004 | 25 |
| Exploiting the Electromagnetic Spectrum | Innovation Group et DTI | Mars 2003 - Avril 2004 | 14 |
| Cyber Trust and Crime Prevention | Home Office | Mars 2003 - Juin 2004 | 17 |
| Brain Science, Addiction and Drugs | Department of Health | Juillet 2003– Juillet 2005 | 25 |
| Detection and Identification of Infectious Diseases | DEFRA | Septembre 2004 - Avril 2006 | 20 |
| Intelligent Infrastructure Systems | Department of Transport | Septembre 2004 - Janvier 2006 | 17 |
| Tackling Obesities: Futures Choices | Department of Health | Octobre 2005 - Octobre 2007 | 25 |
| Sustainable Energy Management and the Built Environment | DCLG[125], DEFRA et DTI | Octobre 2006 -Novembre 2008 | 26 |
| Mental Capital and Wellbeing | DIUS[126] | Octobre 2006 – Octobre 2008 | 25 |
| Land Use Futures | DEFRA et DCLG | Décembre 2007 - Février 2010 | 27 |

Tableau 4.6. Liste des projets du *Foresight Programme* entre 2002 et 2010

Ces changements d'orientation ont ainsi nécessité la mise en place d'un nouveau processus de *foresight*. Il n'est plus question de travailler sur un exercice de cinq années avec des phases d'intéressement et de mise en place, de *foresight per se* et de mise en œuvre. Au contraire, chacun des projets, dont la durée maximale dépasse rarement 2 ans, est organisé selon un modèle spécifique

[123] Les informations de ce tableau sont issues du chapitre de Keenan et Miles (2008) et du site www.foresight.gov.uk , consulté le 21 janvier 2015.

[124] Le DEFRA est le *Department of Environment, Food and Rural Affairs*.

[125] Le DCLG est le *Department of Communities and Local Government*.

[126] Le DIUS est le *Department of Innovation, Universities and Skills*. Il est créé en 2007 pour exercer certaines compétences du *Department of Education and Skills* et d'autres du *Department of Trade and Industry* dont l'OSI, *Office of Science and Innovation.* Pour être complet, en juin 2009, le DIUS est fusionné avec le *Department for Business, Entreprise and Regulatory Reform* (BERR) pour devenir le *Department of Business, Innovation and Skills* (BIS).

qui n'a cessé d'évoluer en apprenant des programmes antérieurs et des projets successifs. Pour chaque projet, une équipe interne à l'OST[127] est mise en place pour encadrer le déroulement de ce dernier et fournir l'expertise méthodologique. Ainsi, un séminaire est tout d'abord organisé, réunissant des experts de différents champs, permettant une première prise de contact et différents échanges. Cela permet également de déterminer le champ de l'étude et ses objectifs. Chaque projet dispose ainsi d'une importante base scientifique, parfois publiée dans des journaux internationaux[128], mais également d'éléments anticipatifs, souvent des scénarios, à un horizon temporel entre 10 et 40 ans. Afin de faciliter le bon déroulement du projet et son appropriation par les différentes parties prenantes, deux groupes principaux sont créés parallèlement à l'équipe de projet : un *high-level stakeholder group* et un *technical group*. Le premier intègre les différents ministres et départements soutenant le projet, quelques experts de renommée nationale et internationale, le GCSA et des membres d'autres entités importantes. Le groupe technique est souvent plus large et est composé à la fois de scientifiques, de fonctionnaires et d'acteurs issus des mondes associatif ou entrepreneurial. Une fois le rapport publié, des actions sont déterminées et assignées à chacune des parties prenantes. Finalement, pour la plupart des projets, une revue des résultats après une année est réalisée afin d'évaluer la mise en œuvre des différentes actions.

Par ailleurs, en 2004, le *Science and Innovation Investment Framework* est publié et contient une mesure impactant directement le *Foresight Programme* :

> *Science and innovation underpin evidence-based policy development and improved service delivery. Within this, excellent horizon-scanning of current science and technology, looking at opportunities and threats at least five to ten years ahead, and often considerably beyond that, is essential to the effective governance and direction of Government policy, publicly funded research and many of the activities of the private sector, and to the interactions between them. Building on the work already taking place in the OST's Foresight Directorate, in Government more widely, and in Research Councils UK (RCUK), the Government's Chief Scientific Adviser will work with RCUK, the Prime Minister's Strategy Unit and Departmental Chief Scientific Advisers across Government to build up a single centre of excellence in science and technology horizon scanning. This will feed directly into cross-government priority setting and strategy formation, improving Government's capacity to deal with cross-departmental and multi-disciplinary challenges. It will also inform and be informed by the Government's strategy for public engagement with science (HM Treasury, Department of Trade and Industry, & Department of Skills and Education, 2004, p. 15).*

[127] Notons ici que nous utilisons le terme OST, bien que cette structure ait évolué, en 2006, devant l'OSI, *Office of Science and Innovation*, par l'intégration en son sein de l'*Innovation Unit* précédemment située dans le DTI. Par ailleurs, en 2009, l'OSI est devenu GO Science, *Government Office for Science*. Aussi, comme il est question en général du processus ayant débuté avant 2006, nous utilisons la dénomination OST.

[128] C'est notamment le cas du projet « *Sustainble Energy Management in the Building Environment* » qui a fait l'objet d'une *special issue* dans la revue *Energy Policy*.

Suite à sa création au sein de l'OST en 2005, les objectifs du *Horizon Scanning Centre* sont l'aide à la décision départementale et interdépartementale, le soutien à d'autres exercices d'*horizon scanning* dans d'autres départements et l'étude à moyen-terme (entre 5 et 10 ans) des S&T émergentes. Ses missions se développent au fil du temps pour intégrer également un objectif de formation et de développement des capacités de réflexion à long-terme au sein de l'administration et du gouvernement. Il mène différents projets de recherche d'environ une année, développe des outils d'*horizon scanning* et des méthodes de diffusion (mise en place d'un réseau) et de formation à ces outils. À plus long-terme, il produit également un site internet – malheureusement inaccessible aujourd'hui – reprenant le projet Sigma Scan. Ce dernier consiste en une collection de 256 courtes études à 50 ans dans les domaines sociaux, technologiques, politiques, économiques et environnementaux sur des thématiques pouvant influencer la décision publique (I. Miles & Saritas, 2012). Dans ce cadre, il participe à des travaux européens, notamment avec les Pays-Bas et le Danemark (van Rij, 2010). En 2008, il est intégré à la direction du *Foresight*. Au fil du temps, d'autres entités d'*horizon scanning* se sont développées, notamment dans les ministères de la défense, de la santé et de l'environnement (Schultz, 2006). Sur le plan organisationnel, toujours, un conseil de la prospective est créé fin 2007 pour conseiller le GCSA sur les options stratégiques du programme et de l'*horizon scanning*. Il est composé du *Chief Scientific Adviser* du département des transports, du chef exécutif du conseil de la recherche économique et sociale, du président de l'entité parapluie des conseils de la recherche, de la directrice de l'unité santé publique et sociale du conseil de la recherche médicale, *Chief Scientific Adviser* de DEFRA, du président du Wellcome Trust, d'un membre du conseil scientifique de la défense, d'un professeur en économie d'Oxford et de l'éditeur scientifique du Financial Times (Foresight Programme, 2008).

En 2008, Sir John Beddington succède à Sir David King en tant que GCSA. Sous sa direction, plusieurs changements sont mis en place. Tout d'abord, il institue une équipe en charge du suivi des projets, afin d'améliorer l'impact qu'ont ces derniers sur les politiques publiques. Toujours au niveau du contenu du programme, une nouvelle méthode de sélection des sujets est instaurée et consiste en une série de consultations écrites de nature relativement informelle. Ensuite, en termes de communication, une revue annuelle des travaux est publiée. De plus, il semble qu'il y ait également eu un mouvement vers plus d'internationalisation, notamment via la mise en place d'un réseau international regroupant différents pays, dans le but d'échange de bonnes pratiques en termes de prospective. Dans ce cadre, le Royaume-Uni semble souvent avoir été considéré comme un modèle pour d'autres pays européens. Finalement, un des apports du nouveau GCSA semble aussi d'avoir favorisé l'intégration et la systématisation de *Chief Scientific Advisers* au niveau des départements.

Finalement, selon nos entretiens, les effets de la crise financière sont relativement divers. D'une part, certains acteurs sont étonnés de voir le département subsister dans un contexte où la pensée à court-terme prévaut. D'autre part, la continuité du programme soit notamment liée à son

orientation et à une rhétorique tournée vers la production de données de qualité et vers l'obtention de résultats et d'impacts. D'autres changements sont principalement financiers et liés à la contraction des finances publiques, comme le fait que les experts ne sont désormais plus payés pour les travaux commissionnés.

### *B. La prospective publique en matière de santé*

1) L'ampleur et le contenu de la prospective

Au sein de cette sous-section, nous nous intéressons à quatre études liées au domaine de la santé. Il s'agit respectivement de *Brain Science, Addiction and Drugs* (BSAD), *Detection and Identification of Infectious Diseases* (DIID), *Tackling Obesities* et *Mental Capital and Wellbeing* (MCW). Ces projets sont présentés dans l'ordre chronologique montrant l'évolution de la conception de la prospective au fil des différents exercices et des différents apprentissages. En effet, nos entretiens montrent que la construction d'un modèle similaire pour ces études a été incrémentale au départ du projet *Flood and Coastal Defence*[129]. En outre, les scénarios construits par le *Health and Safety Executive* sont également pris en compte dans cette section.

*a) Brain Science, Addiction and Drugs*[130]

L'objectif majeur de ce projet est de développer le savoir scientifique relatif à la gestion de l'utilisation des substances psychoactives à un horizon temporel de 20 ans. Le sujet est par ailleurs un de ceux proposés par la *Hot House*. Il se centre sur les politiques liées aux substances psychoactives au Royaume-Uni.

En termes de méthodologie, le processus débute par 15 états de l'art prospectifs en lien avec le sujet sur des thématiques telles que la génomique, l'économie de l'addiction, les aspects pharmacologiques ou encore la neuro-imagerie. Ceux-ci sont *peer-reviewed* par des experts indépendants. Elles permettent d'identifier les progrès-clés pour le futur des substances psychoactives. Ensuite, les différentes parties prenantes au projet développent une série de scénarios[131], tandis que les compagnies pharmaceutiques et biomédicales ainsi que la société civile sont consultées afin d'évaluer leurs réponses face à ces changements. Finalement, des experts en

[129] Nos entretiens semblent également indiquer que la réussite de ce projet y est pour beaucoup dans le maintien et le développement de ce troisième cycle du *Foresight Programme*.

[130] Les informations de cette sous-section sont issues des différents rapports produits par le projet ainsi que par nos entretiens (Academy of Medical Sciences, 2008; Office of Science and Innovation, 2006a; Office of Science and Technology, 2005a, 2005b, 2005c).

[131] Quatre scénarios ont été produits sur la base de deux axes.

modélisation évaluent la capacité des modèles existants pour améliorer les capacités de modélisation dans le domaine.

Le projet est politiquement soutenu par le *Department of Health* ainsi que par le GCSA. Sa direction scientifique est prise en charge par trois professeurs en psychiatrie et neuropsychopharmacologie, en neuroscience et en sociologie et psychologie. Les aspects méthodologiques et logistiques sont gérés par les membres de la *Foresight Team*, parfois soutenus par des consultants ainsi que par un rédacteur pour le projet final.

Comme pour chaque projet de ce type, un *High Level Stakeholder Group* et un *Advisory group* sont mis en place et organisés de manière relativement similaire tout en accueillant des acteurs de niveau hiérarchiquement différent. Le premier, plus politique, est présidé par une députée travailliste et composé de directeurs de *charity*, d'un neurobiologiste, d'un *Assistant-Commissionner* du *Metropolitan Police Service*, du directeur de la *National Drug Strategy* du *Home Office*, du GCSA, d'un économiste devenu Lord, d'une zoologiste d'Oxford, du président du *National Institute for Health and Care Excellence*, d'un directeur régional du *Department of Health* et de la directrice du Nuffield *Council on Bioethics*. Des acteurs similaires sont repris dans l'*Advisory group*.

L'étude a connu une participation large avec notamment 44 experts du domaine participant à la rédaction des 15 états de l'art prospectifs. Différents groupes de discussions ont été mis en place, rassemblant au total 87 personnes pour la première phase, 73 pour la deuxième et 18 pour le forum final. En outre, la consultation de l'industrie pharmaceutique a permis de recevoir les réponses de 9 firmes sur les 16 contactées. Comme précisé plus haut, le public cible principal est le gouvernement bien qu'il y ait eu une volonté de toucher les compagnies pharmaceutiques et biomédicales ainsi que le public au travers des différentes consultations.

En termes de mise en réseau, le principal réseau mobilisé a été celui du monde académique dans les domaines liés aux drogues et médicaments. Pour assurer sa communication, le projet s'est principalement attaché à publier tous les produits ensemble dans le délai imparti. En outre, les experts en charge du projet et les membres de la *Foresight team* ont organisé sept évènements pour publiciser leur travail, tout en le présentant dans 17 entités. Lors du lancement du rapport relatif aux scénarios, ce dernier a reçu une couverture médiatique au niveau national. En outre, différentes organisations ont mené une dissémination des résultats, dont l'*Association of British Pharmaceutical Industry*, le DTI et la *Royal Society of Arts*.

Le projet a produit une série de 15 états de l'art prospectifs, a réalisé un *horizon scan* ainsi que quatre scénarios à 2025. Les autres productions du projet sont la rédaction d'un panorama des aspects éthiques de l'addiction et les résultats de deux enquêtes auprès de l'industrie

pharmaceutique et du public. Une analyse de la modélisation en matière de drogue a également été publiée de même qu'un ouvrage regroupant les résultats du projet.

*b) Detection and Identification of Infectious Diseases*[132]

L'objectif du projet est d'évaluer l'évolution des menaces futures de certaines maladies d'ici 10 à 25 ans et de produire une vision pour la gestion de ces menaces futures, particulièrement au travers de systèmes de détection, d'identification et de suivi.

Plusieurs justifications sont fournies pour le choix d'un tel sujet – qui émane à nouveau des sujets couverts par la *Hot House* – comme les risques de mortalité, mais également les barrières économiques et les menaces pour l'écosystème. L'étude fait également suite à une série de scandales liés à l'agriculture et l'alimentation où la question de la transmission de l'animal à l'homme s'est posée. Un des constats majeurs de l'époque, notamment suite à l'épidémie de fièvre aphteuse, a été l'absence d'une base scientifique pour formuler des recommandations en vue d'adapter les politiques publiques. Cela explique également l'approche novatrice croisant les maladies infectieuses humaines, animales et végétales. Au sein même du projet, les différentes sous-thématiques abordées sont les choix des différents experts en présence.

L'approche méthodologique, proposée (ou choisie) par l'OSI, est interdisciplinaire, impliquant des experts de différentes disciplines, des sciences sociales à la génomique en passant par l'imagerie satellitaire et l'épidémiologie. Le plan de travail prévoit différentes phases au projet. Dans un premier temps, il est question de générer une vision des menaces futures de maladies infectieuses et de leurs *drivers*. Cela nécessite le commissionnement d'états de l'art prospectifs notamment liés dans les domaines de l'analyse des risques, dans l'étude de certaines maladies, du changement climatique, de l'évaluation de modèles. D'autres états de l'art sont réalisés également afin d'analyser les différents contextes sociétaux, d'étudier le futur de la science en termes de détection, d'identification et de suivi des maladies infectieuses. C'est sur la base de ces éléments qu'est construite l'évaluation des futurs systèmes de détection, d'identification et de suivi. Elle inclut l'utilisation des données existantes pour détecter de nouvelles maladies et de la génomique pour caractériser ces maladies ainsi que le développement d'appareil de diagnostic portable et de scannings aux ports et aux aéroports. Finalement, un plan d'action est réalisé pour engager les différentes parties prenantes. Les entretiens insistent également sur cet aspect lié à la mise en place d'une base scientifique très robuste et à la prise d'appui sur un large éventail d'experts. En termes de couverture territoriale, le projet envisage une posture très internationale, en étudiant à la fois le

[132] Les informations de cette sous-section sont issues des différents rapports produits par le projet ainsi que par nos entretiens (Government Office for Science, 2014; Office of Science and Innovation, 2006b, 2006c, 2006d, 2006e, 2006f, 2007).

Royaume-Uni, l'Afrique et la Chine et en commissionnant des experts tant nationaux qu'internationaux.

Le ministère responsable pour ce projet est DEFRA et le projet semble avoir été largement soutenu par le GCSA selon nos entretiens. Les membres académiques du groupe de coordination scientifique ont également porté les résultats de ce projet tant au niveau national qu'international. La structure du projet est telle qu'elle inclut un groupe de coordination scientifique, un groupe d'évaluation des risques, un High Level Stakeholder Group, un Expert Advisory Group, l'équipe de l'OSI pour les aspects méthodologiques et logistiques ainsi que des rédacteurs pour le rapport. Les différents experts sont issus de domaines très différents des sciences sociales à la modélisation en passant par l'épidémiologie et la géographie.

Le degré de participation est extrêmement élevé pour ce projet dans la mesure où plus de 300 experts issus de 30 pays y ont participé, organisant ainsi une mise en réseau des différents acteurs. La participation n'a cependant pas été ouverte au public. Le projet précise lui-même l'audience visée au sein de sa synthèse exécutive : les décideurs publics, les professionnels de la gestion d'un large éventail de maladies, les acteurs industriels et du monde de l'entreprise, les chercheurs académiques en sciences naturelles ou sociales ainsi que pour tout gouvernement ou association non-gouvernementale intéressée (Office of Science and Innovation, 2006b).

Plusieurs activités de dissémination des résultats ont été réalisées durant le projet et suite à la publication des rapports finaux, dont une vingtaine de présentations à travers le Royaume-Uni, l'Europe et l'Afrique. Bien que la couverture médiatique ait été faible, les experts impliqués dans le projet l'ont abordé au cours d'entretiens donnés à des magazines ou des journaux.

L'étude a produit plusieurs documents anticipatifs comme la construction d'une vision commune d'un système de gestion de la détection, de l'identification et du suivi des malades infectieuses ainsi qu'une analyse des risques futurs et des futures menaces. En outre, le projet a produit une importante base scientifique dans le domaine des maladies infectieuses ainsi qu'un plan d'action publié par l'OSI. Néanmoins, au sein de ce dernier, les engagements pris par le *Department of Health* sont relativement faibles (Office of Science and Innovation, 2006d, p. 4): « *The Department of Health commits to considering the implication of the findings of the report when developing policy in relevant areas.* » tandis que DEFRA et la *Health Protection Agency* semblent plus impliqués. L'intérêt pour le projet de la part du politique est également marqué par la réalisation d'une évaluation après un an et après trois ans, alors que la majorité des projets n'ont droit qu'à la première (à l'exception de cette étude et de celle sur l'obésité). Le projet a également donné suite à un rapport sur l'Afrique et un projet en Chine.

*c) Tackling Obesities*[133]

L'objectif de ce projet est de fournir une réponse durable à la question de l'obésité au Royaume-Uni. Pour ce faire, le projet vise notamment à rassembler la science disponible en la matière et l'utiliser pour identifier les différents facteurs influençant l'obésité, au-delà des éléments classiques. Sur cette base, il est question de développer une compréhension partagée des relations entre ces facteurs, ainsi que d'identifier les interventions effectives face au problème. En outre, le projet souhaite analyser l'évolution des futurs niveaux d'obésité pour les réponses les plus adaptées.

Ce projet prend place dans un contexte où l'obésité – problème sociétal majeur au Royaume-Uni – est souvent vue de manière simpliste et uniquement sur le plan individuel. Cela ne permet pas au gouvernement de formuler des politiques publiques robustes. Les coûts – tant financiers que sociaux – croissants des conséquences de l'obésité sont également un élément justifiant le choix d'une telle étude. Cela est renforcé par les contraintes en termes de résultats qui sont imposées au *Department of Health* : le ministère ne dispose pas des éléments nécessaires pour atteindre les objectifs fixés dans son contrat de gestion en matière d'obésité. Le choix du sujet est à nouveau issu de la *Hot House* organisée en 2002 par Sir David King. Il semble également avoir été suggéré par de hauts responsables du *Department of Health*. Le projet vise ainsi à apporter des éléments permettant de réduire l'obésité au Royaume-Uni, au niveau national à l'horizon 2050.

Le projet adopte ainsi une méthodologie adaptée, proposée par la *Foresight Unit.* Ainsi, après avoir identifié les éléments principaux du projet en coopération avec des experts, il est question de commissionner des états de l'art prospectifs à 25 ou 30 ans sur des aspects variés de l'obésité dans de nombreuses disciplines. Certains aspects comme les styles de vie ou les attitudes sont étudiés de manière plus approfondie dans la mesure où ils n'ont guère été étudiés antérieurement. Sur la base de ces éléments, une cartographie des systèmes de l'obésité est construite en coopération avec de nombreux experts consultés. En parallèle, quatre scénarios sont définis[134] afin d'identifier les moteurs de changement, d'explorer différents contextes sociétaux d'intervention et d'étudier les conséquences des tendances relatives à l'obésité. De plus, une évaluation quantitative au travers d'une modélisation des futurs niveaux d'obésité et de leurs implications en termes financiers et de santé permet d'ajouter en finesse aux autres analyses réalisées. Elle fournit également des leviers pour convaincre les acteurs politiques qui, combinés aux autres résultats, permettent de développer des implications à long-terme pour le développement d'une politique publique en obésité.

[133] Les informations de cette sous-section sont issues des différents rapports produits par le projet ainsi que par nos entretiens (Government Office for Science, 2007a, 2007b, 2007c, 2007d, 2007e, 2007f, 2007g, 2007h, 2007i, 2007j, 2007k, 2007l, 2007m, 2007n, 2007o, 2008k, 2012).

[134] Ces scénarios l'ont à nouveau été sur la base de deux axes (action individuelle ou collective et anticipation ou réaction). Cependant, nos entretiens tendent à indiquer que les scénarios construits n'ont joué qu'un rôle mineur dans la production du résultat final du rapport.

Par ailleurs, une équipe formellement instituée réalise le suivi des résultats de ce projet après publication. En ce sens, il est à souligner que le changement de GSCA n'a pas réellement affecté le suivi du projet. Ce projet est largement soutenu au niveau politique dans la mesure où trois ministères en sont les sponsors et où trois ministres en sont signataires (santé publique, enfants, jeunes et familles, et sport). Les différents membres du Lead Expert Group, notamment Susan Jebb, spécialiste de la nutrition à Oxford, ont joué un grand rôle dans le soutien de ce projet, de même que le GCSA, Sir David King.

La structure du projet inclut un *Lead Expert Group* de trois professeurs universitaires spécialistes de l'obésité respectivement experts en nutrition, en génétique et endocrinologie et en épidémiologie, un *High Level Stakeholder Group* ainsi des équipes d'académiques d'horizons multiples s'occupant des différentes phases prévues dans la méthodologie (états de l'art, *systems mapping*, scénarios, modélisation quantitative). Les aspects méthodologiques sont gérés par la *Foresight Team* tandis qu'une personne s'occupe de la rédaction du rapport. Des consultants privés (Outsights et WS) ont en outre été commissionnés afin de réaliser les scénarios et la cartographie des systèmes. Le *High Level Stakeholder Group* est co-présidé par le ministre de la Santé et une Députée nationale et inclut les deux autres ministres précités. Outre le GCSA, différentes entités sont représentées comme le *Department of Health,* le Ministère des Finances, plusieurs conseils de recherche, la *Food Standards Agency,* l'industrie de la grande distribution, les pouvoirs locaux, les associations sportives et la *British Medical Association*.

Ce rapport a connu également une large participation du monde académique de l'obésité, mobilisant un large réseau large de chercheurs principalement à travers le pays mais également des consultants belges pour la cartographie des systèmes. À nouveau, le public cible est le gouvernement. Le projet a aussi eu un large impact en matière communicationnel, illustré par une large couverture médiatique. La dissémination a été réalisée au travers de conférences et d'évènements spécifiques, mais également *via* le réseau d'acteurs impliqués dans le projet. En outre, les états de l'art prospectifs ont été publiés dans l'*Obesity Review*.

En termes anticipatifs, le projet a construit des scénarios à l'horizon 2050 tout en consultant les industries alimentaires et des enfants. Des modélisations qualitatives et quantitatives ont également fait l'objet d'un rapport publié par le projet. En outre, le projet a également produit un atlas des cartes du système « obésité », vu comme un enjeu complexe, ainsi qu'une très importante base scientifique.

*d) Mental Capital and Wellbeing*[135]

L'objectif premier de ce projet est de développer une vision pour les opportunités et défis du Royaume-Uni à 20 ans et au-delà en matière de capital mental et de bien-être mental, en se basant sur la science existante.

Ce projet est ainsi important pour le Royaume-Uni notamment en raison du vieillissement croissant de la population et de l'évolution des conditions de travail, de la nature des services publics et des structures sociétales. L'évolution scientifique et technologique justifie également une telle étude. Le choix de ce sujet est issu à nouveau de la *Hot House* et a également été suggéré par différents acteurs, notamment politiques, selon nos entretiens.

Il est intéressant de constater que la méthodologie appliquée à ce projet est très similaire à celui sur l'obésité. En effet, il s'agit d'un projet interdisciplinaire[136] dont la première phase est de commissionner des états de l'art prospectifs des aspects liés au capital mental et au bien-être. En ce sens, cinq catégories sont définies : *mental capital through life*, *learning through life*, *mental health*, *wellbeing and work*, et *learning difficulties*. La mise en commun de ces différents et nombreux articles (aux environs de 80) a mené à la production d'une vision commune du sujet, illustrée par des visualisations graphiques. Ces dernières sont réalisées par la compagnie de consultance ayant réalisé les différentes cartes systémiques relatives à l'obésité.

Suite à cela, une analyse des possibles interventions est réalisée sur la base de panel d'experts, d'une analyse systémique d'interventions spécifiques, d'une revue des initiatives gouvernementales, d'une analyse coût-bénéfice des différentes interventions ainsi que de la vérification de la robustesse des interventions au regard de différents scénarios. Ces derniers sont également utilisés afin d'identifier les différentes évolutions possibles du sujet considéré. À nouveau, nos entretiens montrent que ces scénarios ne sont que secondaires, comparativement à l'important travail lié à l'établissement d'une base scientifique consolidée. Finalement, comme le projet *Tackling Obesities*, une équipe de suivi est mise en place afin de disséminer les travaux réalisés dans et en dehors du secteur public.

Le projet est soutenu par le *Department for Universities, Innovation and Skills* mais est également lié au *Department of Health*. Il est à souligner qu'il a été lancé par Sir David King mais qu'il est signé par John Beddington, son successeur et le GSCA en fonction au moment de la publication du rapport. Ce changement ne semble pas réellement avoir affecté le cours du projet. À nouveau, les

[135] Les informations de cette sous-section sont issues des différents rapports produits par le projet ainsi que par nos entretiens (Government Office for Science, 2008a, 2008b, 2008c, 2008d, 2008e, 2008f, 2008g, 2009).

[136] Citons notamment des disciplines allant de l'économie et des sciences sociales aux neurosciences et à la génétique en passant par la psychologie et la psychiatrie.

membres du *Lead Expert Group* ont porté le projet et ses résultats tant pendant le processus qu'après publication.

L'organisation est à nouveau très similaire aux autres projets avec un *Lead Expert Group*, un *High Level Stakeholder Group,* un *Expert Advisory Group*. Une nouveauté est la mise en place d'un *Ethics Advisory Group*. La *Foresight Team* ainsi que des consultants s'occupent des aspects logistiques, administratifs et méthodologiques.

Le *Lead Expert Group*, présidé par Cary Cooper, un professeur de psychologie organisationnelle et de la santé. Il est composé de cinq professeurs, reconnus dans les domaines de l'apprentissage continu, de la neuroscience, de l'épidémiologie et de la neuropsychologie clinique. Quant au *High Level Stakeholder Group*, sa présidence revient au ministre de l'Éducation continue et de l'Enseignement supérieur. Ce dernier est cependant remplacé avant la fin du projet, mais continue de présider les débats. Le groupe inclut notamment le GSCA et des représentants du *Department of Health,* du *HM Treasury*, du *Department for Work and Pensions*, du *Department for Children, School and Families,* des conseils de recherche, et d'organisations liées à l'éducation, au vieillissement ou encore à la santé.

Ce rapport est également un travail très collaboratif et interdisciplinaire dans la mesure où environ 400 experts académiques et autres parties prenantes à travers le monde y ont participé. Le monde associatif est dans ce sens relativement bien représenté, avec des organisations comme Minds ou Age UK. De manière similaire aux précédents projets, ce projet a pour principale audience les différents ministères impliqués.

En termes de communication, ce projet a – comme *Tackling Obesities* – connu un succès médiatique dès son lancement. Différents évènements se sont ainsi tenus au Royaume-Uni et à l'étranger. En outre, les différents états de l'art prospectifs sont publiés dans un ouvrage collectif dirigé par des membres du *Lead Expert Group*, tandis qu'une société de communication a été engagée pour réaliser une visualisation simple montrant « *Five Ways to Wellbeing* ».

Les principaux produits de travaux anticipatifs sont les différents états de l'art prospectifs, ainsi que les scénarios. Le projet a aussi produit des cartes systémiques ainsi qu'une analyse coût-bénéfice des possibles interventions.

*e) <u>The future of health and safety in 2017 par le HSE</u>*

Ce projet publié en 2007 a pour objectif d'évaluer les risques de changement et d'innovation dans les lieux de travail afin d'assurer la bonne santé et la sécurité des travailleurs. Il s'inscrit dans la continuité des précédents travaux du HSE qui a scanné son environnement et souhaite dès lors

intégrer ces données au sein de scénarios. Outre la construction des scénarios, le but est également de faciliter l'appropriation et de développer une capacité prospective au sein de l'organisation.

En termes méthodologiques, le processus en plusieurs phases inclut la revue des données collectées, une cartographie des hypothèses et perspectives de changement des parties prenantes au travers d'entretiens, la construction collaborative de scénarios, l'organisation d'une conférence ainsi que l'analyse de la robustesse de certaines idées au travers de plusieurs scénarios. Les scénarios sont construits sur la base de la technique des deux axes à un horizon temporel de dix ans. Ils se centrent sur le Royaume-Uni et sont liés aux compétences du HSE.

Le processus, à destination de la division stratégique du HSE mais aussi de l'ensemble des employés, est assisté par deux sociétés de consultance : Infinites Futures et SAMI Consulting. Il a intégré de nombreux travailleurs du HSE durant les entretiens et la construction des scénarios, qui sont les produits finaux de l'exercice.

2) Le degré d'institutionnalisation de la prospective

*a) Les dimensions structurelles de l'institutionnalisation*

De manière similaire à la période précédente, l'organisation principale en matière de production de prospective publique est la direction de la prospective de l'OST (devenue OSI puis GOS). Celle-ci est en charge de l'organisation et de la coordination des activités de prospective. Ses tâches incluent les premières prises de contact avec les participants potentiels, la mise sur pied d'un groupe d'experts, le commissionnement des différentes études et multiples consultants, le suivi des différentes réunions, la publication du rapport et son suivi. L'OST compte entre 60 et 70 employés, au lancement de ce troisième cycle. La direction de la prospective est une des trois directions, avec celle en charge de la science au sein du gouvernement et des aspects internationaux, selon un de nos interviewés. Composée à son origine de 20 à 25 personnes suite à la fermeture des panels, la direction décide de ne garder que ceux ayant une formation scientifique. L'objectif est que ces derniers puissent guider les différents projets. Ce nombre est cependant resté relativement stable sur la période étudiée[137].

Rapidement, elle se voit adjoindre l'*Horizon Scanning Centre*, dont la vocation est de devenir un centre d'excellence méthodologique employant environ 5 personnes[138]. Ce dernier dispense des formations pour les membres de la direction de la prospective et vise à développer les approches prospectives au sein de l'administration britannique. En outre, dans le cadre du Sigma Scan, des thématiques liées à la santé ont été abordées. Nous ne disposons d'aucune information sur les

[137] Des réformes récentes ont diminué de moitié le personnel de la direction.

[138] Ce dernier a vu son nombre d'employés décroitre au fil des années.

ressources financières de ces deux entités, mais chacune d'entre elles dispose de fonds afin de commissionner des études – de très large envergure, dans le cadre du département de la prospective – et pour contracter des consultants dans différentes matières.

Bien que les deux entités aient pu être en compétition en raison de centres d'intérêt similaires, elles se sont rapidement distinguées.

> *Foresight is deep focus on long-term issues, horizon scanning is very broad-focused. And we worked with foresight. So, you typically use horizon scanning as a beginning of a foresight project to do your scoping. So, we ended up working with foresight very successfully, and worked with them on a number of their projects* (OST-G-UK-16).

Une autre entité identifiée est le *Health and Safety Executive*. Ce dernier a participé durant la période précédente à certaines activités de prospective et a dans la foulée installé un système d'*horizon scanning*. L'équipe en charge de ce système est située au sein du *Health and Safety Laboratory*. Il produit en 2007 une série de scénarios avec l'aide d'une société de consultance à un horizon de 10 ans. Le HSE est également en contact, durant cette période, avec le HSC.

Finalement, une troisième entité, récente, dans le paysage de la prospective publique en matière de santé est le *Centre for Workforce Intelligence*. Cet organisme mis sur pied en 2009 pour une durée de cinq ans est financé par le département de la santé et deux autres entités publiques en matière de santé (*Health Education England* et *Public Health England*). Il a pour objectif d'informer les politiques de planifications de la force de travail tant au niveau national que local. Au vu de sa récente apparition, aucune publication ne date d'avant 2010, mais différentes analyses prospectives de différents métiers de la santé ont été produites. Par ailleurs, malgré son intérêt pour les problématiques à long-terme, le *Strategy Unit* ne s'intéresse pas réellement à la prospective et se centre sur des horizons temporels plus courts et sur des matières dont la sensibilité politique est plus grande.

Le principal utilisateur en matière de santé est dans ce contexte le département de la santé. Ce dernier participe aux différentes études réalisées dans le domaine, bien qu'il n'en soit pas à chaque fois le sponsor. Le département est en effet directement impliqué comme sponsor dans les études sur les drogues et sur l'obésité, tandis qu'il participe aux deux autres études sur les maladies infectieuses et sur le capital mental. Durant la période étudiée, il est à souligner que le Parlement s'intéresse lui aussi au futur, au travers de son *Public Administration Select Committee*, qui publie un rapport intitulé « *Governing the Future* ». Celui-ci indique que la *Strategy Unit* et la direction de la prospective sont deux réussites.

Durant cette période, la prospective, dont les objectifs ont changé, s'intègre de manière croissante dans les politiques de santé. En effet, si les impacts de l'étude sur la drogue et celui sur les maladies infectieuses ont été relativement diffus, ceux liés à l'obésité et au capital mental ont tous deux contribué à l'établissement d'une stratégie nationale dans leur domaine respectif. Plus spécifiquement, dans l'étude *Brain Science and Drugs*, l'impact limité semble être lié à une distanciation rapide du département de la santé vis-à-vis des résultats produits, notamment en raison des choix posés ou désirés par Tony Blair en matière de politiques liées à la drogue. Cette hypothèse concorde avec la demande adressée à l'*Academy of Medical Sciences* de réaliser une seconde étude afin de produire des recommandations. C'est actuellement ce dernier rapport qui est utilisé par le *Department of Health* selon les entretiens conduits.

> *To be frank, I don't often refer to the foresight report. I am more likely to refer to the Academy of Medical Sciences' report, that was commissioned following the foresight report. And some of the stuff that came out of that, I will quote at colleagues on a reasonably regular bases* (FCT-S-UK-17).

En outre, nous pouvons également mentionner l'utilisation des connaissances scientifiques produites par le rapport par d'autres entités publiques et privées. L'*Office of Science and Innovation*[139] souligne également que cela a permis de mettre en avant certaines priorités auprès de l'*Economic and Social Research Council (Office of Science and Innovation, 2006a)*. De manière plus importante, le processus du projet semble avoir permis de faire évoluer le modèle du *Foresight Programme* notamment en termes de participation et de réalisation des états de l'art prospectifs.

Concernant le projet *Detection and Identification of Infectious diseases*, il a eu un impact important au niveau international, selon nos entretiens, notamment au niveau de l'Union Africaine, de l'Union européenne et des travaux du G8 sous la présidence russe. Le projet a également eu un grand impact sur le ministère le soutenant, DEFRA, qui a mené de nombreuses actions en ce sens et a participé activement aux activités de suivi et mise en œuvre du projet. Au niveau du *Department of Health*, le rapport semble avoir été utilisé par certains comités consultatifs, notamment en matière d'hépatite et de nouvelles ou émergentes infections. Nos entretiens indiquent également un impact limité dans le domaine de la santé humaine au Royaume-Uni, hormis quelques avancées sur le plan de la recherche. Une des raisons invoquées est notamment l'importante inertie face à l'innovation au sein du *National Health Service*.

Au fil du temps (et des épidémies successives de grippe aviaire et de grippe porcine notamment), l'impact du rapport s'est accru et a alimenté les politiques publiques notamment conçues au sein de DEFRA, mais également au sein du *Department of Health*, qui l'a utilisé au sein de la stratégie gouvernementale en termes de santé pour la période 2008-2013 ainsi que pour un

[139] Pour rappel, l'OST est devenu OSI suite à des réarrangements administratifs, sans affecter le *Foresight Programme*.

rapport sur la santé en termes de migration. En outre, un intérêt continu pour les maladies infectieuses est affiché au sein du *National Expert Panel on New and Emerging Infections*. En outre, l'impact du rapport sur la recherche, son financement et sur les conseils de recherche est allé lui aussi en grandissant.

Le projet relatif à l'obésité a souvent été pris comme exemple – avec celui relatif aux inondations – comme un projet ayant eu un impact majeur[140]. En effet, peu de temps après la publication du rapport, le gouvernement via le *Department of Health* a publié une stratégie gouvernementale en 2008 intitulée *Health Weight, Healthy Lives: A Cross-Government Strategy for England*. Il a aussi mis sur pied un groupe d'experts en charge de fournir des recommandations dont la présidence est revenue à l'un des membres du *Lead Expert Group*.

Les différents départements participants ont largement utilisé et mis en œuvre les résultats du projet. Les différentes entités parties au *High Level Stakeholder Group* semblent également avoir profité des résultats du travail et certains les ont intégrés dans leur travail quotidien, comme la *Food Standard Agency* ou la *Local Government Association*. Ofcom, le régulateur du secteur de la communication a également mis en place certaines restrictions relatives à la diffusion de publicités dans les périodes durant lesquelles les enfants regardent la télévision. En outre, d'autres départements non impliqués avant la publication du projet comme le *Department for Work and Pensions* et le *Department for Transport* ont aussi fait usage du projet. Nos entretiens montrent par ailleurs que le rapport a continué d'avoir une influence suite aux élections de 2010 et à la victoire des conservateurs. Ces derniers se sont en effet également appuyés sur le rapport pour établir leur propre stratégie face à l'obésité. Parmi les entités extérieures au secteur public, diverses mesures ont été prises comme la publication d'un guide par le *National Heart Forum*. De même, les résultats sur la recherche, sur le monde de l'industrie ainsi qu'au niveau international ont été relativement importants.

Le dernier projet, *Mental Capital and Wellbeing*, a eu un impact important au sein du département de la santé. En effet, peu après publication, en 2009, le département a lancé une consultation publique référençant le rapport et intitulée « *New Horizons: Towards a shared vision of mental health* ». L'objectif était notamment de renouveler la stratégie à 10 ans pour la santé mentale. En outre, la *Mental Health Division* du département a elle aussi intégré certains résultats dans sa *Public Mental Health Evidence Review*.

Le rapport a également été utilisé par le *Department for Communities and Local Government* et par le *Department for Work and Pensions* dans son travail quotidien. La *Strategy Unit* s'est elle aussi saisie de certains résultats pour les incorporer dans différents documents stratégiques.

[140] Nous ne présentons ici qu'un nombre limité d'impacts mais nous renvoyons notamment aux deux évaluations réalisées par le *Government Office for Science* pour plus de détails (Government Office for Science, 2008k, 2012)

Nos entretiens montrent qu'un des résultats, lié à la dyslexie et à la dyscalculie chez les jeunes enfants et à son lien avec le taux élevé de prisonniers dyslexiques ou dyscalculiques, a mené à des difficultés de mise en œuvre entre les différents départements concernés. En effet, le *Department for Children, School and Families* et le *Department of Justice* ont été en conflit quant à l'allocation d'un budget pour réduire ces deux troubles. Il s'agissait selon eux d'une compétence du premier dont les résultats sont surtout visibles dans les compétences du second. Nos entretiens indiquent également l'apport des analyses coût-bénéfice dans le travail de dissémination auprès des différents ministères.

D'autres impacts concernent des initiatives locales, le domaine de la recherche, le monde de l'entreprise, le secteur associatif et les aspects internationaux du rapport. Ces derniers sont repris dans la *One-Year Review* du projet (Government Office for Science, 2009).

De manière générale, la prospective s'est intégrée de manière croissante au sein du département de la santé et les deux derniers projets ont eu un impact relativement important sur l'action publique en la matière.

*b) Les dimensions cognitives de l'institutionnalisation*

À nouveau, les dimensions cognitives étudiées incluent la reconnaissance de la pratique, l'existence d'une communauté épistémique ainsi que l'étude du degré d'objectivation de la prospective. Similairement à la première période étudiée, les activités de prospective ne sont pas spécifiques à un secteur en particulier. En ce sens, nous abordons ces différents aspects tant sur le plan global qu'au niveau des politiques de santé.

En termes de reconnaissance, plusieurs éléments sont à souligner. D'une part, il s'agit d'une activité qui est supervisée par le GCSA, ce dernier ayant un lien hiérarchique direct avec le Premier ministre. Il existe dès lors un attrait à travailler dans ce cadre, si l'on veut s'impliquer dans l'action publique.

> *So, they have a lot of attention, chief scientist takes a lot of notice about what goes on in … Very senior. You don't get that that much across the civil service. So, there is a very close connectivity between the project team, through to the project director, through to the government chief scientist* (OST-G-UK-18).

> *You know, I do lots of policy work now, and after since, and foresight was for me, as a scientist, the real opportunity to work with policy-makers working in a much more policy-orientated world. That was fantastic, really interesting, and I haven't sort of stepped back from that … Now, I very much see myself working at the end phase* (ACA-S-UK-19).

> *This is why it has to be sort of central to government, with somebody very senior overseeing that, as that sort of person who is respected, who has links into the different components in government, so I found that very interesting, as an outsider, a complete outsider, because I think how government works, how policies are developed, is very interesting …* (ACA-S-UK-20)

> *An academic professor, in a university, normally, might not be engaged in writing papers for G8 meetings for example … Or you know, you get meetings with ministers … So, it is sort of … The whole status of the project, the fact that we connected all sorts of people that wouldn't talk to each other …* (OST-G-UK-21)

> *To say it couldn't be done from within the department, it couldn't be done in the way that it was done because it was led and championed by the government chief scientific advisers, so that led a weight to that initiative which possibly in a small way accounts for another difference within Belgium or in countries where foresight hasn't seen the apparent success* (FCT-S-UK-22).

En outre, de nombreux acteurs administratifs, politiques ou académiques considèrent que la prospective menée par l'OST est une réussite et une action positive dans ce contexte politico-administratif.

> *And so, all in all, that was a very successful project, it is quite novel* (OST-G-UK-23).

> *I think in the 2000s, it was like riding on the crest of a wave. Everybody thought, everybody in internal departments or other countries in the European Union and outside. "We have to do this, we need to do this", so it was a very fertile period"* (OST-G-UK-24).

> *That's because in asking foresight to do it, there had been an acknowledgment that they actually didn't know what to do. There was a real sense of "we need a fresh pair of eyes on this* (ACA-S-UK-19).

> *I think what I would say it that it … the profile fell because it wasn't new. It is not a statement under work, at all, it is just it wasn't new, that's all. But it got very much better at picking topics, and very much better at engaging people. So I would say the profile fell and the quality increased* (OST-G-UK-4).

Au sujet du programme, la Chambre des Communes conclut même que :

> *Governments have to find ways to overcome the political and practical difficulties associated with thinking about the future. Successive administrations have increased the capacity of government to undertake strategic thinking, which is now carried out more systematically than ever before. In particular, we commend the work of the Foresight Programme which is recognised as a world leader in its field* (Public Administration Select Committee, 2007, pp. 12-13).

Il n'existe pas de communauté épistémique au sein de l'action publique. Il y a cependant eu des tentatives de créer des réseaux et des communautés de pratique, notamment de la part de l'*Horizon Scanning Centre*.

> *In fact, the whole horizon scanning mission, the main work was doing futures projects for policymakers that made a difference to their decision. But to … again, create a community of practice and to create some momentum around the brand, the concept of horizon scanning, we did two other things. We worked as much as possible with the bits of government who trained people. So, in those days, there was a thing called the National School of Government. We worked with them to define a horizon scanning structurally teaching and training modules. When people go to carrier development stages as a civil servant, you very often are mandated to go on a Nation School of Government training course. So, by building in futures training in those mandated stages, we automatically have large numbers of civil servants then trained to be … Then, three years later, thousands more people will be trained in horizon scanning and futures and being exposed to it. So, that was the second thing* (OST-G-UK-16).

Parallèlement à ces travaux, le rôle du FAN (*Futures Analyst Network*) avait également pour objectif de créer une communauté commune autour de la prospective.

> *This was public-private mix of people, so the private sector people … for them, it was a good opportunity to get to know the public sector, and to form personal relationships with people who might be their future clients, for the public sector, it was a good opportunity to get to know each other across horizontally the civil service, which is always a challenge, because we worked vertically* (OST-G-UK-16).

Concernant l'objectivation de la pratique, le degré de théorisation de cette dernière ne cesse d'augmenter, avec le développement de nouvelles méthodes, mais surtout le développement d'une capacité méthodologique au sein de la direction de la prospective. En outre, à la fin de la période étudiée, il semble que la prospective se soit établie dans l'action publique en matière de santé, dans la mesure où elle y existe depuis 17 ans.

Vis-à-vis d'autres pratiques étudiant le long-terme, il apparait que la prospective n'est pas réellement en compétition avec ces dernières. Comme le signale le Chief Scientific Adviser du département de la santé, la prospective n'est pas une menace, au contraire, c'est un outil complémentaire à disposition de son département.

> *I never saw it as a threat, I saw it as being very complementary. And giving that the political approach within the large department, health or defense, tends to be in many ways quite short term. So, the political agenda tends to follow a political cycle of elections and changes of minister and reshuffles, so, if there is a minister with a particular interest, it is almost certain that that minister is not going to be around for that long* (FCT-S-UK-22).

### *C. La prospective publique en matière d'énergie*

1) L'ampleur et le contenu de la prospective

Au cours de la période étudiée, seul un projet de prospective est à souligner[141] et s'intitule « *Sustainable Energy Management in the Built Environment* »[142] (SEMBE). Ce projet vise à explorer les possibles évolutions du bâti au Royaume-Uni afin d'aider à la gestion de la transition énergétique à 50 ans. L'objectif est de sécuriser des systèmes durables et bas-carbone en tenant également compte des besoins sociétaux, économiques et individuels. Il est annoncé dans la révision de la politique énergétique du gouvernement en 2006. Il est en lien avec différents enjeux internationaux relatifs à l'énergie comme le changement climatique, la transition énergétique ou les questions d'approvisionnement énergétique. Il est également justifié par les hausses du prix du pétrole entrainant des difficultés de chauffage pour de nombreux ménages. Il s'agit en outre d'un domaine d'intérêt pour de nombreux ministères.

L'étude de la gestion énergétique durable dans le bâti au Royaume-Uni est bien délimitée. Néanmoins, nos entretiens semblent indiquer que l'angle choisi n'était pas le plus approprié selon les experts du domaine. Cela pourrait expliquer en partie pourquoi les résultats de ce projet sont restés limités (*cf. infra*). En outre, en fin de projet, la stratégie britannique relative au développement durable est publiée, forçant les responsables du projet à intégrer cette dimension dans le rapport final.

Sur le plan méthodologique, une approche systémique, basée sur la notion de coévolution, et interdisciplinaire est adoptée. Aussi, après avoir défini l'angle d'approche, le projet se base à la fois sur plus de soixante états de l'art prospectifs, sur la production de scénarios qualitatifs et sur la réalisation de *roadmaps* technologiques. Les différentes incertitudes et opportunités futures sont qualitativement explorées afin de mettre en avant les possibles implications pour les décideurs politiques. Soulignons par ailleurs que ce projet est soutenu par un court projet publié par l'*Horizon Scanning Centre* en 2006 sur le futur de l'énergie au Royaume-Uni. Nos entretiens montrent clairement une inadéquation entre la méthodologie choisie et les souhaits des acteurs. L'approche par scénarios aurait ainsi été imposée sans possibilité réelle d'adaptation.

Suite à la publication, le rapport est disséminé par une équipe de suivi. Néanmoins, dans la mesure où ce projet a été relativement concomitant avec celui sur le capital mental et le bien-être,

[141] Un autre projet, « *Intelligent Infrastructures Futures* », publié en 2006, aurait pu également être retenu, mais ce dernier se concentre sur les aspects infrastructures de transport et mobilité, et non sur le domaine de l'énergie.

[142] Les informations de cette sous-section sont issues des différents rapports produits par le projet ainsi que par nos entretiens (Government Office for Science, 2008h, 2008i, 2008j, 2011).

les membres du GOS ont préféré investir une plus grande part de ressources dans le suivi du second projet. Le suivi du projet SEMBE a dès lors majoritairement été réalisé par une seule personne.

Le projet est soutenu par le *Department for Communities and Local Governement* (DCLG). Il est également porté par le GCSA Sir David King, dont le changement climatique est une des thématiques préférées. La structure du projet est à nouveau similaire : un *Lead Expert Group* guidé par un *High Level Stakeholder Group* suit une méthodologie proposée par la *Foresight Team*, soutenue par des consultants pour les aspects scénaristiques.

Le *Lead Expert Group* est présidé par Yvonne Rydin, spécialisée en planification environnementale, et inclut des représentants académiques des domaines de la géographie humaine, d'économie de l'énergie, de la construction, de la mécanique, de l'architecture et du design durable du bâti. Il est à souligner que le projet a connu quelques difficultés à former ce groupe pour des raisons principalement logistiques. Le *High Level Stakeholder Group* est présidé par la ministre en charge du logement, des communautés et des pouvoirs locaux. Ses membres représentent notamment Ofgem, le régulateur énergétique, le conseil de recherche des sciences physiques et de l'ingénieur, des organisations liées à l'aménagement du territoire, à l'architecture, à la construction, au domaine énergétique et aux autorités locales.

La participation au projet a été importante dans le domaine concerné, et les réseaux mobilisés ont été principalement nationaux, bien que les révisions du rapport final aient partiellement été réalisées par des chercheurs étrangers. Comme précédemment, l'audience principale est le gouvernement. La communication du projet n'a pas mené à une importante couverture médiatique. Après la publication du rapport final, des activités de dissémination ont eu lieu.

Les travaux anticipatifs produits par ce projet sont les différents états de l'art prospectifs, les scénarios et un *roadmap* technologique. Outre le rapport final, un court plan d'action a également été publié. Ce dernier concerne les différents ministères impliqués, deux commissions publiques ainsi que les conseils de recherche.

## 2) L'institutionnalisation de la prospective

### *a) Les dimensions structurelles de l'institutionnalisation*

L'organisation de ce troisième cycle de prospective est telle que les dimensions structurelles de l'institutionnalisation de la pratique dans le domaine de l'énergie sont relativement similaires à celui de la santé. Aussi, l'unique entité produisant de la prospective dans le domaine de l'énergie est la direction de la prospective, en collaboration avec son *Horizon Scanning Centre*. Relativement aux

aspects intra-organisationnels de la direction de la prospective, nous renvoyons le lecteur à la description faite pour le domaine de la santé pour la période étudiée.

Parmi les utilisateurs de l'unique étude prospective en matière d'énergie durant la période étudiée se trouvent entre autres deux départements : celui des communautés et des pouvoirs locaux (DCLC), qui agit en tant que sponsor, et le département de l'énergie et du changement climatique (DECC). Ce dernier a été créé en 2008, avant la fin du projet. Antérieurement, les compétences de l'énergie étaient principalement au niveau du DTI puis du BERR (*Department for Business, Entreprise et Regulatory Reform*).

L'intégration de la prospective au cycle de la politique énergétique semble limitée, au sens où le département en charge de l'énergie (d'abord le DTI puis le DECC) n'a pas souhaité soutenir officiellement le projet en devenant le département sponsor. En ce sens, le projet n'a eu qu'une influence partielle sur le domaine de l'énergie. Cela nous a par ailleurs été confirmé par les différents acteurs rencontrés.

L'impact le plus important semble être sur le monde de la recherche : les membres du *Lead Expert Group* ont – à la suite du projet – obtenu un financement pour un nouveau projet. Ce dernier vise à quantifier les différents scénarios qualitatifs produits par le rapport, chose qu'ils n'avaient pu réaliser durant le projet. Ce dernier a également permis le soutien d'autres recherches plus appliquées au travers d'Innovate UK, entité liant notamment les financements de l'industrie et des conseils de recherche.

Le rapport d'évaluation produit par le GOS aborde également d'autres impacts, notamment sur les travaux de la *Commission for Architecture and the Built Environment*, sur ceux de la *Sustainable Development Commission* ainsi que sur certains pouvoirs locaux et dans le monde de l'entreprise.

Parmi les raisons de cette faible influence, plusieurs éléments sont à mettre en évidence. Tout d'abord, il semble que l'arrivée d'un nouveau GCSA ait compliqué le processus de dissémination. En effet, le suivi post-publication du projet a été attribué à un nouvel employé du GOS.

> *And that's not to say he didn't influence the draft, but he found SEMBE much more difficult, that came out six months later … And I think that project was struggling more to make a real contribution. I'm sure it made a contribution, but that was much more a struggle. And also, you can imagine for a chief scientist, it is sort of a big risk for him, because you can't sort of say "oh well, this project comes out on my name, but actually, I haven't been involved in it". You just can't say that. It's his name, and if he didn't think it was good enough, it shouldn't put it out … (*OST-G-UK-21)

> *I think at the senior level, I'm not sure that they saw what the SEMBE project was going to deliver. I think that was for a number of reasons and I'm not sure …* (OST-G-UK-25)

Ce faible impact semble également s'expliquer par le choix de la thématique. Ainsi, au sein de la direction de la prospective, on regrette le manque d'implication des départements. Du côté des départements, c'est plutôt la faible valeur ajoutée du projet qui est mise en exergue.

> *But when I looked back, I think you know I would have never laid in that topic in the first place. Because they didn't have enough support in the department in my view. I mean, it was my guess, I wasn't there at the time, but officials weren't really waiting for that project. And if you don't get that, that is difficult* (OST-G-UK-23).

> *That was very much this sort of central part of government thinking of energy and climate change anyway. So, to an extent, I think that project was kind of preaching to the converted. The government was thinking along these lines anyway* (GCSA-G-UK-26).

> *Well, I think that the impact of the report was almost zero. Frankly. I mean, in fact, both of the projects that I have been involved in, I think that the impact of the report has been very small, overall. There have been one or two foresight reports that I think have had more impact, but generally, in the energy field, I don't think they have done very much, really* (ACA-E-UK-27).

> *I think, the difficulty if you look to the energy field, for instance, is what exactly are you saying that most people don't already know, so I think you have to pick your topic very carefully. And one of the conclusion I came to with foresight was that it was in the right circumstances a valuable tool, but the biggest danger with foresight was if you had a standing team of foresight people that had to find a subject, they needed to wait for the need, or identify the need properly, rather than fill the available resources* (ACA-E-UK-27).

Finalement, le processus est également en cause, qu'il s'agisse de l'utilisation des scénarios ou de l'interdisciplinarité du *Lead Expert Group*.

> *And also, one of the issue, when you look at the people involved, there was some people who came from architecture, some from [?], some sociologists, some geographers, some energy people. I understand the need to mix it up, but they all came to it with different preconceptions about what the project was about. And one of the failure in the project management was that they never actually got that common view of the project purpose amongst the different people involved, so, that was always tensions to go in different directions* (ACA-E-UK-27).

> *I think the issue probably was they were running the project through a very rigidly defined methodology under the instructions of more senior people. I think this methodology was not necessarily the right methodology. So, although the relationship was good with the individuals, they were doing things that as a sort of consultants group, we didn't really think it was the right way to do it* (ACA-E-UK-27).

> *It was very time-consuming, it was very time-consuming. I mean, not just our time, which, I mean, we were paid for, but the workshops, endless workshops you know, and like I said, I do have some doubts about the value. And you talk to people that were there "why are you here?" "we have to be seen to be here", you know, because this is Whitehall, inviting you to something, if you don't come along to this, they aren't going to invite you to something else. That's important. But I'm not sure how … useful as a means of … like I said, seriously in-depth thinking about the future* (ACA-E-UK-28).

Ces quelques extraits d'entretien indiquent plusieurs raisons, liées au projet, pour cette faible intégration au cycle des politiques publiques.

*b) <u>Dimensions cognitives</u>*

Comme mentionné précédemment, la reconnaissance de la prospective est similaire dans le domaine de l'énergie et dans celui de la santé. Néanmoins, comme mentionné ci-dessus, l'unique exercice de prospective réalisé durant la période étudiée est perçu de manière relativement négative par les différents participants.

> *Yah, it was very enjoyable, very enjoyable process, but slightly chaotic and hum, not a research process, clearly not a research process. It wasn't, you know, here are the questions, you know, let's develop a methodology, let's go and find out information to answer those questions. It wasn't that process at all, it was a continuous kind of iterative conversation, with lots of people, through papers, through workshop, and what have you, and I think we struggled to keep it together …* (ACA-E-UK-28).

> *Well, I think the concept of foresight was a reasonable concept, but it has relevance in certain circumstances. It has relevance when you try to anticipate disruptive future changes and it needs to be clear what it is trying to identify. I think the issues with those projects that were not very successful was that it didn't quite properly select the topics and it didn't make the project sufficiently crisped* (ACA-E-UK-27).

Au regard de la possible existence d'une communauté épistémique, il ne semble pas que le secteur de l'énergie soit sensiblement différent de celui de la santé. Finalement, les aspects de théorisation et de durée de la pratique sont identiques au secteur de la santé. Une différence majeure se situe au niveau des relations avec d'autres pratiques. En effet, le domaine énergétique, tant au Royaume-Uni qu'internationalement, semble disposer d'une longue tradition de modélisation et d'études quantitatives du futur.

**Conclusion intermédiaire**

Au cours des sections précédentes, nous avons réalisé une analyse systématique des différents exercices de *foresight* menés dans le domaine de la santé et de l'énergie. Celle-ci nous indique plusieurs éléments notables.

Tout d'abord, bien avant notre étude, la prospective a largement été étudiée au Royaume-Uni sous de nombreuses perspectives. Celles-ci sont en majeure partie issues des études en science et technologie et se sont principalement concentrées sur :

- le récit historique et organisationnel des activités de prospective (Georghiou, 1996; Hennessy, 2011; Keenan & Miles, 2008; Martin, 2010; Rappert, 1999; Stout, 1995; Walshe, 1996) ;
- l'évaluation des activités de prospective (Cameron, Georghiou, Keenan, Miles, & Saritas, 2006; Georghiou & Keenan, 2006; Keenan, 2000) ;
- les résultats produits (Brandes, 2009; Saritas & Oner, 2004) ;
- ou encore le système d'innovation au sens plus large (Martin & Johnston, 1999).

Dans ce contexte, notre analyse de la prospective britannique est originale dans la mesure où elle étudie, simultanément et historiquement, le contenu, la structuration et la légitimité des pratiques prospective au sein des secteurs de l'énergie et de la santé. Sur ces bases, nous posons un nouveau regard sur le *foresight* en donnant la parole aux acteurs des différents exercices. Nous avons pu dépasser le récit officiel des rapports y liés pour mettre en avant les tensions et les paradoxes qui y ont été présents. Un des exemples les plus illustratifs de ce processus est lié au fait que de nombreux acteurs ont minimisé l'utilisation des scénarios, tandis que les rapports positionnent ces derniers comme un élément central. Un autre apport de notre analyse a été d'identifier, comme indiqué plus haut, les raisons de l'émergence à long-terme de la prospective au Royaume-Uni en la repositionnant dans un contexte historique relativement large.

En outre, cette analyse nous permet d'identifier deux approches successives et distinctes, s'éloignant partiellement des trois cycles énoncés au sein de la littérature. Entre 1993 et 2002, les différentes activités de prospective coordonnées par l'OST peuvent être considérées comme une prospective par panels, où l'interaction entre experts est centrale, tandis qu'entre 2002 et 2010, il est question d'une prospective par projet, basée notamment sur l'utilisation de connaissances scientifiques. La première s'inscrit dans un contexte de redéploiement de la politique scientifique au sein de laquelle des priorités nouvelles doivent être fixées. En ce sens, l'objectif majeur des quatre exercices (les panels *Energy*, *Energy and Natural Environment*, *Health and Life Sciences* et *Healthcare*) est de soutenir la décision en matière de politique scientifique. Ces activités permettent de produire des listes de priorités en matière technologique dans chacun des secteurs, qui sont ensuite mises en œuvre, avec un succès mitigé, au sein des différentes communautés scientifiques

et industrielles. Au contraire, la seconde approche de la prospective s'inscrit dans le mouvement d'*evidence-based policy* porté notamment par le Premier Ministre et qui a pour objectif de professionnaliser l'administration publique. Pour ce faire, cette dernière doit baser ses décisions sur des éléments scientifiques, dont ceux produits par la prospective et l'approche par projet. Ceux-ci sont de nature anticipative et relèvent de thématiques spécifiques liées à un secteur particulier, comme l'énergie ou la santé[143].

Dès lors, ces projets produisent principalement des états de l'art prospectifs ainsi que des recommandations, dont certaines sont basées sur des analyses coût-bénéfice d'actions ou sur la modélisation à long-terme de certains développements. Ces objectifs différents conduisent également à la définition d'horizons temporels plus courts pour la prospective technologique, en partie du fait de la forte participation du monde industriel. De même, les public-cibles des deux approches varient. La première vise le monde académique, l'industrie, les conseils de recherche, tandis que la deuxième cible principalement le gouvernement national.

En outre, parallèlement à ces deux approches majeures, il existe une série d'autres activités de prospective liées à une pratique scénaristique qualitative comme les travaux de la *Performance and Innovation Unit* dans le domaine de l'énergie au début des années 2000 ou ceux du *Health and Safety Executive* en 2007. Celles-ci s'inspirent et capitalisent sur les travaux antérieurs menés par l'OST, l'OSI ou le GOS.

Un deuxième élément notable est le fait que les deux approches restent des outils relativement *top-down*. En effet, le choix des thématiques, de la méthodologie, des acteurs impliqués et du format des résultats, pour ne citer qu'eux, sont posés par une entité centrale. De plus, les deux approches sont soutenues par les *Government Chief Scientific Adviser* successifs, fonction ayant un accès direct au Premier Ministre. Cela a une implication cruciale pour notre étude, indiquant que les approches du *foresight* britannique sont relativement similaires d'un secteur de politique publique à un autre. Nos entretiens illustrent remarquablement cette tendance : à l'exception de certains académiques spécialisés en *foresight*, la majorité des acteurs conçoivent et définissent le *foresight* en fonction de l'activité à laquelle ils ont participé. De même, les acteurs ayant participé à une activité d'une des approches ne semblent pas avoir une connaissance approfondie de l'autre approche

Troisièmement, sur le plan méthodologique, les méthodes utilisées varient selon l'approche utilisée, mais pas entre secteur. En effet, la prospective par panels donne une importance cruciale

[143] Nous sommes bien sûr conscients que l'identification de deux approches globales ne rend pas compte de la multiplicité des pratiques au sein de chaque activité de prospective, qu'il s'agisse de panels ou de projets. Par ailleurs, les activités étudient ne touchent que les secteurs de l'énergie et de la santé. Néanmoins, ce choix est posé au regard de nos objectifs de recherche, en l'occurrence l'identification de facteurs d'institutionnalisation.

aux discussions au sein des panels, tandis que celle par projet est plutôt orientée vers la construction d'une base robuste de connaissances. Elle s'y attache au travers de revues de la littérature et de la modélisation de données à long-terme. De plus, les deux approches divergent au regard des acteurs en charge du soutien méthodologique lors de chaque exercice. En effet, la prospective par panels est largement soutenue par des professeurs académiques issus des universités de Sussex et Manchester qui sont parties prenantes aux structures de coordination de l'OST. Au contraire, les aspects méthodologiques de l'approche par projet dès 2002 sont dessinés par des fonctionnaires avec le soutien de consultants. Il est par ailleurs fait appel à des consultants pour des aspects spécifiques comme la construction de scénarios ou d'éléments visuels.

Finalement, il s'agit d'approches relativement participatives, dans le sens où elles rassemblent des acteurs en lien avec l'objet de l'exercice. Dans le cas des exercices de prospective par panel, le monde de la recherche et celui de l'industrie sont assis autour de la même table et permettent une diversité de point de vue. Cet aspect est renforcé par la diversité disciplinaire également présente. De même, l'approche par projet s'appuie sur une large participation des acteurs de la recherche, de l'administration, de l'industrie, de l'entreprise ou de la société civile. Cette participation se matérialise surtout au travers des comités de suivi des projets.

Le tableau ci-dessous synthétise ainsi les deux approches en termes de pratiques, d'acteurs et de productions.

| | **Prospective par panel**<br>(1993-2002) | **Prospective par projet**<br>(2002-2010) |
|---|---|---|
| **Pratiques** | | |
| **Objectifs** | Création de richesse<br>Amélioration<br>(Priorités S&T puis dialogue sociétal) | Anticipation des changements et des risques pertinents à la décision publique |
| **Contexte** | Changement politique (Major & Waldegrave)<br>Conscience de la nécessité d'une politique scientifique | Changement politique (Blair)<br>Crises sanitaires<br>Volonté d'*evidence-based policy* |
| **Domaine couvert** | Domaines sectoriels et technologiques liés au secteur privé et parfois au secteur public<br>Ajout de thématiques transversales | Thématiques complexes et très circonscrites dans des domaines d'intérêt des départements ministériels |
| **Champ territorial** | Royaume-Uni, principalement au niveau national | |
| **Horizon temporel** | 10 à 20 ans<br>Volonté de l'industrie : 5 à 10 ans | 10 à 50 ans |
| **Méthodologie** | Organisation par panel (voire en *task forces*)<br>Approche interdisciplinaire<br>Méthodes utilisées : prioritisation, discussions en panel, Delphi, consultation et scénarios (ou similaires)<br>Dissémination par les panélistes | Organisation par projet<br>Approche interdisciplinaire et systémique<br>Méthodes utilisées : états de l'art prospectifs, analyse systémique, modélisation, analyse coût-bénéfice, scénarios qualitatifs, évaluation des risques |

| | | |
|---|---|---|
| | | Dissémination et (parfois) équipe de suivi par les experts et par l'OST<br>Évaluation des impacts |
| **Financement** | OST | – OSI – GOS |
| **Acteurs** | | |
| **Commanditaires** | Gouvernement<br>OST | Ministre(s) particulier(s)<br>OST – OSI – GOS |
| **Champions** | Ministre de la Science<br>GCSA<br>Présidents de panel | Ministre(s) particulier(s)<br>GCSA<br>Membres du *Lead Expert Group* |
| **Coordination scientifique** | Présidents de panel | *Lead Expert Group* |
| **Soutien logistique** | OST | OST – OSI – GOS |
| **Experts sectoriels** | Panélistes<br>Acteurs consultés par Delphi ou consultation publique | Experts académiques et parties prenantes ayant un intérêt dans la thématique (industrie, entreprise, société civile, etc.) |
| **Experts méthodologiques** | OST<br>Consultants (PREST, SPRU, SQW, autres) | OST<br>HSC<br>Consultants |
| **Degré de participation** | Participation à l'échelle nationale, très importante au début puis décroissante | Participation importante dans le champ de la thématique donnée |
| **Public-cible** | Monde académique, conseils de recherche, industries (puis entreprises) | Gouvernement |
| **Communication** | Publication des rapports<br>Processus de dissémination | Publications des rapports<br>Processus de dissémination<br>Accent sur les formats attractifs (visualisations, chiffres-clés) |
| **Résultats** | | |
| **Produits de travaux anticipatifs** | Prioritisation, résultats du Delphi, scénarios (ou similaires) | États de l'art prospectifs, scénarios, visions communes, évaluation des risques |
| **Autres produits** | Rapports de panels, recommandations et rapports de mise en œuvre | Rapports finaux, plan d'action, ouvrages et articles |

Tableau 4.7. Approches de la prospective au Royaume-Uni

La présence de deux approches dominantes successives de la prospective entraine également des processus d'institutionnalisation spécifiques à chaque approche. De plus, les sections précédentes montrent que les processus d'institutionnalisation sont similaires mais cette dernière est d'un degré différent dans les secteurs de la santé et de l'énergie.

Relativement aux processus, un moment clé est celui qui conduit la prospective à s'établir comme une pratique institutionnelle de l'OST dès 1993. Ce choix nait entre autres de l'adéquation entre un besoin politique, la définition de nouvelles priorités pour la politique scientifique, et la proposition d'académiques de développer la prospective par panels. Dès ce moment, la prospective devient un outil indispensable d'aide à la décision en matière scientifique et disposant d'une légitimité importante auprès des acteurs grâce à sa proximité du monde politique. Nous abordons ces éléments plus en détail au sein du chapitre 7, identifiant une jonction critique menant à l'établissement de la prospective en tant que pratique institutionnelle.

Cette légitimité va cependant décliner jusqu'à l'établissement de l'approche par projet en 2002. Cette dernière résulte de la combinaison de la perception de résultats faibles du deuxième cycle de prospective par panel et de la volonté du GCSA de réformer la pratique prospective. Sans modifier le nom « *foresight* », la pratique a dès lors évolué comme nous le montrons ci-dessus d'une approche par panels à une approche par projet à destination des départements ministériels. Cette nouvelle approche conserve les caractéristiques structurelles de la première, notamment le fait d'être localisée au sein de l'OST/OSI/GOS sous la responsabilité du GCSA. Néanmoins, l'expertise des activités précédentes n'est que faiblement maintenue du fait d'une réduction du personnel et de la volonté du GCSA de composer la nouvelle entité majoritairement de fonctionnaires dotés d'une expérience scientifique. Cette modification de l'approche permet de plus de renforcer l'institutionnalisation de la prospective au sein de l'action publique, par la méthodologie même de cette nouvelle approche. En effet, le choix de thématiques complexes et pertinentes pour les politiques publiques et le soutien rhétorique apporté au projet par un ministère entraine une plus grande proximité entre la prospective et son principal public-cible : les acteurs liés à l'élaboration des politiques publiques. En anticipant sur le chapitre 7, il est ici question d'un processus de conversion institutionnel au sens de Streeck et Thelen (2005), où la prospective britannique se développe de manière centralisée au départ d'une organisation publique dominante.

D'autres éléments peuvent être mis en lumière relativement à ces processus. Premièrement, sur le plan purement sémantique, le maintien d'une dénomination similaire pour caractériser des pratiques différentes donne une légitimité supplémentaire à la nouvelle pratique prospective, par projet. Nos entretiens montrent en effet que les acteurs la considèrent comme une pratique légitime ancrée dans le secteur public depuis de nombreuses années.

Deuxièmement, au fil des exercices, la prospective se diffuse auprès de différentes entités publiques et est connue de plus en plus d'acteurs, notamment au travers de la participation de ceux-ci à des panels ou à des projets de prospective. Cela permet aux principes de la prospective (ex. : interdisciplinarité, l'approche systémique à long-terme) et aux méthodes qu'elle mobilise (ex. : construction scénaristique, panel d'experts) d'être connus et assimilés de manière croissante par les acteurs publics, notamment les fonctionnaires. Cette diffusion de la pratique semble cependant être

plus importante dans le domaine de la santé, notamment en raison du succès des différents projets (ex. : *Tackling Obesity*, *Mental Capital and Wellbeing*), donnant une légitimité plus grande à la pratique.

Troisièmement, les processus d'institutionnalisation décrits ci-dessus diffèrent selon les secteurs considérés au regard de plusieurs dimensions. Celles-ci sont l'ampleur de la pratique prospective, des structures afférentes à celle-ci, de son intégration au cycle des politiques publiques, de sa reconnaissance et de son rapport aux autres pratiques. En termes d'ampleur, chaque secteur, énergie et santé, dispose de son propre panel dans chaque cycle de l'approche par panels. Ces différents panels et leurs résultats ne sont cependant intégrés au cycle des politiques publiques qu'en matière de politique scientifique. Par contre, en matière de prospective par projet, quatre projets sont mis en place en matière de santé, alors qu'un seul est mené en matière d'énergie. Parmi les quatre projets en santé, deux sont considérés par les acteurs comme une réussite, dans le sens où ils répondent à des questions actuelles pour le ministère de la Santé, tandis que les deux autres sont perçus de manière plus mitigée, pour des raisons diverses. Au contraire, l'unique projet en énergie est perçu comme un échec tant par les acteurs académiques que par les acteurs administratifs, surtout au sein du département pour l'énergie et le changement climatique. De manière subséquente, cela implique que l'évolution de la reconnaissance de la prospective pour les acteurs est différente d'un secteur à l'autre, influencée notamment par la perception de pertinence et de réussite des projets. Dans les deux cas, la prospective reste une pratique reconnue par les acteurs, du fait qu'elle est la responsabilité du GCSA, proche du Premier Ministre.

Cette reconnaissance est également intrinsèquement liée au rapport entre la prospective et d'autres pratiques. En ce sens, la prospective est considérée comme complémentaire aux analyses réalisées par le département de la santé, tandis que sa pertinence est faible dans le domaine énergétique, dominé par des approches purement quantitatives comme la modélisation ou la simulation. De même, le secteur de la santé semble montrer une plus grande acculturation à la pratique prospective, au vu des différentes structures qui la pratiquent durant les années 2000 (HSE, CfWI) alors qu'hormis le PIU de manière anecdotique, aucune autre entité, à l'exception de la *foresight unit* ne se saisit de la prospective.

Finalement, deux éléments parallèles et transversaux doivent encore être considérés par rapport à l'institutionnalisation de la prospective : l'absence d'une communauté épistémique et l'importante et croissante théorisation de la pratique. Ceux-ci ne varient pas selon les secteurs. D'abord, en termes de communauté épistémique, il n'en existe pas à proprement parler, même si nous avons fait de mention plusieurs tentatives de créer des réseaux, au travers du *Whitehall Foresight Group* et du *Foresight Analysts Network*. Ces derniers ne définissent cependant aucun standard spécifique et ne sont liés à aucune revue en la matière. Cependant, il existe une forte théorisation de la pratique prospective au niveau académique, qui débute avant même les premières activités publiques de prospective, par les travaux d'Irvine et Martin. Au fil des exercices, des chercheurs,

dont ceux de l'Université de Manchester ont produit différentes études sur les méthodes, sur les principes et sur le fonctionnement du *foresight* britannique. Parallèlement, si aucun standard n'a été mis en place formellement par les différents réseaux, il est possible d'en identifier certains, au travers des règles établies par la pratique administrative. C'est le cas des critères définissant le choix des thématiques pour la prospective par projet (ex. : horizon temporel à long-terme, transdépartementalité, lien avec les sciences et technologies, sujet non-précédemment couvert). Ces critères sont définis par une entité légitime – la *foresight unit* – et peuvent être considérés comme une forme d'institutionnalisation de la pratique prospective, par la définition préalable de ce qu'elle peut ou non contenir.

Le tableau ci-dessous synthétise l'évolution des processus d'institutionnalisation.

| | **Période pré-prospective (1982-1993)** | **Santé (1993-2002)** | **Santé (2002-2010)** | **Énergie (1993-2002)** | **Énergie (2002-2010)** |
|---|---|---|---|---|---|
| **Ampleur et contenu** | / | Deux exercices successifs (panels) | 4 exercices de *foresight* (OST)<br>1 autre exercice (HSE) | Deux exercices successifs (panels) | 1 exercice de *foresight* (OST) |
| **Organisations en charge** | / | OST – Direction de la prospective | OST<br>HSE<br>HSC<br>CfWI | OST – Direction de la prospective<br>PIU | OST – Direction de la prospective<br>HSC |
| **Position au sein du système politico-administratif** | / | OST dans Cabinet Office (puis DTI), dirigé par le GCSA proche du Premier Ministre<br>WFG / WMG<br>Utilisateurs : Département de la Santé, Conseils de recherche, PIU, HSE, POST | OST dans DTI/BIS dirigé par le GCSA proche du Premier Ministre<br>HSC à côté puis dans OST<br>HSE : agence<br>CfWI : contrat du Département de la santé | OST dans Cabinet Office (puis DTI), dirigé par le GCSA proche du Premier Ministre<br>Utilisateurs : DTI, Conseils de recherche, PIU, POST | OST dans DTI/BIS dirigé par le GCSA proche du PM |
| **Place interne** | / | Centrale | OST : centrale<br>HSE : secondaire<br>HSC : centrale<br>CfWI : central | OST : centrale<br>PIU : secondaire | OST : centrale |
| **GRH** | / | OST : évolution de 10-50-25 personnes sans capacité méthodologique, avec une formation limitée | OST : 25 personnes avec une capacité méthodologique<br>HSC : 5 personnes avec une capacité méthodologique et donnant des formations<br>HSE : pas d'équipe de prospective<br>CfWI : quelques personnes formées en prospective | OST : évolution de 10-50-25 personnes sans capacité méthodologique, avec une formation limitée<br>PIU : 50 à 60 personnes | OST : 25 personnes avec une capacité méthodologique<br>HSC : 5 personnes avec une capacité méthodologique et donnant des formations |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **Gestion financière** | / | Moyens pour études et consultants | Financement par l'OST | Moyens pour études et consultants<br>Financement d'études complémentaires | Financement par l'OST |
| **Intégration au cycle PP** | / | Intégration aux politiques R&D<br>Faible intégration au sein du Département de la Santé | Croissante avec les succès d'Obesity et MCW | Intégration aux politiques R&D<br>Faible intégration au sein du DTI | Faible sauf Conseils de recherche<br>Echec partiel du projet SEMBE |
| **Reconnaissance** | Rejet du politique<br>Soutien partiel d'ACARD | Reconnaissance élevée car proche des décideurs<br>Baisse d'intérêt du GSCA en 1995<br>Rejet du deuxième exercice par le MS | Activité ayant du succès et proche du pouvoir | Reconnaissance élevée car proche des décideurs<br>Baisse d'intérêt du GSCA en 1995<br>Perceptions mitigées | Activité proche du pouvoir mais au succès mitigé |
| **Communauté épistémique** | | Petite et pas spécifique au secteur | Petite et pas spécifique au secteur<br>Développement du FAN | Petite et pas spécifique au secteur | Petite et pas spécifique au secteur<br>Développement du FAN |
| **Degré de théorisation** | Moyen (deux ouvrages) | Important (nombreux écrits généraux) | Important (nombreux écrits généraux) | Important (nombreux écrits généraux) | Important (nombreux écrits généraux) |
| **Durée de vie** | / | 9 ans | 17 ans | 9 ans | 17 ans |
| **Rapport aux autres pratiques** | / | Seule pratique légitime au vu des objectifs R&D assignés | Considérée comme complémentaire | Seule pratique légitime au vu des objectifs R&D assignés | En concurrence avec la modélisation énergétique |

Tableau 4.8. Institutionnalisation de la prospective au Royaume-Uni

## Chapitre 5. L'institutionnalisation de la prospective aux Pays-Bas

### Introduction

Contrairement au Royaume-Uni, la prospective aux Pays-Bas s'institutionnalise parallèlement à des pratiques prévisionnelles à long-terme qui émergent dans les années 1970. Ce chapitre débute par une brève description du système politico-administratif néerlandais, avant d'aborder les prémisses de l'exploration du futur avant 1970. Il fournit ensuite une analyse approfondie de l'institutionnalisation de cette pratique dans l'action publique au sein des secteurs de l'énergie et de la santé au niveau national[144]. Ces processus sont étudiés au cours de deux périodes spécifiques. Entre 1970 et 1990, nous montrons l'émergence de nombreuses organisations publiques s'intéressant au futur à long-terme. Elles sont pour la plupart sectorielles et sont en charge du futur, principalement axées sur la modélisation et la prévision. La deuxième période, entre 1990 et 2010, est celle du développement de plusieurs approches parallèles. D'une part, suivant les tendances internationales, la prospective technologique se développe dans le domaine de la politique scientifique. D'autre part, différentes entités publiques produisent des scénarios contrastés à long-terme, identifiant plusieurs futurs possibles pour un secteur des Pays-Bas. Le chapitre se conclut par une discussion sur les éléments présentés, en insistant sur les différentes approches de la prospective, sur les processus d'institutionnalisation et sur le régime de connaissance relatif au futur.

Néanmoins, similairement aux cas britanniques étudiés, une précaution sémantique préalable doit être mise en avant. En néerlandais, il est parfois considéré, au regard de la littérature académique et des traductions de documents officiels, que le terme prospective peut être traduit par « *toekomstverkenning*[145] ». Ce terme signifie littéralement « exploration du futur » et est souvent traduit en anglais par « *foresight* ». Néanmoins, une analyse plus fine indique que de nombreuses conceptions du *toekomstverkenning* existent, allant de la prévision à la prospective, qu'elle soit exploratoire ou normative (van Asselt, Faas, et al., 2010b). Cela implique notamment que de nombreux *toekomstverkenningen* ne peuvent être considérés en tant que prospective. Réciproquement, certaines activités peuvent avoir une dénomination différente et ainsi être moins visibles pour ceux qui n'appartiennent pas à ce cercle de pratiques (van de Linde, 2010). En ce sens, il est possible que certaines pratiques ne soient pas couvertes dans ce chapitre, malgré nos recherches méthodiques et systématiques. Les pratiques cartographiées dans ce chapitre ne se veulent dès lors pas exhaustives.

---

144 Similairement aux cas britanniques, les niveaux infranationaux ne sont pas abordés même si des pratiques prospectives y sont présentes. Nous renvoyons à la section méthodologique qui justifie ce choix.

145 Avant les années 1970, le terme *toekomstonderzoek* (recherche sur le futur) était également en vogue, mais a laissé place au *toekomstverkenning* dans une majorité des cas.

Pour rappel, outre la notion de système politico-administratif, mentionné ci-dessus, notre analyse est guidée par deux concepts centraux : l'approche de la prospective et l'institutionnalisation de la prospective. Les deux tableaux ci-dessous rappellent leur opérationnalisation.

| Pratiques | Acteurs | Résultats |
|---|---|---|
| Objectifs | Commanditaires | Produits de travaux anticipatifs |
| Justifications | Coordination de la recherche et administrative | |
| Domaine couvert | Experts sectoriels et méthodologiques | |
| Méthodologie | Degré de participation | Autres produits |
| Champ territorial | Publics-cibles | |
| Horizon temporel | Réseau d'acteurs et communication | |

Tableau 5.1. Dimensions de la prospective

<table>
<tr><th colspan="4">Dimensions de l'institutionnalisation de la prospective</th></tr>
<tr><td rowspan="7">Dimensions structurelles</td><td colspan="3">Ampleur et contenu de la pratique (1)</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Aspects inter-organisationnels (2)</td><td colspan="2">Organisations publiques en charge de prospective (2.1)</td></tr>
<tr><td colspan="2">Position au sein du système politico-administratif (2.2)</td></tr>
<tr><td rowspan="4">Aspects intra-organisationnels (3)</td><td colspan="2">Place de la prospective (3.1)</td></tr>
<tr><td rowspan="3">GRH (3.2)</td><td>Personnel en charge (3.2.1)</td></tr>
<tr><td>Recrutement (3.2)</td></tr>
<tr><td>Formation (3.2.3)</td></tr>
<tr><td colspan="3">Gestion financière (3.3)</td></tr>
<tr><td colspan="3">Intégration au cycle de politique publique (4)</td></tr>
<tr><td rowspan="5">Dimensions cognitives</td><td colspan="3">Reconnaissance de la pratique (5)</td></tr>
<tr><td colspan="3">Existence d'une communauté épistémique (6)</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Objectivation (7)</td><td colspan="2">Degré de théorisation (7.1)</td></tr>
<tr><td colspan="2">Durée de vie (7.2)</td></tr>
<tr><td colspan="2">Rapport aux autres pratiques (7.3)</td></tr>
</table>

Tableau 5.2. Dimensions de l'institutionnalisation de la prospective

## 1. Le système politico-administratif néerlandais

### *A. Le régime politico-administratif*

Les Pays-Bas sont un État unitaire décentralisé, dont les entités infranationales sont les provinces et les communes. Il est de nature corporatiste et consensuelle et ses structures actuelles reflètent encore partiellement le système de pilarisation présent entre les années 1880 et les années

1970[146]. Au-delà de cette période, c'est le *polder model* qui a émergé, comme système caractérisant les relations entre l'État et les organisations patronales et syndicales. Ce modèle est basé, dans la tradition néerlandaise, sur les principes de délibération, de consultation et de compromis. Les Pays-Bas sont aussi plus proches du modèle du *Rechstsstaat* que de celui du *Public Interest*. Ils considèrent la loi comme la première source d'autorité dans la société néerlandaise, notamment en raison d'influences françaises nées de l'occupation puis allemandes relativement à la tradition légaliste du pays. Ils ont cependant connu une période de déjuridification dès la fin de la Seconde Guerre mondiale, conduisant la culture administrative vers une attitude plus consensuelle, ouverte et à l'écoute des experts extérieurs et des groupes d'intérêts (Pollitt & Bouckaert, 2011; van den Berg, 2011).

Du fait du système électoral proportionnel, le gouvernement est une coalition de différents partis disposant d'une majorité et est organisé autour d'un Premier Ministre. Ce dernier dispose d'un pouvoir limité par l'autonomie des autres ministres, principe majeur des gouvernements néerlandais résultant de la fragmentation du paysage politique. Il est donc *primus inter pares*, malgré des tentatives pour renforcer sa position (Bouckaert et al., 2010; Pollitt & Bouckaert, 2011).

Le système administratif néerlandais est décentralisé, à l'instar de son système politique. L'administration centrale repose sur une série de départements ministériels dont le nombre a varié au fil du temps, des fusions et des désagrégations organisationnelles. Au milieu des années 1990, les Pays-Bas comptaient 14 départements, nombre réduit à 11 peu après 2010. Chaque département est dirigé par un secrétaire général et est divisé en directions générales (Pollitt & Bouckaert, 2011). Outre les départements, il existe une multiplicité de structures parastatales comme les ZBO (*Zelfstandige bestuursorganen* – organes de gestion indépendants) ou d'autres agences publiques apparues au cours des années 1990. Au regard de ces différentes structures, une des constantes de l'administration néerlandaise est sa nature sectorielle (Bouckaert et al., 2010). Il s'agit d'une des conséquences de la nature consensuelle de la production de politiques publiques aux Pays-Bas.

> *In the Netherlands almost every sector of government policy consists of a myriad of consultative and advisory councils, which are deeply intertwined with government and form an 'iron ring' around the ministerial departments […] Deliberation, consultation, and pursuit of compromise and consensus form the deeply rooted basic traits of Dutch political culture (Kickert & In 't Veld, 1995).*

Par ailleurs, du fait de l'importante autonomie dont disposent les ministres sur leur département, la fonction publique est organisée par département dans la quasi-intégralité des cas. Un outil centralisé est cependant mis en place pour les règles relatives aux hauts-fonctionnaires au

[146] Ce système de pilarisation signifie que la société était séparée en différentes communautés basées sur quatre piliers principaux (protestant, catholique, socialiste et libéral) dont chacun disposait de ses propres écoles, hôpitaux, églises, médias, syndicats, etc.

milieu des années 1990 afin de créer une communauté de hauts-fonctionnaires partageant des valeurs et croyances communes vis-à-vis de la gestion publique. De manière générale, la fonction publique néerlandaise est de nature hiérarchique et est basée sur le principe de la promotion au mérite. La mobilité y est limitée, même si elle s'est accrue durant les dernières années, notamment en conséquence de la création d'une communauté de hauts-fonctionnaires généralistes. Si ces derniers étaient plutôt issus de formation juridique en sciences sociales avant les années 1990, cette tendance a glissé vers des formations en gestion (van den Berg, 2011).

En termes de relations politico-administratives, les hommes politiques et les fonctionnaires disposent de carrières séparées et la fonction publique n'est pas politisée (Pollitt & Bouckaert, 2011). Leurs tâches sont également distinctes sur le plan formel, laissant la formulation et la conception des politiques publiques au monde politique et leur exécution à l'administration. Néanmoins, en pratique, il existe une forte interconnexion entre les élites des sphères politiques, administratives, académiques, de la consultance, de l'entreprise et de la société civile. Cela est en lien, à nouveau, avec la nature consensuelle et corporatiste de l'État néerlandais. Sur le plan de l'aide à la décision, la position du gouvernement néerlandais a évolué pour se tourner vers le secteur de la consultance ou le monde académique pour la réalisation d'études spécifiques (van den Berg, 2011).

Le tableau ci-dessous synthétise ces différents éléments du régime politico-administratif néerlandais.

| **Régime politico-administratif aux Pays-Bas** | |
|---|---|
| **Nature des relations États-Société** | *Rechstaat* modéré et réduction du rôle de la loi<br>Corporatisme et consociationalisme |
| **Système politique** | État unitaire décentralisé<br>Gouvernement de coalition<br>Système parlementaire au scrutin proportionnel |
| **Système administratif** | Administration décentralisée<br>Administration fragmentée sur le plan sectoriel et organisationnel<br>Fonction publique à structure hiérarchique, système au mérite, mobilité limitée mais croissante<br>Évolution de l'expertise du droit et les sciences sociales vers la gestion |
| **Relations politico-administratives** | Carrières séparées<br>Politisation relative des hauts-fonctionnaires liée aux interrelations entre élites<br>Perte croissante du monopole sur l'aide à la décision |

Tableau 5.3. Régime politico-administratif aux Pays-Bas

### *B. Le régime de connaissance*

En analysant le régime de connaissance néerlandais, nous nous intéressons à la fois aux arrangements structurels, à la confiance de la société envers la connaissance et aux pratiques, modes d'objectivation et acteurs que ladite société considère comme légitimes.

Au regard des arrangements structurels, les Pays-Bas reposent sur un système d'aide à la décision relativement important, composé de différents conseils et des *planbureaus*. Campbell et Pedersen (2011) les considèrent comme des unités de recherche scientifique financées publiquement. Les conseils se sont développés de manière extensive dès la fin de la Seconde Guerre mondiale, pour atteindre un nombre supérieur à 400 à la fin des années 1970. Ceux-ci incluent des entités majeures comme le *Sociaal en Economische Raad* (SER – Conseil économique et social) ou le *Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid* (WRR – Conseil scientifique pour la politique gouvernementale). D'autres conseils, plus spécifiques à des secteurs de politique publique, sont chargés d'informer les décideurs publics dans des thématiques allant de la recherche spatiale, environnementale et naturelle à l'éducation en passant par la santé. Suite à une réforme mise en place en 1996, le nombre de conseils est réduit à 120, mais ceux-ci restent un élément-clé de la formulation des politiques publiques aux Pays-Bas. Parallèlement aux conseils, un autre type d'entités est présent : les *planbureaus*, dont le nombre varie entre un et quatre, selon les périodes. Ils sont chargés d'informer le gouvernement sur différents développements économiques, sociétaux ou environnementaux. Le plus connu est le *Centraal Planbureau* (CPB – Bureau d'analyses en politique économique), fondé en 1945 et d'abord chargé de la production de connaissances en matière de politique économique. Les autres sont en charge des matières sociétales, sociales et culturelles, de l'aménagement du territoire ou de l'environnement (Hoppe, 2014; Scholten & van Nispen, 2014). Ces différentes entités (SER, WRR, CPB et les autres *planbureaus*) ainsi que d'autres sont étudiées plus en détail au cours de ce chapitre, dans le cadre de l'étude de l'institutionnalisation de la prospective.

Scholten et van Nispen (2014) identifient trois facteurs historiques permettant d'expliquer un tel système : la nature corporatiste du système néerlandais, la convergence entre les sciences appliquées et la formulation des politiques publiques et la culture consensuelle du pays. D'abord, la nature corporatiste du système est la tendance à la base de la création d'entités représentatives comme le SER, bien qu'elle ait été modérée au fil du temps par une professionnalisation des différents conseils. Ensuite il existe une convergence entre les académiques en sciences appliquées, dont des économistes ou d'autres issus des sciences naturelles, et le monde politique. Cela conduit notamment à des liens relativement forts entre science et politique publique, et à une forte compréhension des besoins des décideurs publics de la part du monde des sciences sociales. Finalement, la culture politique consensuelle des Pays-Bas, liée en partie à la pilarisation, entraine

une indépendance relative des conseils et des *planbureaus* vis-à-vis du gouvernement. En effet, dans ce cadre, les experts sont mobilisés dans un objectif de dépolitisation des processus décisionnels.

Parallèlement à ces conseils et *planbureaus*, il existe d'autres unités de recherche financées par le secteur public, alors qu'il n'y a que peu de *think tanks* aux Pays-Bas (Scholten & van Nispen, 2014). Cependant, les différents et nombreux partis politiques disposent chacun de leur propre centre de recherche (Campbell & Pedersen, 2011). Comme nous l'avons mentionné plus haut, l'administration contracte de manière croissante des bureaux de consultance depuis les années 1990 (Hoppe, 2014).

En ce sens, le processus de production de connaissances aux Pays-Bas est consensuel, corporatiste et technocratique. Sa transparence est variable, dans la mesure où certaines entités voient leurs règles d'établissement, de composition et de fonctionnement inscrites dans des textes légaux (notamment les conseils après 1996), tandis que d'autres pas (Hoppe, 2014).

Relativement aux autres aspects du régime de connaissance, nous ne disposons pas de données systématiques pour les Pays-Bas. Néanmoins, certains travaux ainsi que nos entretiens nous permettent d'identifier partiellement ces données. Nous nous appuyons ainsi sur les travaux de Jasanoff (2005) et Strassheim et Kettunen (2014) comparant les épistémologies civiques des Etats-Unis, du Royaume-Uni et de l'Allemagne. Nous considérons ainsi que le régime de connaissance néerlandais est plus proche de celui du Royaume-Uni, notamment du fait du rôle central donné aux experts dans le processus de production de connaissances (Bijker, Bal, & Hendriks, 2009), que de l'Allemagne, et ce, malgré les proximités structurelles entre les deux pays. En complément, nous utilisons d'autres recherches s'intéressant aux Pays-Bas, afin d'adapter au mieux les éléments issus du cadre britannique au contexte néerlandais (Bijker et al., 2009; Halffman, 2005; Halffman & Hoppe, 2005; Hoppe, 2014).

Similairement au Royaume-Uni et à l'Allemagne, les liens entre science et société sont basés sur une hypothèse de confiance. Cette confiance est selon nous liée à l'individu et à son expertise propre, mais également à son affiliation, dans des cas comme celui des *planbureaus*. En effet, comme l'indiquent Bijker et al. (2009, p. 85), l'épistémologie civique des Pays-Bas est proche de celle du Royaume-Uni, dans la mesure où celle-ci « *values personal experience more than institutionally backed experience; and intangible qualities of individual character more than professional credentials* ». Cela vaut principalement pour les différents conseils. Néanmoins, les connaissances produites par les *planbureaus* sont légitimées par leurs producteurs mais également par le fait qu'elles sont produites par des entités au statut public élevé.

En matière de pratiques, celles-ci sont souvent pragmatiques, comme l'indiquent nos entretiens et certains travaux (Bijker et al., 2009; Halffman, 2005), tandis que les modes

d'objectivation sont multiples. Dès leur mise sur pied, les différents *planbureaus* ont le rôle, indépendant, de quantifier des politiques publiques et leurs effets. Cela permet de fournir, de manière formelle du moins, des informations non-partisanes aux décideurs publics. Pour les différents conseils, l'objectivation semble passer à la fois par la consultation d'experts individuels reconnus et parfois représentatifs de certaines franges de la population. Cela permet une construction relativement consensuelle des connaissances (Halffman, 2005). Ces experts sont légitimes sur la base de leur connaissance, et parfois, de leur affiliation s'ils proviennent d'un organisme majeur comme les *planbureaus*, le WRR ou le SER.

Le tableau ci-dessous synthétise les différents éléments relatifs au régime de connaissance néerlandais.

| **Régime de connaissance aux Pays-Bas** | |
|---|---|
| **Arrangements structurels** | Nombreuses unités de recherche scientifiques financées publiquement<br>Unités de recherche au sein des partis politiques<br>Quelques *think tanks* et nombreux consultants<br>Processus consensuel, corporatiste et technocratique, dont la transparence varie |
| **Confiance de la société** | Oui, en lien avec les individus pour les conseils et avec l'institution pour les *planbureaus* |
| **Pratiques légitimes** | Pratiques pragmatiques et empiriques |
| **Mode d'objectivation** | Quantification<br>Consultation d'experts individuels, parfois représentatifs |
| **Acteurs légitimes** | Acteurs aux connaissances et à l'expérience reconnues, parfois à l'affiliation institutionnelle |

Tableau 5.4. Régime de connaissance aux Pays-Bas

## 2. Les origines néerlandaises de l'intérêt pour le long-terme (1945-1970)

Suite à la fin de la Seconde Guerre mondiale, à l'instar de la France, le gouvernement néerlandais se centre sur la reconstruction du pays à court-terme. Pour cela, il met en place une gestion de crise et des politiques d'urgence visant à redresser la situation socio-économique. Grâce, notamment, au Plan Marshall, cette dernière s'améliore rapidement. Cela mène au développement d'un État-Providence, au sein d'un contexte consociatif et pilarisé (Kickert, 2003). La planification est en ce sens un des outils essentiels de la reconstruction néerlandaise, notamment au travers de la mise sur pied d'un Conseil en charge de l'aide du plan Marshall et d'organisations publiques spécifiques à cet effet (van de Linde, 2010). Elle devient également un outil de l'expansion d'un État-Providence centralisé doté d'un gouvernement central, qui la considère toutefois plus comme un outil d'aide à la décision que comme un outil de planification (Kickert, 2003; van de Linde, 2010).

C'est à cette période que sont instituées plusieurs organisations publiques en lien, explicite ou implicite, avec le long-terme. Ces dernières illustrent deux tendances politiques majeures en matière de conseil au gouvernement néerlandais, en l'occurrence, le courant technocratique et le courant corporatiste (Mayer, 2007). Sur le plan technocratique, l'organisation principale est le *Central Planbureau* (CPB), mis en place dès 1945, mais légalement créé en 1947. Contrairement au nom qu'il porte, le CPB n'a pas un rôle de planification ; au contraire, il est en charge de conseiller le gouvernement dans le cadre de sa politique économique. À cette époque, cette dernière inclut également le système de rationnement des biens de consommation. Dès sa création, le CPB est placé sous la responsabilité du ministère des Affaires économiques. Sous l'impulsion de son directeur, le futur premier prix Nobel d'économie Jan Tinbergen, le CPB se positionne rapidement comme une entité indépendante dont le rôle est d'évaluer quelles mesures permettent d'atteindre les objectifs fixés par les décideurs politiques. Cette division des rôles entre le CPB et le monde politique par la distinction formelle entre fait scientifique neutre et indépendant et objectifs économiques normatifs est une caractéristique majeure du CPB et le reste jusqu'à nos jours[147]. Cela lui permet une indépendance, en ouvrant la négociation avec le politique, sur les possibles évènements imprévisibles et les options politiques à évaluer. Néanmoins, l'indépendance est totale relativement aux résultats de leurs calculs. L'indépendance est également promue par une volonté du CPB d'ouvrir ces discussions à des acteurs en compétition, comme les partis politiques (Desrosières, 1999; Halffman, 2009)[148]. Ainsi, durant les premières années du CPB, des luttes internes s'installent, opposant les approches quantitatives et économétriques à celles de nature qualitative et liées à la planification intégrale. Néanmoins, l'approche économétrique prend l'ascendant au fil des années, comme nous le voyons ci-après (van de Linde, 2010).

Par ailleurs, l'organisation illustrant la tendance corporatiste est le *Sociaal-Economische Raad* (SER – Conseil socio-économique). Fondé en 1950, il est composé des représentants patronaux et syndicaux et d'autres représentants indépendants. Ce dernier est en charge d'études sur des thématiques comme la sécurité sociale, l'aménagement du territoire, la mobilité, la santé et l'éducation. Au sein de celles-ci, des études prospectives implicites sont réalisées (Mayer, 2007; van de Linde, 2010).

Les réflexions relatives au futur à long-terme sont en outre influencées par les *futures studies* américaines aux orientions technomilitaires, au travers des travaux de la RAND Corporation et du Hudston Institute et d'auteurs comme Kahn et Wiener (*The Year 2000,* 1967), et Gordon et Helmer (*Long Range Forecasting*, 1964). Ces travaux permettent également à certaines méthodes d'émerger, à

[147] Cette distinction artificielle est bien sûr discutable, dans la mesure où il nous semble épistémologiquement difficile de considérer la production de connaissances scientifiques comme un acte neutre et indépendant, conformément à notre position épistémologique sur la question.

[148] Sur le CPB et son histoire, voyez également Don et Verbruggen (2006).

l'instar de la recherche opérationnelle. L'approche de de Jouvenel sur les futurs possibles impacte également ces réflexions (van de Linde, 2010).

Aux Pays-Bas, les travaux théoriques de Fred Polak, relativement aux *futures studies*, sont considérés comme fondateurs pour la prospective néerlandaise. Très impliqué dans la mise sur pied du système de planification d'après-guerre et proche de Tinbergen, il est vice-directeur du CPB dès sa création en 1948 et en devient le directeur entre 1955 et 1957. Parallèlement, il développe un intérêt pour les *futures studies,* notamment suite à un séjour aux États-Unis où il découvre la cybernétique, les travaux de la RAND et l'automation entre autres. Son premier ouvrage sur le futur est publié en 1953 et s'intitule « *De toekomst is verleden tijd* » ; ce dernier est traduit en anglais (*The Image of the Future*) en 1961 puis abrégé en 1973 par Elise Boulding, qu'il avait rencontrée lors d'un séjour de recherche d'un an au Stanford Research Institute. Cette traduction lui permet une reconnaissance internationale qui lui donne accès à la présidence de l'association « Mankind 2000 ». Il continue par ailleurs de publier divers ouvrages, dont « *Prognostics* » en 1971. Il intègre la *World Futures Studies Federation* lors de sa création. Il échoue cependant dans ses tentatives de fonder le « *Hague International Future Institute* » et de créer une chaire de prospective (Andersson, 2012; Dahle, 1996; van der Helm, 2005). Spécifiquement, ce projet d'institut vise à complémenter les travaux d'entités d'aide à la décision comme le CPB et le *Centraal Bureau voor de Statistiek* (CBS – Bureau central de la statistique) par des travaux prospectifs. Néanmoins, son échec le pousse à créer la fondation BEWETON (*Bevordering van het Wetenschappelijk Toekomstonderzoek*) en charge de la promotion des études scientifiques du futur dont un des objectifs était la reconnaissance de la discipline et la création d'une chaire *ad hoc*.

De manière substantielle, Polak se concentre principalement sur la notion d'image du futur au fil de l'histoire. Il considère que les images successives du futur sont des moteurs de l'histoire. Il soutient cette vision volontariste du futur dès le début des années 1950 au sein de divers cercles politiques, dont la Fondation Culturelle européenne[149] et le parti socialiste néerlandais. Néanmoins, c'est au niveau académique qu'il souhaite développer ce concept en lui offrant une place au sein des sciences sociales. Dans les années 1960, son objectif est de créer une science du futur, au-delà des travaux sur la futurologie d'Ossip Fleitcheim, de ceux sur la conjecture de de Jouvenel ou encore de ceux sur la prévision technologique de Jantsch. Il développe ainsi la *Prognostique* qui reste à l'heure actuelle une des rares approches purement théoriques des *futures studies*[150] (D. Morgan, 2002; van der Helm, 2005).

[149] Celle-ci a notamment développé le programme Europe 2000 (McHale & Cordell McHale, 1976). Ce dernier, lancé en 1968, réunit 200 chercheurs européens autour des thématiques de l'éducation, de l'industrie, de l'urbanisme, de l'agriculture et de l'environnement (Autissier, 2004).

[150] Pour une analyse plus complète des travaux de Polak, voyez notamment D. Morgan (2002), Hayward (2003) et van der Helm (2005), ainsi que les travaux originaux de Polak (1971, 1973).

Cependant, les travaux théoriques de Polak n'ont que peu d'écho auprès des décideurs politiques. Cela n'empêche pas les Pays-Bas d'être un terreau fertile pour un grand nombre d'études s'intéressant au futur, principalement en matière de prévision. Ces dernières, considérées comme pertinentes par ces mêmes décideurs, se limitent souvent à un secteur particulier et ont une nature exploratoire[151] (van Doorn & van Vught, 1983). Les travaux principaux sont issus du CPB bien que d'autres initiatives émergent. C'est le cas notamment du *Werkgroep 2000*, une fondation mise sur pied en 1965, qui explore de manière critique le futur de la société. Ce groupe traduit notamment des écrits anglophones en néerlandais et publie des travaux sur le futur de la société en s'opposant à des conceptions technologiques ou économiques du futur, soutenant ainsi des études du futur plus orientées vers la société et les citoyens (van de Linde, 2010).

C'est également le cas du STT, *Stichting Toekomstbeeld der Techniek* (Fondation Image du futur de la technique). Il s'agit d'un *think tank* fondé en 1968 par l'Institut Royal des Ingénieurs (KIVI – *Koninklijk Instituut van Ingenieurs*) dans une optique très influencée par les notions de progrès et de confiance en ce dernier issue de l'influence américaine. Toutefois, il est remarquable de souligner que l'approche du STT, déjà à l'époque, qualitative est basée sur les développements futurs possibles dans diverses directions.

Ces différents éléments, certes relativement fragmentés, indiquent un intérêt prononcé des Pays-Bas pour les travaux à long-terme, lié à l'émergence de la planification et à l'influence importante de différents courants internationaux. Comme nous le verrons au cours des sections suivantes, les différentes organisations mentionnées ci-dessus ne disparaissent pas et continuent à jouer un rôle au sein de l'action publique néerlandaise. Néanmoins, il n'est guère question de prospective à cette époque. Tout au plus, certains scénarios sont modélisés sous forme de projections.

[151] La nature exploratoire des études du futur est ici mise en avant par opposition à une nature normative, où il serait question d'identifier des futurs désirables, plutôt que des futurs possibles ou probables.

## 3. Le foisonnement organisationnel de l'intérêt pour le futur (1970-1990)

### *A. Une multitude de nouvelles entités anticipatives*

Les années 1970 sont une période-clé pour les travaux anticipatifs néerlandais pour différentes raisons. Tout d'abord, cette période marque la fin du consensus d'après-guerre et de la pacification, avec un retour à une polarisation politique, illustrée par le gouvernement socio-démocrate mené par den Uyl. Durant cette période, les socio-démocrates attachent une grande importance aux idées d'ingénierie sociale et de planification intégrale au sein de la société, entrainant un intérêt particulier pour la prévision et l'étude du futur. C'est à ce moment que grandissent également les débats sur la question de la technocratie et de la place qu'elle occupe dans le système de planification néerlandais (Andersson et al., 2013; Mayer, 2007; van de Linde, 2010).

Ensuite, la crise pétrolière de 1973 a un impact majeur sur la politique énergétique néerlandaise à long-terme, la plaçant au sommet de l'agenda et conduisant différentes organisations à produire des scénarios (*cf. infra*) (Mayer, 2007). Cette crise, combinée avec celle de 1979, conduit, entre autres, à une augmentation du chômage et du déficit public, ainsi que des limites de la capacité de logement. Cela induit la mise en place, durant les années 1980, de politiques néo-libérales en matière de gestion publique, impliquant des restrictions budgétaires (Kickert, 2003).

Par ailleurs, il s'agit également d'une période de développement des *futures studies*, tant internationalement qu'au niveau national. Cela s'illustre notamment par les travaux du Club de Rome, la mise sur pied de réseaux internationaux et de journaux académiques qui permettent une publicisation et une internationalisation du champ. Cette dernière inclut des auteurs néerlandais, comme le susmentionné Fred Polak (Andersson, 2012; Mayer, 2007).

Aussi, ce contexte particulier connait l'émergence de plusieurs organisations publiques en charge du futur. Il s'agit notamment du *Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid* (WRR – Conseil scientifique à la politique gouvernementale), du *Sociaal en Cultureel Planbureau* (SCP – Institut de recherche sociale et culturelle), du *Nederlandse Organisatie voor Technologisch Aspectenonderzoek* (NOTA – Organisation néerlandaise de *Technology Assessment*) et du *Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne* (RIVM – Institut national pour la santé publique et l'environnement).

Les travaux liés à la création du WRR remontent en fait à la fin des années 1950 au départ d'une initiative de la *Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen* (KNAW – Académie Royale néerlandaise des Arts et Sciences). Cette dernière a l'objectif de développer des sciences sociales modernes et socialement pertinentes, à l'instar de l'exemple américain, tout en considérant que celles-ci doivent être financées à titre principal et coordonnées par le gouvernement. En ce sens, la KNAW publie un rapport en 1966 proposant des mesures légales visant à soutenir la recherche

orientée vers le futur. L'option soutenue par KNAW est la mise en place d'une organisation interuniversitaire et interdisciplinaire stimulant la recherche dans ces différents champs. Une autre option issue du rapport est la mise sur pied d'un institut gouvernemental en charge de la coordination de la recherche et la traduction de ses résultats en recommandations politiques. Ces recommandations sont par ailleurs en lien avec d'autres travaux concomitants conduits à l'OCDE dans le cadre de la professionnalisation des sciences sociales. Ces derniers sont suivis par Evert Hofstee, qui est également président de la section « science sociale » du KNAW (den Hoed & Keizer, 2009).

La réponse du gouvernement, souhaitant éviter une trop grande immixtion des scientifiques dans l'action publique, est la création de la Commission de Wolff, du nom de son président[152]. Cette commission est composée de hauts fonctionnaires, de mathématiciens et d'économètres, tandis que certains groupes sont marginalisés, à l'instar du susmentionné *Werkgroep* 2000. Les travaux de cette commission la mènent à recommander la création d'un conseil de la planification au sein du gouvernement en charge de la coordination des *Planbureaus* et du soutien des départements ministériels. Face au refus du gouvernement d'instituer une telle instance, considérée indésirable par certains ministres, l'idée est abandonnée. Finalement, le WRR est créé en 1972 et dispose d'un cadre d'action plus restreint au sein duquel il doit conseiller le gouvernement. Il s'inspire à la fois des éléments initiaux soutenus par le KNAW en vue d'une recherche socialement pertinente et orientée vers le futur, ainsi que des apports de la Commission de Wolff en matière de soutien scientifique aux travaux du gouvernement. Il s'inscrit dès lors dans la tendance internationale qui voit émerger d'autres institutions orientées vers le futur, comme le CPRS britannique (den Hoed & Keizer, 2009; van de Linde, 2010).

Établi en 1972, l'acte d'établissement du WRR est voté en 1976 par les deux chambres néerlandaises, lui offrant une position particulière au sein du système néerlandais d'aide à la décision. Cet acte lui confère trois missions spécifiques. La première est de fournir des informations scientifiques solides en lien avec la politique gouvernementale sur les développements pouvant influencer la société à long-terme. Cela inclut également d'attirer l'attention de manière opportune sur les incohérences et obstacles à anticiper et sur les problèmes en matière de formulation des politiques publiques et en indiquer des alternatives possibles. La deuxième mission vise le développement d'un cadre scientifique solide que le gouvernement peut utiliser pour établir ses priorités et qui permette la conduite d'une action publique cohérente. La troisième mission concerne la production de recommandations dans le cadre des études menées sur les futurs développements et la planification à long-terme tant dans le domaine public que privé. Ces recommandations doivent viser à éliminer les inadéquations structurelles, à prolonger des études spécifiques et à améliorer la communication et la coordination (Den Hoed & Keizer, 2007).

[152] De Wolff est un des successeurs de Tinbergen à la tête du CPB. Très influencé par l'approche par modèles, il croit en la possibilité d'étendre les modèles dans les sphères sociétales et sociales.

De manière structurelle, le WRR comprend entre 5 et 11 membres désignés par la Reine sur recommandation du gouvernement pour une période de cinq ans, renouvelable une fois. Ces membres sont issus des champs de l'économie, de la sociologie, du droit, de l'administration publique et travaillent, hormis le président, à temps partiel pour le WRR. Sur le plan scientifique et administratif, les membres du conseil sont soutenus par une équipe interdisciplinaire dont la plupart des membres sont issus du monde académique. Dans ses relations avec le gouvernement, duquel il reçoit l'intégralité de son financement, le WRR dispose de nombreux garde-fous pour maintenir son indépendance. Il s'agit notamment de la capacité de déterminer son programme de travail en consultation avec le gouvernement et avec les différents acteurs sociétaux. De plus, le gouvernement est dans l'obligation légale de répondre à un rapport du WRR dans les trois mois, forçant ce dernier à tenir compte dudit rapport[153]. Cette indépendance est en outre contrôlée à la fois par le Parlement et par le monde académique (Baehr, 1986; den Hoed & Keizer, 2009).

En 1977, le WRR lance en 1977 une large enquête intitulée *Algemene Toekomstverkenning* (ATV) où il étudie les futurs développements politiques et sociaux à 25 ans. Il ne s'agit pas d'une étude prospective, mais de l'analyse d'un futur sans surprise, considérant la continuité des développements présents au travers d'une série d'hypothèses. Pour ce faire, deux variantes scénaristiques sont proposées. Elles représentent les limites basses et hautes des attentes, principalement en matière économique, entre 1975 et 2000. Au total, 16 sous-secteurs sont étudiés, incluant la santé et l'énergie. Le secteur de l'énergie est étudié à la fois dans les hypothèses préalables pour les aspects d'approvisionnement, et dans les deux scénarios en termes de développement économique pour les aspects de consommation et de production. Le secteur de la santé est quant à lui étudié dans les développements sociétaux (van der Duin, Hazeu, Rademaker, & Schoonenboom, 2004, 2006; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1977).

L'ATV n'est cependant pas considéré comme une réussite, notamment en raison des difficultés méthodologiques de la prévision, ne construisant qu'une seule image du futur et de la faible prise en compte du monde politique. Néanmoins, il semble que l'impact d'un tel travail ait résidé dans sa capacité à attirer un plus grand intérêt pour le futur au sein de cercles politico-administratifs et à démontrer toute l'incertitude résidant dans l'étude du futur. Entre 1980 et 1983, une étude moins large et plus orientée vers le monde politique est réalisée. Il s'agit du *Beleidsgericht toekomstverkenning* (BTV) qui comprend deux parties. La première est publiée en 1980 et introduit six perspectives du futur. Ces dernières sont basées sur le croisement entre trois traditions politiques, illustrant des normes et des valeurs ancrées aux Pays-Bas, et de deux approches de l'action publique. Les trois traditions représentent trois ensembles cohérents de normes et de

[153] La qualité des réponses varie cependant d'un refus poli du rapport à son implémentation au sein de l'action publique.

valeurs : il s'agit des conceptions libérale, socialiste et confessionnelle[154]. Quant aux deux approches de l'action publique, il s'agit d'une opposition entre une approche technocratique et une approche sociocratique, cette dernière privilégiant la coordination au travers des relations sociales plutôt que par les processus techniques.

Ces six perspectives ont pour objectif d'être intégrées dans la seconde partie à la variante « croissance forte » de l'étude « Interfuturs » publiée par l'OCDE en 1979 et qui est adaptée par le WRR au cas des Pays-Bas. Cette pratique permet d'établir des points de comparaison entre les différentes visions devant être créées sur la base des perspectives identifiées. Ces visions doivent ensuite être débattues par des individus et par des groupes sociaux et soutenir la formation de l'opinion politique. Un symposium, dont le rapport est publié en 1981, est organisé dans le but de mettre en œuvre cette consultation. La seconde partie de l'étude est publiée en 1983 et propose une analyse extensive des développements futurs, allant de la position internationale des Pays-Bas aux différentes problématiques socio-économiques telles que le travail, la sécurité sociale, la santé, le chômage ou la production. Ces différentes questions sont analysées au regard des six perspectives proposées (van der Duin et al., 2004, 2006; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1980, 1981, 1983).

À l'instar de l'ATV, le BTV ne connait qu'un succès mitigé, cela pousse le WRR à réduire ses ambitions et à intégrer l'intérêt pour le long-terme comme un aspect transversal des travaux du WRR sans pour autant qu'il en soit l'aspect central (den Hoed & Keizer, 2009; van de Linde, 2010; van der Duin et al., 2006). C'est ainsi qu'un inventaire des travaux de *toekomstverkenning* est réalisé : l'*Inventariserende Toekomstverwachtingen* (ITV). Ce dernier inclut les différentes attentes par rapport au futur et les travaux menés au sein de différentes entités publiques. Une des conclusions est qu'il n'existe guère de différences entre les secteurs d'action publique, bien que certains domaines n'aient qu'un faible intérêt pour le futur. Le WRR souhaite dès lors organiser son travail en études thématiques afin de combler certains vides ou manquements (van de Linde, 2010). Cela implique que le WRR produit des rapports de nature principalement interprétative, contrairement au CPB dont l'essentiel du travail repose sur de l'économétrie (Halffman, 2009).

Hormis le WRR, d'autres organisations publiques sont créées. C'est le cas du SCP, fondé en 1973, également suite aux recommandations de la Commission de Wolff précédemment mentionné. Sa mission est similaire à celle du CPB en se centrant sur le domaine socio-culturel. Il

[154] Dans ces travaux, issus d'une étude antérieure du WRR sur les normes et valeurs, la perspective libérale repose sur la liberté individuelle et sur la confiance dans les mécanismes de marché. Ses priorités sont la continuité du développement économique et le maintien d'un niveau de vie minimum. La perspective socialiste est basée sur la solidarité et la confiance dans l'interventionnisme d'État dans l'économie. Finalement, la perspective confessionnelle, relative au courant social-chrétien, voit de manière complémentaire le développement économique et le bien-être, au travers de la consultation des parties prenantes.

produit ainsi des études visant à prévoir les développements futurs afin d'évaluer les options politiques et soutenir la décision avec des arguments solides. (Halffman, 2009; Scholten & van Nispen, 2014). Cependant, tel que van de Linde (2010) le souligne, la pratique prospective, et même anticipative au sens large, semble être rarement présente au sein du SCP, bien qu'il y ait une tradition de macro-modélisation et de projections.

Outre le SCP, une autre institution est créée en 1978 en réponse à un intérêt grandissant pour les relations entre science, technologie et société. Il s'agit du the *Nederlandse Organisatie voor Technologisch Aspectenonderzoek* (NOTA – Organisation néerlandaise de *Technology Assessment*), qui deviendra en 1994 le Rathenau Instituut. Ce dernier est créé en réponse aux aspects technocratiques de la prévision technologique et travaille de manière plus participative (Delvenne, 2009b; van de Linde, 2010). Il est aussi le symbole d'une tendance délibérative dans l'aide à la décision, comme noté par Halffman et Hoppe (2005) and Mayer (2007).

De plus, en conséquence de la montée de la recherche environnementale durant les années 1980, une nouvelle organisation publique voit le jour dans le domaine de la santé publique et de l'environnement. Il s'agit du *Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne* (RIVM – Institut national pour la santé publique et l'environnement). Ce dernier nait de la fusion entre le *Rijkinstituut voor Drinkwatervoorziening* (RID - Institut national pour l'eau potable), le *Rijkinstituut voor Volksgezondheid* (RIV - Institut national de santé publique) et l'*Instituut voor Afvalstoffen onderzoek* (IVA – Institut pour la recherche sur les déchets) (de Vries, 2008; van de Linde, 2010). En 1988, le RIVM publie le rapport *Zorgen voor Morgen* (se soucier de demain), qui est la première étude à long-terme – bien qu'il s'agisse surtout de prévision – sur la situation environnementale néerlandaise. Cette étude, commandée dans le cadre de l'élaboration du plan national pour l'environnement, vise à offrir aux décideurs politiques une liste des plus sérieux dangers environnementaux. Elle évalue également les mesures à prendre pour lutter contre ces derniers. Louée pour ses qualités scientifiques et sa rigueur, elle entraine une prise de conscience vis-à-vis de la politique environnementale. Il s'agit de la première réelle implication substantielle du RIVM au sein des politiques environnementales. L'importance du RIVM en la matière continue durant les années 1990 comme nous l'indiquons ci-dessous (Bennett, 1991; de Vries, 2008).

Pour conclure sur ces éléments de contexte, il est à souligner que le CPB, à l'instar du RIVM, publie en 1985 sa première exploration du long-terme (van Asselt, van 't Klooster, et al., 2010). Il propose ainsi une publication décrivant trois scénarios à l'horizon 2010 relatifs aux développements économiques des Pays-Bas. Il ne s'agit cependant pas encore de prospective : en effet, ces scénarios reposent sur la modélisation de trois variantes scénaristiques sur la base d'une faible, moyenne ou forte croissance (Centraal Planbureau, 1985). Il n'est dès lors aucunement question de rupture d'un scénario au fil de l'eau.

Nous n'avons ainsi pu dénombrer aucune activité de prospective au cours de cette période, comme l'indiquent les deux sous-sections à venir. Néanmoins, nous considérons qu'il est important de s'intéresser à certaines pratiques anticipatives à long-terme, tant en matière d'énergie que de santé. La raison de ce choix se justifie par l'inscription du développement de la prospective, dès le début des années 1990, dans ce mouvement d'institutionnalisation des travaux à long-terme. En d'autres mots, la prospective n'existe selon nous dans l'action publique néerlandaise que depuis 1990, bien que d'autres activités aient pu prendre place. De plus, elle s'inscrit dans une tendance générale marquée par un intérêt pour les travaux anticipatifs à long-terme. L'institutionnalisation de ces derniers est dès lors développée dans la section à venir.

## *B. L'institutionnalisation des explorations du futur à long-terme dans le domaine de l'énergie*

1) L'ampleur et le contenu des pratiques anticipatives

La période comprise entre 1970 et 1990 témoigne de l'émergence d'un intérêt public marqué envers le futur, au travers des multiples organes mentionnés plus haut. Néanmoins, elle ne compte aucune activité de prospective énergétique. Nous souhaitons toutefois mentionner les travaux qui ont conduit, par sédimentation de la pratique, à l'émergence d'une pratique prospective publique dans le domaine de l'énergie. En ce sens, nous nous intéressons dans cette sous-section aux travaux du WRR, en l'occurrence l'ATV, le BTV et l'ITV, ainsi qu'aux premiers travaux de l'*Energieonderzoek Centrum Nederland* (ECN). Entité privée dont le statut est proche du CPB dans le domaine de l'énergie, l'ECN est décrit de manière plus précise dans la sous-section suivante. D'autres travaux sont également identifiés, au sein du CPB et du RIVM.

*a) Les aspects énergétiques dans les travaux du WRR*[155]

Comme mentionné précédemment, le WRR a mené, au cours des années 1970 et 1980, trois études majeures au sein desquelles il explorait le futur : l'ATV (*algemene toekomstverkenning* – exploration générale du futur), le BTV (*beleidsgerichte toekomstverkenning* – Exploration du futur orientée vers la politique) et l'ITV (*inventarisatie van toekomstverwachtingen*– inventaire des attentes pour le futur). Bien que ces trois activités illustrent clairement l'intérêt du WRR pour le futur, il ne s'agit pas de prospective. Ces exercices successifs doivent être considérés essentiellement comme des travaux prévisionnels, basés sur différents modèles qui ont l'ambition de considérer de manière intégrée les différents pans de la société. En ce sens, l'ATV produit une vision, souvent quantifiée, du futur à politique constante. Cette vision distingue deux variantes, représentant les limites basses et hautes de cette vision. Pour sa part, le BTV lie une vision du futur à des normes et valeurs

[155] Cette sous-section est basée sur les différents travaux du *Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid* (1977, 1980, 1981, 1983, 1988).

sociétales. Un seul scénario, issu du projet Interfuturs de l'OCDE, est retenu mais adapté à différentes visions normatives et politiques de la société, de l'action publique et de leur fonctionnement respectif. Quant à l'ITV, il présente simplement un inventaire des différents travaux prévisionnels produits par des entités d'aide à la décision proche du gouvernement, comme le CPB, l'ECN et le RIVM.

De manière rapide, nous souhaitons toutefois décrire rapidement ces trois travaux du WRR. Sur le plan substantiel, dans la mesure où ces différents travaux s'intéressent de manière globale aux développements économiques, sociaux et environnementaux, des prévisions sur l'énergie y sont présentes. Par exemple, dans l'ATV, les aspects relatifs à la fourniture d'énergie et à la production mondiale d'énergie sont étudiés comme des tendances lourdes au travers de modèles internationaux. À l'inverse, les aspects liés à la consommation domestique et la production domestique d'énergie sont intégrés aux développements économiques des Pays-Bas.

Ainsi, à l'origine de l'ATV se trouve la volonté d'intégrer le long-terme aux politiques publiques. Il s'inscrit dès lors dans ce contexte fertile d'exploration du futur par la modélisation, parallèlement à des travaux comme ceux du Club de Rome. L'objectif de l'ATV est double. D'une part, il est question de produire une image du futur à long-terme de manière intégrée. D'autre part, la conduite d'un tel exercice vise également à renforcer la capacité du WRR en la matière.

Sur le plan méthodologique, l'ATV est principalement basé sur un assemblage de prévisions pour les Pays-Bas pour l'an 2000, collectées et discutées par des experts sectoriels. Il s'agit d'un travail d'experts, mais aucun large panel d'experts n'a été organisé, notamment en raison du temps imparti pour la finalisation du projet. Différents participants sont intégrés au processus, piloté par le WRR, en provenance du monde académique, mais également d'entités publiques comme le CBS, le CPB, le SCP, le service administratif en charge de l'aménagement du territoire et la commission pour la recherche en analyse des politiques publiques. Le public-cible d'un tel exercice est composé, en priorité, des décideurs publics, politiques et administratifs. En termes de résultat, comme nous l'avons indiqué précédemment, la production tangible de cet exercice réside dans le rapport du WRR, bien que l'ATV n'ait eu qu'un impact limité sur les politiques publiques, en raison de son approche trop globale et peu concrète.

Suite à l'échec de l'ATV, le BTV est lancé avec l'idée de lier une vision du futur à des normes et valeurs sociétales. Selon nous, il ne s'agit pas non plus de prospective dans la mesure où un seul scénario est retenu, mais adapté à différentes visions normatives et politiques de la société, de l'action publique et de leur fonctionnement respectif. En ce sens, à l'instar de l'ATV, les différents secteurs sont étudiés au regard des travaux de modélisation du projet Interfuturs de l'OCDE. Les travaux sur l'énergie dans le BTV concernent donc l'approvisionnement énergétique et les matières premières, ainsi que la consommation et la production domestique d'énergie.

Méthodologiquement, il s'agit toujours des travaux de prévision pour les Pays-Bas d'ici l'an 2000 au travers de modèles macro-économiques. Ceux-ci sont complémentés par des discussions d'experts et notamment une conférence qui a lieu en 1981. Cette dernière rassemble plus de 500 participants et vise à discuter les différentes visions normatives au regard du scénario choisi, afin d'intégrer les différentes remarques au sein du rapport final. Réalisé par le WRR pour les décideurs publics, ce projet a produit plusieurs rapports à destination de ces derniers, sans pour autant avoir eu énormément d'impact, comme expliqué ci-dessus.

Finalement, l'ITV dispose d'objectifs similaires à l'ATV, tout en mettant en place une approche plus légère, au travers de la consultation de différentes entités publiques en charge d'anticipation. La méthode utilisée reste la prévision, au travers de projections jusque l'an 2000. Le projet est piloté par le Forum *Toekomstonderzoek* installé par le WRR et réunissant des membres du WRR et des représentants des différents secteurs de l'administration au sens large. Le produit final est à nouveau un rapport.

*b) Les travaux de l'ECN*

L'ECN, par sa section *Energie Studie Centrum*, en charge de travaux liés à la politique énergétique, produit différents travaux prévisionnels durant la période étudiée. Ceux-ci concernent notamment les effets de l'introduction de boilers solaires (van Dijkum & Kram, 1980) et la construction d'un modèle d'analyse économique de la cogénération (van Wees, Koenders, & Doorenspleet, 1986).

En outre, l'ECN produit plusieurs études basées sur des scénarios. Premièrement, l'ECN participe au grand débat national sur l'énergie (*Brede maatschappelijke discussie*), lancé par le gouvernement au début des années 1980. En ce sens, l'ECN produit deux rapports contenant des scénarios, en collaboration avec le CPB. Le premier, publié en 1983 à la demande du ministère des Affaires économiques, développe les quatre scénarios construits dans le cadre dudit débat national. Ces développements se basent notamment sur les projections pour la demande énergétique finale réalisées par le CPB et utilisent un modèle linéaire informatisé (Boonekamp, Koenders, & Oostvoorn, 1983). Le second est centré sur le scénario de référence du ministère des Affaires économiques et utilise le même modèle que le premier exercice (Boonekamp & Bruggink, 1984). En ce sens, ces deux travaux de modélisation prennent comme horizon temporel l'an 2000 et ont pour objectif d'informer le débat national sur l'énergie.

Deuxièmement, une étude modélise les effets et les conséquences de trois visions sociétales au travers de trois scénarios où chacune de ces visions est respectivement hégémonique. Ce rapport s'inscrit dans le contexte d'un projet visant à identifier les technologies d'avenir dans le domaine

de l'énergie d'ici 2020. Sur le plan méthodologique, l'exercice se limite à un travail de modélisation grâce au modèle MARKAL piloté par un expert et dont le produit final est un rapport abordant les trois scénarios (Dinkelman, 1987).

Troisièmement, la majorité des travaux en lien avec un travail scénaristique au sein de l'ECN sont liés au *Nationale Energie Verkenningen* publié en 1987 (Bruggink et al., 1987). Ce dernier se base sur le rapport du CPB mentionné plus haut qui propose trois scénarios de croissance pour les développements économiques néerlandais d'ici 2010. L'objectif est de présenter quantitativement les possibilités et désirabilités de l'approvisionnement énergétique au regard de ces scénarios et d'analyser et évaluer leurs conséquences économiques et environnementales. Les résultats de l'exercice, commandé par le ministère des affaires économiques en charge de l'énergie, présentent trois variantes (charbon, gaz et nucléaire) des trois scénarios. Ils doivent soutenir les décisions stratégiques à venir dans un contexte de renforcement de l'approvisionnement public en électricité. Il s'agit d'un exercice basé sur le développement de plusieurs modèles relatifs à différents aspects, comme la demande ou l'approvisionnement énergétique, qui est développé en interne par l'ECN. Le produit final de ces travaux est principalement destiné aux décideurs publics du ministère des Affaires économiques. Ces scénarios sont par ailleurs utilisés par la suite par l'ECN dans le cadre de deux rapports spécifiques. Le premier concerne les effets sur la production publique d'énergie de la structure du système énergétique, des économies d'énergie et de la prolongation de la durée d'exploitation (Boonekamp & van Hilten, 1990). Le second s'intéresse aux effets d'un faible prix du carburant, au regard desdits scénarios (Boonekamp & Verhagen, 1988).

*c) Les autres travaux en matière d'énergie*

Hormis ces deux acteurs principaux, d'autres ont également produit des études prévisionnelles sur l'énergie, appuyant cette tendance à s'intéresser au futur à long-terme dans le domaine énergétique. La première étude à long-terme en matière d'énergie est liée à l'*Energiebeleid Nota* publiée par le gouvernement néerlandais en 1974, anticipant l'approvisionnement énergétique à l'horizon 1985. Très rapidement, le gouvernement demande au *Landelijke Stuurgroep voor Energieonderzoek* (LSEO – groupe national de pilotage de la recherche énergétique) de développer des scénarios pour l'an 2000, ce qui est réalisé en 1976 au travers du rapport « *Energie 1976* » (Dammers, 2000).

De manière anecdotique, nous souhaitons également mentionner les travaux du CPB et du RIVM dans le domaine énergétique. Tout d'abord, le CPB participe au processus de formulation de la seconde *Energienota* en 1979 par la production de deux scénarios (basse et haute croissance), qui reçoivent également des apports de l'ECN. Ensuite, le CPB participe au grand débat sociétal sur l'énergie par la production d'un scénario au fil de l'eau, tandis que d'autres entités sont en charge

de construire d'autres scénarios. Ces dernières incluent l'ECN, le comité de pilotage de ce débat et le *Centrum voor Energiebesparing* (CE – Centre pour l'économie d'énergie).

En 1986, suite à la publication de ses trois scénarios économiques en 1985, le CPB approfondit la thématique énergétique dans un rapport subséquent. Ce dernier s'intitule « *Een drietal scenario's voor het energieverbruik van Nederland tot 2010* » (Centraal Planbureau, 1986). Malheureusement, nous n'avons pu nous procurer ce document, mais d'autres publications le mentionnent, indiquant qu'il applique à la consommation énergétique les trois scénarios de faible, moyenne et forte croissance afin de modéliser les conséquences de la croissance sur celle-ci. Ensuite, la publication de « *Zorgen voor Morgen* » par le RIVM montre également un intérêt pour le futur de l'énergie, bien qu'il s'agisse de prévision et non de prospective (Langeweg, 1988).

2) L'institutionnalisation des pratiques anticipatives à long-terme

*a) Les dimensions structurelles de l'institutionnalisation*

Comme nous l'avons précisé par ailleurs, les dimensions structurelles auxquelles nous nous intéressons incluent une description des différents acteurs du monde de la prospective énergétique, les pratiques intra-organisationnelles de ces organisations et les relations entre prospective et cycle de politique publique en matière d'énergie.

Comme l'indique l'analyse des pratiques anticipatives à long-terme de la sous-section précédente, nous identifions trois organisations majeures s'intéressant au(x) futur(s) de l'énergie aux Pays-Bas. Il s'agit du WRR, du CPB et de l'ECN. Si nous avons déjà décrit ci-dessus l'organisation du WRR et du CPB[156], l'ECN n'a été abordé qu'au travers de ses activités. Il s'agit d'une entité privée créée en 1955 sous le nom de *Reactor Centrum Nederland* (RCN), qui était en charge du développement de l'énergie atomique aux Pays-Bas. Suite à la construction d'un réacteur à haut flux en 1961, le RCN devient responsable de ce dernier et reçoit l'intégralité de son financement des pouvoirs publics néerlandais. En 1975, le RCN devient l'ECN, dans l'idée de développer la recherche dans le domaine énergétique dans une période où les débats sur la question ne manquent pas. C'est à ce moment que la section *Energie Studie Centrum*, en charge des questions de politique publique est fondée. En ce sens, les principaux travaux en matière d'énergie au sein de l'ECN ne concernent pas les politiques publiques mais les développements technologiques relatifs à l'énergie (Energieonderzoek Centrum Nederland, n.d.). Ainsi, moins de dix personnes sont en charge de ces questions aux débuts de l'organisation. À l'instar des acteurs rencontrés, celles-ci ont

[156] Pour rappel, le WRR est un conseil composé de 5 à 11 membres académiques nommés pour cinq ans. Il s'agit d'une instance pluridisciplinaire. Quant au CPB, il s'agit d'une organisation au statut important au sein du système d'aide à la décision néerlandais, dont la plupart des membres sont issus principalement des domaines de l'économie et de l'économétrie.

une formation scientifique technique dans le domaine énergétique (chimie, physique, ingénierie) et des capacités en modélisation.

> *And they started to deal with policy studies in 1977, and … it was only four people at ECN. And it was started for long term energy outlooks. That was one of the issue why they started it. It came from the first oil crisis and the second oil crisis. Then, there was a plan we should have some think tanks with people who can help us with long term energy questions. They started with 4 people in that building, still there* (ECN-E-NL-1).

L'intérêt pour le futur de l'énergie au sein du WRR se marque notamment dans le document introductif à ce dernier, publié en 1974. Il prévoit par exemple la systématisation de l'exploration du futur ainsi qu'un projet soutenant la préparation de politique intégrée, notamment en matière énergétique (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1974b). Cette volonté est matérialisée par la publication d'un rapport sur la politique énergétique à long-terme qui encourage notamment l'intégration des politiques étrangères, économiques et environnementales et une plus grande diversification des sources énergétiques (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1974a). L'intérêt du WRR pour la politique énergétique ne pose en aucun cas question au vu de sa position importante au sein du système d'aide à la décision néerlandais et du contexte politique international des années 1970 qui place la politique énergétique en haut de l'agenda politique. En ce sens, si la prospective n'est pas une activité du WRR à cette période, ce dernier met toutefois en place des études intégratives prévisionnelles considérant une pluralité de futurs sans pour autant que ces derniers soient de nature à intégrer la notion de rupture, élément essentiel distinguant prévision de prospective.

Au sein du CPB, l'énergie est loin d'être l'aspect central des tâches attribuées à ce dernier. En effet, comme nous l'avons mentionné, ce *planbureau* a pour mission première de fournir au gouvernement des éléments, des données, des chiffres, dans l'objectif d'informer la décision en matière de politique économique. Il compile ainsi les données économiques relatives aux différents secteurs de la société, allant de l'énergie à la santé en passant par la mobilité et l'emploi. Il a donc développé une grande expertise en modélisation économétrique. Néanmoins, l'intégration d'une modélisation énergétique à long-terme n'arrive qu'en 1977, dans le cadre de l'ATV. Ensuite, en 1981, le CPB crée un modèle non-automatisé traduisant les développements sectoriels en demande énergétique (de Man, 1987; Pruiksma, 2013). Néanmoins, le CPB et l'ECN entrent rapidement en concurrence sur les différents modèles si bien que l'ECN obtient à la fin des années 1980 un monopole en termes de modélisation énergétique.

> *In the 1980s, it was a kind of forced relationship, because they had their energy model. And we had our energy model. I have still documents about the comparison of the two models and so on. Because, of course, we were competing, and as I told you already, actually, we were much better at energy demand as their model, because our models were much more detailed and much more concrete and because we could show the results of all kind of policy measures, we had models. So, there was … sometimes, you know … We were glad we had their economic projections but we were competing on the energy side* (ECN-E-NL-2).

> *And so, we made our first national energy outlooks, first together with CPB, but in the end of the 1980s, the ministry confessed that our model was better for policy-making and savings, so at the end of the 1980s, the CPB disembarked, stopped with their modelling. And from that time on, we had a kind of monopoly position for developing energy scenarios. Of course, based on economic scenarios from the CPB* (ECN-E-NL-2).

Au vu des différents éléments ci-dessus, nous observons différentes collaborations entre les différentes entités mentionnées ci-dessus : le WRR s'appuie sur le CPB dans le cadre de ses explorations du futur, tandis que le CPB et l'ECN travaillent conjointement, parfois contraints, sur des aspects de modélisation. Il existe ainsi de la compétition entre les deux entités. Pour rappel, ces dernières sont financées par le même ministère : le ministère des Affaires économiques.

Un autre aspect relatif à la dimension structurelle de l'institutionnalisation est l'intégration des pratiques au cycle des politiques publiques. S'il n'est pas question de pratique prospective, l'intérêt marqué pour les exercices anticipatifs à long-terme entraine une forte intégration des travaux prévisionnels dans les politiques publiques en matière d'énergie. Ces dernières sont le plus souvent utilisées à titre préparatoire pour la formulation de certaines décisions. Les travaux ci-dessus en sont un exemple, notamment ceux liés au débat national sur l'énergie ou sur les décisions en matière d'infrastructures se profilant à la fin des années 1980. Par exemple, dans le cadre des *Nationale Énergie Verkenningen*, le ministère des Affaires économiques et le ministère de l'Environnement ont participé au comité d'accompagnement de l'étude. En raison de l'accident nucléaire de Tchernobyl, la publication de cette dernière a été retardée afin d'en actualiser les résultats, alors trop centrés sur l'énergie nucléaire (Dammers, 2000).

> *This, it should have been 1985, but the Chernobyl disaster happened. So, we almost finished and then, we got a call from the ministry of economic affairs "yah, you made an energy future with a lot of nuclear power plants, we are not sure about that. Stop all the work, we first got to think about how to handle this issue." And then, one year later, we started with a new perspective, outlook, and there were three scenarios in it. Not only nuclear, but also gas and coal scenarios* (ECN-E-NL-1).

Néanmoins, comme l'indique Dammers (2000), l'utilisation de ces scénarios est principalement de nature instrumentale. Les décideurs publics s'en saisissent de manière ponctuelle pour justifier certains des choix qu'ils souhaitent poser. Cette proximité du décideur se lit également dans les documents officiels, au regard de cet extrait de l'ITV.

> *Het succes van een toekomstverkenning hangt niet af van het uitkomen van een voorspelling, maar van de bruikbaarheid voor het nemen van beleidsbeslissingen. De beleidswaarde van toekomstonderzoek is vooral gelegen in het zichtbaar maken van onzekerheden en mogelijkheden. Dit betekent meer zicht op kansen die als wenselijkheden kunnen worden opgevat of juist als onwenselijkheden moeten worden voorkomen. Dergelijke inzichten kunnen ook een bijdrage leveren aan de vergroting van de robuustheid van beleid: een beleid dat zoveel mogelijk is opgewassen tegen uiteenlopende omstandigheden*[157] (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1988, p. 14).

Bien que les pratiques des différentes entités publiques ne puissent être considérées comme de la prospective, la présentation des différents aspects structurels et organisationnels indique qu'il existe un intérêt marqué pour l'étude du long-terme. Cet intérêt est également présent en matière d'éléments cognitifs, comme le montre la sous-section suivante.

*b) Les dimensions cognitives de l'institutionnalisation*

Cette période indique, sur le plan cognitif, que l'appréhension du long-terme est une activité disposant d'une légitimité croissante, qui entraine ces pratiques à être utilisées de manière croissante dans le cadre des processus décisionnels.

Ainsi, l'étude du futur à long-terme acquiert une légitimité au fil des évènements des années 1970 et 1980, notamment les crises pétrolières, et conduisent les pouvoirs publics à se saisir de ces questions qui sont prégnantes. Ce phénomène s'illustre également au travers de l'importance que prend, aux Pays-Bas, la publication *Limits to Growth* en 1972. La cristallisation des débats sur le long-terme à cette époque est par ailleurs renforcée par la création d'organisations qui en sont chargées. C'est évidemment le cas du WRR qui est une entité reconnue dans le système d'aide à la décision néerlandais, tant sur le plan de son positionnement au sein de ce dernier que sur celui de sa composition. En effet, le WRR dispose d'un statut légal différent de celui des *planbureaus* qui le rend plus proche du gouvernement. En outre, il est composé par des universitaires renommés dont les travaux font autorité. Cette légitimité croissante du long-terme est perçue également dans l'évolution des travaux du CPB, autre entité disposant d'une haute reconnaissance. Ces derniers commencent ainsi à produire des travaux anticipatifs durant la période étudiée. Ces différents éléments montrent ainsi que le long-terme tend à devenir un aspect essentiel de l'action publique aux Pays-Bas.

[157] Ce passage peut être traduit de la sorte :
Le succès d'une exploration du futur ne dépend pas du résultat d'une prévision mais de son utilité pour prise de décision politique. La valeur pour les politiques publiques de l'étude du futur réside avant tout dans la mise en avant des incertitudes et possibilités. Cela signifie une plus grande visibilité des possibilités souhaitables ou indésirables. Ces connaissances contribuent à la robustesse des politiques publiques : une politique qui est, autant que possible, mise en perspective par rapport à des circonstances variées.

Ce processus de légitimation de l'exploration du futur à long-terme est par ailleurs soutenu par une communauté de chercheurs, de fonctionnaires et de politiciens intéressés par ce dernier. Celle-ci ne peut être considérée comme une communauté épistémique au sens de Haas (1992), mais rassemble des acteurs du monde des politiques publiques énergétiques autour de pratiques anticipatives. Il existe également certains réseaux, notamment BEWETON, fondé par Polak, qui cherche à diffuser la pratique anticipative. La théorisation de ces travaux anticipatifs est cependant relativement faible, dans la mesure où ceux-ci sont réalisés par des praticiens, des fonctionnaires et des chercheurs qui construisent des modèles à long-terme et les ajustent au fur et à mesure.

En ce sens, l'intérêt pour les explorations du futur à long-terme semble s'être institutionnalisé au cours de cette période, tant sur le plan structurel que cognitif. La période suivante, entre 1990 et 2010, indique une institutionnalisation des pratiques de prospective, s'appuyant notamment sur le processus décrit ci-dessus.

### *C. L'institutionnalisation des explorations du futur à long-terme dans le domaine de la santé*

1) L'ampleur et le contenu des pratiques anticipatives

À l'instar du secteur de l'énergie, celui de la santé ne connait pas de travaux de prospective durant cette période. Néanmoins, à nouveau, dans ce cadre néerlandais, il existe des signes de l'institutionnalisation d'un intérêt pour le futur à long-terme qui s'illustre notamment par de nombreux travaux de prévision. C'est ce processus entre 1970 et 1990 qui facilite, dès 1990, l'institution de pratiques prospectives en matière de santé.

En ce sens, nous souhaitons montrer qu'il existe, entre 1970 et 1990, un intérêt marqué pour le futur à long-terme, qui transparait au travers des travaux de deux organisations publiques : le WRR et le STG (*Stuurgroep Toekomstscenario's Gezondheid* – Groupe de pilotage pour les scénarios futurs de la santé).

Tout d'abord, à l'instar du secteur de l'énergie, les différents travaux du WRR (ATV, BTV et ITV) s'intéressent au long-terme dans le domaine de la santé. Concernant l'analyse de ces trois activités, nous renvoyons le lecteur aux descriptions ci-dessus. La thématique de la santé est abordée dans chaque exercice, sans y être centrale.

Ensuite, le STG est institué en 1984 par le Secrétaire d'État à la santé, avec pour objectif d'introduire des méthodes anticipatives dans le processus de formulation des politiques publiques. Ce service placé au sein du ministère de la Santé est composé de différentes personnes d'expérience

dans le domaine de la santé, incluant d'anciens ministres ou d'anciens haut-fonctionnaires issus du secteur de la santé voire du WRR. Le STG conduit ainsi une multitude d'études scénaristiques où plusieurs futurs alternatifs de la santé publique sont mis en avant. Ces dernières concernent notamment des maladies particulières, les déterminants de la santé et différents aspects relatifs à la santé publique (Schreuder, 1995).

En termes de méthodologie, chaque exercice est mené par une commission choisie à cet effet, avec le soutien de certains instituts de recherche publics ou académiques. Il débute par des travaux de collecte de données, de modélisation et de simulation, la réalisation d'une enquête Delphi et la construction de scénarios. Ces scénarios sont ensuite mis en discussion avec une série des parties prenantes, comportant par exemple les fournisseurs de soin, les consommateurs et les assureurs. Ce débat s'organise entre autres au travers d'une conférence nationale de deux jours au cours de laquelle une cinquantaine de participants découvrent les scénarios et expriment leurs vues. Le produit final d'un tel exercice, un rapport, est remis au ministre de la Santé (Schreuder, 1995). Ces différents travaux conduisent notamment, en 1986, à la publication de la *Nota* 2000, un document politique présenté au Parlement dont l'objectif est de discuter des développements politiques sur la base de données de la population en matière de santé pour l'an 2000 (van Asselt, Faas, et al., 2010b).

Les publications du STG ne peuvent cependant pas être considérées comme de la prospective. Au contraire, les scénarios développés ne présentent pas différents futurs possibles mais sont des analyses de sensibilité d'une thématique particulière. Cela signifie qu'ils illustrent les résultats de la modélisation qui ont varié en fonction d'une ou plusieurs variables de départ, dont les aspects démographiques (van Asselt, Faas, et al., 2010b). Cette conception causale et déterministe du futur est par ailleurs confirmée par un ancien membre du STG :

> *And it is that kind of analysis* [l'analyse de sensibilité] *that I think is the most powerful one in the scenario studies, whereby you can do the what-if analysis and see that sometimes the differences are so great that the sensitivity analysis doesn't have any effect on the choices you make* (ACA-S-NL-3).

La sous-section suivante s'intéresse dès lors à la manière dont ces différentes pratiques anticipatives s'institutionnalisent dans le domaine de la santé.

2) Le degré d'institutionnalisation des pratiques anticipatives à long-terme

*a) Les dimensions structurelles de l'institutionnalisation*

Les dimensions structurelles comprennent à nouveau les aspects inter-organisationnels et intra-organisationnels ainsi que l'intégration des pratiques au sein du système politico-administratif.

Comme nous le mentionnions précédemment, il n'est pas question d'institutionnalisation de la prospective durant cette période, mais de celle d'études anticipatives, principalement prévisionnelles, au sein de l'action publique.

Le premier élément d'intérêt est la création d'entités publiques, à différents niveaux, s'intéressant aux matières de santé dans une approche à long-terme. C'est le cas du WRR et du STG. Pour rappel, le WRR est un conseil pluridisciplinaire composé de membres académiques qui a pour but de fournir une aide à la décision au gouvernement par ses études à long-terme sur des sujets complexes. Quant à lui, le STG est une structure du ministère de la santé, en charge d'apporter des méthodes pour étudier le long-terme et des connaissances y relatives. En ce sens, le STG occupe entre dix et vingt fonctionnaires experts dans des matières comme l'épidémiologie, l'économie, les statistiques ou la démographie et rompus aux pratiques de modélisation. Par sa position, le STG dispose ainsi de liens forts avec le ministre de la Santé, comparativement à des centres de recherche situés en dehors du ministère. Il collabore également avec le CPB sur certains aspects, sans pour autant qu'il n'y ait de compétition entre les deux organisations. En effet, les acteurs les considèrent plutôt comme complémentaires l'une par rapport à l'autre. De par sa position et du fait du contexte que nous avons explicité ci-dessus relativement aux productions du STG, les travaux de ce dernier sont intégrés à la réflexion dans le cadre de la Nota 2000 et des décisions stratégiques relatives au ministère de la Santé.

Au vu de ces éléments, il est aisé de remarquer que l'étude du futur à long-terme est structurellement moins présente dans le domaine de la santé qu'il ne l'était dans celui de l'énergie. C'est également la conclusion de l'ITV du WRR, qui considère les études du futur en phase d'institutionnalisation[158], au travers des travaux du STG.

*b) Dimensions cognitives*

Cette section traite rapidement des aspects cognitifs de l'institutionnalisation de l'intérêt pour l'exploration du futur à long-terme dans l'action publique.

Ces travaux obtiennent, au début des années 1980, une reconnaissance plus importante, notamment par la volonté ministérielle de construire une stratégie pour les politiques de santé à l'horizon de l'an 2000. Il s'agit d'un ensemble d'acteurs restreints, limité aux membres du STG et aux membres des commissions produisant les différentes études. Ces études sont ainsi soutenues et désirées par le pouvoir politique. Cela s'inscrit également dans une tendance internationale poussée par l'Organisation mondiale de la Santé, au sein de laquelle il est important d'étudier les problématiques de santé d'ici l'an 2000. En outre, la théorisation des méthodes anticipatives est

[158] Le rapport utilise la notion d'institutionnalisation pour ses aspects structurels et organisationnels.

limitée, à l'instar du secteur énergétique, du fait que ces travaux sont réalisés au sein de l'administration et à destination du monde politique. Une différence marquante réside cependant dans le fait que les différents travaux de modélisation sont partiellement liés à une recherche doctorale universitaire.

De manière générale, tant sur les plans structurels que cognitifs, le long-terme s'institutionnalise de manière croissante dans le domaine de la santé, bien que de manière moindre que dans le secteur énergétique.

## 4. La concrétisation d'une prospective institutionnalisée (1990-2010)

### *A. La prospective et ses multiples facettes*

Le début des années 1990 est marqué par l'échec des élections locales de 1990, qui s'illustrent par une faible participation et la montée de l'extrême droite. Ces évènements conduisent le niveau national à remettre en débat le contrôle démocratique et l'importance de la participation au sein des processus de l'action publique (Kickert, 2003).

Deux grandes tendances sont à souligner en termes de prospective : le développement de la prospective technologique et celui d'une prospective par scénarios.

1) La prospective technologique

Tout d'abord, à la suite des tendances internationales en matière de prospective technologique, plusieurs exercices sont mis en œuvre. Au sein du ministère des Affaires économiques, un programme de prospective technologique est en activité entre 1989 et 1994. Ses objectifs sont multiples et incluent le soutien de la politique stratégique technologique du ministère et la création de réseaux autour des technologies émergentes, incluant des universités, des instituts technologiques et des industries. Il est également question d'informer les petites et moyennes entreprises au sujet des technologies émergentes pour stimuler l'innovation. Ce programme est organisé en plusieurs phases : la sélection des technologies critiques, l'analyse approfondie des opportunités industrielles par rapport à certaines technologies et le suivi des résultats. Sept études sont menées, à notre connaissance. Elles concernent la mécatronique, les colles, les cartes à puce, les matériaux composites, le traitement du signal et les technologies de séparation et de production. Les résultats ne semblent cependant guère convaincants dans la mesure où les petites et moyennes entreprises, public-cible du programme, n'y ont vu qu'un intérêt limité. Néanmoins, l'évaluation du projet indique que certains éléments de priorisation ont été intégrés dans les décisions gouvernementales (Blind et al., 1999; van Dijk, van Esch, & Hilders, 1996).

Ensuite, en 1992, le ministère de l'Education et de la Science (*Ministerie van Onderwijs en Wetenschap*) établit l'OCV (*Overleg commissie verkenning* – comité de pilotage de la prospective technologique). Ce choix est issu d'un long processus d'évolution de la pratique de *verkenning* (exploration) utilisée depuis les années 1970 pour la politique scientifique et technologique. La prospective entre 1970 et 1990 est incluse dans les mandats des conseils sectoriels de recherche, comme celui pour l'agriculture, le développement, la santé ou l'aménagement du territoire[159]. Ces derniers mettent en place des exercices de prospective technologique, sans que cela soit explicite (Van der Meulen, 1996). À la fin des années 1980, le ministère de l'Education et de la Science commissionne une recherche sur la prospective technologique à Ben Martin et Martin Irvine, suite à leurs travaux au Royaume-Uni (Martin, 2010). Cela donne lieu à la publication de leur ouvrage « *Research Foresight: Priority-setting in Science* » (Martin & Irvine, 1989), mais également, plus tard, à la mise en place de l'OCV, mentionné ci-dessus.

Ce dernier a pour objectif de mieux utiliser les savoirs présents pour satisfaire la demande future en connaissances. L'approche, décentralisée, vise à coordonner des études de prospective dans le monde de la recherche et de proposer des options pour la politique scientifique sur la base de ces études. Considérant une possible tension entre ces deux objectifs, le comité décide de donner la priorité à l'activité de coordination tout en développant un cadre de travail pour conduire des exercices de prospective de manière appropriée. Ce comité comprend 13 membres, issus du monde universitaire ou de la recherche, à l'exception d'un membre venant du monde de l'industrie. Il est présidé par l'ancien vice-directeur du département de la politique scientifique au sein du ministère de l'Education et de la Science (Blind et al., 1999; Tijink, 1996; Van der Meulen, 1996).

Différents exercices sont initiés par le ministère de l'Education et de la Science, notamment dans le domaine de la chimie, du transport et infrastructure, de l'agriculture, de l'énergie, des nanotechnologies, de la recherche éducationnelle et de la santé. Le premier rapport publié en décembre 1992 définit la méthodologie pour les travaux à venir et présente certains résultats déjà obtenus. Cette méthodologie s'appuie sur deux principes centraux. Ceux-ci sont l'analyse de la valeur sociétale de recherche à utiliser pour prioriser cette dernière et l'importance du long-terme, qui conduit à adopter une méthodologie par scénarios[160]. Un second rapport du comité de pilotage est publié en 1994, tandis que le rapport final l'est en 1996. Contrairement au *Technology Foresight Programme* britannique, le processus est ici décentralisé et de nature ascendante (ou *bottom-up*). Les rôles d'initiation et de coordination d'activités de prospective technologique du comité de pilotage

[159] Il est à souligner qu'un conseil de la recherche énergétique a existé, bien qu'il n'ait pu trouver sa place et que ses activités aient cessé au début des années 1980 (Van der Meulen, 1996).

[160] Pour d'autres détails sur les aspects méthodologiques, voyez Van der Meulen (1996).

donnent lieu à la supervision ou à la participation de 17 panels et de 20 rapports de fond (Blind et al., 1999; Van der Meulen, 1996; Van der Meulen & Rip, 1998)[161].

Ce comité de pilotage produit, sur la base des différents exercices, une liste de secteurs stratégiques de recherche, considérés comme vitaux face à différents défis, dont la société de l'information et de la communication, l'économie durable, l'internationalisation et la qualité de vie. Ces priorités sont ensuite mises en œuvre dans le budget pour la science. Néanmoins, dès 1997, les responsabilités de l'OCV sont attribuées au Conseil pour la science et la technologie (AWT - *Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid*) (van de Linde, 2010; Van der Meulen, 1996; Van der Meulen & Rip, 1998).

2) L'approche par scénarios

Ensuite, la réforme du système d'aide à la décision en 1996 entraine une réforme des *planbureaus* et donne au RIVM des fonctions similaires à ces derniers. Cela fait suite au souhait de l'organisation d'obtenir un statut similaire au CPB dès 1988 et la publication de *Zorgen voor Morgen*. Cela est notamment lié à la volonté conjointe du département de l'environnement et du RIVM de contrebalancer la prédominance des critères économiques issus de travaux économétriques du CPB. À l'instar de la création du SCP, l'octroi de cette fonction de *planbureau* au RIVM entre intégralement dans cette stratégie de certains acteurs de mettre en place des contre-pouvoirs face au CPB. Cette stratégie mène en 2003 à l'établissement du *Milieu- en Natuurplanbureau* (MNP – Institut de recherche pour l'environnement et la nature), en charge de cette fonction de *planbureau* au sein du RIVM. En 2006, le MNP devient une entité autonome dépendant du ministère VROM (*Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu* – Ministère du Logement, de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement)[162] (de Vries, 2008; Halffman, 2009). Contrairement au CPB, il est composé de manière plus interdisciplinaire et est plus réflexif sur les enjeux de savoirs et sur la notion d'incertitude. Cela conduit ses travaux à parfois questionner les intentions politiques et lui confère une position plus distante que le CPB vis-à-vis des décideurs politiques et des départements ministériels (de Vries, 2008). Parallèlement, en 2002, une deuxième réforme des *planbureaus* conduit à la création du *Ruimtelijk Planbureau* (RPB – Institut de recherche spatiale) au départ d'un service administratif situé au sein d'un ministère. L'objectif est de lui garantir une plus grande indépendance, à l'instar de ce qui est fait pour le CPB, mais son rôle est plutôt lié à la formulation des politiques publiques et à la créativité qu'aux prévisions et autres calculs anticipatifs. Le MNP et le RPB fusionnent finalement en 2008 pour former le *Planbureau*

[161] Certains de ces rapports, déjà en cours de réalisation, sont simplement intégrés sous la coupole OCV, articulant et systématisant leur approche par rapport au format défini.

[162] Précédemment, au sein du RIVM, le MNP dépendait du ministère VWS (*Volksgezondheid, Welzijn en Sport* – Ministère de la santé publique, du bien-être et du sport).

*voor het leefomgeving* (PBL – Institut de recherche pour l'environnement) (Halffman, 2009; van de Linde, 2010).

Sur le plan substantiel, la production d'études explorant le futur à long-terme, notamment de prospective, des *planbureaus* est relativement importante dès le début des années 1990. C'est ainsi que différents cycles peuvent être identifiés en termes de scénarisation prospective. Le premier débute en 1992 quand le CPB publie ses propres scénarios à long-terme. Deux rapports, *Scanning the future* et *Nederland in Drievoud* (les Pays-Bas en trois exemplaires) s'intéressent respectivement aux évolutions de l'économie mondiale et nationale. Ils se basent sur une analyse de tendances et sur certaines théories économiques, mais ne font qu'un faible usage d'outils de modélisation, contrastant des habitudes du CPB. *Scanning the future* construit quatre scénarios illustrant quatre futurs possibles, sur la base d'une analyse des forces motrices du développement économique[163], d'une comparaison des principaux acteurs économiques mondiaux[164] et de l'identification des tendances et défis à long-terme[165]. Pour sa part, *Nederland in Drievoud* adapte trois des quatre scénarios au contexte néerlandais[166] (Centraal Planbureau, 1992a, 1992b). Ces scénarios sont le point de départ d'une série d'autres travaux et sont utilisés par différentes organisations au sein et en dehors du gouvernement (Mayer, 2007)[167]. Il est à souligner que ce choix pour des scénarios aux directions différentes est influencé par les conceptions de Shell[168]. Il s'agit également de dépasser la vision instrumentale des décideurs publics. En effet, ces derniers sont souvent tentés de choisir le scénario médian, quand plusieurs scénarios, construits sur l'unique critère de la croissance (faible, moyenne ou forte), sont proposés (Dammers, 2000).

[163] Ces forces motrices sont identifiées au travers de la combinaison de trois perspectives théoriques économiques : l'équilibre, la coordination et le libre-marché. Elles incluent notamment les ressources naturelles, le taux d'épargne, le mécanisme de prix, les incitants économiques, les infrastructures ou encore l'éducation. Ces différentes perspectives économiques illustrent les évolutions de la théorie économique dans les années 1980.

[164] La comparaison comprend les Etats-Unis, le Japon, l'Europe de l'Ouest, les économies asiatiques dynamiques (Taiwan, Corée du Sud, Singapour, Hong Kong, Thaïlande, Malaisie, Indonésie et Philippines) et les autres pays moins développés, pour reprendre les termes du rapport. Ces derniers incluent l'Asie du Sud, la Chine, l'Amérique latine, l'Afrique subsaharienne, le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord.

[165] Les défis identifiés sont notamment la démographie, les ressources naturelles, l'environnement, l'alimentation mondiale, les technologies, l'internationalisation, la structure des marchés, ainsi que l'évolution des tendances socio-politiques et celles de la coopération internationale.

[166] Le scénario écarté, *Global Crisis*, l'est en raison de sa grande proximité avec le scénario *Global Shift* en ce qui concerne l'évolution des pays d'Europe de l'Ouest, dont font partie les Pays-Bas.

[167] C'est le cas du projet Nostradamus lancé en 1992 par le *Rijkswaterstaat* (Ministère des infrastructures et de l'environnement) qui s'inspire des aspects internationaux des quatre scénarios proposés par le CPB dans *Scanning the Future* pour en développer de nouveaux. Ces derniers ont pour objectif d'aider les équipes du ministère à penser le futur de manière multiple (Rijkswaterstaat, 1992).

[168] En effet, Shell semble avoir eu une influence conceptuelle importante sur les techniques scénaristiques aux Pays-Bas, notamment au travers de l'approche matricielle et de ses deux axes (*cf. infra*)

Un autre cycle débute en 1997 avec la publication par le CPB de *Economie en Fysieke omgeving*. Cette étude construit trois scénarios spécifiques à l'horizon 2020 et cherche à identifier les moyens et les instruments pour bâtir une économie durable et leurs avantages et inconvénients. Il est à souligner que ces scénarios sont largement inspirés de ceux retenus dans *Nederland in Drievoud* publiés en 1992 et qu'ils s'écartent quelque peu de l'idée initiale de produire des images de futurs possibles pour produire des futurs « crédibles »[169]. Ces trois scénarios proposent ainsi une quantification de certains secteurs comme l'environnement, la mobilité, l'agriculture ou l'énergie (Centraal Planbureau, 1996, 1998). Ces scénarios sont utilisés dans de multiples travaux, dont le *Nationale Energie Verkenningen* publié en 1998 (*cf. infra*) et d'autres travaux du RIVM sur l'environnement ou la nature (Dammers, 2000; van den Bogaard, 2002). Par ailleurs, une commission d'évaluation nationale, la Commission Bakker, publie en 2001 un rapport demandant entre autres au CPB d'approfondir son travail de scénarios afin de réduire les marges d'incertitudes des conséquences économiques proposées (de Vries, 2008).

Similairement aux travaux précédents, un troisième cycle de scénarios est initié par le CPB qui publie *Four Futures of Europe*. Cette étude présente quatre scénarios pour l'avenir de l'Europe sur la base de deux incertitudes majeures : la coopération internationale et le rôle de l'État dans la société et dans le cycle des politiques publiques. Ce changement méthodologique semble être inspiré partiellement des travaux scénaristiques du GIEC utilisant une approche matricielle pour construire des scénarios relatifs aux émissions de gaz à effet de serre (Intergovernmental Panel on Climate Change, 2000). Ceux-ci sont en effet cités au sein de l'étude du CPB. Dans un contexte d'élargissement de l'Union européenne, l'objectif de ces scénarios est qu'ils soient utilisés, comme précédemment, dans des études plus subséquentes. Le rapport souhaite également contribuer au débat sur le futur de l'Union européenne en offrant une vision intégrée de problèmes souvent connus séparément par les décideurs. Comparativement aux précédents scénarios du CPB, ces quatre scénarios offrent une valeur ajoutée sur trois aspects, selon le rapport. Tout d'abord, ils tiennent compte de l'évolution du contexte européen. Cela inclut la réalisation de l'union économique et monétaire et les discussions relatives à l'élargissement et au futur de l'Union européenne. Ensuite, la volonté affichée est de dépasser la construction de récits qualitatifs traduisant ces derniers en une multitude de variables, permettant une quantification des possibles développements *via* un modèle informatique. Ce travail est justifié par une emphase sur la cohérence des scénarios et par l'apport de la quantification vis-à-vis de l'importance relative de certains développements. Finalement, le troisième aspect porteur de valeur ajoutée de ces quatre scénarios est le fait qu'ils se concentrent sur deux thématiques particulières. Celles-ci sont la subsidiarité au niveau européen et les réponses des gouvernements européens face aux pressions croissantes sur le secteur public (de Mooij & Tang, 2003).

[169] Le terme néerlandais utilisé dans le rapport est *geloofwaardig*.

À nouveau, de nombreux travaux sont publiés sur la base de ces scénarios. C'est notamment le cas de différents rapports sur l'économie nationale néerlandaise, *Vier vergezichten op Nederland* (Huizinga & Smid, 2004) et sur l'énergie au niveau européen, *Four Futures of Energy Markets and Climate Change* (Bollen, Manders, & Mulder, 2004). Par ailleurs, le rapport majeur de cette série est probablement celui issu de la collaboration entre le CPB, le MNP et le RPB, qui publient en 2006 *Welvaart en Leefomgeving* (WLO – Bien-être et Environnement). Ce dernier développe les scénarios de *Four Futures of Europe* dans différents secteurs de la société néerlandaise, incluant le logement, l'emploi, la mobilité, l'aménagement du territoire ou encore l'énergie. Il analyse l'avenir à 2040 des Pays-Bas au regard des quatre scénarios contrastés. Ce rapport a pour objectif d'identifier les possibles obstacles auxquels devront faire face les décideurs (de Vries, 2008; Janssen, Okker, & Schuur, 2006; van 't Klooster & van Asselt, 2011). Ces différents travaux basés sur les scénarios de *Four Futures of Europe* symbolisent la tendance néerlandaise à construire des scénarios sur la base d'une matrice à deux axes, ci-après appelée technique des deux axes. Ce dispositif d'élaboration scénaristique repose ainsi sur le croisement de deux axes représentant deux incertitudes majeures. Cela permet d'identifier quatre scénarios contrastés. Dans le cadre de *Four Futures of Europe*, les deux incertitudes sont le degré de coopération internationale (repli national ou large coopération) et l'équilibre entre les forces du marché et le secteur public. Cela permet ainsi de construire quatre scénarios où les deux incertitudes sont croisées (coopération internationale & importance du secteur privé, coopération internationale & importance du secteur public, coopération internationale & importance du secteur privé et coopération internationale & importance du secteur public).

Par souci de concision, nous ne souhaitons cependant pas fournir au lecteur une description exhaustive des travaux prospectifs néerlandais. Notons toutefois pour mémoire les travaux d'*Horizon scanning* publiés en 2007 par le STT dans le cadre d'un projet international dans le cadre du réseau Eranet au sein duquel le Royaume-Uni participe également. L'objectif est d'identifier les menaces et opportunités futures aux Pays-Bas et leurs possibles impacts (Habegger, 2010; van Rij, 2010).

### *B. L'institutionnalisation de la prospective dans le domaine de l'énergie*

1) L'ampleur et le contenu de la prospective

Comme mentionné ci-dessus, deux types de pratiques coexistent sans réelle intersection : la prospective technologique et les travaux scénaristiques. Nous abordons ces pratiques de manière consécutive. Aussi, il est aisé de remarquer que les pratiques prospectives identifiées s'inscrivent dans la tendance d'une continuation de l'intérêt pour le futur et de l'intégration progressive d'une conception plurale de ce dernier. Cette distinction indique ainsi une évolution de la prévision vers la prospective.

*a) Les travaux de prospective technologique*

Dans le cadre des travaux de l'OCV, un des exercices s'intéresse au domaine de l'énergie. Il est mené par la *Verkenningscommissie Energie-onderzoek* (VCE – Commission d'exploration de la recherche énergétique), mis sur pied en 1994. Le mandat de cette commission inclut, parmi d'autres, une analyse des recherches en énergie publiquement financées aux Pays-Bas et de leurs relations avec la recherche privée, l'identification des développements importants dans le domaine, la mise sur pied de scénarios, ainsi que la formulation d'options et d'actions dans le cadre de la politique scientifique. Similairement au Royaume-Uni, un exercice de la sorte est partiellement lié aux restrictions budgétaires en matière de politique scientifique.

Sur le plan méthodologique, la VCE s'est réunie pour produire son propre rapport, en s'intéressant à des thématiques comme la durabilité, l'offre et la demande énergétique, le système énergétique, le financement du système de recherche et la position internationale de la recherche néerlandaise. Plusieurs scénarios ont également été comparés afin d'apporter différentes images du futur et des possibles technologies-clés qu'il peut nécessiter, qu'il s'agisse de réduction de la consommation ou de nouvelles formes de production. Cette étude vise ainsi à produire une vision pour l'avenir de la recherche en matière énergétique aux Pays-Bas à l'horizon 2020. En termes d'acteur, le VCE est présidé par le président du KIVI, l'Institut royal des ingénieurs, qui est également membre de la société royale néerlandaise de pétrole. Les autres membres sont quant à eux issus du monde universitaire, de l'ECN, du ministère des Affaires intérieures du niveau provincial et du monde de l'entreprise. Des collaborations dans la construction du rapport ont également été mises en place avec l'ECN et avec l'Université d'Utrecht. Le rapport final du projet présente la vision du VCE pour la recherche énergétique, tout en offrant des recommandations pour la politique scientifique (Overlegcommissie Verkenningen, 1996).

*b) Les travaux inspirés des scénarios économiques du CPB*

Comme mentionné ci-dessus, durant la période étudiée, le CPB a produit trois ensembles successifs de scénarios-cadres devant être utilisés par d'autres entités pour développer les leurs. Il s'agit de *Scanning the Future* et *Nederland in Drievoud* (1992), de *Economie en Fysieke Omgeving* (1998) et de *Four Futures of Europe* (2003). Ces différents travaux ont ainsi été déclinés, par le CPB ou d'autres organisations, dans le domaine de l'énergie. Néanmoins, il est nécessaire de souligner que ces trois travaux scénaristiques de nature principalement économique s'intéressent eux-mêmes aux aspects énergétiques de l'action publique néerlandaise. Ainsi, dans *Nederland in Drievoud*, ceux-ci sont quantifiés pour chacun des scénarios *via* des modèles, afin d'offrir des informations entres autres sur les futurs du prix de l'énergie et de la consommation de cette dernière, à l'horizon 2015 (Centraal Planbureau, 1992a). De même, les aspects énergétiques sont approfondis dans *Economie en Fysieke*

*Omgeving*, ainsi que dans *Four Futures of Europe*, même si ce dernier n'est pas uniquement centré sur les Pays-Bas, mais aussi sur le niveau européen (Centraal Planbureau, 1998; de Mooij & Tang, 2003). Notons dès lors que la déclinaison nationale de ce dernier exercice consacre un chapitre à l'énergie.

Les déclinaisons de ces différentes études par d'autres entités sont multiples. Tout d'abord, le *Nationale Energie Verkenningen* 1990-2015 est une étude de l'ECN, publiée en 1992, explorant le futur de l'énergie néerlandaise au travers de trois des quatre scénarios proposés par le CPB dans *Scanning the Future*. Ce travail s'inscrit dans la continuité des travaux de l'ECN dans la mesure où une étude similaire a été publiée en 1987 (*cf. supra*). Néanmoins, une légère évolution est à souligner. Plutôt que de s'intéresser aux possibles conséquences de choix politiques à long-terme comme cela était le cas en 1987, cette étude vise à explorer plus généralement la combinaison des aspects économiques, énergétiques et environnementaux du futur, aux Pays-Bas. Cela s'explique par les différentes parties coopérant pour cette étude à laquelle ne participent pas, contrairement à la précédente, les fonctionnaires des ministères des Affaires économiques et VROM (environnement). C'est l'ECN qui coordonne cette étude et travaille avec le CPB, le RIVM et plusieurs services de l'administration. Ainsi, il s'agit – à nouveau – d'un travail d'experts. Cette étude, commissionnée par le ministère des Affaires économiques, combine modélisation et approche par scénarios, ajoutant également des variantes à deux des trois scénarios retenus. Le produit final est dès lors un rapport de l'étude (Boonekamp, van Hilten, Kroon, & Rouw, 1992).

Un nouveau *Nationale Energie Verkenningen* est produit par l'ECN en 1998 et s'intéresse à la période 1995-2020. Similairement aux précédents, les nouveaux scénarios, développés par le CPB dans *Economie en Fysieke Omgeving*, sont approfondis pour explorer les horizons énergétiques néerlandais. Ils s'inscrivent également dans la publication quinquennale par l'ECN d'un rapport à long-terme dans le domaine énergétique néerlandais. À nouveau, des projections sont réalisées grâce à des modèles de calcul au sein d'une équipe d'experts de l'ECN. Si des collaborations existent avec d'autres entités, comme le CPB, la coordination de ce projet appartient uniquement à l'ECN. Il est destiné au ministère des Affaires économiques qui en est le commanditaire. Ce projet mène à la publication d'un rapport décrivant les conséquences des différents scénarios pour plusieurs aspects énergétiques comme l'offre énergétique, la réduction du CO2 ou l'énergie renouvelable (Kroon, 1998).

Suivant la publication de *Four Futures of Europe*, plusieurs projets sont menés dont *Welvaart en Leefomgeving* (WLO) que nous avons sommairement abordé ci-dessus. Au sein de WLO, un chapitre est consacré à l'énergie. Ce dernier adapte la consommation d'énergie aux Pays-Bas à l'horizon 2040 aux quatre scénarios de *Four Futures of Europe*, tout en liant l'approvisionnement énergétique et la demande dans les différents secteurs. En termes méthodologiques, les scénarios sont adaptés et un travail de modélisation permet de quantifier les différentes variations de la

consommation énergétique. Le chapitre sur l'énergie est ainsi construit au travers de la collaboration de différentes entités : le CPB, le MNP, le RPB et l'ECN, ce dernier étant en charge des travaux de modélisation (Farla et al., 2006; Janssen et al., 2006).

*c) Les autres travaux*

Les différents travaux présentés au sein de cette sous-section ne sont pas réalisés en lien avec les différents cycles liés aux publications de scénarios par le CPB, mais concernent différents exercices de prospective réalisés dans le domaine énergétique. La majeure partie d'entre eux est réalisée par l'ECN, seul ou en collaboration avec d'autres entités.

Tout d'abord, dans le cadre du projet COOL (*Climate OptiOns for the Long term*), un exercice inter-organisationnel est mené par l'Université d'Utrecht, l'ECN, le RIVM, et ECOFYS, un bureau de consultance dans les matières énergétiques et environnementales. Cet exercice vise à produire deux visions contrastées du futur des Pays-Bas à l'horizon 2050 afin de stimuler le débat sur le futur de l'approvisionnement en énergie et en matières premières. Pour ce faire, les deux visions sont tout d'abord explicitées au regard d'éléments comme le contexte international, la démographie, le comportement, la taille et la structure de l'économie, et les aspects énergétiques. Suite à la description des caractéristiques principales de chaque vision, certains éléments relatifs au futur système énergétique sont développés et partiellement quantifiés et deux récits de vie sont construits sur cette base. Nous ne disposons malheureusement pas d'information relativement à la coordination du projet, si ce n'est qu'il est publié par le RIVM. Par ailleurs, il s'agit d'un exercice d'experts qui constitue une préparation à la phase participative du dialogue global sur les options climatiques futures, la phase participative devant se baser sur ces deux visions n'étant pas développée. En termes de produits anticipatifs, le rapport et ses deux visions sont les deux éléments à souligner (Faaij et al., 1999).

L'ECN produit également des visions du futur sans réellement référer aux scénarios du CPB. C'est le cas dans l'étude *Energietechnologie in het spanningsveld tussen klimaatbeleid en liberalisering* (les technologies énergétiques dans l'interaction entre politique climatique et libéralisation). Cette dernière a pour objectif d'étudier à l'horizon 2050 l'influence qu'ont sur les technologies énergétiques, la politique climatique et la libéralisation des marchés de l'énergie aux Pays-Bas. Elle prend place dans le cadre d'un programme de recherche intitulé ENGINE (*Energy generation in the natural environment*) lancé par l'ECN en 1989 et financé par le ministère des Affaires économiques (van der Hoeven, 2001). Pour ce faire, elle s'appuie sur un inventaire de ces technologies et sur le développement de trois visions assez générales à l'horizon 2050 pour l'approvisionnement énergétique, au sein desquelles les aspects économiques, sociaux et environnementaux sont mis en avant au travers de modélisation et d'entretiens avec des acteurs-clés. Cette étude, menée par l'ECN, n'est cependant guère participative, dans le sens où les 14 entretiens sont en majeure partie

limités aux aspects économiques. Néanmoins, elle implique des contacts et la mise en réseau de l'ECN et de nombreux autres acteurs du secteur de l'énergie. Le résultat de l'étude inclut des recommandations, placées au sein du rapport final (van Hilten et al., 2000).

Un autre projet de l'ECN conduit le centre de recherche à travailler sur des scénarios énergétiques à l'horizon 2050. Ce dernier est mené dans le cadre du projet *European Energy Transition Scenarios* et financé par le ministère des Affaires économiques, à l'occasion des 50 ans de l'organisation. Cet anniversaire invite dès lors des membres seniors de l'ECN à réfléchir aux innovations énergétiques à venir au travers de scénarios de transition pour les régimes énergétiques européens. Plusieurs objectifs sont ainsi mis en avant. D'une part, il est question de penser le futur de l'environnement dans lequel l'ECN va agir d'ici 50 ans. D'autre part, il permet de servir de travail de fond pour les prochaines recherches de l'ECN, notamment en lien avec le futur de l'énergie aux Pays-Bas. Cet intérêt pour l'évolution de l'environnement international est également mis en lumière par des avis du conseil général de l'énergie et de celui de l'environnement. Aussi, le projet conçoit les Pays-Bas comme une niche d'innovation au sein de l'Europe, permettant une transition vers un nouvel environnement au sein duquel les problèmes environnementaux connus seraient résolus. Ceux-ci incluent par exemple le changement climatique, l'extinction des ressources naturelles et le déclin de la biodiversité. Sur le plan méthodologique, ces scénarios s'écartent des méthodologies habituellement mises en œuvre aux Pays-Bas. En effet, plutôt que d'utiliser le processus classique autour de deux axes afin de créer quatre scénarios contrastés, il est ici question d'identifier deux points de bifurcation majeure, afin d'introduire une plus grande discontinuité dans ces scénarios. Cela s'inspire des phénomènes de dépendance au sentier présent dans l'institutionnalisme historique et s'écarte des fondements de la méthodologie par axes. Cette dernière est en effet souvent établie sur la base de théories économiques néo-classiques considérant le changement comme graduel et fluide. Dans ce cas précis, au contraire, l'idée est d'identifier des points de rupture, de bifurcations scénaristiques, afin de décrire des systèmes d'innovation contrastés. En outre, les scénarios ne sont plus ici guidés par le taux de croissance qui influence subséquemment les technologies. Les relations entre économie et technologie sont ici considérées comme co-évolutives. En ce sens, les deux bifurcations à moyen-terme sont l'atteinte ou non du pic de pétrole et l'échec ou le succès des politiques climatiques. Quatre scénarios très différents de ceux du CPB sont ainsi construits et concernent avant tout le niveau européen. Néanmoins, ils sont adaptés dans des récits spécifiquement adaptés aux Pays-Bas. Sur le plan organisationnel, le projet est mené en interne à l'ECN et dispose de deux comités de pilotage, un interne et un externe, au sein du ministère des Affaires économiques. Le produit de ce rapport est ainsi multiple : il inclut des scénarios européens, leur déclinaison néerlandaise (comprenant des visualisations graphiques), mais il apporte également une nouvelle méthode pour penser la construction de scénarios aux Pays-Bas (Bruggink, 2005a, 2005b).

Un exercice de prospective normative, incluant la définition d'une vision durable de la consommation énergétique européenne à l'horizon 2050, est également conduit par l'ECN, en collaboration avec le NRG (*Nuclear Research and Consultancy Group*), les deux organisations étant financièrement liées. L'objectif de cette étude est à la fois de construire ladite vision et de produire des recommandations sur les moyens d'orienter l'action publique afin de s'approcher de cette vision. Sur le plan méthodologique, la vision est décrite de manière qualitative, bien que certains aspects soient quantifiés, de manière indicative. En outre, les auteurs mettent une emphase sur le développement de nouvelles technologies. Cette étude a également été révisée par des membres de l'agence internationale de l'énergie et par le *Joint Research Centre* de la Commission européenne. Les deux entités visent ainsi à alimenter le débat sur la question d'une Europe énergétiquement durable, tant au niveau national qu'au niveau européen (Uyterlinde, Ybema, & van den Brink, 2007a, 2007b).

L'ECN n'est cependant pas le seul acteur à travailler sur des scénarios et des visions de l'approvisionnement énergétique néerlandais durant cette période. En effet, le ministère des Affaires économiques lance en 2000 le projet *Lange Termijn Visie Energievoorzienning* (LTVE – Vision à long-terme de l'approvisionnement énergétique). L'objectif est de stimuler les réflexions et les discussions sur cet objet aux Pays-Bas à l'horizon 2050. Cet intérêt du ministère pour le futur de l'approvisionnement énergétique est centré principalement sur trois domaines : les décisions d'investissement, la durabilité et la recherche & développement. Aussi, sur la base du modèle des deux axes[170], quatre scénarios sont construits afin d'étudier les différentes possibilités pour l'approvisionnement énergétique. Ces différentes possibilités sont ensuite analysées sur la base de trois critères de qualité répondant à des objectifs politiques : la sécurité d'approvisionnement, l'efficience économique et la durabilité. Ces différents éléments ont ensuite été proposés à débat par le ministère aux différentes parties prenantes, avant que le rapport final ne soit présenté lors d'un congrès à Amsterdam en septembre 2000. Ce projet mené par le ministère des Affaires économiques a permis la participation des acteurs du secteur énergétique mais a également impliqué le CPB et le Fraunhofer Institut, organisation allemande de prospective, en leur qualité d'experts méthodologiques. Les résultats de ce projet sont donc le rapport final, incluant les scénarios, ainsi que les travaux de publicisation faisant suite à la publication de ce dernier (Ministerie van Economische Zaken, 2000).

Également inspiré par les travaux de l'ECN sur les technologies énergétiques et se basant sur les scénarios du projet LTVE décrit ci-dessus, le KEMA[171] produit en 2002 une feuille de route dans son *Eletricity Technology Roadmap* à l'horizon 2025. Cet exercice a pour objectif de fournir

[170] Dans le cadre de ce projet, ces deux axes représentent, d'une part, la temporalité et la localisation des bénéfices liés aux choix politiques posés (ici et maintenant ou demain dans le domaine) et, d'autre part, le niveau auquel ces décisions se prennent (mondial ou local).

[171] L'acronyme KEMA signifie *Keuring van Elektrotechnische Materialen te Arnhem*, pouvant être traduit par Inspection du matériel électrotechniques à Arnhem. Il s'agit d'une organisation de consultance.

plusieurs chemins pour arriver à un objectif relativement vague et ainsi stimuler les innovations technologiques, au regard des attentes et des connaissances des participants à ce dernier. Bien que nous n'ayons que peu d'informations sur le processus au vu du rapport final dont nous disposons, nous pouvons toutefois préciser que ce dernier est très participatif. Il inclut ainsi plus de cent participants issus du monde académique, de l'industrie (en provenance tant des Pays-Bas que de l'étranger) et de la consultance. Un membre du ministère des Affaires économiques ainsi qu'un membre du STT sont également présents. De nombreuses discussions ont dès lors été conduites, notamment sur la base des scénarios du projet LTVE, pour produire ce rapport final, qui présente une feuille de route incluant différentes technologies d'avenir. En ce sens, cette étude, soutenue par le gouvernement, peut être considérée comme une continuation du projet LTVE (KEMA, 2002).

Le STT produit lui aussi, durant la période étudiée, une étude prospective. Néanmoins, sa nature est très différente des autres travaux que nous avons décrits jusqu'à présent. En effet, l'objectif central du projet n'est pas de proposer des scénarios globaux pour le système énergétique, mais de s'intéresser au futur des technologies en matière d'électricité, à l'horizon 2020. Ce projet s'inscrit dans la suite d'un projet similaire conduit par le STT en 1992. Sur le plan méthodologique, il s'agit d'un projet plus participatif que les autres travaux décrits ci-dessus. Il s'appuie en outre sur des études de la littérature existante ainsi que sur des échanges entre experts pour penser le futur de la chaine électrique. Toutefois, certains scénarios sont utilisés pour orienter la réflexion, notamment ceux produits par le CPB en 1998 dans le cadre de *Economie en Fysieke Omgeving*. En termes d'organisation, cette étude est beaucoup plus participative que les autres. Elle est coordonnée par un groupe de pilotage rassemblant entre autres des membres de l'ECN, des universités de Maastricht, Utrecht et Delft, des organisations privées liées au domaine et un fonctionnaire du ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Recherche. Ce groupe de pilotage est soutenu par quatre groupes de travail[172] et de nombreux auteurs externes. Tous les participants sont issus du monde universitaire ou de l'entreprise. Ce projet donne lieu à un ouvrage, publié par le STT, qui contient les contributions collationnées et mises en cohérence des différents participants (Meij, 1999).

L'AER (*Algemene Energieraad* – Conseil général de l'énergie) réalise également des travaux de prospective, sans pour autant utiliser le terme *toekomstverkenning*. Un de ses rapports, *Behoedzaam stroomopwaarts. Beleidsopties voor de Nederlandse elektriciteitsmarkt in Europees perspectief*, concerne notamment les options futures des Pays-Bas relativement au marché de l'électricité dans une perspective européenne. Ce dernier fait suite à une demande du gouvernement néerlandais dans une période où les questions de libéralisation sont prégnantes. Le but du rapport est d'offrir une

[172] Ces derniers s'intéressent au futur de l'approvisionnement énergétique en zone densément peuplée, au futur de l'approvisionnement énergétique dans une perspective nationale et mondiale, à l'électrification des applications mobiles et aux technologies de pointe pour les économies d'énergie et pour sa production durable et renouvelable.

vision relativement au développement de la concurrence au sein du marché de l'énergie. Cette vision s'intéresse notamment aux risques pour les Pays-Bas dans la transition vers un marché unique européen et au rôle de la Commission européenne dans la promotion d'un marché efficace. En ce sens, après une analyse du marché de l'électricité aux Pays-Bas et dans d'autres Etats-Membres, trois scénarios sont construits sur deux axes, représentant le degré effectif de concurrence et la taille du marché. Ceux-ci sont ensuite utilisés, notamment au travers de discussions avec des experts, pour développer des options politiques et évaluer leur robustesse. Ce projet est mené en interne par les membres de l'AER, bien que ces derniers aient consulté de nombreuses personnes. Celles-ci sont entre autres issues du ministère des Affaires économiques, du CPB, de l'ECN, des fournisseurs électriques et de certaines universités. En somme, ce rapport produit, au travers du même et unique rapport, à la fois des scénarios, une position normative pour les Pays-Bas vis-à-vis du niveau européen et des recommandations (Algemene Energieraad, 2004).

Finalement, d'autres scénarios relatifs au réseau électrique néerlandais sont construits par le régulateur dudit réseau, TenneT dans le courant des années 2000. Ces derniers ont pour objectif d'offrir une vision claire et cohérente des possibles développements à l'horizon 2030 dans l'idée d'anticiper les investissements futurs dans les infrastructures du réseau électrique. C'est ainsi que quatre scénarios sont construits par la méthode des deux axes, où ces derniers représentent le degré de production d'énergie renouvelable et le degré d'effectivité du libre marché. Sur la base de ces scénarios, plusieurs configurations de transports sont calculées et leur robustesse est testée. L'équipe en charge du projet chez TenneT a été en contact fréquent avec l'ECN, ainsi qu'avec d'autres entités du domaine du transport énergétique, notamment au niveau européen. Le résultat final produit par cette étude réside dans un ensemble de cartes du réseau électrique néerlandais illustrant les futurs possibles de ce dernier (TenneT, 2010). Ces travaux prolongent par ailleurs une étude de l'ECN commanditée par TenneT. Cette dernière vise à quantifier l'influence des technologies sur le futur du réseau électrique au départ des quatre scénarios précédemment produits (Scheepers, Seebregts, Hanschke, & Nieuwenhout, 2007).

Cet aperçu des travaux de prospective énergétique conçus entre 1990 et 2010 permet de constater plusieurs éléments. D'abord, la pratique prospective s'est fortement développée, comparativement à la période précédente, réalisant une transition de pratiques prévisionnelles vers des pratiques prospectives, intégrant la notion de futurs possibles. Ensuite, il est aisé de remarquer une utilisation quasi unanime des scénarios, souvent construits par la méthode des deux axes. Cet outil de construction scénaristique est utilisé de manière largement majoritaire par les prospectivistes néerlandais.

## 2) L'institutionnalisation de la prospective

### *a) Les dimensions structurelles de l'institutionnalisation*

Comme nous pouvons le voir au travers des différentes pratiques identifiées, la période étudiée diffère fortement de la précédente. En effet, la pratique anticipative à long-terme, au sens large, évolue : elle ne se limite plus uniquement à des prévisions et des analyses de sensibilité, mais inclut également des pratiques prospectives. Cette pratique s'inscrit dans différentes entités, qu'elles soient publiques, parapubliques ou privées au service du secteur public. À l'instar des sections similaires, celle-ci s'intéresse aux différentes dimensions structurelles de l'institutionnalisation de la prospective énergétique dans l'action publique entre 1990 et 2010. Cela inclut à nouveau les aspects inter-organisationnels, les aspects intra-organisationnels ainsi que la manière dont la prospective s'intègre à l'action publique.

L'analyse des pratiques indique qu'il existe plusieurs entités en charge de prospective énergétique. Il s'agit de l'ECN, des différents *planbureaus* (CPB, MNP, RPB), du RIVM, du ministère des Affaires économiques, de l'OCV, du conseil général de l'énergie, de TenneT, du STT, de KEMA et d'Ecofys. Parmi ces différents acteurs, il apparait clairement que l'ECN est le plus actif en prospective énergétique (et de manière plus générale par ses publications dans le domaine énergétique). Le statut du CPB le rend également incontournable lorsqu'il s'agit de prospective, bien que ses travaux énergétiques soient limités tant par ses missions que par ses capacités humaines et financières, quand il est comparé à l'ECN.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, l'ECN est une entité privée dont une grande partie du financement dépend du ministère des Affaires économiques. Les années 1990 sont une période faste pour l'ECN qui voit sa structure se développer et ses ressources augmenter, comme l'indique un de ses membres.

> *So, ok, in the 1990s, we were full speed, there was a lot of works on this greenhouse program. We had the whole modelling system, so we could cover almost every policy questions. And then, we grew from 20 to 60 people, also in this unit* (ECN-E-NL-2).

Néanmoins, le fait que la cellule en charge de l'analyse des politiques publiques énergétiques soit la plupart du temps financée par le gouvernement conduit à un manque d'autonomie et d'innovation dans la pratique de la prospective. Cela s'observe par exemple au sein des différents travaux analysés où les scénarios du CPB sont adaptés au secteur énergétique. Cela nous est confirmé par une personne de l'ECN.

> *Of course, the drawback was we were not very innovative to develop our own scenarios, because you have a kind of tangent of course if you support the government with all kind of scenarios. These kinds of scenarios reflect to some degree the view of the government. For us, it was not possible to develop a Greenpeace scenario at that time* (ECN-E-NL-2).

Toutefois, au sein de l'ECN, la prospective n'a pas un rôle central. En effet, au vu des différents documents consultés, la construction de modèles, qu'ils concernent la production énergétique ou sa consommation par les ménages, est la pratique la plus répandue. Toutefois, les deux pratiques sont proches et il est fréquent que des travaux de modélisation se basent intégralement sur une approche scénaristique, définissant plusieurs scénarios et modifiant certains paramètres pour estimer les probables résultats à un horizon temporel défini. Pour rappel, comme mentionné en introduction, la quasi-intégralité des études anticipatives sont incluses au sein de la notion de *toekomstverkenning* ou exploration du futur. Des exemples de cette atténuation des frontières entre prospective et modélisation se retrouvent notamment dans différentes études. Tout d'abord, *Énergie-anbood en CO2-reductie in 2010/2015* s'appuie sur les scénarios du *Nationale Énergie Verkenningen* 1990-2015 afin d'évaluer 45 technologies productrices d'énergie. Cette étude indique également la manière dont sont utilisés les scénarios. S'ils sont construits suivant une pratique prospective, ils sont la plupart du temps utilisés dans le cadre de modélisations menant à des projections (van Hilten, Beeldman, & Kroon, 1994).

C'est également le cas de l'étude intitulée *Vergroening en Energie* (écologisation et énergie) réalisée par le CPB. Elle s'intéresse aux conséquences de l'augmentation de la fiscalité énergétique au regard d'un seul des scénarios produits en 1992 dans *Scanning the Future* (Centraal Planbureau, 1997)[173]. Ensuite, *Energy scenarios for a changing Europe* produit deux scénarios respectivement relatifs à l'intégration européenne et à la fragmentation européenne et calcule entre autres la demande énergétique européenne ainsi que les émissions de CO2 en 2020 (van Oostvoorn et al., 1995). Une autre étude, *Transitie naar een duurzame energievoorziening in 2050* (Transition vers un approvisionnement énergétique durable en 2050), construit deux scénarios qu'elle utilise comme références pour évaluer, grâce à des modèles, la faisabilité d'une transition incrémentale plutôt qu'abrupte (Jeeninga, Kroon, Weeda, van Wunnik, & Kipperman, 2002). Cette dernière méthode – l'utilisation de modèles au sein de scénario – est très présente dans la majorité des travaux de modélisation (certains parlent d'analyse de sensibilité, comme mentionné ci-dessus dans le domaine de la santé). Elle s'illustre également dans le rapport du RIVM intitulé *Scenario's voor duuzame energie in verkeer en vervoer*, où il est question, comme l'indique le titre, d'étudier les énergies durables en termes de transport. Les scénarios utilisés sont relativement simples et ne sont qu'une aide conceptuelle pour l'exercice de modélisation (van den Brink, 2003).

[173] D'autres exemples de cette utilisation d'un ou plusieurs scénarios existent. Voyez notamment de Lange, van Dril, et Leidlo (1998), Perrels, Jeeninga, Siderius, et Groot (1998) Ybema, Kroon, de Lange, et Ruijg (1999), Vringer et al. (2001), van der Drift, Van Doorn, Derijcke, et Uitzinger (2007) et de Joode et Touber (2008).

Cela implique dès lors que la prévision est plus présente que les travaux prospectifs au sein de l'ECN. Par ailleurs, en termes de personnel, les tâches ne sont pas forcément déterminées en prévision et prospective et les agents en charge de l'un s'occupent également de l'autre. Ainsi, le rapport d'activité de l'ECN montre que l'unité travaillant sur les politiques publiques comptait, en 2009, une quarantaine d'agents sur les presque 700 travailleurs de l'ECN. Leur éventail disciplinaire n'a guère évolué et comprend toujours des ingénieurs, des chercheurs en sciences naturelles et des mathématiciens (Energieonderzoek Centrum Nederland, 2010). Ils ne reçoivent en outre pas de formation spécifique quant aux méthodes prospectives.

La situation est similaire au CPB où la majorité des travaux ne concernent pas la construction de scénarios à long-terme mais des prévisions à court- et moyen-terme et l'évaluation des programmes de partis politiques. La similarité est également présente au niveau de l'estompement de la frontière entre prévision et prospective, comme c'est le cas à l'ECN. Le CPB est organisé selon une vingtaine de secteurs, incluant l'énergie, disposant chacun d'une dizaine d'agents, principalement diplômés en économie. C'est au sein de cette unité que des activités anticipatives, principalement de prévision, parfois de prospective, prennent place. Comme déjà mentionné, le CPB est financé par le ministère des Affaires économiques.

Un autre *planbureau* actif dans le domaine de l'énergie est le MNP que nous avons abordé. Ce dernier est en charge de la traduction des recherches scientifiques en matière environnementale pour l'action publique. En ce sens, il réalise un travail similaire à celui du CPB dans un domaine différent. De manière identique, la prospective n'est donc pas l'élément central, mais un des outils mis en œuvre, notamment au cours de l'étude WLO. En termes d'organisation, le MNP est organisé autour de 8 départements, incluant l'énergie et le climat, l'ensemble de l'organisation comprend environ 200 personnes aux alentours de l'an 2000, dont les formations sont interdisciplinaires, allant des sciences naturelles à celles de l'ingénieur en passant par la gestion et l'économie. Sur le plan financier, au contraire du CPB, le MNP est financé par le ministère VROM, en charge de l'environnement. Nos entretiens indiquent en outre qu'aucune formation spécifique n'est fournie par le MNP et les participants à l'étude WLO ont par exemple développé des compétences particulières au travers de leur participation à cette étude. Par ailleurs, nous ne considérons pas utile de considérer le RPB dans la mesure où ses activités ne concernent pas réellement le domaine de l'énergie, mais plutôt celui de l'aménagement du territoire. En ce sens, son rôle est très limité dans l'institutionnalisation de la prospective dans les politiques publiques énergétiques. Parmi les travaux étudiés, le PBL, créé de la fusion du MNP et du RPB, aucun jusqu'en 2010 ne peut réellement être considéré comme de la prospective. Ceux-ci relèvent en effet principalement de la prévision et sont labellisés *toekomstverkenning*.

Outre son financement du CPB et de l'ECN, le ministère des Affaires économiques a initié et réalisé son propre projet de prospective (LTVE). Cette activité reste cependant relativement marginale compte tenu des multiples tâches de ce dernier, également en charge de l'agriculture, de l'industrie et des services, parallèlement à la politique énergétique. À l'instar des autres entités, les personnes en charge de prospective sont celles qui suivent les travaux de *toekomstverkenning*. Certains agents du ministère suivent les projets financés par ce dernier, mais menés en dehors des structures ministérielles. Nous ne disposons malheureusement d'aucune information plus précise relative à la composition spécifique du ministère ou à son financement ; ces informations ne sont cependant pas décisives dans l'étude de l'institutionnalisation de la prospective énergétique au sein de l'action publique.

Plusieurs autres entités ont été mentionnées dans notre analyse des pratiques prospectives en matière énergétique. Il s'agit du RIVM, du KEMA, d'Ecofys, du STT, de l'AER et de TenneT. Ces entités ne sont pas des acteurs clés de la prospective énergétique et cette dernière ne représente qu'une partie limitée de leurs activités. En effet, si KEMA, Ecofys, l'AER[174] et TenneT sont spécialisés dans les matières énergétiques, il ne s'agit que d'une activité marginale parmi celles qu'ils réalisent. De même, le STT, bien qu'en charge de prospective, en réalise dans tous les domaines, et non pas uniquement dans le domaine énergétique. Il est à souligner que les travaux du STT, de nature qualitative, sont relativement différents des travaux classiques présents dans le paysage néerlandais qui sont de nature plus quantitative. Quant au RIVM, il s'occupe des matières environnementales, mais également de santé publique et ni l'énergie, ni la prospective ne sont ses activités principales.

Finalement, une dernière organisation à mentionner est l'OCV. Contrairement aux autres entités, l'OCV ne travaille pas sur la base de scénarios ou de modélisation. L'OCV fonctionne similairement à la *foresight unit* de l'OST britannique et pratique la prospective technologique. Il s'agit donc de l'unique mission de cette commission, au travers de la coordination de projets sectoriels et décentralisés de prospective technologique. Cette entité n'a cependant qu'une courte vie puisqu'elle n'existe que le temps du projet, en 1993 et 1997. Pour rappel, elle est composée de 12 membres académiques et d'un représentant industriel et est soutenue par plusieurs fonctionnaires ne jouant qu'un rôle de soutien et de facilitation dans les travaux prospectifs.

Par ailleurs, l'analyse des différents travaux indique que la plupart des organisations décrites ci-dessus appartiennent à un même réseau d'aide à la décision dans le domaine énergétique. C'est notamment le cas du ministère des Affaires économiques, de l'ECN, des trois *planbureaus* (CPB,

[174] Un détail intéressant sur l'AER est qu'il est créé par la pérennisation d'une équipe de coordination d'une étude anticipative sur l'énergie du STT. Il est ensuite devenu un collège consultatif d'un ministère des affaires économiques, avant d'être formalisé par la création d'un conseil général de l'énergie (AER – *Algemene Energieraad*) (van de Linde, 2010).

MNP et RPB – qui devient PBL) et, dans un second cercle, du RIVM, de l'AER et du TenneT. Des entités privées conseillent également le secteur public, comme KEMA ou Ecofys, tandis qu'il existe des mouvements de personnel entre ces différentes entités. À titre d'exemple, un des acteurs que nous avons rencontrés, en raison de ses fonctions antérieures en tant que directeur de la section énergie et climat du PBL travaille actuellement chez Ecofys.

Durant la période étudiée, les relations entre CPB et ECN évoluent et deviennent moins compétitives que cela n'était le cas dans les années 1980. Dès le début des années 1990, les rôles sont nettement plus délimités et l'ECN est en charge de la majeure partie de la modélisation énergétique. Les deux entités se livrent dès lors à une moindre concurrence dans un contexte où elles sont toutes deux financées par le ministère des Affaires économiques[175].

Il existe également une concurrence entre le CPB et le MNP. Cette dernière ne repose pas sur des aspects budgétaires et financiers, dans la mesure où les deux entités sont financées par des ministères différents (respectivement celui des affaires économiques et celui de l'environnement). Elle trouve sa source dans les différentes disciplines et positions épistémologiques présentes dans les deux entités. En effet, le CPB analyse les différentes évolutions, tant sur le plan transversal qu'au niveau énergétique, au travers du prisme économique, tandis que le MNP (puis le PBL) utilise une approche plus systémique et environnementale, intégrant des aspects notamment relatifs à l'aménagement du territoire ou aux frontières physiques de l'environnement. Cette question a été largement documentée, notamment par Halffman (2009) et apparait très clairement dans nos différents entretiens. Les différentes personnes rencontrées abordent les difficultés de collaboration entre les deux entités au travers de leur expérience au sein du projet WLO. La première travaillait au MNP tandis que la seconde était directeur au CPB.

> *Yeah, what was different? The economic planning bureau is like pervaded with kind of a strict economic thinking. So, their rationale didn't always fit what … the kind of thinking we brought to the table […] And in the economic planning bureau, that was a strict line of thinking in which the market and the prices would be the leading drivers of development. So, yeah, it was always trying to find common grounds for what could happen in the future. […]And indeed, there is a long tradition in the Netherlands, but I believe it started there. It used to be strictly economic, but after the MNP had been set up, there was the feeling … Or maybe even before, there was a feeling that also the non-economic physical data should be added to these economic studies, to be able to say more about impacts on the environment and the spatial planning and stuff. […]Yeah, because they … Their line of thinking was … they would say more realistic and well, driven by economics and power. And at MNP, there was a bit more idealism at that point* (MNP-E-NL-4).

[175] Comme nous le mentionnions plus haut, l'ensemble du financement du CPB est public tandis que celui de l'ECN n'est que partiellement public et dépend également d'autres contrats, notamment européens.

> *One of the long term scenarios, WLO, Welvaart en Leefomgeving was a coproduction of this two planbureaus. But to be honest, it was not easy to cooperate, they are not economists. That's maybe … A good thing at CPB is that it is mostly economists, so you have a high quality of economic research, really interesting for economists to work with colleagues, to improve your approach with economists. But you have to work with other scientists. We have different scientific approach … And many clashes about approach. […]PBL is more interdisciplinary. More different … Many different scientists, psychologists, sociologists, economists, scientists … And it makes it difficult, it is not a clear scientific approach because you have many different backgrounds, which can be good to have. But when you are talking about economic effects of a specific environmental policy, in our field, as economists, they are missing the economic theory, the economic concept. So, CPB sometimes feels to be arrogant* (CPB-E-NL-5).

On remarque également que le WRR est totalement absent de ce réseau d'aide à la décision en matière énergétique et qu'il ne collabore pas réellement avec les différents réseaux. Les acteurs rencontrés expliquent cet état de fait en raison du statut du WRR et de sa position au sein du système d'aide à la décision. En ce sens, il n'œuvre pas réellement dans les mêmes sphères d'influence. Cet élément est également souligné dans notre entretien.

> *Just different areas, different settings, different assignments, type of assignments, different questions they were addressing. But as I said, later on, WRR addressed lots of times topics that were very close to areas that PBL worked on. And PBL moved into the area of WRR as well. I think that environmental topic now are much more … interacting with other societal problems like poverty and … But also on labour and employability, innovation, you know, more general themes that are picked up by WRR more in general. So I think it's just that they just didn't know each other, even, and there were no interaction and no history of interaction* (MNP-E-NL-6).

Finalement, il est également aisé de remarquer que l'OCV et ses travaux en matière énergétique sont relativement extérieurs à ce réseau d'aide à la décision. Cela s'explique notamment par le fait que ce dernier s'inscrive plutôt dans un réseau d'acteurs en lien avec la politique scientifique, dont le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Recherche.

En matière d'intégration au cycle des politiques publiques, il est difficile d'établir l'impact des différentes activités susmentionnées. Dammers (2000) signale que les scénarios de l'ECN sont utilisés de manière instrumentale par les décideurs politiques. Il indique aussi l'apport qu'ont pu avoir les travaux de l'ECN pour la formulation de la politique énergétique, dans le courant des années 1990. En effet, afin de publier son troisième plan pour la politique énergétique (*derde energienota*), le ministère des Affaires économiques s'est appuyé sur l'ECN. Il a choisi les scénarios à développer dans les travaux du centre de recherche et utilise les résultats de modélisation dans la formulation du document stratégique. L'AER s'intéresse également à ces scénarios dans ses travaux sur les économies d'énergie et sur les énergies renouvelables, bien que l'organe consultatif les trouve

trop quantitatifs. Ce dernier souligne en effet l'importance de l'identification des interactions, par opposition à la quantification (Algemene Energieraad, 2004).

Néanmoins, il est aisé de remarquer que de nombreux travaux scénaristiques sont réutilisés dans d'autres études ou rapports. Par exemple, les scénarios LTVE sont utilisés dans les travaux sur la transition durable portés par le ministère des Affaires économiques. Ce dernier publie par exemple un document stratégique intitulé *Energietransitie : stand van zaken en het verlvog* (transition énergétique : état des affaires et suites). Il traite des différentes priorités qui peuvent faciliter cette transition énergétique, notamment l'efficience de la chaine énergétique, la production d'un gaz vert et efficient, les matières premières vertes, les carburants alternatifs et l'énergie durable (Ministerie van Economische Zaken, 2004). Cette stratégie, et d'autres documents politiques comme le quatrième plan environnemental national (NMP4), appuient le mouvement du *Transition Management*[176]. Les travaux de prospective ont ainsi un rôle dual de mise en œuvre d'une conception nouvelle de la gouvernance tout en offrant une aide à la formulation de nouvelles politiques publiques s'inscrivant dans cette dernière. De la même manière, les scénarios de *Four futures of Europe* sont déclinés dans différents travaux relatifs à l'énergie qui ne peuvent être considérés comme de la prospective. C'est le cas du rapport du CPB, *Energy policies and Risks on Energy Markets*, qui réalise une analyse coût-bénéfice de différentes options politiques en matière de sécurité de l'approvisionnement énergétique. Il est ainsi question d'évaluer différents risques liés à ce dernier au regard des quatre scénarios proposés pour le niveau européen (de Joode, Kingma, Lijesen, Mulder, & Shestalova, 2005).

Parmi les acteurs rencontrés, les réactions sont variées quant à l'impact sur les décideurs de telles pratiques scénaristiques. Certains considèrent que l'impact est faible, tandis que d'autres y voient une manière d'influencer cognitivement les décideurs par la prise en considération de nouvelles incertitudes à long-terme. Un membre du CPB considère quant à lui que ces travaux permettent également une mise à l'agenda.

> *Maybe those kinds of influence also made that impact was to my belief not very big, although what was still possible was the fact that we had those scenarios, they were used in policy study, policy recommendations, so they were a background with which we could model and calculate stuff but … I don't remember any real political need for the study at that time* (MNP-E-NL-4).

> *I think the main impact is that policy-makers … Well, from my point of view, to learn policy-makers that the future is very uncertain and that they have to take into account uncertainty* (MNP-E-NL-6).

[176] Ce plan inclut une liste des problèmes récurrents et offre un nouveau paradigme de gouvernance, axé sur les transitions, pour les solutionner. Selon les travaux de l'époque, menés aux Pays-Bas, les transitions sont des processus d'évolution sociotechnique au cours desquels les structures économiques, institutionnelles et technologiques se développent en interaction et changent drastiquement à long terme (Rotmans, Kemp, & van Asselt, 2001).

> *It does have influence. It influences the political debate, the outcome of the debate. It has the freedom to decide about its own topics. It is free to decide when to release the outcome of a report. So, it can have … you will have influence on political debate. It doesn't have any real power, it does not decide upon … It doesn't make any decision, only a … it publishes report … By releasing the results of your report, if you are skeptical about specific policy options. That would have an impact* (CPB-E-NL-5).

Outre l'influence possible sur les décideurs, une autre forme d'audience peut s'appuyer sur de tels travaux. Il s'agit des entités de recherche et de consultance qui sont commissionnées par le gouvernement. Celles-ci peuvent utiliser les scénarios produits pour proposer des solutions nouvelles et pour vérifier si ces dernières sont viables dans différentes situations.

> *Yes, it is intermediate. It is an intermediate product. That's maybe the best wording. It is a medium product used by many consultancies and research institutes who are happy to have such background scenarios. The only thing they have to do is you normally have background scenarios and what is the delta, the chance of a scenario if it changes a policy* (CPB-E-NL-5).

Nos entretiens montrent en outre que les travaux de prospective technologique en énergie n'ont eu qu'une faible influence sur la politique scientifique, bien que le budget ait partiellement été adapté.

*b) <u>Les dimensions cognitives de l'institutionnalisation</u>*

Les dimensions cognitives de l'institutionnalisation de la prospective énergétique dans l'action publique incluent la reconnaissance qui lui est accordée, l'existence d'une communauté épistémique et le degré d'objectivation de la pratique, tant au niveau de sa théorisation et de sa durée de vie qu'au niveau de son rapport à d'autres pratiques anticipatives.

Spécifiquement, aux Pays-Bas, tant dans le secteur de l'énergie que de la santé, il est difficile de distinguer, sur le plan cognitif au sein des discours et des pratiques, la prospective de la prévision. Comme nous le montrions ci-dessus, de nombreuses pratiques anticipatives sont reprises sous le terme *toekomstverkenning* et les acteurs l'utilisent indistinctement pour la prospective, pour la prévision ou encore pour l'évaluation d'impact.

> *So, I still think that in the Netherlands toekomstverkenning, as I said, a long-term assessment of the future is encompassing both foresight and forecasting. Although, also in the Netherlands, you can see that the community does not fully overlap, but especially at the planning agency, CPB, PBL, they do overlap. You have the … They are working closer together, one way or the other. At ECN, they also overlap* (ACA-G-NL-7).

En ce sens, en termes de reconnaissance, l'insertion de pratiques prospectives au sein des pratiques anticipatives déjà présentes au courant de la période précédente a été relativement fluide et la prospective énergétique néerlandaise est devenue une pratique considérée comme légitime et normalisée durant les années 2000. Cela est illustré par cet ancien membre du MNP qui considère qu'il s'agit de la manière normale de penser aux futurs. L'extrait indique également le rôle des scénarios dans le processus de formulation des politiques publiques et l'utilisation de *referentieramingen*, entendu au sens de la projection de référence.

> *Yeah, and in this ministry of environment, and in the economic affairs ministry, they were used for many years already to have policy measures evaluated against backgrounds. That was called referentieramingen, which is the Dutch part which also had these four futures for Europe, European background. And also these options in the optiedocument were also … The effects and the costs were calculated against the background of this reference that was done every four years or something. And then, with some updates in between if policies required some. So, that was the normal way of thinking about policy planning and thinking about the effects of policies* (MNP-E-NL-4).

Il est important de préciser, en s'appuyant sur cette citation, qu'il n'est pas question de la reconnaissance de la prospective en général, mais bien de celle présente aux Pays-Bas et dont les pratiques ont été décrites plus haut. En ce sens, l'objectif majeur de ces dernières est de fournir des cadres de référence aux décideurs politiques afin que ces derniers puissent tester la robustesse des options politiques à leur disposition. En ce sens, les premiers scénarios produits par le CPB en 1992, et qui sont utilisés par l'ECN dans le *Nationale Énergie Verkenningen*, ont pour objectif d'offrir des visions différentes du futur. Cela transparait notamment dans cette citation issue du rapport du CPB *Scanning the Future* présentant quatre scénarios contrastés.

> *The history of scenario building supports this view: Too many scenarios have underestimated the forces of change and later turned out to be nothing but trend extrapolations. The scenarios should reflect the moto 'expect the unexpected'. By creatively and speculatively playing with long-term trends, driving forces and comparative strength analyses, we try to generate various prospects for the future which meet these criteria. These are scenarios in which bottlenecks and opportunities arise, the responses to which differ from one scenario to the other. Scenarios which also allow for surprising developments in negative, as well as positive directions. Because of this and the large number of factors which need to be taken into consideration in LT studies, scenarios become comparative worlds of difference (Centraal Planbureau, 1992b).*

Par ailleurs, il semble exister plusieurs communautés de pratiques de la prospective énergétique qui sont relativement distinctes. La première, la plus ancrée dans l'action publique, est celle groupant les acteurs pratiquant des approches scénaristiques quantifiées. Elle comprend les membres des différents *planbureaus* et de l'ECN. Une deuxième communauté inclut les participants aux travaux de priorisation technologique ayant pris place entre 1993 et 1997 au sein de l'OCV. Finalement, une troisième communauté inclut différentes méthodes plus qualitatives. C'est le cas

des travaux du STT et d'autres travaux de *backcasting* présentés ci-dessus. Néanmoins, les frontières de ces différentes communautés sont relativement poreuses et de nombreux échanges existent. C'est notamment le cas au travers du BEWETON, mentionné plus haut, qui est une fondation visant à stimuler les études anticipatives et qui permet à ces différentes entités de collaborer. Il n'existe cependant aucun standard ou principe nationaux relatifs à la prospective ou même aux études anticipatives.

La pratique prospective voit par ailleurs sa reconnaissance grandir au fil des années : elle se normalise, comme nous l'avons mentionné. D'abord uniquement utilisée par le CPB et l'ECN, un nombre croissant d'acteurs s'en saisit. Néanmoins, ce phénomène n'est pas dû à la théorisation de la pratique. En effet, les principaux acteurs, l'ECN et le CPB se considèrent, comme dit précédemment, comme des praticiens plutôt que comme des théoriciens. Cette théorisation ne vient pas non plus des travaux du WRR où l'étude du futur n'est pas systématisée.

> *Because, actually, what they* [les membres du WRR] *have glided into was that they are doing a lot of interest … I wouldn't call it research but more research-informed reflection on very important subjects which have a long-term dimension, but in a way, they were dealing with the long-term dimension in a very sloppy way, I would argue. Usually, in the sense that they build up a scenario, a kind of either business as usual scenario or worst-case scenario, as the image of the future, as a stroller, in a way. And then, they argue why it has to be different. And some of the studies don't even have that future orientation. They have a long-term view, but more backward than forward* (ACA-G-NL-7).

En ce sens, le projet de recherche lancé par Marjolein van Asselt et, notamment, Susan van 't Klooster, au début des années 2000 vise justement à apporter une position réflexive aux travaux prospectifs. Pour ce faire, la notion de *foresight* néerlandais, à laquelle nous faisons référence au cours des discussions définitionnelles, est élaborée et vise l'exploration de plusieurs futurs possibles. Ces travaux conduisent à la publication de différents ouvrages, dont un rapport du WRR et un ouvrage anglophone dont l'objectif est la diffusion académique de différents travaux réalisés durant les années 2000 (van Asselt, Faas, et al., 2010b; van Asselt, van 't Klooster, et al., 2010). Cela semble avoir notamment permis une meilleure définition du champ et des pratiques.

> *They considered themselves expert in a topic, so they considered themselves energy expert, or health expert, or environmental expert and they didn't have this self-image of being a futurist, so they were also not part of network of futurists, which, in a way, implied that they were not aware of this kind of conceptual terminologies. So, interestingly enough, although the WRR is in a way writing for policy, I think Uitzicht was in a way more important for those advising policy than for policy-makers themselves* (ACA-G-NL-7).

Néanmoins, cette réflexivité des pratiques ne dépasse pas les aspects ethnographiques et les questions liées à la manière dont les acteurs pratiquent la prospective. Ainsi, les méthodes utilisées, notamment celles des deux axes, ne sont pas questionnées, ni sur le plan de leurs origines, ni sur

celui de leur utilisation par les fonctionnaires, par les chercheurs ou par les décideurs. Nous nous devons également d'ajouter qu'il existe une opacité méthodologique dans la manière dont les rapports sont rédigés. Ceux-ci sont relativement succincts quand il est question d'aborder les aspects méthodologiques de la recherche reproduite au sein d'un rapport particulier. Relativement à la durée de vie de la pratique, nous pouvons considérer que la prospective a été constamment présente entre 1992 et 2010.

Finalement, au regard d'autres pratiques, il semble toutefois que la prospective reste une activité marginale des différentes entités publiques. En effet, dans la majorité des cas, la prospective n'est qu'une mission secondaire de l'anticipation, subséquente à des travaux de prévisions. Un exemple clair est donné par un membre de l'ECN, au sujet du choix des décideurs de favoriser une seule estimation plutôt que différents scénarios. Cela permet ainsi au gouvernement de travailler sur une base plus robuste et lui évite de devoir jongler avec différents scénarios, ce qui pourrait le mettre en danger sur le plan politique.

> *So, we choose one scenario of the central planning bureau for our outlook because it is also in other documents, for instance the … the development of education costs and the elderly costs, governmental finances. They use … If they use another scenario, they can't, the people, the tweede kamer […] don't understand it "what is this kind of scenario? We know then the world in GC, in global competition, and then you come with another situation and we can't put it in the same place." You can put it in a document that you say economic development is in this way, and the energy sector develops in another world. In this* [il parle du *Nationale Energie Verkenningen 1995-2020*]*, we like to merge our energy sector with developments, with the scenarios of the central planning bureau to them, but later on, the ministry said "it is too difficult, come with one thing and not with two." And then, we started the referentieraming, and this referentieraming has only one scenario* (ECN-E-NL-1).

En conclusion, l'analyse des différentes dimensions de l'institutionnalisation de la prospective énergétique dans l'action publique néerlandaise indique que ces pratiques disposent à la fois d'organisations en charge de la réalisation de travaux de prospective et sont légitimes aux yeux des acteurs de l'action publique. Cette dernière est issue d'une part de l'intérêt croissant, dès le début des années 1970, pour le long-terme et pour les études anticipatives, et, d'autre part, des entités en charge de cette production, comme le CPB, qui, par son statut, offre une autorité certaine à ses travaux scénaristiques, qui sont ensuite réutilisés par les autres acteurs, comme l'ECN.

## *C. L'institutionnalisation de la prospective dans le domaine de la santé*

### 1) L'ampleur et le contenu de la prospective

#### *a) Les travaux de prospective technologique*

À l'instar des travaux réalisés dans le domaine de l'énergie, l'OCV soutient également, entre 1992 et 1996, la mise sur pied d'une étude de prospective technologique relative à la santé. L'objectif est à nouveau d'identifier les priorités pour la recherche en matière de santé afin d'améliorer les connaissances et de soutenir les différentes prises de décision en la matière. Cela inclut à la fois les aspects relatifs à l'amélioration de la santé publique et des soins et ceux liés aux différences entre offre et demande dans le secteur.

La méthodologie de cette étude inclut la délimitation du domaine de la santé publique et des différentes problématiques concernées, le développement de critères de priorisation, une consultation écrite, la mise sur pied d'un panel de discussion des résultats de la consultation puis une conférence stratégique. Cette conférence stratégique est également basée sur deux scénarios construits par le STG visant à faciliter la discussion. Ceux-ci, construits à l'horizon 2010, sont basés sur une revue de la littérature, sur des entretiens avec des acteurs-clés et sur une rencontre de travail avec ces derniers. En termes d'acteurs, c'est l'OCV qui est en charge de ce projet, dont le ministère OCW (éducation, culture et science) peut être considéré comme le commanditaire et le soutien politique. Le groupe de travail créé à l'occasion de cet exercice rassemble par ailleurs des membres de l'OCV et d'autres du RGO. La participation est relativement importante dans la mesure où plus d'une centaine d'acteurs du monde de la recherche en santé sont consultés, tant de manière écrite qu'au travers d'un groupe de travail. Cela inclut entre autres des professeurs et chercheurs issus d'universités (pour la majeure partie), des représentants d'hôpitaux, du service public et d'entités privées intéressées par le futur, comme Shell ou TNO. Le rapport final offre ainsi cinq domaines prioritaires pour la recherche en matière de santé (Raad voor Gezondheidsonderzoek & Overlegcommissie Verkenningen, 1996).

#### *b) Les travaux inspirés des scénarios économiques du CPB*

À l'instar de l'énergie, la santé est un domaine qui est étudié par le CPB quand il réalise ses différents scénarios. C'est ainsi qu'une section à ce sujet est présente dans *Nederland in Drievoud*, déclinant l'avenir du système de santé au travers des trois scénarios proposés (Centraal Planbureau, 1992a). Si *Economie en Fysieke Omgeving* ne traite pas réellement des aspects de santé, ceux-ci sont également présents dans *Four Futures of Europe* et surtout dans sa déclinaison nationale des quatre scénarios européens. Tous ces travaux sont réalisés par le CPB, en interne, bien que des

collaborations existent avec d'autres entités, notamment le RIVM (Centraal Planbureau, 1998; de Mooij & Tang, 2003; Huizinga & Smid, 2004).

De plus, comme dans le domaine énergétique, mais d'une ampleur moindre, les scénarios économiques du CPB sont adaptés au secteur de la santé. C'est par exemple le cas de l'étude *Vier toekomstscenario's voor overheid en zorg* (quatre scénarios futurs pour le gouvernement et les soins). Il s'agit à nouveau d'un rapport réalisé en interne par le CPB, au sein duquel les quatre scénarios proposés dans *Four Futures of Europe* sont adaptés, à l'horizon 2040, au secteur public et au domaine de la santé. L'objectif est de construire des scénarios qui puissent être utilisés comme cadres de référence dans l'optique de la formulation des politiques publiques. Ces scénarios et leur quantification s'intéressent toutefois principalement aux aspects économiques et liés à l'emploi dans le secteur des soins de santé. Cette quantification des scénarios est à nouveau réalisée au départ d'un travail de modélisation par des agents du CPB, avec une participation minimale d'autres acteurs (Bos, Douven, & Mot, 2004). Par ailleurs, au sein du projet WLO, les aspects liés à la santé ne sont considérés que de manière périphérique, notamment dans le cadre des risques environnementaux pour cette dernière. Aucune section n'est ainsi dédiée à la santé (Janssen et al., 2006).

*c) Les autres travaux*

Outre la prospective technologique et les travaux inspirés des scénarios économiques du CPB, de nombreuses études prospectives sont menées durant cette période. L'une d'elles concerne la politique néerlandaise en matière de drogue et est menée par le STG. Ce dernier, précédemment abordé, a vu son statut évoluer dans la mesure où il est devenu une fondation alors qu'il était, à l'origine, un service administratif. L'étude en question vise d'une part à construire un état des lieux de la consommation de drogues, des soins et des mesures de prévention et de sanction y liés, et du coût social de la consommation. D'autre part, elle cherche à identifier les facteurs environnementaux et autres développements impactant l'évolution de la politique en matière de drogue aux Pays-Bas. Pour ce faire, un état de l'art relativement vaste est produit, allant de considérations théoriques et historiques à la description de la politique de l'époque aux Pays-Bas, en passant par des éléments sur la consommation, la prévention, la criminalité et l'opinion publique. Sur cette base, quatre scénarios contrastés sont construits par la méthode des deux axes, identifiant ainsi deux incertitudes-clés. Dans ce cas, il s'agit du degré de régulation en termes de drogue et de la réaction face à l'utilisation (allant de la moralisation à la médicalisation). La construction de ces scénarios est également guidée par la construction d'un modèle conceptuel identifiant les éléments-clés du domaine et leurs relations mutuelles. Ces scénarios décrivent la politique en matière de drogue à l'horizon 2005[177]. En termes d'acteurs, cette étude est commanditée par trois ministères :

[177] Bien que l'horizon temporel ne soit pas supérieur à dix ans, nous souhaitons intégrer cette étude dans la mesure où elle est représentative des travaux du STG.

celui en charge de la santé, celui en charge de la justice et celui en charge des affaires intérieures. Elle est réalisée par le STG, en collaboration avec une société de consultance néerlandaise et est suivie par différents acteurs, dont un professeur de l'Université d'Utrecht et plusieurs fonctionnaires nationaux et locaux. Elle produit finalement un état des lieux des connaissances sur la politique en matière de drogue, des scénarios, ainsi que des recommandations (Schreuder & Broex, 1998).

Le STG produit également, en 2007, une étude sur le futur des soins médicaux pour les personnes âgées. L'objectif de cette étude est d'identifier les développements qui vont influencer les capacités dont doivent disposer les médecins dans le cadre des soins prodigués aux personnes âgées. Cette question est d'autant plus importante que les Pays-Bas sont touchés par le vieillissement de leur population. Afin de stimuler les débats, quatre scénarios à l'horizon 2020 ont été construits, utilisant sans surprise la méthode des deux axes illustrant la dimension gouvernementale (orientation privée ou publique) et la dimension professionnelle (emphase sur la maladie ou sur le bien-être). Les débats visent ensuite à identifier lesdites capacités, qui diffèrent d'une spécialité à une autre. Cette étude du STG est commanditée par le *Capaciteitsorgaan*, qui est l'organe en charge d'évaluer les capacités dont devront disposer les futurs médecins et dentistes. Elle a été relativement participative, dans la mesure où les discussions ont rassemblé des institutions de soins (hôpitaux, maisons de soin, fondations), les pouvoirs publics nationaux, provinciaux et locaux, les assureurs, les organisations de patients, les organisations professionnelles, les entités d'aide à la décision, les fonds de santé, les institutions éducatives, l'industrie et des sociétés de consultance. Au final, différentes capacités sont identifiées et reproduites, avec les scénarios, dans un rapport final (Vulto & Koot, 2007).

Dans le cadre d'un projet commandité par le ministère de la Santé, du Bien-être et du Sport, une étude par scénarios étudie les différents segments de consommateur de soins de santé. Son objectif est de mieux comprendre les besoins et attentes des consommateurs, les différences entre ces derniers et l'évolution de différents groupes de consommateurs. Il est également question, dans ce cadre, de définir des scénarios à l'horizon 2020 pour comprendre les possibles évolutions des besoins de consommation. Les scénarios sont imposés par le ministère qui s'inspire des travaux précédents du CPB, notamment celui de 2004 adaptant les scénarios de *Four Futures of Europe* au niveau national néerlandais. Huit types de consommateurs sont ensuite étudiés au regard de ces différents scénarios[178]. Ce travail est dès lors une collaboration entre une société de consultance et le ministère de la Santé, du Bien-être et du Sport, à laquelle ont participé de nombreuses personnes, au travers des enquêtes et des entretiens. Le produit final de cette étude est l'articulation entre la typologie des huit catégories de consommateurs et les quatre scénarios pour le futur des soins de santé (Lampert, van der Lelij, & Janssens, 2005).

[178] Ces différents segments de consommateurs sont construits à la fois sur la base d'entretiens qualitatifs et d'une enquête quantitative de large ampleur.

Un autre projet mis en place par le même ministère est l'adaptation au contexte néerlandais d'une étude américaine sur la redéfinition des soins de santé. Un groupe de réflexion est mis sur pied avec pour but de formuler des objectifs afin de développer un esprit d'entreprise axé sur la valeur dans les soins de santé néerlandais, dans une approche managériale de ces derniers. En ce sens, la production de soins de santé doit également produire de la valeur pour le patient. Sur le plan méthodologique, cette étude peut être considérée comme une forme de *backcasting*, définissant un futur désirable et fournissant différents moyens afin de l'atteindre. Le groupe de réflexion en charge de l'étude est composé de manière représentative des différents acteurs du domaine, qu'il s'agisse des fournisseurs, des assureurs, des investisseurs ou des académiques. Le résultat final de cet exercice est donc la vision produite, adaptée des travaux américains, et des recommandations pour lui permettre d'émerger (Boer & Croon, 2008).

Finalement, un dernier projet réalisé par le ministère de la Santé a pour objectif d'offrir des visions différentes du futur des soins de santé à l'horizon 2020. Il s'inscrit dans le prolongement de l'étude sur les consommateurs de la santé. Dans ce cadre, des éléments de prévisions sont couplés avec une analyse des futurs consommateurs de soin et la construction de scénarios inspirés de *Vier vergezichten op Nederland*. Les scénarios construits sont ainsi utilisés pour étudier successivement la demande de soins, le paysage des soins, la valeur ajoutée des soins sur l'économie et le financement des soins. Peu d'informations sont malheureusement disponibles sur cette étude dont nous savons par nos entretiens qu'elle a réellement été portée en interne par le ministère (Ministerie van Volksgezondheid, 2008).

Ces différentes études sont ainsi les principaux travaux de prospective menés dans le domaine de la santé entre 1990 et 2010. La sous-section suivante s'attache dès lors à identifier le degré d'institutionnalisation de la pratique prospective, au départ de ces multiples exercices, faisant suite à l'institutionnalisation de l'intérêt pour le long-terme dans la période précédente.

## 2) L'institutionnalisation de la prospective

### *a) Les dimensions structurelles de l'institutionnalisation*

Les différentes pratiques identifiées indiquent qu'un nombre d'acteurs relativement restreint est en charge de prospective en matière de santé. En effet, au contraire du secteur de l'énergie au sein duquel plus d'une dizaine d'acteurs sont présents, seuls le CPB, l'OCV, le ministère de la Santé, du Bien-être et du Sport et le STG réalisent des travaux prospectifs. Certains pourraient objecter notre choix d'exclure de cette liste tant le RIVM et le WRR. Néanmoins, nous considérons que l'un comme l'autre n'ont produit aucune étude de prospective au sens propre auquel nous l'entendons. En effet, le RIVM produit certes de manière régulière un état des lieux prospectif de

la santé, le *Volksgezondheid toekomstverkenning* (VTV – exploration du futur de la santé publique), mais ce dernier ne s'intéresse au futur qu'au travers d'un travail de modélisation et de prévision durant la période étudiée[179] (de Hollander, Hoyemans, Melse, van Oers, & Polder, 2006; Luijben & Kommer, 2010; Ruwaard & Kramers, 1997; van de Berg Jeths, 1997; van der Lucht & Polder, 2010; van Oers, 2002). Quant au WRR, il a lancé un projet important à la fin des années 1990 en relation avec la possible réforme du système de santé dans un contexte de pression budgétaire, de demande croissante de soins et de changements démographiques, sociaux et techniques. Ce projet vise à offrir aux décideurs une série d'instruments facilitant les choix politiques. Il s'intéresse dès lors à la fois aux objectifs des politiques de santé, aux limites de la responsabilité collective pour les soins de santé et à l'organisation du système de santé. Ce projet ne peut cependant être considéré comme un exercice de prospective. En effet, il est principalement basé sur des scénarios utilisant des analyses de sensibilité et au sein desquels l'élément principal de variation est la démographie (Branger, Paalvast, Voorhoeve, & van Hee, 1997; Gunning-Schepers, Kronjee, & Spasoff, 1996; van Asselt, Faas, et al., 2010b; van de Mheen & Barendregt, 1997; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1997). Bien sûr, ces deux entités publiques restent actives dans les travaux anticipatifs à long-terme et collaborent avec le CPB et le ministère de la Santé.

Parmi les organisations pratiquant la prospective, le CPB est sans aucun doute celle que nous avons abordée le plus fréquemment jusqu'à présent, tant dans le domaine de l'énergie que dans celui de la santé. Il existe ainsi au sein du CPB un département en charge des études anticipatives en matière de santé, où, à nouveau, prévision, modélisation et prospective sont mélangées sans distinction claire. Notons que la dimension quantitative et chiffrée joue ici également un rôle important. Selon nos entretiens, la formation universitaire des différents agents est, similairement, plutôt quantitative, allant de l'économie aux mathématiques en passant par les statistiques, et aucune formation n'est délivrée en matière de prospective et le savoir-faire se développe donc par la pratique.

Le ministère de la Santé, du Bien-être et du Sport pratique et publie régulièrement des études de prospective. Néanmoins, il ne s'agit bien sûr pas de son activité principale, mais plutôt d'une activité à la marge au sein d'un ensemble de questions traitées de nature plus immédiate. En effet, le ministère est en charge de nombreuses questions relatives à la gestion quotidienne des soins de santé et des hôpitaux, mais également d'autres aspects comme la politique sportive. Sur le plan organisationnel, le ministère inclut différents centres de recherche dont le SCP qui est pour rappel le *planbureau* en charge des études anticipatives socio-culturelles et le RIVM. De plus, il existe également au sein du ministère une unité d'études macro-économiques, notamment pour la prévision du personnel des soins de santé. Une de ses missions est de produire des données propres au ministère et d'analyser celles produites par le CPB, dans l'idée de ne pas dépendre uniquement

[179] Il apparait que cette tendance a évolué récemment vers une plus grande prise en compte d'une pluralité de futurs.

des travaux de ce dernier. Nous ne disposons malheureusement d'aucune information spécifique relative aux ressources humaines. Néanmoins, nous considérons qu'il ne s'agit pas d'un élément essentiel à l'étude de l'institutionnalisation du fait qu'il n'a pas été mentionné au sein des entretiens ni des documents consultés.

Le STG, que nous avons déjà abordé précédemment, a été détaché de l'administration et est devenu une fondation. Ses missions au sein du ministère sont ainsi confiées au RIVM et conduisent à la publication des différents VTV. Le STG, devenu *Stichting*[180] *Toekomstscenario's gezondheidszorg,* et a évolué vers un bureau de consultance dans les matières de soin promouvant des méthodes participatives et discursives. Comptant moins de dix employés, cet organisme privé voit son importance diminuer, comme indiqué ci-après[181].

> *That was when the RIVM installed a directorate for future activities. And our director general wanted to continue a health board in the ministry to … I was the director at that time … to continue this dialogue with all the people outside the ministry, which is in 199[?]. Well, that fact is very important, of significance, with the data of the VTV, etc. So, on a more or less smaller scale, the budget was more limited, we continued these activities … And also … but also with budgets, insurers, for the director general, for the insurance companies were also represented and then continued during 10-15 years. And after that, recently, this build-around … more or less disappeared due to a lack of research. They were only discussing about relevant information. That's very interesting but that doesn't help policy-making* (STG-S-NL-8).

Finalement, la dernière organisation est l'OCV, que nous avons déjà décrit précédemment. Peu d'éléments sont à ajouter dans ce cadre, si ce n'est que des difficultés structurelles se sont posées quand l'OCV a souhaité lancer une étude de prospective technologique en matière de santé, alors que d'autres entités comme le conseil de la santé et le ministère s'intéressaient également à ces questions. De plus, parce qu'il est principalement centré sur des questions de politiques scientifiques, l'OCV ne fait pas partie du même réseau d'aide à la décision que le CPB et le ministère.

De manière générale, le ministère et le CPB collaborent de manière régulière sur un ensemble de questions dont celles liées à la prospective, comme le montre l'étude sur le futur du gouvernement et des soins de santé publiées en 2004 par le CPB ou l'utilisation par le ministère des scénarios produits par ce *planbureau*. La section d'études macro-économiques échangeait également de manière régulière avec le CPB. Cette collaboration est selon l'ancien secrétaire général du ministère facilitée par l'importance de la part budgétaire du ministère dans le budget de l'État.

[180] *Stichting* signifie fondation.

[181] Le STG disparait par ailleurs en 2015.

> *Normally, the CPB dealt with let's say, the ministry of finance, the ministry of economic affairs, the ministry of general affairs, the ministry of social affairs. Four ministries. The secretary general of those ministries, also together, more or less the supervisory broad of the CPB, and they came together in the central economic committee which used to be a very powerful civil servant committee in those days. Only the secretary general of health was entitled to join the party because we were responsible for such a huge part of the budget, but also a part which could be influenced* (FCT-S-NL-9).

Par contre, il semble évident que l'importance du STG, entité essentielle durant les années 1980, a diminué suite à sa transformation en une fondation, bien que le ministère lui commissionne toujours certains travaux. Ainsi, le secrétaire général du ministère en parle en ces termes.

> *I remember this foundation, they got some subsidies and they could do some work. In my view, it was not very impressive compared to what we already had. I told you we were quite exceptional in having two research institutes within the ministry. We also had the health council, which was a very powerful institution also contributing a lot in knowledge about future developments, healthcare … So, we had enough* (FCT-S-NL-9).

Similairement au secteur de l'énergie, les travaux scénaristiques du CPB sont utilisés afin d'encadrer certains travaux en lien avec la santé, qu'il s'agisse ou non de prospective. C'est par exemple le cas d'une étude des développements démographiques et de leurs impacts sur les soins de santé, réalisée par le WRR. Cette dernière couple en effet les trois scénarios néerlandais publiés dans *Nederland in Drievoud* à des projections démographiques du CBS et du WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1993). C'est également le cas d'un avis du conseil économique et social sur les soins de santé dans le cadre du vieillissement. Ce dernier utilise ainsi les scénarios proposés par *Economie en Fysieke Omgeving* (Commissie Scoial-Economische Deskundigen, 1999). Pour sa part, le RIVM dans son VTV publié en 2006 retient deux des quatre scénarios produits dans *Four Futures of Europe* afin d'obtenir plusieurs visions du futur et de s'écarter des développements linéaires en matière de santé publique (de Hollander, Hoeymans, Melse, van Oers, & Polders, 2006). Un avis du RVZ (*Raad voor Volksgezondheid en zorg*) utilise, lui aussi, les scénarios produits lors de *Four Futures of Europe* et les compare avec d'autres scénarios produits par d'autres entités privées (Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, 2006). Il s'agit néanmoins des seuls impacts tangibles, alors que nos entretiens n'indiquent pas d'éléments concrets. Il semble ainsi que ces scénarios soient principalement utilisés, à nouveau, comme des cadres de référence.

Ainsi, cette période où la prospective émerge indique que deux acteurs majeurs, déjà en place précédemment, ont pris en charge la production de travaux prospectifs, bien qu'il ne s'agisse jamais de leur métier premier. Au contraire, le STG, spécialisé dans les travaux prospectifs, a vu son importance décliner pour finalement disparaitre.

*b) Les dimensions cognitives de l'institutionnalisation*

Au-delà des dimensions structurelles de l'institutionnalisation de la prospective en matière de santé, les aspects cognitifs nous permettent, à nouveau, d'étudier l'évolution du degré de légitimité de la prospective au travers des différents acteurs et rapports produits durant la période étudiée.

Tout d'abord, comme pour le secteur de l'énergie, il est difficile d'identifier clairement la reconnaissance accordée par les acteurs à la prospective du fait que la notion de *toekomstverkenning* est la plus fréquente et couvre à la fois prévision et prospective. En outre, les acteurs ont rarement l'habitude d'utiliser le terme *foresight*, qu'ils confondent parfois avec *forecast* ou *prediction*. En outre, il y a une tendance certaine à privilégier des approches plus quantitatives réduisant l'incertitude plutôt que des méthodes plus créatives au sein desquelles l'incertitude est mise en débat.

> *Predictions. And forecasting. I think foresight seems to me rather close forecasting. Ok. Predictions, foresight. Yeah, it is really in the same area. It is something that you don't have to mix up with the future or reality* (FCT-S-NL-9).

Cela étant dit, la prospective, et plus largement, le *toekomstverkenning*, est une pratique normalisée de l'administration, même si cela passe, dans la majorité des cas par des travaux de modélisation (van Egmond, 2010).

> *I think it was familiar business to make this kind of exercise, low growth, high growth. We also use the more public, more market, more individual responsibility, more collective responsibility, we had several …* (FCT-S-NL-9).

Par ailleurs, un membre du CPB nous indique qu'il n'y a pas forcément de nécessité ou d'obligation de réaliser de tels travaux et que ces derniers ne sont pas prioritaires. Plus tard, il explicite une des raisons pour lesquelles il n'apprécie pas les travaux de prévision à long-terme.

> *So I think, there is no structural need. It is not like … It is not mandatory that we do this. We have certain tasks that are mandatory but this is just … once in a while* (CPB-S-NL-10).

> *So, I think it is a disadvantage, forecast. Because you just say "well, this, our bureau, we made our forecast", you can't say tomorrow "well, those are non-sense". Somehow, you have to keep the opposite. It can be also very bad because the world changes very quickly* (CPB-S-NL-10).

Cette dernière citation témoigne d'une approche très orientée vers les données scientifiques, au sein de laquelle les aspects créatifs de la prospective ont des difficultés à exister. Cet état de fait,

qui se retrouve également dans le secteur énergétique, cloisonne les pratiques prospectives dans un carcan quantitatif, amenuisant à nouveau la frontière entre prospective et prévision.

Il n'est pas réellement question d'une communauté épistémique de la prospective, mais d'une communauté de pratiques où les acteurs du CPB et du ministère partagent des cadres, macro-économiques, communs dans leur approche du futur. Au sein de cette communauté, il est à souligner que l'interdisciplinarité est souvent limitée. Cela n'est cependant pas le cas dans les travaux du STG. Aucune revue de prospective n'existe, pas plus qu'il n'existe des standards nationaux en la matière, à notre connaissance.

L'absence de communauté épistémique est à lier à l'absence d'une théorisation formelle des pratiques. Les travaux de prospective sont réalisés par des praticiens dont la fonction première est l'aide à la décision. Il n'y a dès lors pas de position réflexive vis-à-vis de la pratique. Rappelons cependant les travaux menés par Marjolein van Asselt mentionnés antérieurement qui ont offert une ouverture pour la réflexion sur les pratiques prospectives. En outre, il n'y a à nouveau pas réellement de transparence méthodologique dans les différents rapports produits, alors que cette dernière pourrait permettre d'ouvrir ce type de débats.

En synthèse, si la prospective est considérée comme légitime par les acteurs majeurs du secteur, c'est parce qu'elle s'inscrit dans un mode de pensée que van 't Klooster et van Asselt (2011) appelleraient historico-déterministes. En effet, des travaux plus qualitatifs ou offrant des perspectives futures plus diversifiées et plus ouvertes sont généralement disqualifiées par les acteurs rencontrés.

**Conclusion intermédiaire**

Comme nous l'avons fait pour le Royaume-Uni, nous souhaitons conclure notre analyse systématique de la prospective aux Pays-Bas et de son institutionnalisation dans les secteurs de l'énergie et de la santé par quelques éléments de synthèse et des réflexions complémentaires.

Similairement au Royaume-Uni, la prospective a été largement traitée aux Pays-Bas. Parmi les perspectives mobilisées, Nous distinguons :

- les travaux liés à l'approche technologique (Van der Meulen, 1996, 1999; van der Meulen, de Wilt, & Rutten, 2003; Van der Meulen & Rip, 1998) ;
- ceux relatifs aux scénarios (van 't Klooster & van Asselt, 2006; van 't Klooster & van Asselt, 2011; van Asselt, 2004; van Asselt, Faas, et al., 2010b; van Asselt, Mesman, & van 't Klooster, 2007; van Asselt, van 't Klooster, et al., 2010; van Asselt, van 't Klooster, & Veenman, 2014; van Asselt, van der Pas, de Wilde, van 't Klooster, & Sleegers, 2005; van Notten et al., 2003; van Notten et al., 2005) ;
- les travaux liant prospective et action publique (van Asselt, Faas, et al., 2010b; van der Steen & van Twist, 2012, 2013; van der Steen, van Twist, van der Vlist, & Demkes, 2011; Veenman, 2013) ;
- ainsi qu'une étude historique et organisationnelle (van de Linde, 2010).

Ces différents travaux offrent une perspective relativement générale, spécifiquement ceux réalisés par van Asselt, Faas, et al. (2010b) dans le cadre du *Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid*. Notre analyse de l'institutionnalisation de la prospective dans les secteurs de l'énergie et de la santé a cependant une valeur ajoutée certaine dans la mesure où elle contextualise différentes approches de la prospective dans un espace temporel plus large. Cela permet notamment de mettre en évidence la nature incrémentale des processus d'institutionnalisation aux Pays-Bas.

Ce chapitre décrit un processus d'institutionnalisation de la prospective en deux temps. Dans un premier temps, entre 1970 et 1990, la prospective n'existe pas bien que les pouvoirs publics s'intéressent à l'exploration du futur à long-terme. Cette première période consacre l'institutionnalisation de l'intérêt pour les études du futur à long-terme dans l'action publique. Cet intérêt se traduit par la production de différents travaux prévisionnels fondés sur des modèles. Au cours de la seconde période étudiée, entre 1990 et 2010, l'éventail des travaux anticipatifs s'étoffe et intègre des pratiques prospectives de différents types. Nous identifions trois approches de

prospective concomitantes durant cette période : une prospective scénaristique chiffrée, une prospective technologique et une prospective scénaristique alternative[182].

La prospective scénaristique chiffrée est l'approche dominante au sein de l'action publique néerlandaise. Elle est portée par les *planbureaus* et s'appuie sur la construction de scénarios de futurs possibles, pour lesquels un nombre de variables est quantifié[183]. Ce type de travaux a pour but d'aider les décideurs à évaluer la robustesse de différentes options politiques au regard de différentes visions du futur. Ces pratiques sont relativement similaires dans les deux secteurs étudiés à l'exception des spécificités organisationnelles de chacun d'eux. Il s'agit principalement des aspects liés aux acteurs, notamment les entités productrices de prospective, les experts sectoriels et méthodologiques et les commanditaires.

Une deuxième approche est la prospective scénaristique alternative. Elle se distingue de la première approche notamment par ses objectifs et ses méthodes. En effet, si la volonté est de soutenir la décision publique, les travaux issus de cette approche visent également à stimuler un débat soit dans le chef des décideurs publics, soit dans celui de différents acteurs du secteur. Dès lors, elles sont de nature plus participative et mobilisent surtout des scénarios qualitatifs s'appuyant sur des revues de littérature et l'analyse de données ainsi que des panels d'experts. Elles incluent également des travaux de type *backcasting*. À nouveau, il n'existe qu'une faible différence entre les deux secteurs étudiés.

La dernière approche est celle de la prospective technologique. Cette dernière est très différente des deux précédentes dans le sens où les scénarios n'en sont pas l'élément principal. Centrées sur l'aspect technologique, les quatre études adoptant cette approche identifient et décrivent des technologies futures pour la recherche en énergie ou en santé ou en lien avec l'électricité. Si les travaux du STT et du KEMA ne sont pas considérés comme tels par les acteurs, l'analyse des pratiques montre cependant qu'ils affichent des objectifs et une méthodologie similaires aux travaux menés par l'OCV. Ainsi, elles visent à aider la décision en matière de politique scientifique ainsi qu'à stimuler le débat, notamment par l'organisation de panels d'experts ou la consultation de nombre d'entre eux et par des activités de priorisation.

[182] A nouveau, ces trois approches ne permettent pas de rendre compte intégralement de la complexité des pratiques au sein de chaque activité de prospective, d'autant plus qu'elles sont construites uniquement sur les activités en énergie et en santé. Ce choix est posé au regard de nos objectifs de recherche, en l'occurrence l'identification de facteurs d'institutionnalisation.

[183] Dans le secteur de l'énergie, il s'agit notamment des variables relatives à la production énergétique (par différents moyens), la demande énergique de différents acteurs ainsi que d'autres variables liées à l'environnement, l'aménagement du territoire ou l'emploi. De même, dans le secteur de la santé, il est question des variables relatives à l'emploi, aux dimensions de santé (maladies, décès, développement infectieux, etc.) ou encore à la démographie.

Sur le plan quantitatif, ces différentes approches sont réparties de la sorte[184] :

| | Énergie | Santé | Total |
|---|---|---|---|
| **Prospective scénaristique chiffrée** | 9 | 6 | 13[185] |
| **Prospective scénaristique alternative** | 4 | 3 | 7 |
| **Prospective technologique** | 3 | 1 | 4 |

Tableau 5. 5. Nombre d'activités de prospective par approche et par secteur

Au regard de ces trois approches, différents éléments sont à souligner : il s'agit des objectifs, de la méthodologie, des différences par secteur et du mode de financement.

Tout d'abord, l'analyse des pratiques indique que les objectifs des différentes approches ont en commun l'aide à la décision, tout en se distinguant relativement aux autres objectifs. En effet, si la prospective scénaristique chiffrée vise à donner des cadres de référence aux décideurs politiques, la prospective scénaristique alternative cherche à stimuler le débat. Pour sa part, la prospective technologique s'oriente plus spécifiquement vers l'aide à la décision, par la priorisation, et à la stimulation du débat dans le domaine de la politique scientifique. De même, ces objectifs différents impliquent que chacune des approches vise un public spécifique. La première est orientée vers les décideurs publics et autres acteurs en charge de l'élaboration des politiques publiques. La deuxième vise principalement les décideurs publics, mais cherche également à cibler les acteurs non-gouvernementaux, qu'il s'agisse de l'industrie, des entreprises ou des universités. La troisième approche restreint le public-cible aux décideurs en matière de politique scientifique, qu'ils soient publics, industriels ou académiques.

La différence d'objectifs se reflète également en termes de méthodologie sur deux aspects : les méthodes utilisées, l'interdisciplinarité et le degré de participation des différentes activités. Comme nous le mentionnions, la prospective scénaristique est de nature quantitative et utilise des indicateurs chiffrés dans le cadre de différents scénarios contrastés. Cette approche utilise dès lors principalement des techniques de modélisation couplées à des scénarios, ainsi que des analyses

[184] La prospective scénaristique chiffrée couvre les études suivantes : *Nederland in Drievoud, Economie en Fysieke Omgeving*, *4 vergezichten op Nederland, Energietechnologie in het spanningsveld tussen klimaatbeleid en liberalisering,* les *Nationale Energie Verkenningen* 1990-2015 et 1995-2020, *Welvaart en Leefomgeving*, *A sustainable energy system in 2050*, TenneT *Visie 2030*, *Vier toekomstscenario's voor gezondheid en zorg*, *De zorgklant van morgen*, *Niet van later zorg*.
La prospective scénaristique alternative inclut les études suivantes : *European energy transition scenarios*, *Lange termijn Energievoorzienning*, *Behoedzaam stroomopwaarts*, *Drugsbeleid*, *Medische ouderenzorg* et *Redefining Healthcare*.
Nous considérons par ailleurs que le projet COOL se situe à cheval entre les deux projets, du fait de sa volonté de quantifier de nombreux aspects, d'une part, et de ses objectifs de stimulation de débat, d'autre part.
La prospective technologique comprend les études suivantes : les deux activités menées par l'OCV en énergie et en santé, *Stroomversnelling* et *KEMA Technology Roadmap*.
[185] Deux études traitent à la fois d'énergie et de santé, le total tient donc compte des possibles doublons.

coût-bénéfice. Il s'agit d'une prospective d'experts, au sens où ces activités sont menées par un ou plusieurs experts issus d'organisations publiques, notamment les *planbureaus* appartenant à une ou plusieurs organisations publiques. Aucun dispositif de consultation ou de mise en débat n'est effectivement prévu dans le cadre de ces activités, même si des contacts informels avec certains acteurs extérieurs ont lieu. De plus, ces experts sont dans la plupart des cas issus des *planbureaus* et ont des formations en économie ou ingénierie, réduisant *de facto* l'interdisciplinarité de la pratique.

La prospective scénaristique alternative se distingue de la première approche, dans la mesure où l'accent est plutôt mis sur des méthodes qualitatives et participatives. Elle rassemble ainsi la construction de scénarios et l'utilisation de panels, de revues de littérature et d'analyses de données. En ce sens, outre les experts qui la pilotent, elle donne la parole à un plus large panel d'acteurs issus de l'industrie, des universités, du monde de la consultance et de celui de l'entreprise, favorisant ainsi l'interdisciplinarité. Elle inclut également des décideurs publics de différents niveaux. La modélisation ne joue ici qu'un rôle informatif au regard de l'objectif de stimulation du débat. De même, des méthodes de *backcasting* sont parfois utilisées.

La troisième approche est quant à elle largement participative et implique que de nombreux experts issus du monde académique et de l'industrie soient consultés, au travers de méthodes comme la tenue de panels d'experts et l'organisation d'exercices de priorisation technologique au sein desquels l'interdisciplinarité est importante. Ces débats sont nourris par des scénarios et par différents états de l'art thématiques.

Au-delà de ces différences, les méthodes ont différentes spécificités en commun, sur les plans de l'horizon temporel et du choix des acteurs impliqués. Ainsi, au regard de l'horizon temporel des pratiques décrites, la différence ne se matérialise pas au niveau de l'approche, mais à celui du secteur. En effet, il semble que le secteur énergétique utilise des horizons temporels plus longs (jusqu'à 50 ans) que celui de la santé (jusqu'à 25 ans), et ce peu importe le type d'approches. De même, il est à souligner que les universitaires sont souvent choisis comme experts sectoriels, peu importe l'approche, bien qu'ils soient rarement partie à la conception méthodologique d'un exercice.

Deux éléments sont par ailleurs constants dans ces différentes pratiques. D'abord, les sources de financement des différents travaux sont principalement publiques et issues des deux ministères y liés, c'est-à-dire respectivement le ministère des Affaires économiques et celui de la santé. Ensuite, il semble qu'il n'y ait pas d'acteurs majeurs qui se positionnent comme soutien majeur ou entrepreneur portant une ou l'autre approche, bien que celle mise en œuvre par les *planbureaus* soit dominante.

Comme nous le mentionnions, les principales différences en termes de secteur de politique publique sont liées aux réseaux d'acteurs présents dans les exercices décrits ci-dessus. En ce sens, hormis le CPB et l'OCV qui ont un rôle transversal (et le RIVM, dans une moindre mesure), les autres acteurs de la prospective sont spécifiques au secteur concerné. Il s'agit de l'ECN, du MNP, du ministère des Affaires économiques, de l'AER et de TenneT dans le secteur énergétique et du ministère de la Santé et du STG dans le secteur de la santé. Deux autres différences entre les secteurs ont par ailleurs été mentionnées ci-dessus : l'horizon temporel et le mode de financement, spécifiques au secteur.

Finalement, il est à noter que le WRR, organisation dont la mission initiale était de produire des études sur le futur n'apparait pas dans ce tableau, dans la mesure où il n'a produit aucun travail de prospective dans les deux secteurs étudiés. Il a cependant été actif, à plusieurs reprises, dans des travaux de réflexion sur les pratiques anticipatives, dont la prospective. Le tableau ci-dessous synthétise les différentes approches identifiées en termes de pratiques, d'acteurs et de productions.

| | **Approche scénaristique chiffrée** | **Approche scénaristique alternative** | **Approche technologique** |
|---|---|---|---|
| **Pratiques** | | | |
| **Objectifs** | Aide à la décision<br>Définition de cadres de référence | Aide à la décision<br>Stimulation du débat | Soutien à la politique scientifique<br>Stimulation du débat |
| **Contexte** | Commande gouvernementale relative à des thématiques spécifiques (soins de santé, vieillissement, consommateurs de soins, développement durable, climat, sécurité d'approvisionnement énergétique, investissement en infrastructures énergétiques, libéralisation du marché de l'énergie) | Commande gouvernementale relative à des thématiques spécifiques (drogues, formation médicale, libéralisation du marché de l'énergie, vision des soins de santé)<br>Initiative d'une organisation | Contrition budgétaire et nécessité de faire des choix d'investissement |
| **Domaine couvert** | Explorations générales ou spécifiques de la thématique (santé ou énergie) | Explorations générales ou spécifiques de la thématique (santé ou énergie) | Secteurs prioritaires de la recherche<br>Domaine technologique |
| **Champ territorial** | Pays-Bas, principalement au niveau national | | |
| **Horizon temporel** | 10 à 25 ans en santé<br>10 à 50 ans en énergie | 5 à 10 ans en santé<br>25 à 50 ans en énergie | 15 ans en santé<br>20 à 25 ans en énergie |
| **Méthodologie** | Projets aux formes flexibles selon les objectifs<br>Approche quantitative et systémique<br>Faible interdisciplinarité<br>Méthodes utilisées : modélisation, analyse coût-bénéfice, scénarios, évaluation des risques | Projets aux formes flexibles selon les objectifs<br>Approche qualitative et systémique<br>Interdisciplinarité<br>Méthodes utilisées : scénarios, modélisation, panel d'experts et de parties prenantes, analyse de | Projets aux formes flexibles selon les objectifs<br>Approche qualitative et systémique<br>Interdisciplinarité<br>Méthodes utilisées : panel d'experts, scénarios, priorisation, consultation, roadmapping<br>Revue de la littérature |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | Transmission du rapport aux pouvoirs publics et faible suivi | données, revues de littérature, backcasting<br>Transmission du rapport aux pouvoirs publics et faible suivi | |
| **Financement** | Départements ministériels (santé ou affaires économiques) | Département ministériel (santé et affaires économiques) | Département ministériel (science) et industrie (pour le STT et KEMA) |
| **Acteurs** | | | |
| **Commanditaires** | Départements ministériels (santé ou affaires économiques) | Départements ministériels (santé et affaires économiques)<br>ECN | OCV / STT / KEMA |
| **Champions** | Absence de champions définis | Absence de champions définis | Absence de champions définis |
| **Coordination scientifique** | Responsable du projet | Responsable du projet | OCV / STT / KEMA |
| **Soutien logistique** | Personnel administratif des entités concernées | Personnel administratif des entités concernées | Personnel administratif des entités concernées |
| **Experts sectoriels** | *Planbureaus* (CPB, MNP) et assimilés (ECN, RIVM)<br>Ministères (santé, affaires économiques)<br>Entités publiques (TenneT, AER)<br>Consultants (Ecofys, STT)<br>Universités | *Planbureaus* (CPB, MNP) et assimilés (ECN, RIVM)<br>Ministères (santé, affaires économiques)<br>Universités<br>Industries et autres parties prenantes (Ecofys) | Universitaires<br>Acteurs industriels<br>Autres parties prenantes |
| **Experts méthodologiques** | CPB / MNP – ECN<br>Départements ministériels | ECN / AER<br>STG | OCV / STT / KEMA |
| **Degré de participation** | Nombre limité d'experts en charge du projet | Ouverture à différentes parties prenantes (experts, industrie, universités, consultants, secteur public) | Large consultation d'experts |
| **Public-cible** | Décideurs publics | Décideurs publics<br>Industrie<br>Universités | Décideurs publics en matière de politique scientifique<br>Industrie<br>Universités |
| **Communication** | Publication des rapports<br>Contacts fréquents avec les décideurs publics | Publications des rapports<br>Organisation de rencontres | Publications des rapports |
| **Résultats** | | | |
| **Produits de travaux anticipatifs** | Rapports et recommandations<br>Scénarios quantifiés | Rapports et recommandations<br>Scénarios<br>Feuilles de route | Rapports et recommandations<br>Visions<br>États de l'art prospectifs |

Tableau 5.6. Approches de prospective aux Pays-Bas

Ces trois approches sont concomitantes et connaissent des destins divers en termes d'institutionnalisation, dans le sens où l'approche scénaristique chiffrée s'inscrit rapidement comme celle qui est dominante, par rapport aux deux autres.

De manière générale, les processus d'institutionnalisation dans chaque secteur révèlent plusieurs similarités au regard de la temporalité. D'abord, il s'agit dans les deux cas d'un processus en deux temps. Durant la première période, entre 1970 et 1990, la prospective n'existe pas ; nous montrons cependant qu'il y existe un processus d'institutionnalisation des explorations du futur à long-terme (*toekomstverkenning*) dans le cadre de l'action publique. Cela conduit notamment à la mise en place d'une série d'organisations, comme le WRR, l'ECN, le STG ou le RIVM et à l'octroi de nouvelles missions d'anticipation au sein du CPB. Ce processus montre également la légitimité croissante dont disposent de telles pratiques, souvent prévisionnelles et issues de travaux de modélisation et de simulation. Les exemples les plus marquants sont les différents exercices d'agrégation du WRR (ATV, BTV, ITV), les prévisions, parfois scénarisées, du CPB et de l'ECN dans le secteur de l'énergie et les analyses de sensibilités du STG dans celui de la santé.

En s'appuyant sur ces travaux, différentes approches de la prospective se sont développées comme de nouveaux outils pour réaliser ces explorations du futur, jusque-là prévisionnelles. La prospective devient dès lors une pratique formelle et légitime des agences gouvernementales scientifiques (CPB, MNP), des organisations privées dont les missions anticipatives sont financées par le gouvernement (ECN, STG), des ministères eux-mêmes ainsi que d'autres acteurs périphériques – souvent publics – comme l'AER, le STT, l'OCV ou KEMA.

Dès lors, la temporalité de ces processus indique qu'il n'y a pas de jonction critique entrainant la mise en place d'une pratique prospective au sein de l'action publique. Il s'agit en ce sens d'un processus fluide et graduel au sein duquel la prospective s'institutionnalise de manière incrémentale. Elle s'insère dans les pratiques prévisionnelles en se positionnant comme une pratique complémentaire à ces dernières, dans un contexte de prise en compte croissante des incertitudes. Anticipant sur notre chapitre comparatif, soulignons qu'il est ici question, pour chacune des trois approches, d'un processus d'adjonction institutionnelle au sens de Streeck et Thelen (2005).

Par ailleurs, l'institutionnalisation du *toekomstverkenning*, au sein duquel la prospective s'insère, offre différents exemples de l'influence de la sédimentation historique sur l'orientation des pratiques prospectives, selon les secteurs. En matière d'énergie, les deux crises pétrolières de 1973 et 1979 ont sans aucun doute eu un impact sur la manière de penser la politique énergétique. De même, Shell a joué un rôle important dans la diffusion de l'approche par scénarios aux Pays-Bas : le succès de l'entreprise dans son dépassement desdites crises pétrolières a offert légitimité et popularité aux travaux scénaristiques, qu'ils soient prévisionnels ou prospectifs. Au sein du domaine de la santé, l'échec de la mise en œuvre d'une réforme décentralisant le système de soins de santé a conduit à la réaffectation d'un certain nombre de fonctionnaires dans une entité nouvellement créée, le STG. La combinaison de cet échec et de la volonté du ministre de la Santé

de suivre l'agenda international porté par l'OMS de réfléchir aux soins de santé à l'horizon 2000 a conduit aux développements des activités prévisionnelles et scénaristiques du STG.

Si la prospective s'est développée de manière graduelle, plusieurs évènements ont orienté son développement dans une direction spécifique en termes structurels, favorisant dès lors l'une approche (celles des *planbureaus*) par rapport aux autres. Dans le secteur énergétique, la création au sein de l'ECN d'une unité en charge des politiques énergétiques a induit une approche de nature principalement quantitative de la prospective. Cela est d'autant plus renforcé que cette unité collabore fréquemment avec le CPB et par le fait que ces deux entités (ECN et CPB) sont financées par le même ministère, celui des affaires économiques. Dans le secteur de la santé, la création du RIVM, sur un modèle proche de celui des *planbureaus*, et sa publication quadriennale, le *Volkgezondsheid Toekomst Verkenning* (exploration du futur de la santé publique), a lui aussi conduit à favoriser cette approche scénaristique chiffrée de la prospective. Ses travaux prévisionnels ont remplacé les analyses de sensibilité du STG, les missions de ce dernier devenant redondantes par rapport aux nouvelles missions du RIVM. Cela conduit à la transformation structurelle du STG d'une unité au sein du ministère de la Santé à une fondation dont les services peuvent être commissionnés par ce même ministère. Deux mouvements sont consécutifs à cette réorganisation. D'une part, une prospective scénaristique chiffrée en matière de santé se développe sur la base des travaux du CPB et des données du RIVM. D'autre part, le STG développe une prospective scénaristique alternative où les aspects qualitatifs et participatifs sont centraux, au-delà de la quantification. Cela transparait notamment au travers de l'étude *Drugsbeleid* réalisée en 1997 pour le ministère de la Santé.

Une lecture longitudinale de l'institutionnalisation de la prospective dans l'action publique néerlandaise permet également de remarquer que les trois approches identifiées connaissent des degrés d'institutionnalisation différents, les uns par rapport aux autres et indépendamment des secteurs de politique publique. L'approche dominante, s'appuyant sur des scénarios quantifiés, est celle qui est la plus institutionnalisée, au regard des deux autres. Cela apparait sur le plan structurel au travers du nombre d'activités de ce type, du nombre d'entités qui la pratiquent ou l'utilisent, ainsi qu'au niveau de la légitimité dont disposent la pratique et ses producteurs. Par exemple, la position du CPB au sein du système politico-administratif confère autorité et indépendance, au regard des acteurs, à la prospectives scénaristique chiffrée qu'il produit. Dans le même ordre d'idée, la pratique d'une prospective scénaristique alternative, bien que présente, est plus faible, moins répandue et moins intégrée au cycle des politiques publiques. L'existence parallèle de ces deux approches peut également s'expliquer par la confusion entre prévision et prospective logée au sein de la notion de *toekomstverkenning*. Cette explication est renforcée par le fait que ces deux approches

sont souvent des activités secondaires au sein des structures publiques et sont considérées comme complémentaires aux approches prévisionnelles[186].

*A contrario*, la prospective technologique semble appartenir à un autre réseau d'aide à la décision, orienté vers la politique scientifique, et n'entretient que de faibles interactions avec les deux autres approches. Son degré d'institutionnalisation au sein des secteurs énergétiques et de santé est faible par rapport aux autres approches et se limite aux aspects scientifiques et technologiques de chacun d'eux. Néanmoins, il est à souligner que dans la majorité des entités publiques concernées (OCV et STT), elle occupe un rôle central.

De manière générale, la prospective s'institutionnalise de manière relativement similaire dans les deux secteurs étudiés. Les différentes approches y sont présentes, sont financées principalement par les ministères des Affaires économiques et de la Santé et disposent d'une intégration relativement similaire au cycle des politiques publiques. Les différences majeures entre secteurs sont liées à l'ampleur de la pratique et au nombre d'entités publiques en charge de prospective. Ces deux éléments sont présents de manière plus importante dans le secteur de l'énergie. De plus, il semble que les scénarios produits dans le secteur énergétique sont intégrés à d'autres activités et d'autres travaux du secteur public. Ceux-ci se sont rapidement normalisés et sont apparus comme un outil nécessaire pour considérer les différentes options politiques à disposition.

Finalement, un élément marquant à l'ensemble des processus d'institutionnalisation est la faible théorisation des travaux. En effet, la majorité des travaux par scénarios ne fait pas réellement l'objet d'une réflexion épistémologique ou méthodologique. Si les travaux du WRR, notamment, tentent de remédier à cet écueil, il semble que l'apprentissage et la diffusion de la prospective aux Pays-Bas se fassent d'abord au travers de la pratique plutôt que par les journaux et ouvrages académiques. Par ailleurs, cette faible théorisation de la pratique est liée à une dépendance au sentier méthodologique, déjà partiellement évoquée. Dans la mesure où la majeure partie des activités prospectives aux Pays-Bas est basée sur l'utilisation de scénarios. Or, la construction scénaristique suit, dans la grande partie des cas, un modèle précis : la technique des deux axes. Nos entretiens montrent en effet que cet outil heuristique est lui aussi institutionnalisé et normalisé au sein des différents travaux du CPB et des autres *planbureaus*, mais également au sein des sphères politiques. Ces dernières considèrent l'outil comme facile d'utilisation et efficace visuellement. Cela a pour conséquence de limiter le développement de nouvelles approches, dans la mesure où tant les fonctionnaires que les décideurs publics sont habitués à cette pratique qu'ils considèrent comme légitime. Cet élément permet d'expliquer en partie les raisons pour lesquelles certains travaux de

[186] Soulignons toutefois que la prospective est une mission centrale au sein du STG, surtout après qu'il s'organise en tant que fondation.

prospective scénaristique alternative (dont ceux du STG) ou de prospective technologique (comme ceux du STT) disposent d'une plus faible attention de la part des décideurs publics.

Le tableau ci-après synthétise ces processus d'institutionnalisation dans leur secteur respectif de politique publique.

| | **Santé (1970-1990)**<br>**Institutionnalisation du long-terme** | **Santé (1990-2010)**<br>**Institutionnalisation de la prospective** | **Énergie (1970-1990)**<br>**Institutionnalisation du long-terme** | **Énergie (1990-2010)**<br>**Institutionnalisation de la prospective** |
|---|---|---|---|---|
| **Ampleur et contenu** | Aucun exercice de prospective ATV, BTV, ITV<br>Travaux liés à la NOTA 2000 | 6 exercices de prospective scénaristique chiffrée<br>3 exercices de prospective scénaristique alternative<br>1 exercice de prospective technologique | Aucun exercice de prospective ATV, BTV, ITV<br>Prévisions de l'ECN, du CPB et du RIVM | 9 exercices de prospective scénaristique chiffrée<br>4 exercices de prospective scénaristique alternative<br>3 exercices de prospective technologique |
| **Organisations en charge** | WRR<br>STG | Ministère<br>CPB<br>STG<br>STT<br>OCV | WRR<br>CPB / ECN<br>RIVM | Ministère<br>CPB / ECN / MNP<br>RIVM<br>KEMA / TenneT / STT / AER / Ecofys |
| **Position au sein du système politico-administratif** | WRR proche du gouvernement<br>STG au sein du ministère de la Santé | CPB proche du gouvernement<br>Ministère doté d'un important budget<br>STG en déclin | Entités proches du gouvernement et très intégrés dans le système d'aide à la décision<br>Compétition entre CPB et ECN | CPB, ECN, MNP et RIVM proche du gouvernement<br>Ministère en charge de l'énergie et de l'industrie<br>Entités périphériques de nature diverses (KEMA, TenneT, STT, AER, Ecofys) |
| **Place interne** | Centralité du long-terme | CPB et ministère : place marginale<br>STG et STT : place centrale | WRR : Centralité du long-terme<br>CPB/ECN/RIVM : étude du long-terme parmi d'autres activités | CPB, ECN, MNP, RIVM, KEMA, TenneT, AER, Ecofys, ministère : place marginale<br>STT : place centrale |
| **GRH** | Petites structures<br>Capacité de modélisation pour le STG | Petites équipes en charge des projets, sans formation préalable<br>Capacité de modélisation au CPB | Petites structures<br>Capacité de modélisation pour le CPB, l'ECN et le RIVM | Petites équipes en charge des projets, sans formation préalable<br>Capacité de modélisation au CPB, à l'ECN et au MNP |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | | Capacité de construction scénaristique au STG | | |
| **Gestion financière** | Financement par le gouvernement | Financement par le gouvernement | Financement par le gouvernement | Financement par le gouvernement |
| **Intégration au cycle PP** | Intégration des travaux à long-terme dans la formulation des politiques publiques | Utilisation des scénarios comme cadres de référence | Intégration des travaux à long-terme dans la formulation des politiques publiques | Utilisation des scénarios comme cadres de référence |
| **Statut** | Statut élevé car proche des décideurs<br>Perte partielle de crédibilité du WRR suite aux ATV et BTV<br>Important soutien politique du STG dans les années 1980 | Confusion entre prévision et prospective<br>Intérêt pour les approches historico-déterministes | Statut élevé car proche des décideurs<br>Perte partielle de crédibilité du WRR suite aux ATV et BTV | Confusion entre prévision et prospective<br>Intérêt pour les approches historico-déterministes |
| **Communauté épistémique** | Petite communauté de pratiques | Petite communauté de pratiques | Petite communauté de pratiques | Petite communauté de pratiques |
| **Degré de théorisation** | Faible du fait de l'orientation vers la pratique | Faible du fait de l'orientation vers la pratique<br>Théorisation de la prospective technologique<br>Réflexivité sur les pratiques au sein du WRR et du monde universitaire | Faible du fait de l'orientation vers la pratique | Faible du fait de l'orientation vers la pratique<br>Théorisation de la prospective technologique<br>Réflexivité sur les pratiques au sein du WRR et du monde universitaire |
| **Durée de vie** | / | 18 ans | / | 18 ans |
| **Rapport aux autres pratiques** | Légitimité des études à long-terme | Prospective complémentaire aux approches prévisionnelles | Légitimité des études à long-terme | Prospective complémentaire aux approches prévisionnelles |

Tableau 5.7. Institutionnalisation de la prospective aux Pays-Bas

## Chapitre 6. L'institutionnalisation de la prospective en Région wallonne

### Introduction

Ce chapitre s'intéresse à l'institutionnalisation de la prospective au sein du système politico-administratif wallon. Contrairement aux deux autres systèmes politico-administratifs précédemment étudiés, la Région wallonne propose un degré d'activité de prospective plus faible. Plus généralement, cette nature limitée de l'activité prospective est présente dans le contexte belge, qu'il s'agisse du niveau fédéral ou de la Flandre (qui peuvent tous les deux être considérés comme des systèmes politico-administratifs, sur les mêmes arguments que la Région wallonne). Soulignons, parmi ces quelques activités, les travaux de la *Task Force Développement Durable* du Bureau fédéral du Plan. Ce dernier a œuvré à la construction de scénarios possibles et d'une vision souhaitable du développement durable. De même, le gouvernement flamand a développé sa vision souhaitable en 2002 au travers du plan *Kleurrijk Vlaaderen* (Flandre colorée) (Commission européenne, 2009; Fobé, De Peuter, Petit Jean, & Pattyn, à paraître; Task force Développement durable, 2008a, 2008b, 2013).

Ce chapitre débute, à l'instar des deux précédents, par une description du système politico-administratif wallon. Il est ensuite divisé en trois sections représentant chacune une période temporelle spécifique à l'institutionnalisation de la prospective. La première débute lors de la création de la Région wallonne, en 1974 et court jusqu'en 2004. Nous considérons cette période comme une période d'émergence de la prospective pour l'action publique, au sein de laquelle les exercices sont menés par des acteurs sociétaux et non par les autorités publiques. La deuxième période, entre 2004 et 2014, s'intéresse aux premiers pas de l'intégration de la prospective dans l'action publique, tandis que la dernière période, de 2012 à 2015 illustre le développement d'une pratique publique de prospective. Pour rappel, outre la notion de système politico-administratif, mentionné ci-dessus, notre analyse est guidée par deux concepts centraux : l'approche de la prospective et l'institutionnalisation de la prospective. Les deux tableaux ci-dessous rappellent les deux premiers concepts.

| Pratiques | Acteurs | Résultats |
|---|---|---|
| Objectifs | Commanditaires | Produits de travaux anticipatifs |
| Justifications | Coordination de la recherche et administrative | |
| Domaine couvert | Experts sectoriels et méthodologiques | |
| Méthodologie | Degré de participation | Autres produits |
| Champ territorial | Publics-cibles | |
| Horizon temporel | Réseau d'acteurs et communication | |

Tableau 6.1. Dimensions de la prospective

<table>
<tr><th colspan="4">Dimensions de l'institutionnalisation de la prospective</th></tr>
<tr><td rowspan="7">Dimensions structurelles</td><td colspan="3">Ampleur et contenu de la pratique (1)</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Aspects inter-organisationnels (2)</td><td colspan="2">Organisations publiques en charge de prospective (2.1)</td></tr>
<tr><td colspan="2">Position au sein du système politico-administratif (2.2)</td></tr>
<tr><td rowspan="4">Aspects intra-organisationnels (3)</td><td colspan="2">Place de la prospective (3.1)</td></tr>
<tr><td rowspan="3">GRH (3.2)</td><td>Personnel en charge (3.2.1)</td></tr>
<tr><td>Recrutement (3.2)</td></tr>
<tr><td>Formation (3.2.3)</td></tr>
<tr><td colspan="2">Gestion financière (3.3)</td></tr>
<tr><td colspan="3">Intégration au cycle de politique publique (4)</td></tr>
<tr><td rowspan="5">Dimensions cognitives</td><td colspan="3">Reconnaissance de la pratique (5)</td></tr>
<tr><td colspan="3">Existence d'une communauté épistémique (6)</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Objectivation (7)</td><td colspan="2">Degré de théorisation (7.1)</td></tr>
<tr><td colspan="2">Durée de vie (7.2)</td></tr>
<tr><td colspan="2">Rapport aux autres pratiques (7.3)</td></tr>
</table>

Tableau 6.2. Dimensions de l'institutionnalisation de la prospective

## 1. Le système politico-administratif

### *A. Le régime politico-administratif*

La Région wallonne est une des trois Régions de la Belgique fédérale. La Région dispose de la tutelle sur certaines entités infranationales : les provinces et les communes. Les rapports entre la région et la société s'inscrivent, à l'instar de la Belgique, dans un modèle corporatiste et consociatif au sein duquel les partenaires sociaux sont consultés au cours du processus décisionnel. Si ce processus consensuel tend à se polariser au niveau fédéral, en lien avec les tensions communautaires entre les mondes politiques francophones ou wallons et flamands, il reste relativement consensuel au niveau wallon. De plus, similairement à l'État fédéral belge, la perspective du *Rechtsstaat* est dominante en Région wallonne ; le droit joue un rôle important dans le fonctionnement (Pollitt & Bouckaert, 2011).

Au regard de son système politique, la Région wallonne nait historiquement en 1970 par une révision de la constitution faisant suite aux différentes tensions communautaires entre francophones et néerlandophones. Cette révision permet la création de trois Communautés culturelles[187] et de trois Régions[188]. Les premières disposent d'un pouvoir législatif sur les matières culturelles tandis que les secondes n'ont qu'un pouvoir consultatif sur les politiques socio-économiques, bien que le champ (tant substantiel que territorial) de ces dernières soit flou. En

[187] Il s'agit de la Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone.

[188] Celles-ci sont la Région bruxelloise, la Région flamande et la Région wallonne.

1974, une loi de régionalisation préparatoire fixe le territoire des trois Régions et énumère leurs compétences mais ce n'est qu'en 1980, suite à une seconde réforme de l'État, que les Régions se voient octroyer une capacité législative. Ainsi, les Communautés[189] comme les Régions disposent d'une norme (le décret) équipollente à la loi fédérale. Le pouvoir décrétal régional est ainsi détenu au niveau de la Région wallonne par le Conseil régional wallon (Collinge, 1996; Mabille, 2000; Matagne & Verjans, 2009).

Dès 1974, un Conseil régional wallon est mis en place et est composé de 62 sénateurs francophones (Brassinne, 1975). Suite à la réforme de 1980, le Conseil régional wallon est composé de tous les députés et sénateurs issus du territoire wallon[190]. Les conseils disposent dès les élections de 1981 de la capacité de déposer une motion de méfiance constructive vis-à-vis de leur Exécutif. Ce dernier connait une situation transitoire entre 1979 et 1981 durant laquelle il est composé de trois membres appartenant au gouvernement national. Dès 1981, l'Exécutif wallon sort du gouvernement national et devient une entité à part entière. Il est composé de six membres, dont le président, qui sont élus pour 4 ans par le Conseil régional, tandis que les mandats sont attribués proportionnellement aux groupes politiques. En l'occurrence, trois mandats sont accordés aux socialistes (Dehousse, Busquin, Féaux), deux aux libéraux (Damseaux et Bertouille) et un aux sociaux-chrétiens (Wathelet). De plus, chaque membre de l'Exécutif dispose d'un cabinet ministériel (Brassinne, 1981; Mabille & Rowies, 1981). Les Exécutifs suivant, dès 1985, ne sont plus proportionnellement représentatifs du Conseil régional wallon mais constituent des coalitions majoritaires. Ils sont composés par les libéraux et les sociaux-chrétiens (1985-1988) puis par les socialistes et les sociaux-chrétiens (1988-1992, 1992-1995 et 1995-1999). Par ailleurs, les différents Conseils, dont le Conseil régional wallon, sont dès 1995 élus directement et ce dernier devient le Parlement wallon (Collinge, 1996).

Le Parlement wallon est élu selon un scrutin proportionnel qui conduit à la mise en place, depuis la création de la Région, à des gouvernements de coalition comptant deux à trois partis politiques. Ceux-ci sont dirigés par le Ministre-Président qui dispose d'un pouvoir d'initiative et de coordination au sein de son gouvernement. Une des spécificités belges est l'existence d'un cabinet ministériel auprès de chaque ministre. Chacun d'eux se compose, formellement, de 40 à 68 collaborateurs, auxquels peuvent s'ajouter des agents détachés de l'administration (Göransson, 2015).

Le système administratif wallon est partiellement décentralisé vers les provinces et les communes, ces dernières disposant d'une autonomie constitutionnelle. À l'origine, l'administration wallonne est composée d'un ministère unique, le ministère de la Région wallonne (MRW) qui est

[189] En 1980, les Communautés culturelles sont renommées Communautés.

[190] Dès 1981, les sénateurs provinciaux et les sénateurs cooptés sont exclus de la composition des différentes assemblées fédérées. Le nombre de membres du Conseil régional wallon passe dès lors de 131 à 106.

créé en 1979. Il est doté de compétences comme l'environnement, l'économie et l'emploi. En 1988, un second ministère est créé : le ministère de l'Équipement et des Transports (MET). Le MRW et le MET se développent ainsi dès 1989 de manière parallèle et distincte, donnant rapidement lieu à deux entités totalement différentes tant sur le plan structurel que culturel (Barbeaux & Beumier, 1995; Petit Jean, 2015). Ces deux ministères sont divisés en différents niveaux hiérarchiques. En 2008, ils fusionnent pour donner le Service Public de Wallonie (SPW) qui devient le ministère unique de la Région wallonne. Outre l'administration centrale, il existe également différentes entités pararégionales comme des organismes d'intérêt public et des sociétés de droit public, actives dans les nombreuses compétences régionales. Sur le plan de la fonction publique, l'administration wallonne est basée sur les principes hiérarchiques de l'administration wébérienne et la promotion est dans la majeure partie des cas liée à l'ancienneté, tandis que la mobilité y est limitée malgré des évolutions récentes. (Petit Jean, 2013)

Les relations politico-administratives sont relativement politisées et basées sur une distinction des rôles. Les ministres et leur cabinet sont en charge de l'élaboration des politiques publiques tandis que l'administration doit les mettre en œuvre. L'administration n'est par ailleurs pas la seule source d'aide à la décision, dans la mesure où les cabinets ministériels recourent régulièrement à des sociétés de consultance[191]. Par ailleurs, les carrières sont entremêlées. En effet, il est fréquent que des membres du personnel politique soient nommés, par la suite, au sein de la haute fonction publique[192]. La politisation de l'administration wallonne est par ailleurs une pratique courante, comme le souligne Norrenberg (2001). La réforme de 2012 instaurant une École d'administration publique tente de rendre ces pratiques plus transparentes. Ainsi, elle permet la création d'un *pool* de hauts-fonctionnaires titulaires d'un certificat de management délivré par ladite École au sein duquel le gouvernement peut choisir ses hauts-fonctionnaires.

[191] Par exemple, de nombreuses évaluations de politiques publiques au niveau wallon autour des années 2000 ont été réalisées par Deloitte et Perspective Consulting.

[192] Le travail d'inventaire de De Spiegeler, Gémis, et Weyssow (2013) permet d'exemplifier ce constat, dans la mesure où de nombreux chefs de cabinet ou chefs de cabinet adjoint dans les années 1990 sont à la tête de différentes administrations, qu'il s'agisse d'un département au sein du SPW, d'un organisme d'intérêt public ou d'une société de droit public.

Le tableau ci-dessous permet de synthétiser ces différents éléments.

| **Régime politico-administratif en Région wallonne** | |
|---|---|
| **Nature des relations États-Société** | *Rechtsstaat*<br>Corporatiste |
| **Système politique** | Région unitaire avec des entités infranationales<br>Gouvernement de coalition à deux ou trois partis<br>Système parlementaire au scrutin proportionnel |
| **Système administratif** | Administration fonctionnellement centralisée<br>Administration fragmentée sur le plan organisationnel<br>Fonction publique à structure hiérarchique dont certaines nominations sont politisées, promotion à l'ancienneté et mobilité limitée |
| **Relations politico-administratives** | Carrières entremêlées<br>Politisation liée aux nominations politiques<br>Pas de monopole sur l'aide à la décision |

Tableau 6.3. Régime politico-administratif en Région wallonne

### *B. Le régime de connaissance*

Comme pour le Royaume-Uni et les Pays-Bas, l'analyse du régime de connaissance wallon inclut ses arrangements structurels, ainsi que la confiance de la société envers la connaissance et les pratiques, modes d'objectivation et acteurs considérés comme légitimes par la société wallonne. Néanmoins, aucune étude ne s'intéresse de manière formelle à l'analyse du système d'aide à la décision wallon dans son ensemble. Les éléments présentés ici sont issus de nos entretiens, de notre expérience antérieure au sein de l'administration wallonne et de notre observation participante des activités de l'IWEPS dès septembre 2012.

De manière générale, l'héritage de la pilarisation en Belgique tend à limiter la circulation de certaines connaissances qui pourraient mettre à mal un fragile équilibre politique entre les différents acteurs de la politique belge (Delvaux & Mangez, 2008). Ceux-ci incluent les partis politiques mais également les organisations syndicales et patronales et d'autres organisations représentatives. Daviter (2015, p. 495) confirme ce constat dans un contexte plus général :

> *While existing studies acknowledge the fact that some of the more fundamental policy conflicts are not about policy substance per se, but also about the distribution of policy authority and political control, these types of conflicts are almost invariably seen as diminishing both the likelihood of knowledge use and its impact on policy choices.*

En ce sens, l'utilisation de connaissances scientifiques dans le cadre de la formulation des politiques publiques est limitée, tandis que d'autres éléments, notamment issus des différents conseils consultatifs wallons y sont intégrés. Les connaissances scientifiques produites sont ainsi

dans la majeure partie des cas mobilisées de manière instrumentale afin d'appuyer scientifiquement le contenu de certaines décisions.

Relativement aux arrangements structurels, cela implique que la production de connaissances en Région wallonne passe à la fois par un système corporatiste lié à la fonction consultative et au Conseil Économique et Social de Wallonie et par un système orienté vers la production d'études scientifiques au sein d'autres entités. D'une part, la Région wallonne dispose d'une fonction consultative importante, principalement centrée autour du Conseil Economique et Social de Wallonie. Ce dernier rassemble les représentants syndicaux et patronaux et a trois missions. Il rend des avis et des recommandations sur les matières régionales, il organise la concertation sociale et il assure le secrétariat de nombreux conseils spécialisés. Ceux-ci touchent à des secteurs liés aux compétences régionales, comme la formation, la gestion de l'eau, celle des déchets, l'aménagement du territoire et l'environnement (Région wallonne, n. d.). Ces différents conseils spécialisés sont composés des acteurs de la matière concernée, notamment des représentants syndicaux, patronaux, industriels, des consommateurs ou encore des autorités administratives régionales (Conseil Économique et Social de Wallonie, n. d.).

Parallèlement, la production de connaissances en Région wallonne passe de manière croissante par des entités publiques ou financées publiquement. Il peut s'agir d'agences wallonnes, comme l'Institut wallon de l'Evaluation, de la Prospective et de la Statistique, le Centre wallon de Recherches agronomiques, l'Institut scientifique de Service public ou de services universitaires. Il existe également quelques unités de recherche au sein de la société civile. Ceux-ci incluent des centres de recherche au sein d'organisations représentatives d'intérêts particuliers (syndicats, entreprises, autorités locales) et des bureaux régionaux et des sociétés globales de consultance, de même que l'un ou l'autre *think tanks* (dont l'Institut Destrée et Itinera Institute). Nos entretiens indiquent également que d'autres entités d'aide à la décision présentes au niveau fédéral produisent des connaissances prises en compte par les décideurs publics wallons. C'est notamment le cas du Bureau fédéral du Plan, en charge notamment de prévisions économiques, et du KCE, centre fédéral d'expertise des soins de santé. Par ailleurs, chaque parti dispose de son propre centre d'études, dont le rôle est la détermination et la coordination de la ligne de parti aux différents niveaux de pouvoir.

Comme aux Pays-Bas, il n'existe pas de travaux à notre connaissance qui traitent du concept d'épistémologie civique en Région wallonne. Néanmoins, les éléments précédemment mentionnés mettent en évidence le caractère corporatiste et consociatif des processus décisionnels et l'importance du rôle des partis politiques. Aussi, la Région wallonne est similaire à l'Allemagne où les processus de production de connaissances sont négociés et impliquent des représentants de différentes visions sociétales (Jasanoff, 2005; Strassheim & Kettunen, 2014).

Néanmoins, les connaissances scientifiques semblent moins légitimes en Région wallonne que les avis produits par les entités relatives à la fonction consultative. En effet, les documents les plus utilisés pour les décisions gouvernementales sont ces avis issus des différents conseils consultatifs, qu'ils relèvent ou non du Conseil économique et social de Wallonie. Les connaissances légitimes sont produites par consultation d'experts et négociées au sein d'organes de concertation de nature corporatiste. Ces processus sont de nature transparente pour la majorité d'entre eux, dans la mesure où la composition des différents conseils et leurs avis sont accessibles.

Cette tendance corporatiste semble cependant légèrement évoluer ces dernières années par la prise d'appui croissante du Ministre-Président sur l'IWEPS, tant en termes de statistiques que d'évaluation (*cf. infra*). En ce sens, les pratiques de l'agence wallonne sont considérées légitimes du fait qu'elles sont produites par des chercheurs scientifiques disposant pour certains d'une thèse de doctorat et de liens avec des universités belges francophones ou françaises. La légitimation passe dès lors par la rationalité des experts au sein de l'entité concernée. Relativement au mode d'objectivation, il semble qu'elle passe par la consultation d'experts reconnus, comme au Royaume-Uni, ceux-ci étant reconnus sur la base de leur expérience individuelle, de leurs connaissances et de leur affiliation institutionnelle. À titre d'exemple, anticipant sur des éléments qui sont élaborés plus loin dans ce chapitre, ce processus de légitimation au travers des experts individuels est très présent dans les travaux liés au projet « Horizon 2022 ». Lancé par le Ministre-Président wallon en 2012, il disposait d'un collège d'experts constitué de spécialistes universitaires de différentes matières et a pour but de soutenir le gouvernement dans l'établissement d'un cadre stratégique pour la Région wallonne à l'horizon 2022 (*cf. infra*). Ce collège d'experts a par ailleurs été maintenu par le Ministre-Président successif, sous une autre dénomination.

Le tableau ci-dessous synthétise ces différents éléments.

| **Régime de connaissance en Région wallonne** | |
|---|---|
| **Arrangements structurels** | Quelques unités de recherche scientifiques financées publiquement<br>Large fonction consultative<br>Unités de recherche au sein des partis politiques<br>Quelques *think tanks* et bureaux de consultance<br>Processus consensuel et corporatiste dont la transparence varie |
| **Confiance de la société** | Oui, mais faible utilisation des connaissances scientifiques par le monde politique |
| **Pratiques légitimes** | Pratiques légitimées par les experts et leur affiliation institutionnelle |
| **Mode d'objectivation** | Consultation d'experts |
| **Acteurs légitimes** | Experts légitimes par leurs connaissances, leur expérience individuelle et leur affiliation institutionnelle |

Tableau 6.4. Régime de connaissance en Région wallonne

## 2. Les premiers temps d'une prospective sociétale (1974-2004)

### *A. L'Institut Destrée comme précurseur de la prospective*

1) Les premières activités de prospectives dans une Wallonie en création

Si la première activité de prospective prend place en 1987 sous l'égide de l'Institut Jules Destrée, l'intérêt pour la pratique prospective semble être né préalablement dans différents cercles. Durant les années 1970, les influences conjuguées des *futures studies* américaines et des travaux français de stratégie, de systémique voire de prospective au travers de la SEMA[193] poussent certains acteurs individuels à se tourner vers la prospective[194]. Destatte (2014) cite notamment plusieurs académiques tels que Claire Lejeune[195], Raymond Collard[196], Paul Duvignaud[197], Gilbert de Landsheere[198], Jacques Berleur, Georges Thill et Gérard Fourez[199]. D'autres initiatives sont également soulignées, comme les travaux de la Commission Avenir économique de la Belgique de la Fondation Roi Baudouin, en lien avec les travaux Interfuturs de l'OCDE[200], et le dossier Wallonie 2000, issu d'une collaboration entre le CRISP (Centre de Recherche et d'Information Socio-Politique) et la RTBF (Radio-Télévision Belge Francophone).

Cependant, les premiers travaux de prospective menés au niveau de l'action publique wallonne le sont par l'Institut Jules-Destrée. Il s'agit d'une organisation non-gouvernementale pluraliste fondée en 1938. Cette dernière est une association d'éducation permanente et mène également des recherches sur le développement régional. Elle est partiellement subventionnée par les pouvoirs publics[201]. Dès 1976, l'Institut participe à une réflexion prospective en lien avec l'avenir culturel de la Wallonie. Néanmoins, en 1978, il échoue dans sa recherche de partenaires afin de lancer une prospective économique de la Wallonie, bien qu'une journée d'étude soit organisée.

193 Il s'agit de la Société d'Économie et de Mathématiques Appliquées, fondée par Jacques Lesourne en 1958.

194 D'autres influences à souligner sont celles du mouvement déjà décrit de développement global des *futures studies*, au travers, notamment, des travaux du Club de Rome, de l'OCDE, puis du programme FAST de la Commission européenne.

195 Claire Lejeune est professeure en Philosophie à l'Université de Mons et publie plusieurs articles sur la prospective.

196 Raymond Collard est professeur en sciences économiques et sociales aux Facultés universitaires de Namur.

197 Paul Duvigneaud, professeur en botanique à l'Université Libre de Bruxelles et à la Faculté des Sciences agronomiques de Gembloux, a publié un article sur l'écologie en 1974 dans un ouvrage sur la Wallonie.

198 Gilbert de Landsheere, professeur en pédagogie à l'Université de Liège, participe notamment aux travaux de la Fondation européenne de la culture et de l'UNESCO et écrit sur la formation des enseignants.

199 Ces trois dernières personnes sont professeurs aux Facultés universitaires de Namur et travaillent sur les rapports entre science, technologie et société.

200 Le rapport de cette commission, basé sur quarante entretiens avec des personnalités belges, voit ses résultats concertés par des membres de celle-ci, menant à une note de minorité regrettant la non-prise en compte du caractère régional de l'économie.

201 Une partie de ce financement provient du Ministère de l'Education nationale, avant la réforme de l'État de 1989 qui transfère cette compétence aux Communautés.

Celle-ci rassemble des membres de la section wallonne du Bureau du Plan, du Conseil économique régional de Wallonie, de la Société de Développement régional wallon, ainsi que des hommes politiques comme Philippe Busquin (PS) ou Philippe Maystadt (PSC). Par ailleurs, en 1980, le conseil d'administration de l'Institut refuse la demande du Ministre-Président de devenir un centre de recherche de l'Exécutif wallon en raison des possibles risques financiers et de la perte d'indépendance (Destatte, 2014). D'autres travaux de prospective ont sans doute pu être conduits, notamment dans les universités dans des domaines comme la démographie, mais ils ne concernent pas directement l'action publique.

Dès 1986, sous l'impulsion de Philippe Destatte, directeur de l'Institut Destrée et de Michel Quévit, universitaire et militant wallon, l'Institut Destrée lance la démarche « La Wallonie au Futur ». Elle est formalisée par une série de congrès participatifs et une conférence consensus, réunissant des hommes politiques, des académiques, et des membres des mondes de l'entreprise, associatif et de la société civile. Ces différentes activités ont lieu en 1986-1989, 1990-1991, 1994, 1995, 1997, 1998 et 2001-2004 et clôturent partiellement des dynamiques préparatoires ou de suivi développés par l'Institut Destrée et par le comité scientifique de « La Wallonie au Futur ». Au cours de ces congrès, les différents acteurs débattent d'un futur souhaité pour la Wallonie sur la base d'ateliers de travail et de contributions personnelles. Si le premier congrès est généraliste, les activités suivantes s'intéressent à des thématiques plus particulières comme l'éducation, l'emploi, l'évaluation et l'innovation. Le dernier, dont le rapport final est publié en 2005, prend place en 2002 et 2003 et s'intéresse de manière large à l'avenir de la Wallonie à l'horizon 2020 (Destatte, 1999a; Institut Destrée, 1992, 1997, 2005; Quévit, 1989, 1994, 1996). Ces congrès successifs ont pour objectif d'identifier les enjeux nouveaux pour la Wallonie et de définir des pistes d'actions afin d'aider la décision publique wallonne au travers d'orientations générales (Institut Destrée, 1997). Cette identification des enjeux et des pistes d'actions est par ailleurs traversée par une préoccupation systématique, à l'exception des travaux de 1995.

2) Le(s) tournant(s) de l'an 2000

La fin des années 1990 et le début des années 2000 introduisent différents changements dans le système politico-administratif wallon ayant une influence sur le développement de la prospective : il s'agit de l'émergence d'une coalition gouvernementale inédite, la création de la SWEP et du changement de Ministre-Président.

Sur le plan politique, les élections de 1999 symbolisent un renouveau au sein du monde politique belge et wallon. En effet, la multiplication des scandales à la fin des années 1990, notamment la crise de la dioxine qui éclate en janvier 1999, influence le résultat des élections fédérales et régionales (Maesschalck & Van de Walle, 2006). Cela a deux conséquences. D'une part, une coalition gouvernementale « arc-en-ciel » se forme aux niveaux fédéral et régionaux. Elle comprend les socialistes, les libéraux, et les écologistes. D'autre part, cette nouvelle coalition

renvoie les sociaux-chrétiens dans l'opposition à tous les niveaux de pouvoir après plus de 40 années au pouvoir. Au niveau wallon, c'est Elio Di Rupo qui devient Ministre-Président et qui, très rapidement, lance le Contrat d'Avenir pour la Wallonie[202].

Ce document est une stratégie de développement régional dont l'objectif est de relancer l'économie wallonne et d'améliorer la qualité de vie des Wallons. Il est présenté au Parlement en janvier 2000 après une large consultation auprès des partenaires sociaux, des organes consultatifs, du monde associatif et de la population[203]. Quatre priorités sont retenues : le développement économique durable, l'accélération du développement des arrondissements soutenus par l'Europe, l'implication des jeunes dans le développement de la Région et la mise en place d'une société de la connaissance[204] (Parlement wallon, 2000a). Pour mémoire, ce Contrat d'Avenir est actualisé en 2002 suite à son évaluation externe, la même année (Accaputo, 2006; Parlement wallon, 2002b).

En décembre 1999, l'Institut Destrée se mobilise dans le cadre de la consultation relative au Contrat d'avenir et propose au gouvernement wallon la mise en place d'une cellule de prospective régionale indépendante.

> Par ailleurs, le Conseil d'Administration de l'Institut Jules Destrée a décidé de proposer au Gouvernement wallon la mise en place d'une cellule de prospective régionale indépendante, qui s'inscrirait dans le cadre de la convention Gouvernement wallon - Institut Jules Destrée. En réseau avec ses homologues régionaux européens – et particulièrement français –, avec le Service des Études et de la Statistique du Ministère de la Région wallonne, ainsi qu'avec la cellule de prospective de la Commission européenne, cette cellule serait chargée d'une mission de veille et d'éveil de la société wallonne, dans une démarche prospective. Elle serait pilotée par le Conseil scientifique du congrès La Wallonie au Futur, sous la présidence du professeur Michel Quévit. Elle aura pour objet de remettre prioritairement des notes d'informations au Gouvernement wallon (Institut Destrée, 1999).

[202] Au Parlement wallon, le Gouvernement indique que les travaux de l'Institut Destrée de 1999 sur la contractualisation ont partiellement contribué à l'émergence de ce Contrat d'Avenir (Parlement wallon, 2000d). Il s'agit en réalité des travaux relatifs à la contractualisation qui ont débuté dans le cadre de « La Wallonie au Futur » et qui ont été formalisés par la publication de l'ouvrage « Contrats, territoires et développement régional » (Destatte, 1999b)

[203] Certains opérateurs considèrent cependant qu'il s'agit plus d'une tentative de consultation que d'une consultation effective.

[204] Les quatre objectifs se déclinent en vingt groupes de mesures plus spécifiques qui les concrétisent. De plus, le document met en avant dix principes communs d'action, incluant entre autres l'égalité des chances, la simplification administrative, et une culture de l'évaluation.

En 2000, dans le cadre de travaux sur l'évaluation, la prospective et le développement régional, un discours écrit par Elio Di Rupo[205] annonce la mise sur pied de cette cellule qui serait pilotée au sein de l'Institut Destrée.

> Si çà et là différents instituts ou centres de recherche font de la prospective, nous ne disposons pas de centre régional de prospective. Reconnaissons-le, nos universités n'ont pas encore structuré, fédéré, une démarche prospective. Par le biais de son conseil d'administration, l'Institut Jules Destrée s'est proposé d'ériger en son sein une cellule indépendante de prospective régionale.
>
> Mes collaborateurs et moi-même avons longuement réfléchi sur ce sujet pour trouver un système qui permette d'une part, la garantie du niveau d'indépendance requis pour une telle cellule et d'autre part, des retombées directes et effectives sur le Contrat d'Avenir pour la Wallonie et la Région wallonne. Moyennant quelques retouches que nous discuterons, je m'apprête donc à financer, au départ de mon budget, la création d'une cellule indépendante de prospective au sein de l'Institut Jules Destrée.
>
> Cette cellule sera en relation avec le Service des Études et de la Statistique de la Région wallonne, les universités, la cellule de prospective de la Commission européenne, mais également, le contractant de l'évaluation du Contrat d'Avenir (Di Rupo, 2001, pp. 306-307).

Parallèlement au Contrat d'Avenir, deux éléments majeurs pour le développement de la prospective apparaissent aux alentours de l'an 2000 : la création de la SWEP (Société wallonne de l'évaluation et de la prospective) et le changement de Ministre-Président.

D'abord, la SWEP est créée en avril 2000 à l'initiative de l'Institut Destrée. En effet, à la suite du quatrième congrès « La Wallonie au Futur » sur l'évaluation, l'innovation et la prospective, l'Institut Destrée initie un processus qui vise à concrétiser un espace indépendant d'échanges pour les acteurs publics, privés et académiques de l'évaluation et de la prospective. Il aurait pour objectif de faciliter la promotion et la diffusion de techniques, de pratiques et d'une culture de l'évaluation et de la prospective, au niveau wallon. Une première réunion, en novembre 1999, permet d'identifier les objectifs, les stratégies et les bénéficiaires d'une telle entreprise. Afin de développer ces aspects, six groupes de travail parallèles sont mis sur pied entre janvier et avril 2000 avec trois objectifs : la clarification des enjeux et croisements entre évaluation et prospective, l'élaboration d'une charte de la SWEP et l'identification des priorités d'action[206]. Toutefois, l'aboutissement

[205] Ce dernier est absent du colloque et remplacé par un membre de son cabinet.

[206] Ces groupes ont pour intitulé respectif : prospective, évaluation et démocratie ; évaluation et qualité totale ; articulation entre prospective et évaluation ; champs de l'évaluation et de la prospective ; la prospective, l'évaluation et la qualité de la décision ; et éthique, modèles et standards. Ils sont pilotés respectivement par Serge Roland (Cour des Comptes), Robert Bangénéberg (Centre Hainaut Occidental Qualité), Michel Quévit (RIDER II), Jean-François Charmont (ULg), Luc Vandendorpe (MRW) et Luc Lefebvre (ADE).

d'une telle démarche n'est que partiel en raison d'une expertise limitée (surtout en prospective) et de la faiblesse des mécanismes transversaux entre groupes de travail. Une réunion conclusive de ces travaux a lieu le 29 avril 2000 et a pour objectif de fonder la SWEP (Destatte, 2001).

L'article deux des statuts de l'association prévoit ainsi les objectifs suivants :

> L'association a pour objet le développement de la prospective et de l'évaluation en Wallonie, afin d'améliorer la qualité des processus décisionnels en général, et de développer en particulier la participation démocratique aux réflexions et décisions publiques.
> L'association cherchera à réaliser son objet social en contribuant notamment :
> 1. à l'élévation du niveau d'expertise de la Wallonie dans le domaine de la prospective et de l'évaluation,
> 2. à la généralisation de la dimension prospective et évaluative dans les processus de réflexion et de décision,
> 3. au développement de pratiques prospectives et évaluatives qui respectent l'esprit démocratique et qui en développent l'application,
> 4. à la mise à disposition d'information résultant d'études prospectives ou d'évaluations qui ont un intérêt en termes de sensibilisation, d'aide à la décision, d'information citoyenne,
> 5. au suivi par les professionnels, les experts, les scientifiques, les décideurs et par les citoyens, du développement en Wallonie, en Europe et dans le monde des activités de prospective et d'évaluation.

Concrètement, la création de la SWEP est portée par une série d'acteurs individuels issus du monde de la consultance (SONECOM, Deloitte & Touche, ADE, ADRASS, Rider 2), de la société civile (CHOQ Asbl, Institut pour le Développement durable, Institut Destrée), du monde de la recherche (académiques de l'Université de Liège, et des Facultés de Namur[207]), de celui de l'industrie (Fabrimétal), de celui de l'entreprise (Union wallonne des entreprises) et du secteur public (Conseil économique et social de la Région wallonne, ministère la Région wallonne, Forem, Institut de Formation permanente pour les Classes moyennes et P.M.E., Belgacom). Bien que ces acteurs ne représentent pas leur organisation respective, l'intérêt qu'ils portent à l'évaluation ou à la prospective est, dans la plupart des cas, directement lié à la fonction qu'ils occupent. Ainsi, la création de la SWEP est une initiative privée de l'Institut Destrée et n'est pas financée par le gouvernement wallon. Cependant, ce dernier se réjouit, au Parlement wallon, de la création d'une telle entité et d'un intérêt sociétal pour l'évaluation, élément-clé du Contrat d'Avenir pour la Wallonie (Parlement wallon, 2000d).

Ensuite, quelques mois plus tard, la Région wallonne voit Jean-Claude Van Cauwenberghe prendre la succession d'Elio Di Rupo à la Ministre-Présidence, ce dernier devenant président du Parti socialiste. Contrairement à son prédécesseur, Van Cauwenberghe considère que la prospective régionale ne peut être confiée à un acteur du monde associatif, en raison de sa fragilité. En outre,

[207] Le Centre René Levesque apparait également dans les fondateurs de la SWEP mais ce dernier est un centre d'étude international de la Francophonie placé au sein de l'Institut Destrée sans statut juridique propre et financé par le Gouvernement wallon. Nous soulignons cet élément par souci d'exhaustivité.

il semble considérer qu'il s'agit d'un lieu trop transparent pour y pratiquer la prospective, dans la mesure où la collaboration repose sur une convention-cadre liée à une allocation de base au sein du budget relatif à la chancellerie du Ministre-Président. Cela entrainerait selon lui des sollicitations de parlementaires pour disposer d'études au départ destinées au gouvernement (Destatte, 2014). Il revient dès lors sur le projet de cellule indépendante de prospective au sein de l'Institut Destrée. Dans un premier temps, des dispositions sont prises pour créer une cellule de prospective régionale au sein du cabinet, dont un des rôles est le suivi du Contrat d'Avenir. Cette cellule a par ailleurs vocation à commander des « missions de prospective » à des entités extérieures, précisant que l'Institut Destrée faisait partie de ces dernières (Parlement wallon, 2000d, p. 21).

Dès ce moment, l'Institut Destrée soutient le gouvernement sur des missions de prospective spécifiques, notamment au travers de la « Mission Prospective Wallonie 21 ». Ce projet s'inscrit dans le cadre d'une convention-cadre signée entre l'Institut Destrée et le gouvernement wallon. Il a deux objectifs : le développement d'une réflexion prospective sur l'avenir de la Région wallonne et l'apport d'éléments de prospective au gouvernement wallon, notamment en lien avec l'identité régionale et le Contrat d'Avenir. Au sein de ce projet, trois volets peuvent être dissociés. Le premier vise à établir les fondements de la prospective en Région wallonne et à analyser les tendances lourdes à 20 ans. Cette analyse réunit de nombreux acteurs publics et privés, notamment la Fondation pour les Générations Futures, Inter-environnement Wallonie, le Mouvement wallon pour la Qualité et la SWEP, tandis que l'animation est assurée par Hugues de Jouvenel. Parallèlement, en mars 2001, l'Institut Destrée organise une formation résidentielle sur la prospective pour la cellule gouvernance du cabinet. Il y est discuté des fondements de la pratique et de son insertion en Wallonie, mais également de la possible mise sur pied d'un système régional wallon de prospective, dans une démarche similaire aux systèmes régionaux d'innovation construits par la Commission européenne (Destatte, 2014). Ce premier volet se clôture en septembre 2002 par un colloque sur la prospective territoriale où il est question des apports de cette dernière au regard d'expériences européenne et de la mise sur pied dudit système régional wallon de prospective. En outre, un rapport intitulé « La Wallonie à l'écoute de la prospective a été produit » (Institut Destrée, n.d.).

Ensuite, le deuxième volet identifie et décrit les enjeux induits par ces tendances lourdes pour la Wallonie. Il s'appuie sur dix séminaires prospectifs rassemblant à la fois des acteurs publics et des experts, entre novembre 2002 et avril 2003. Ces travaux sont complémentés par des analyses d'experts et sont ensuite mis en débat au cours d'un colloque organisé en septembre 2003 et auquel de nombreux acteurs wallons et internationaux participent[208].

[208] Citons notamment des membres du cabinet du Ministre-Président, de celui du Ministre de l'Economie et de celui de l'Environnement, de différentes directions administratives du Ministère de la Région wallonne et du Ministère de l'Equipement et des Transports, du Conseil wallon du développement durable, de la Société régionale d'Investissement de Wallonie, de la Société wallonne de Financement et de Garanties des PME, d'universités francophones et d'intercommunales. La société civile était représentée notamment par les organisations syndicales et différentes

Finalement, le troisième volet consiste en un rapport sur les aspects stratégiques liés aux enjeux identifiés, notamment en lien avec le concept de régions créatives, soutenus par le cabinet du Ministre-Président (Destatte, 2002, 2014). Ce dernier n'a eu cependant aucun effet tangible, même si certaines des idées portées sont présentes dans le projet *Creative Wallonia* lancé en novembre 2010 avec pour objectif de positionner la Région wallonne comme un district créatif (Surlemont, 2014).

En outre, d'autres activités sont par ailleurs menées par l'Institut pour d'autres ministres du gouvernement wallon. C'est notamment le cas de ProspEnWal, une réflexion prospective sur les politiques d'entreprises en Région wallonne afin de redéfinir les politiques régionales d'appui à ces dernières en tenant compte des enjeux à l'horizon 2020. Commandité par le ministre de l'Economie, Serge Kubla, ce projet mené en collaboration avec le Ministère de la Région wallonne s'inscrit dans la démarche 4 x 4 pour Entreprendre. Réunissant des chefs d'entreprises, l'Union wallonne des entreprises et des experts européens, l'exercice s'est conclu sur un rapport remis à la fois à Serge Kubla et à son successeur en 2004, Jean-Claude Marcourt (Destatte, 2014).

Ces multiples activités et réflexions conduisent le Ministre-Président et son cabinet à considérer l'intégration de la pratique prospective au sein des structures administratives wallonnes et non plus au sein du cabinet[209]. Il s'agit d'un des points de départ du processus de création de l'Institut wallon de l'Evaluation, de la Prospective et de la Statistique (IWEPS).

3) Le processus de création de l'IWEPS

L'idée première est de renforcer le Service des études et de la statistique (SES) en développant ses missions d'évaluation et de prospective. Ce service administratif est créé par décret en 1991 en tant qu'établissement scientifique régional. Il a pour objectifs la centralisation des statistiques utiles à la région et la réalisation d'études exploitant ces données, comme l'indique le décret du 28 février 1991 portant sa création. En mars 2002, le Ministre-Président annonce en commission parlementaire, dans le cadre de la discussion sur le rapport d'évaluation du Contrat d'Avenir, qu'il souhaite créer un service d'analyse et de prospective en transformant le SES, dont il estime le rôle trop restreint. Il envisage dès lors d'y loger tous les organes consultatifs wallons (Parlement wallon, 2002c). Cette volonté est confirmée un mois plus tard lors d'un débat en séance plénière, où le Ministre-Président s'exprime en ces mots :

associations. En outre, les acteurs internationaux comptaient principalement des membres de la Commission européenne.

[209] Quelques années plutôt, lors du 4e congrès de « La Wallonie au Futur », Philippe Destatte, directeur de l'Institut Destrée, proposait entre autres la création d'une cellule interdépartementale de prospective au sein de l'administration wallonne (Destatte, 1999a, p. 438).

> Le but est de faire de notre S.E.S. – on n'a pas encore déterminé le nouveau nom – un grand service d'études, d'évaluation et de prospective. Je pense que, comme toutes les régions qui veulent se développer, notre Région a besoin de ce type d'outil, à la fois pour bien maîtriser l'ensemble des statistiques régionales, pour être un pôle d'évaluation le plus scientifique possible de l'action régionale et aussi pour concentrer, dans ce service, la réflexion prospective sur son avenir, terrain sur lequel nous sommes seulement en train d'effectuer nos premiers pas (Jean-Claude Van Cauwenberghe ; Parlement wallon, 2002a, p. 71).

Selon nos entretiens, des divergences d'opinions entre le cabinet du Ministre-Président et le haut-fonctionnaire en charge du SES, notamment sur la nature scientifique de la prospective, conduisent à la décision de création d'un organisme d'intérêt public (OIP), c'est-à-dire une agence administrative sous la tutelle d'un ministre. Sur ces bases et conformément à la pratique, le gouvernement soumet son avant-projet de décret en septembre 2002 à différentes entités consultatives, dont le Conseil économique et social de la Région wallonne[210] (CESRW), la section législation du Conseil d'État[211] et la SWEP. Cet avant-projet (qui ne sera que peu modifié au fil du processus législatif) prévoit donc la création de l'IWEPS ainsi que d'une autre entité : le Conseil wallon de l'Évaluation, de la Prospective et de la Statistique (CWEPS). Ce dernier doit « rassembler des experts universitaires à même de conseiller le gouvernement dans des espaces de décision ayant une implication temporelle longue ». Son rôle est « d'éclairer le gouvernement par une réflexion prospective plutôt que par la seule expérience du passé ». Le CWEPS dispose également d'une mission de validation scientifique des travaux de l'IWEPS[212] (Parlement wallon, 2003e, p. 2).

Dans son avis, le CESRW soutient les objectifs du gouvernement, tout en soulignant l'importance de donner la priorité à la mission statistique du nouvel institut. Pour sa part, le Conseil d'État se limite, conformément à son rôle, à des conseils juridiques de forme et d'interprétation de certains articles, mais ne mentionne pas la mission prospective de l'institut (Parlement wallon, 2003e). Quant à la SWEP, elle soutient globalement le projet, tout en soulignant, en termes de prospective, le risque que les moyens de l'IWEPS ne soient accaparés par la mission statistique, au détriment des missions évaluatives et prospectives. Elle insiste également sur la nécessité de l'indépendance de l'IWEPS vis-à-vis du gouvernement, de la transparence de ses processus et de l'explicitation des standards relatifs à l'évaluation et à la prospective (SWEP, 2002).

Suite à ces consultations, le document est modifié puis adopté définitivement par le gouvernement qui le soumet au Parlement wallon en septembre 2003. Le projet est d'abord

[210] Le Conseil économique et social de la Région wallonne est une entité consultative réunissant les partenaires sociaux.
[211] La section législation du Conseil d'État est un organe consultatif au sein de la plus haute juridiction administrative belge, le Conseil d'État. Ce dernier est principalement actif en matière de recours contre des actes administratifs, mais joue également un rôle de conseil dans les matières législatives et réglementaires.
[212] Comme nous le verrons plus tard, le rôle du CWEPS a été relativement limité dans le développement de l'IWEPS et de sa mission prospective.

présenté par le Ministre-Président devant la Commission du Budget, des Affaires générales, des Relations extérieures et des Fonds européens le 6 novembre 2003. Ce dernier met en avant l'importance de la statistique, de l'évaluation et de la prospective tout en soulignant les mérites et la qualité des travaux du SES. Il donne également quatre motivations pour la constitution de l'IWEPS en tant qu'OIP.

> La première est de séparer les services statistiques des autres services de l'administration conformément aux règles européennes, comme expliqué ci-avant.
>
> Le deuxième objectif est de constituer un service d'étude totalement transversal par rapport à l'ensemble des ministères et OIP wallons. L'appartenance du SES à l'un des deux ministères wallons a parfois rendu compliquée la collaboration avec l'autre ministère ou avec un organisme d'intérêt public. Demain, l'IWEPS pourra être pleinement transversal puisque la séparation sera rendue claire entre les services d'études et les services fonctionnels.
>
> La troisième motivation est de dynamiser les publications statistiques et scientifiques de la Région, et donc de doter le service d'une autonomie de gestion et de trésorerie.
>
> Enfin, l'objectif est de constituer un pôle d'excellence en matière d'études économiques et sociales, dont le dirigeant sera pleinement identifié et visible comme tel, et non plus « caché » dans la structure hiérarchique d'un ministère (Jean-Claude Van Cauwenberghe ; Parlement wallon, 2003b, pp. 5-6).

Selon le Ministre-Président, l'IWEPS doit être un organisme transversal en charge de la coordination des recherches au niveau régional wallon. Ce rôle de coordination passe notamment par l'intégration en son sein de diverses structures comme les observatoires de l'Emploi et de la Mobilité. Il est également lié à la mise en place de convention de transmission de données statistiques vers l'IWEPS au départ des entités publiques les collectant[213]. Il aborde également les différentes missions du CWEPS (mentionnées ci-dessus) ainsi que le financement de l'IWEPS. Ce dernier est issu en grande majorité d'une dotation générale de la Ministre-Présidence, en lien avec le programme pluriannuel de l'institut. D'autres rentrées sont possibles, qu'il s'agisse de commandes d'études spécifiques par certains ministres, de publications ou de prestations de services. De manière générale, le projet gouvernemental est soutenu au sein du Parlement, tant par les membres de la majorité que par ceux de l'opposition. Certains de ces derniers souhaitent cependant la mise en place d'un OIP de type B (avec un organe de gestion représentatif des tendances politiques) et non d'un OIP de type A (pour lequel le ministre de tutelle est responsable), tout en marquant une préférence pour un lien fort avec le Parlement. Ces demandes sont rejetées par le Ministre-Président. Quant aux autres partis de la majorité, si Ecolo s'interroge sur la mission

[213] Il cite parmi ces dernières l'observatoire du Tourisme, la Direction générale des Ressources naturelles et de l'Environnement, ou la CPDT (Conférence Permanente sur le Développement Territorial).

prospective de l'institut qu'il considère comme peu aboutie, le MR se félicite de l'initiative tout en rappelant que la priorité doit aller à la coordination des analyses statistiques. En ce sens, la prospective n'est présente pour eux qu'en termes de valorisation des données statistiques. Le MR demande également l'intégration, dans les démarches prospectives, des acteurs wallons de la prospective. Si l'Institut Destrée n'est pas explicitement mentionné, il semble évident que c'est à lui qu'il est ici fait référence (Parlement wallon, 2003b).

Toutefois, le processus en commission doit se poursuivre le 18 novembre 2003, notamment pour permettre aux parlementaires de se pencher sur les différents amendements soumis. Une partie mineure de ceux-ci est adoptée, ne touchant souvent qu'à des éléments de procédures. Un seul concerne directement la prospective et permet au Parlement de commander des études prospectives à l'IWEPS. Ce n'est que lors de cette séance que le projet est adopté en commission (Parlement wallon, 2003a).

En date du 3 décembre 2003, le Parlement wallon débat en séance plénière le projet du gouvernement. Après une présentation des travaux en commission, chaque groupe prend la parole pour souligner les forces et les faiblesses du projet. En termes de prospective, aucun élément nouveau n'est apporté de la part des différents partis. Ecolo insiste, à nouveau, sur le manque de clarté de la mission en lien avec la capacité prospective, tout en souhaitant le développement de cette dernière. Le MR réaffirme la nécessité de donner la priorité à la mission statistique. Pour sa part, le CDH maintient ses demandes d'un lien plus fort entre le Parlement et l'IWEPS. À la suite de ces débats, le Parlement adopte le décret portant création de l'IWEPS, sans amendement par rapport à la version proposée en commission. En effet, les seuls amendements déposés le sont par André Antoine et touchent aux liens entre l'IWEPS et le Parlement wallon. C'est donc à la suite de ce processus décisionnel et législatif que l'IWEPS est créé (Parlement wallon, 2003c).

### *B. L'institutionnalisation de la prospective*

1) <u>L'ampleur et le contenu de la prospective</u>

Comme nous l'avons montré dans la sous-section précédente, la quasi-intégralité des travaux de prospective est menée par l'Institut Destrée au travers de sa démarche « La Wallonie au Futur ». Ces pratiques, partiellement subventionnées par le gouvernement wallon, ne sont pas commissionnées par ce dernier. Les paragraphes suivants décrivent ces activités, avec un regard particulier sur les domaines de l'énergie et de la santé[214].

[214] Nous nous éloignons ainsi partiellement d'une approche par secteur. Cela s'explique par le fait que l'opérateur historique de la prospective en Région wallonne, l'Institut Destrée, est principalement actif sur des questions n'étant

*a) Les premières activités autour de « La Wallonie au Futur »*

En 1986, l'Institut lance la démarche « La Wallonie au Futur », rapidement suivie, en 1987 de son premier congrès de prospective intitulé « La Wallonie au Futur. Vers un nouveau paradigme ». Au cours de ce dernier, plus de deux cents acteurs wallons sont réunis durant deux jours et présentent leur vision et leurs réflexions au regard d'un aspect spécifique de la Wallonie à l'horizon 2000, afin de réfléchir à l'avenir de la Région. En ce sens, deux types de groupes de travail sont formés. Deux groupes « carrefours » permettent respectivement d'articuler l'économie et la culture, d'une part, et la technologie, la vie en société et la formation, d'autre part. Parallèlement, 14 ateliers groupent par thématique les différentes communications. Ces ateliers concernent par exemple l'économie wallonne, la recherche, l'enseignement, la formation, la culture, les médias, l'emploi, les relations internationales, la santé, l'agriculture et les relations sociales. En ce sens, si la santé dispose d'un atelier intitulé « La qualité de vie : logement, santé et cadre de vie », le domaine de l'énergie n'est abordé qu'au travers de communications individuelles.

Dans le domaine de la santé, les communications couvrent la prise en charge de la santé, la qualité des soins et le caractère intégré de la santé au sein de l'action publique. Elles sont issues de représentants du monde associatif, du milieu hospitalier ou de l'administration. En matière d'énergie, deux communications concernent respectivement l'articulation entre énergie, économie et culture en Wallonie, et l'énergie nucléaire. La première est présentée par Elio Di Rupo, alors inspecteur général à l'inspection de l'Énergie du Ministère de la Région wallonne[215] tandis que la seconde est produite par le directeur général de l'Institut National des radioéléments. Sur le plan méthodologique, les travaux sont soutenus par Riccardo Petrella, en charge du programme FAST de la Commission européenne (Destatte, 2014), mais peu d'éléments concrets sont explicités quant aux méthodes prospectives et aux processus mis en place.

Cet exercice est soutenu rhétoriquement par le gouvernement wallon[216] et voit une participation importante d'hommes politiques, d'académiques et d'acteurs de la société civile et du monde associatif, ainsi que des journalistes. À titre d'exemple, l'ouverture du congrès donne la parole à Jean-Claude Van Cauwenberghe, bourgmestre de Charleroi, Claude Durieux, député permanent de la province du Hainaut, Jean-Pol Demacq, homme politique carolorégien[217] et Louis Aoust, chef de cabinet du Ministre-Président de la Communauté française. Le congrès est en outre conclu par un représentant du Ministre-Président wallon de l'époque, Melchior Wathelet. En termes de résultats, cette première démarche a principalement permis de rassembler des acteurs

pas liées à ces deux secteurs. Ne pas le considérer aurait conduit à un biais important au sein de notre étude, compte tenu du faible degré d'activités en prospective identifiées en Région wallonne (*cf. infra*).

215 Il quittera cette fonction en décembre 1987 pour devenir député national.

216 Sur le plan financier, l'organisation du congrès a été à la charge de l'Institut Destrée tandis qu'un subside est octroyé par le Ministre-Président pour la publication des actes.

217 Il est également à ce moment président de l'Institut Destrée.

d'horizon très divers et de diffuser une esquisse de prospective wallonne. Elle élabore les premiers fondements de l'approche prospective de l'Institut Destrée, en lien avec les notions de mutations, de transitions et de nouvelle révolution industrielle et proche du positionnement volontariste et proactif des prospectivistes français dans la lignée de Berger. Dès ce moment, un conseil scientifique et interuniversitaire est mis sur pied avec pour mission d'inventorier les priorités d'actions immédiates (Quévit, 1989).

Suite à la publication des actes, un deuxième congrès est organisé en 1991 et s'intéresse spécifiquement aux thématiques de l'éducation. S'inscrivant dans la lignée du premier congrès, il est organisé en dix groupes de travail touchant à des thématiques comme l'avenir de l'enseignement, les développements de la recherche et des technologies, le devenir économique wallon, les liens entre emploi et formation, l'aménagement du territoire, les médias, les modèles alimentaires ou encore les relations famille, travail et solidarité. Ce congrès n'aborde dès lors aucun aspect relatif à l'énergie ou à la santé. En termes de participation, il rassemble à nouveau des acteurs de tout horizon et de toute discipline. Cela inclut notamment des personnalités politiques comme Bernard Anselme, le Ministre-Président wallon, le bourgmestre de Namur, un administrateur du Conseil de l'Europe (Quévit, 1992). Les conclusions de ces travaux ont été transmises aux assemblées parlementaires et aux gouvernements nouvellement formés, à la fin du mois de novembre 1991. Néanmoins, rares sont les suites politiques données à ce congrès (Quévit, 1994).

Afin de mieux diffuser les résultats relatifs à l'éducation, une troisième activité est organisée en 1994 par l'Institut Destrée, toujours dans le cadre du congrès précédent. Il s'agit de l'organisation d'une conférence consensus sur l'éducation dont l'objectif est la rédaction d'une déclaration visant à interpeller les dirigeants publics. Il s'agit du premier exercice de ce genre pour l'Institut Destrée et il comporte trois étapes : l'information des représentants de la société civile par les experts, la rédaction d'une déclaration-consensus et la présentation de cette dernière. Il est ainsi question d'assurer le suivi stratégique de l'exercice de prospective. Sur le plan de la participation, ces travaux rassemblent principalement des experts, académiques et fonctionnaires belges et français, ainsi que des membres de la société civile. Les acteurs impliqués dans les processus décisionnels ne sont ainsi présents que dans la dernière étape afin de réagir à la déclaration construite par le panel. Participent à ces activités des représentants de l'Union wallonne des entreprises, de la FGTB et du syndicat chrétien, le ministre de l'éducation francophone et la directrice générale des technologies et de la recherche au MRW (Quévit, 1994).

Un troisième congrès est organisé en 1995 sur la thématique de l'emploi. À nouveau, il est question d'identifier les enjeux stratégiques à venir dans ce domaine et d'élaborer des propositions de terrain. Afin de réaliser ce congrès, un travail de préparation est mené par un groupe de travail dès 1993 afin de pouvoir le baliser et d'identifier les participants. Ce groupe s'appuie notamment sur le Livre blanc « Croissance, compétitivité, emploi. Les défis et les pistes pour entrer dans le XXIème siècle » publié en 1994 par les instances européennes. Ce document est par ailleurs

présenté en début de congrès par un fonctionnaire européen. Ce congrès touche à cinq thématiques particulières : le temps de travail ; les ressources humaines, la création d'emplois et la croissance soutenable ; les stratégies d'initiative économique ; les infrastructures et la relance ; et le financement de la solidarité. À nouveau, les aspects de santé et d'énergie ne sont, logiquement, pas abordés. Par ailleurs, la participation à ce congrès est relativement similaire aux exercices précédents et les travaux sont – à nouveau – clôturés par le nouveau Ministre-Président, Robert Collignon, à qui sont transmis les actes du congrès. Une différence fondamentale existe entre ce congrès et ses prédécesseurs et successeurs : les contributions sont plus techniques, centrées sur l'économie et ont fait l'objet d'une articulation plus importante avec les politiques européennes, en partie du fait des collaborations entre l'Institut Destrée et la cellule de prospective mise sur pied au niveau européen par Jacques Delors.

Le quatrième congrès prend place en 1998 et est centré sur les thématiques de l'innovation, de l'évaluation et de la prospective. Ce choix s'explique par une démarche d'évaluation menée au sein de « La Wallonie au Futur », afin d'identifier les apports de la démarche et d'y appliquer les réorientations nécessaires afin de remplir ses objectifs. Cette évaluation repose également sur un constat d'échec de la diffusion des travaux proposés au monde politique, ainsi que d'une reconnaissance de l'évolution de la société au cours des dix années écoulées. À nouveau, différents groupes de travail sont formés lors du congrès, articulant différentes thématiques entre elles. Ces six carrefours combinent respectivement développement économique, évolution technologique et ressources humaines ; éducation, culture d'initiative et autonomie ; habitudes sociales, culture et patrimoine, infrastructures structurantes et information ; territoire, qualité de vie et bien-être social ; et identités, ouvertures et institutions politiques. Au sein de ces discussions, les thématiques de l'énergie et de la santé ne sont presque pas abordées[218]. Ce congrès est à nouveau soutenu par le Ministre-Président, qui en conclut les travaux puis préface les actes de ceux-ci. Sur le plan méthodologique, le processus consiste toujours en des groupes de discussions et à la mise en débat d'idées relatives au futur de la Wallonie. Ce congrès est par ailleurs précédé de différents travaux préparatoires, dont la méthodologie est approuvée par le comité scientifique. Ce dernier compte 12 membres en 1998, dont des académiques francophones[219], des fonctionnaires wallons ainsi que deux acteurs extérieurs, issus du monde de l'évaluation[220]. La première activité préparatoire au congrès touche à la diffusion de ces réalisations par la confection d'un document de synthèse de 40 pages, par la mise en ligne (et sur cédérom) des actes des congrès précédents et par la mise en place d'un questionnaire d'évaluation des activités déjà réalisées. Cette enquête est la deuxième

[218] Un participant fait mention des économies d'énergie en lien avec l'intégration des dimensions du développement durable dans une réflexion sur les infrastructures structurantes, tandis qu'un autre pointe la faible réponse institutionnelle aux questions de santé en lien avec les déchets.

[219] Parmi ces académiques se trouvent notamment Michel Quévit et Michel Molitor, tous deux professeurs à l'Université Catholique de Louvain.

[220] Il s'agit de Jean-Louis Dethier, consultant en évaluation, et de Luc Vandendorpe, fonctionnaire wallon spécialisé en évaluation, qui travaillera par la suite à la création de l'IWEPS, au sein du Cabinet du Ministre-Président.

activité préparatoire et est utilisée dans le cadre de l'évaluation des activités de « La Wallonie au Futur » depuis 1987 au cours de laquelle sont également interrogés des acteurs politiques, administratifs et économiques. Finalement, la troisième activité préparatoire consiste en la diffusion, peu avant le 4ème congrès, des résultats de l'enquête aux futurs participants de ce dernier (Demacq, 1999).

Ces différentes activités représentent une approche très spécifique de la prospective. En effet, si l'intérêt pour le long-terme, l'attitude proactive et la volonté de penser les ruptures sont présents, les aspects méthodologiques de la prospective sont moins développés. L'ensemble de ces travaux se limite principalement à une juxtaposition de débats et de discussions, sans réelle agrégation des différents aspects et opinions. Ces activités n'utilisent qu'une seule méthode, les débats en groupe de travail, et ont pour canal de communication principal les communications orales ; celles-ci sont transcrites en actes des différents congrès. Toujours sur le plan méthodologique, il n'y a pas d'approche systématique entre les différents groupes de travail ni de définition d'un horizon temporel commun. De plus, la diffusion des différents résultats de ces rencontres au monde politique est difficile, notamment en raison du format. Un ouvrage épais reprenant les actes d'un colloque ne semble pas en effet être le format le plus approprié pour favoriser la diffusion d'idées. Cet élément est par ailleurs souligné par Michel Quévit en ouverture du congrès de 1998[221].

*b) Le projet « Wallonie 2020 »*

Le cinquième et dernier congrès, organisé entre 2001 et 2003, est très différent des précédents. Son objectif est d'élaborer un projet de territoire et de fournir au monde politique des recommandations et actions spécifiques afin de le mettre en œuvre, la posture est beaucoup plus participative. Cela transparait déjà dans la dénomination initiale du projet, intitulé « Wallonie 2020. Une offre de réflexion pour la Wallonie au Futur ». Il s'agit ainsi d'une démarche participative de prospective d'abord exploratoire puis normative, dans le sens où il est question d'identifier les futurs possibles puis souhaitables pour la Wallonie en 2020. Cette activité est organisée en trois phases. La première vise à mettre en lumière les enjeux de la Wallonie en 2020. La deuxième identifie des futurs souhaitables, possibles et réalisables, tandis que la dernière permet la traduction du travail de prospective en stratégie et l'élaboration d'actions tangibles à remettre aux décideurs. Concrètement, la première phase, lancée en novembre 2001, rassemble plus de 400 citoyens et plus de cinquante organisations, dont les partis politiques, les fédérations patronales et syndicales, les universités et les associations consultatives. Ces participants sont répartis dans vingt groupes de travail et doivent identifier les enjeux à venir. Ces groupes se rencontrent cinq fois, de manière mensuelle. Les enjeux identifiés sont ensuite agrégés en deux objectifs (la restitution d'une fierté

[221] Philippe Destatte nuance toutefois ce constat par la présence d'une importante campagne de diffusion dans la presse écrite et en radio, ainsi que par la distribution de documents de synthèse aux décideurs.

wallonne et la réalisation des potentialités régionales), en deux vecteurs forces (la gouvernance et la pédagogie en action) ainsi qu'en quatre enjeux : la tension entre solidarité et individualisme ; l'ajustement des sphères publiques aux changements sociétaux et individuels ; l'inadéquation entre processus d'apprentissage et évolution de la société ; et la conception d'une vision proactive du long-terme. Les résultats de cette première étape sont diffusés au cours d'une conférence en présence du Ministre-Président wallon.

La deuxième étape du processus « Wallonie 2020 » consiste en l'organisation, à nouveau, de discussions, en onze groupes de travail. Six d'entre eux sont composés de participants issus de la phase précédente, tandis que les cinq autres rassemblent des élèves de l'enseignement secondaire. Durant deux journées, ils s'attachent à définir les solutions souhaitables aux quatre enjeux identifiés, ainsi que les futurs possibles pour la Wallonie. Les solutions souhaitables sont ensuite croisées avec les solutions possibles, permettant d'affiner ces dernières. La synthèse des différents groupes est ensuite doublement validée par les rapporteurs puis par le comité scientifique de « La Wallonie au Futur » complémenté des mêmes rapporteurs.

Finalement, la troisième phase de la démarche définit les axes stratégiques pour le projet de territoire. Afin de fournir aux participants de nouvelles clés de compréhension de l'avenir de la Wallonie, dix séminaires sont organisés, donnant la parole à des experts explicitant certains enjeux des étapes précédentes. Ensuite, un appel à contribution est lancé dans l'optique de récolter des propositions individuelles d'action stratégique. Le processus culmine à nouveau dans l'organisation de quatre nouveaux groupes de travail liés aux quatre enjeux identifiés. Ils permettent la traduction des apports des deux premières phases ainsi que des contributions individuelles transmises par certains participants ou organisations. C'est ainsi que 15 actions stratégiques sont identifiées, principalement axées sur les aspects de gouvernance multi-niveaux. Celles-ci sont présentées lors d'une conférence, réunissant de nombreux acteurs politiques, responsables de partis, ministres et parlementaires issus des différentes familles politiques.

Outre cette dimension participative centrale à la démarche, d'autres éléments relatifs à la méthodologie sont à souligner. Tout d'abord, la transparence méthodologique des travaux de l'Institut Destrée est beaucoup plus grande à l'occasion de cet exercice, comparativement à ses prédécesseurs. L'ouvrage final de la démarche consacre un espace aux éléments méthodologiques, entrainant une plus grande réflexivité de la pratique. Ces aspects incluent notamment l'explicitation d'un processus structuré en différentes phases et le travail de formation des différents animateurs et rapporteurs des multiples groupes de travail en début de processus. Un aspect important de ce processus est qu'il s'appuie sur les apports de différents experts de la prospective territoriale

française[222] et des travaux du *foresight* européen[223]. C'est notamment au contact de ces acteurs du monde de la prospective que l'Institut développe de nouvelles compétences sur le plan méthodologique. À l'instar des autres activités de « La Wallonie au Futur », cette dernière démarche est également soutenue financièrement par le Ministre-Président qui est présent lors des conférences de restitution des débats. En termes de résultats, le produit de ces travaux, outre les 15 actions concrètes, réside dans un ouvrage reprenant les différents travaux et différentes discussions (Institut Destrée, 2005).

*c) L'existence d'autres travaux de prospective*

Néanmoins, les travaux de l'Institut Destrée ne sont pas les seuls de nature prospective. En effet, en 1998, dans le cadre de la révision de sa politique de science, technologie et innovation, la Direction générale Technologies, Recherche et Énergie (DGTRE) mène le programme Prométhée, soutenu par des fonds européens. Cela s'inscrit ainsi dans la tendance européenne de prospective technologique, menée dans les années 1990 par l'OCDE puis par la Commission européenne, notamment au travers des travaux de l'Institute for Prospective Technology Studies (IPTS). Dans cette étude, la première phase[224], menée en 1998 et 2000, vise à « améliorer la connaissance du potentiel d'innovation existant en Wallonie, favoriser la concrétisation de partenariats et de synergies dans les domaines prioritaires et restructurer et améliorer le rôle des acteurs qui composent la structure d'aide à l'innovation » (Delvenne, 2009a, p. 21). Cette volonté d'amélioration du potentiel d'innovation wallon conduit à la tenue d'un exercice de prospective. Ce dernier vise en effet à identifier 40 technologies-clés sur la base « des tendances de la demande sociale, des évolutions technologiques en cours et futures et des atouts de la Wallonie sur le plan scientifique et industriel » (Direction Générale Technologie Recherche et Energie, 2000, p. 6). Ces technologies, mises en lumière à un horizon temporel de 10 ans (2010), peuvent être groupées en cinq grands domaines : matériau et chimie ; bien d'équipements ; TIC ; êtres vivants et agro-alimentaire ; et environnement, énergie, transport et ville. Ceux-ci sont croisés avec des secteurs d'activités comme les télécommunications, l'environnement, l'énergie, les transports, les travaux publics, la santé, l'agro-alimentaire, la transformation de matériaux, l'aéronautique, l'électronique ou encore les TIC (Direction Générale Technologie Recherche et Energie, 2000). Il est à souligner

[222] Cela inclut un soutien méthodologique fort de Fabienne Goux-Baudiment, des équipes de Limousin 2017, Millénaire 3 Lyon et Nord-Pas-de-Calais 2020.

[223] Cela est lié à la présence de l'Institut Destrée d'abord dans le réseau FOREN (*Foresight for Regional Development Network*) entre 2000 et 2002 puis à sa participation en 2003 et 2004 à une recherche européenne sur la prospective régionale et territoriale.

[224] Une deuxième phase est menée entre 2004 et 2005 mais elle ne fait pas utilisation d'une démarche prospective : il n'est pas ici question de se projeter dans une pluralité de futurs et de penser l'avenir en y intégrant des possibles ruptures. Au contraire, l'objectif premier de cette deuxième phase est stratégique et vise à faciliter le dialogue entre les différents acteurs du monde de l'innovation (Delvenne, 2009a).

que la directrice générale en charge de la DGTRE est par la suite souvent présente dans les activités de l'Institut Destrée, notamment « Wallonie 2020 » et « Mission Prospective Wallonie 21 ».

Dans le domaine de l'emploi, le FOREM mène à la fin des années 1990 un exercice de prospective dans le cadre d'une réflexion stratégique sur le futur de l'entité. Ce dernier est réalisé par un groupe de travail « prospective et veille stratégique » dont les réflexions portent sur la vision et les métiers du FOREM à dix ans. Cette vision est opérationnalisée au travers d'une devise et des ambitions de l'organisation. Des compétences-clés du FOREM sont ensuite identifiées afin de s'approcher de cette vision. Néanmoins, nous ne disposons pas des documents originaux de cette étude, dont l'approche méthodologique est principalement centrée sur des discussions au sein du groupe de travail (Napoli, 2001).

En matière de santé, l'Agence wallonne des Télécommunications (AWT) lance une réflexion relative au futur du milieu hospitalier en lien avec une utilisation croissante des TIC. Il ne s'agit pas de prospective mais d'anticipation technologique afin d'identifier de manière succincte les différentes utilisations des TIC dans le milieu hospitalier. Cela inclut le développement des connexions internet, celui des téléphones mobiles et leur capacité à se connecter aux appareils médicaux particuliers. Néanmoins, aucune méthodologie n'est explicitée et rien ne nous permet d'identifier l'horizon temporel de cette réflexion (Agence wallonne des Télécommunications, 2003).

2) L'institutionnalisation de la prospective

À l'instar des chapitres précédents, l'institutionnalisation de la prospective est étudiée à la fois dans ses dimensions structurelles et cognitives. Toutefois, l'ampleur de la pratique prospective est très faible au niveau wallon durant la période étudiée et se limiter aux aspects d'énergie et de santé n'aurait pas permis de discuter en profondeur des évolutions wallonnes. Une sectorisation de la prospective aurait, dans ce cadre, biaisé notre analyse, alors qu'il s'agit d'un contexte où la prospective est émergente et de nature fonctionnellement transversale. Nous consacrons néanmoins un intérêt tout particulier aux aspects énergétiques et de santé, quand cela est possible. Rappelons finalement que les problématiques de santé ne sont pas une compétence régionale avant le transfert de certaines compétences en matière d'aide sociale et de santé publique par décrets adoptés en 1993 et effectifs au premier janvier 1994 (Arcq, 1993).

*a) Les dimensions structurelles de l'institutionnalisation*

Tout d'abord, sur le plan organisationnel, l'Institut Destrée dispose d'un quasi-monopole sur la pratique prospective jusqu'en 2004[225]. Cette ASBL, financée en partie par le gouvernement

[225] Comme mentionné ci-dessus, au-delà de 2004, l'IWEPS émerge comme un nouvel acteur en termes de prospective.

wallon, dispose d'un pôle de prospective et organise les différentes activités relatives à « La Wallonie au Futur ». Les documents budgétaires wallons indiquent un financement régional continu de l'Institut Destrée à partir de 1994[226]. Cela concerne un montant d'environ 150.000 € (6 millions d'anciens francs belges) au sein d'une nouvelle allocation de base intitulée « Subventions en faveur d'actions de promotion de l'identité wallonne » dont la destination est la suivante.

> Ce crédit est destiné à couvrir l'octroi de subvention à l'Institut Jules Destrée dans le cadre d'un programme d'actions à définir en concertation avec le Cabinet du Ministre-Président et destiné à promouvoir dans le grand public un sentiment d'appartenance à la Région wallonne (Conseil régional wallon, 1994a, p. 9).

Cette subvention est prévue dans chaque budget entre 1994 et 2004 (Conseil régional wallon, 1994a, 1994b, 1995; Parlement wallon, 1996, 1997, 1998, 1999a, 2000b, 2001a, 2001b, 2002d, 2003d). Elle fait l'objet d'une convention entre le gouvernement et l'Institut Destrée et couvre notamment des missions de recherche historique et des dossiers pédagogiques. Jusqu'en 2001, cette subvention ne finance pas le projet « La Wallonie au Futur ». De manière formelle, la première apparition de ce dernier dans les documents budgétaires remonte à l'ajustement budgétaire de novembre 1999 adopté par le nouveau gouvernement arc-en-ciel. Il est alloué un financement d'environ 125.000 € (5 millions de francs belges) à l'Institut Destrée pour l'organisation de « La Wallonie au Futur » (Parlement wallon, 1999b).

> En particulier, l'ajustement proposé vise à permettre l'octroi de deux subventions à l'Institut Jules Destrée (pour l'organisation des colloques "La Wallonie au Futur" (5.0 MF) et le Centre René Levesque (1 MF), subventions récurrentes depuis 1998 mais qui n'ont pas encore été engagées sur le budget 1999 lors de la législature précédente (Parlement wallon, 1999b, p. 6).

C'est la première fois que « La Wallonie au Futur » apparait explicitement dans les documents budgétaires, bien qu'il ne s'agisse pas de l'allocation de base spécifique à l'Institut Destrée[227]. Dès 2001, cette subvention est réintégrée à l'allocation budgétaire liée à la subvention de l'Institut Destrée. Dès le budget 2002, la justification de l'allocation de base relative à la promotion de l'identité wallonne mentionne formellement l'organisation par l'Institut Destrée de « La Wallonie au Futur » (Parlement wallon, 2001a, 2001b).

[226] Philippe Destatte nous a par ailleurs informé, lors d'une de nos rencontres, que le cabinet du Ministre-Président a couvert la publication des actes de la première conférence de « La Wallonie au Futur », tandis qu'une enveloppe d'environ 125.000 € (5 millions d'anciens francs belges) a été accordée à l'Institut Destrée entre 1990 et 1993. Nous ne disposons pas d'information spécifique, mais ce financement pourrait être lié à une allocation relative aux subventions en faveur d'études et d'actions d'information ou de sensibilisation en matière de développement régional.

[227] A titre de clarification, la subvention de l'Institut Destrée est inscrite entre 1994 et 1998 à l'allocation budgétaire 30.02 du programme 10.02 (Chancellerie) puis, dès 1999, à l'allocation de base 33.05 du même programme. La première mention de « La Wallonie au Futur » apparait quant à elle dans l'article 30.01 du même programme.

En ce sens, entre 1986 et 2004, l'Institut Destrée se positionne comme un acteur fort de la réflexion sur la Wallonie, son futur et son identité. Cependant, la prospective n'est pas sa seule activité, dans la mesure où il occupe un rôle d'éducation permanente lié à l'histoire de la Wallonie. Il entretient également des liens étroits avec certains hommes politiques wallons, qui participent à « La Wallonie au Futur ». C'est dans ce cadre que l'intérêt pour la prospective semble naitre, dans le chef des Ministres-Présidents successifs, Bernard Anselme, Guy Spitaels, Elio Di Rupo et Jean-Claude Van Cauwenberghe. Par ailleurs, l'Institut s'inscrit également dans différents réseaux internationaux de prospective, notamment au travers de l'expérience FOREN (*Foresight for Regional Development Network*) entre 2000 et 2002 et de *Blueprints for Foresight Action in the Regions* en 2003 et 2004. Des travaux ont également été menés avec la Grande Région (Sarre, Lorrain, Luxembourg, Rhénanie, Palatinat et Wallonie) (Destatte, 2006a). Cet encastrement de l'Institut Destrée dans ces réseaux, notamment européens, lui permet, entre autres, de développer son expertise prospective et d'obtenir des sources complémentaires de financement.

L'association est par ailleurs liée à deux initiatives organisationnelles relatives à la prospective. D'une part, elle instigue en 2000 la création de la SWEP, ASBL dont le financement ne provient pas des pouvoirs publics et qui constitue un espace de discussion et d'expertise entre fonctionnaires, universitaires et consultants. D'autre part, les différents travaux de l'Institut Destrée au travers de « La Wallonie au Futur » et les recommandations formulées par ces derniers ont été l'un des éléments déclencheurs pour la mise sur pied d'une cellule de prospective au sein du cabinet du Ministre-Président. Cette dernière n'a cependant pas la vocation à produire des exercices de prospective mais à commanditer de tels exercices. Sa première commande est ainsi la « Mission Prospective Wallonie 21 ».

Par ailleurs, en termes d'intégration de la prospective dans le cycle des politiques publiques, les éléments consultés et nos entretiens indiquent qu'elle est faible. En effet, si les travaux de « La Wallonie au Futur » ont produit de nombreux documents, la seule intégration tangible de ces derniers au cycle de politique publique est selon nous l'influence partielle de la notion de contractualisation sur la mise en place du Contrat d'Avenir pour la Wallonie, comme mentionné précédemment. D'autres éléments plus spécifiques issus des multiples rapports de « La Wallonie au Futur » ont certes pu être intégrés ou utilisés par les décideurs publics, mais ne sont pas formellement identifiés ou identifiables. La prospective est néanmoins loin d'être un aspect formel du processus de formulation des politiques publiques. Au contraire, elle n'y est pas intégrée – cela est d'ailleurs regretté par Michel Quévit lors d'un colloque – mais les différents travaux produits participent à une forme d'acculturation et de prise de conscience à l'intérêt de la prospective pour l'action publique. C'est notamment le cas au travers des différents travaux de « La Wallonie au Futur » ainsi qu'aux activités relatives à la « Mission Prospective Wallonie 21 », pour les fonctionnaires, et à l'exercice « ProspEnWal », pour les acteurs économiques.

De plus, le SES, à la demande du Ministre-Président, a remis quelques avis sur les travaux de « La Wallonie au Futur », remettant en cause la scientificité de l'approche.

> Et on était interpellé par rapport aux éléments qui étaient mis en évidence dans les rapports mais … Je n'étais pas le seul à répondre, on était plusieurs à répondre, mais la réponse se faisait surtout sur le plan méthodologique, une critique de la méthode et de la scientificité des propos qui étaient tenus (IWEPS-G-RW-1).

Comme nous le verrons plus tard, cette tension relative à la nature scientifique de la prospective est essentielle pour comprendre les différences entre les approches de la prospective de l'Institut Destrée et de l'IWEPS. Ainsi, sur le plan structurel, l'institutionnalisation de la prospective est très faible et se limite à des entités privées, financées en partie par le gouvernement wallon, tandis que la pratique n'est pas intégrée au cycle des politiques publiques.

*b) Les dimensions cognitives de l'institutionnalisation*

Les dimensions cognitives de l'institutionnalisation de la prospective apportent d'autres éléments. La prospective est une pratique très marginale au sein de l'action publique ; elle est par ailleurs absente des missions et des activités des deux ministères wallons et des différents organismes d'intérêt public. Si le terme « prospective » est utilisé au sein de l'action publique, il s'agit dans la quasi-totalité des cas d'une confusion sémantique plutôt que d'un renvoi à la pratique prospective : prospective et prévision sont ainsi confondues, sans qu'il ne soit question de l'identification des futurs possibles et des ruptures à venir[228].

[228] Plusieurs exemples peuvent être donnés en ce sens. Le terme « prospective » apparait dans les différents rapports sur l'État de l'environnement wallon, pour lequel est publié l'Arrêté de l'exécutif régional wallon relatif à l'établissement d'un rapport sur l'état de l'Environnement wallon, daté du 5 novembre 1987. Ce dernier prévoit que ce rapport inclue une partie prospective, mais le terme est ici entendu comme prévision et projection, selon l'analyse des différents rapports et un de nos entretiens, avec un des responsables administratifs actuels. Dans le même ordre d'idée, une des communications du premier congrès « La Wallonie au Futur », en 1987, l'indique aussi. En effet, un fonctionnaire du ministère de la Santé publique fait référence aux travaux du STG néerlandais et leurs analyses « prospectives ». Or, comme nous l'avons montré, les travaux du STG relèvent de la modélisation et de l'analyse de sensibilité plutôt que de la prospective. Par ailleurs, le terme prospective est également utilisé simplement pour marquer une volonté d'anticipation ou de projection dans le futur, peu importe les principes, les méthodes et l'horizon temporel. C'est également le cas d'une proposition de résolution relative à l'organisation d'une Commission publique spécialisée, chargée d'examiner les questions et de débattre des enjeux liés à l'organisation régionale du marché de l'électricité. Cette dernière, soutenue par le CDH, alors dans l'opposition, propose entre autres la création d'une commission publique, spécialisée et prospective, qui serait en charge d'examiner, au cours de la législature, différents aspects de la réorganisation du marché régional de l'électricité. Pour ce faire, cette commission aurait la possibilité d'entendre des experts sur ces thématiques (Parlement wallon, 2000c). Cette proposition est cependant retirée suite aux discussions parlementaires indiquant un faible intérêt pour une telle entité, bien que des auditions soient organisées par la suite. C'est aussi le cas du décret relatif à la formation professionnelle dans l'agriculture prévoit, en son article 8, qu'une commission formation agricole soit instituée et qu'elle soit notamment en charge de l'élaboration des lignes prospectives en matière de formation des agriculteurs. Cela implique qu'elle puisse donner son avis sur les formations

De manière générale, l'approche prospective liée aux activités de « La Wallonie au Futur » est soutenue, sur le plan rhétorique, par le monde politique. Cela est illustré par le soutien de différents Ministres-Présidents au cours des différentes conférences organisées. Leurs positions respectives et successives sont un indicateur de l'évolution du statut de la prospective. D'abord considérée comme une pratique pluraliste menée par une entité privée, elle devient un outil d'aide à la décision qui doit être intégré aux pratiques administratives.

La perspective d'une pratique pluraliste favorisant le développement régional est perceptible dans les mots de Bernard Anselme, Ministre-Président entre 1988 à 1992. Il n'est cependant pas du tout question d'une intégration de la pratique au sein de l'administration à ce moment.

> Comme Ministre-Président de la Région wallonne qui se plaît régulièrement à souligner la nécessité absolue pour les Wallons de prendre en charge directement les intérêts des Wallons et de relayer leurs aspirations au plus haut niveau du pouvoir politique, je ne peux qu'approuver cette initiative et saluer un tel projet ! Il démontre que, progressivement mais avec vigueur, les Wallons ont retrouvé une confiance en eux. […] Coordonner une réflexion plus spécifique en termes d'action est le nouveau défi qui attend l'Institut Jules Destrée... Il lui faut relancer la démarche intelligente et pluraliste qu'il a portée. Il faut que, à nouveau, ce soit un peuple tout entier qui, à travers ses forces vives, marque sa volonté de bâtir son avenir (Bernard Anselme ; Quévit, 1989).

Les paroles de Robert Collignon, Ministre-Président entre 1995 et 1999, préfaçant les actes du 4ième congrès « La Wallonie au Futur » sur l'innovation, l'évaluation et la prospective, lient prospective et statistiques. Il considère que ces dernières sont un outil nécessaire dans l'optique de dresser un état des lieux wallons préalable à une démarche de prospective. Néanmoins, il ne considère pas, lui non plus, l'intégration administrative de la pratique.

> Enfin, l'outil que constitue la prospective ne permet d'assurer le devoir d'anticipation des événements – atout fondamental pour la décision politique – que si la société wallonne se dote d'instruments qui lui font encore défaut aujourd'hui pour l'exercice de ses compétences, c'est-à-dire d'indicateurs performants. En effet, malgré diverses initiatives et plusieurs efforts, les statistiques régionales manquent toujours. Il s'agit, en fait, de mettre au point des banques de données permanentes, efficaces et actualisées, réalisées dans une approche de développement

à dispenser au regard des évolutions du monde agricole. Toujours dans le cadre de la formation, le décret du 10 avril 2003 relatif aux incitants financiers à la formation des travailleurs occupés par les entreprises prévoit, en son article 8, que les dispositifs de ce dernier fassent l'objet d'un suivi du Conseil économique et social de la Région wallonne. Au sein de ce suivi, il est notamment question de permettre au conseil économique et social de mener, sur initiative propre ou à la demande du Gouvernement, une démarche prospective pouvant contribuer à l'amélioration de la formation des travaux.

> durable, débordant largement le cadre strictement économique. […] Ces indicateurs auraient pour vocation de préparer le travail prospectif, en dressant un état des lieux mais aussi en relevant les tendances directes ou périphériques qui permettraient d'éclairer la prise de décision (Robert Collignon ; Destatte, 1999a).

La vision d'Elio Di Rupo, Ministre-Président entre 1999 et 2000, développée dans la sous-section précédente, est relativement différente. Elle indique une reconnaissance plus grande de la prospective en tant qu'outil d'aide à la décision, dans la mesure où son souhait est de créer et financer une entité indépendante de prospective au service, notamment, du gouvernement.

Cette volonté d'institutionnaliser structurellement la pratique est également présente chez son successeur, entre 2000 et 2004, Jean-Claude Van Cauwenberghe. Ce dernier perçoit une importance stratégique dans la prospective qui est difficilement dissociable de l'importance stratégique qu'il donne à l'évaluation. Il marque sans équivoque sa volonté de placer la prospective dans une entité publique et sous la responsabilité du gouvernement plutôt que sous celle du Parlement wallon. Il souhaite ainsi conserver une capacité de disposer des travaux de l'IWEPS en primeur. Au sein du processus de formalisation publique de la prospective, il est intéressant de souligner que le membre du cabinet en charge du dossier « IWEPS » est un ancien membre du conseil scientifique et participant de « La Wallonie au Futur » et un membre fondateur de la SWEP. Plutôt issu du monde de l'évaluation, il était, préalablement à cette fonction au cabinet, en charge de la mise en place de l'évaluation relativement aux fonds européens. Sa connaissance de l'évaluation et sa tendance régionaliste marquée l'ont donc mené à conduire les travaux portant création de l'IWEPS.

La prospective est ainsi soutenue dans le discours des acteurs politiques au début des années 2000 et est financée par le gouvernement wallon, dans le cadre de « La Wallonie au Futur ». Toutefois, elle n'apparait guère au sein des différents documents politiques majeurs de la Région avant la création de l'IWEPS. La seule occurrence du terme « prospective » se trouve dans la DPR de 1999, où il est indiqué que « L'administration sera davantage sollicitée pour la réalisation d'études prospectives dans leur domaine de compétences. » (Gouvernement wallon, 1999, p. 37). Ce terme englobe selon nous cette signification étendue d'anticipation abordée ci-dessus. Cela implique également que la prospective n'est pas connue des administrations, hormis du nombre limité de fonctionnaires ayant participé aux travaux de l'Institut Destrée et de la SWEP.

Au sein du monde académique, la reconnaissance de la prospective est faible, dans le sens où son soutien se limite à quelques acteurs, notamment Michel Quévit, certains participants à « La Wallonie au Futur » et certains membres de la SWEP. Les membres de ces dernières peuvent être considérés comme un embryon de communauté épistémique, bien qu'il semble qu'ils soient principalement orientés vers les aspects liés à l'évaluation, au regard des différents travaux préparatoires à la création de la SWEP. Le monde de la prospective est ainsi constitué d'une petite

communauté d'acteurs disposant d'un intérêt commun pour la prospective et acculturés à la pratique par les travaux de l'Institut Destrée. Ce dernier s'inscrit cependant dans différents réseaux internationaux de prospective et est en contact avec des organisations comme Futuribles, la *World Future Society* et la *World Futures Studies Federation*.

Parallèlement à sa reconnaissance et à l'existence d'une communauté épistémique, la pratique ne dispose que d'un faible degré d'objectivation. Cela est en partie lié aux difficultés sémantiques décrites ci-dessus. La théorisation de la pratique est relativement faible. La SWEP tente, par ses travaux, de donner une définition claire de ce qu'est la prospective.

> La prospective est une démarche rigoureuse – généralement réalisée de façon transdisciplinaire et en réseau – qui permet de déceler les tendances d'évolution, d'identifier les continuités, les ruptures et les bifurcations des variables (acteurs et facteurs) de l'environnement ainsi que de déterminer l'éventail des futurs possibles. Elle permet ainsi d'élaborer des stratégies cohérentes et d'améliorer la qualité de la décision à prendre. Elle est une des techniques nécessaires à la proactivité, attitude de celui qui anticipe l'événement dans ses réflexions, agit pour provoquer les changements souhaités et saisit les opportunités nouvelles (SWEP, 2001, p. 381).

Il est intéressant de remarquer que cette définition est par la suite reprise de manière quasi mot pour mot dans les documents parlementaires préparatoires à la création de l'IWEPS, indiquant le rôle joué par la SWEP dans la diffusion d'une vision de la pratique. En outre, cette charte décrit également sur l'apport de la prospective au fonctionnement démocratique, notamment par l'introduction d'une logique d'anticipation dans le débat. Cependant, il n'existe pas de standards communs de la prospective conçus par la SWEP et les connaissances relatives aux principes et méthodes, notamment, sont peu approfondies.

Trois exceptions sont toutefois à souligner en ce sens. Il s'agit tout d'abord d'un guide de prospective régionale publié dans le cadre du réseau FOREN auquel ont participé des chercheurs de l'Université de Liège[229]. Ce guide discute les concepts fondamentaux de la prospective territoriale ainsi que la mise en œuvre de tels exercices (Heselmans, Miles, & Keenan, 2002). Les acteurs rencontrés indiquent que le contenu de ces travaux, financés par des fonds européens, n'a guère influencé les activités de l'Institut Destrée, au contraire des acteurs individuels présents dans ces réseaux, comme Ian Miles, Michael Keenan et Luke Georghiou.

La deuxième exception réside dans les travaux de l'Institut Destrée au début des années 2000, notamment l'exercice « Wallonie 2020 » et la « Mission Prospective Wallonie 21 ». Le premier propose une méthodologie cadrée, transparente et participative de prospective territoriale, en rupture avec les pratiques des précédentes activités de l'Institut Destrée dont la méthodologie

[229] Leur élan a cependant connu un coup d'arrêt suite au décès d'un des chercheurs impliqués dans le projet, qui n'a pas été prolongé.

n'était pas explicitée et était peu systématique. Cela lui permet de capitaliser une expérience méthodologique en prospective dont aucun autre acteur wallon ne dispose. Par ailleurs, les méthodologies développées s'inscrivent dans une combinaison de la tradition territoriale française et du *foresight* européen. Les réflexions méthodologiques sont ainsi influencées par les apports de prospectivistes comme Emilio Fontela, Jacques Berleur, Thierry Gaudin, Jacques Lesourne ou Pierre Gonod, dont les conseils et les travaux s'intègrent aux cadres de référence intellectuels de l'Institut Destrée, entre autres au travers de son comité scientifique (Destatte, 2014). Hormis ces deux exceptions, nous ne relevons pas de théorisation de la pratique prospective au niveau wallon, pas plus qu'il n'existe un journal de prospective wallonne. Quant à elle, la « Mission Prospective Wallonie 21 » définit la prospective et la positionne comme un outil de gouvernance territoriale, s'inspirant notamment des expériences et travaux français mais également européens[230] (Destatte, 2002).

La troisième exception est liée à des recherches en démographie, dont celles liées à la Chaire Quetelet, conférence annuelle en démographie, où l'édition 1995 aborde la prospective, par un exposé de Bernard Cazès, spécialiste français du sujet et auteur d'un ouvrage sur l'histoire de cette dernière (Cazes, 2008).

Relativement à la prospective et son rapport aux autres pratiques d'aide à la décision, différents acteurs politiques insistent sur la priorité à donner à la mission statistique de l'IWEPS, tant en termes de collecte de données que de valorisation de ces dernières, plaçant implicitement la prospective à un niveau hiérarchique inférieur. De plus, en raison de pressions européennes, l'évaluation va devenir, comme nous le verrons ci-après, une priorité de l'IWEPS. Cette dernière est en fait intégrée aux pratiques de l'administration depuis le début des années 1990, par exemple par les évaluations des fonds FEDER (Fyalkowski & Aubin, 2013). L'évaluation est par ailleurs présente à maintes reprises dans la déclaration de politique régionale publiée en 1999, alors que la prospective n'y apparait qu'une seule fois. En ce sens, la prospective est une pratique très marginale et non prioritaire de l'action publique wallonne comparativement à d'autres, qu'il s'agisse de statistiques, de modélisation de données statistiques ou d'évaluation.

Ces différentes dimensions indiquent que l'institutionnalisation de la prospective dans l'action publique wallonne est limitée.

[230] Le rapport mentionne le projet « Interfuturs » de l'OCDE lancé dans les années 1970 et le programme européen FAST (*Forecasting and Assessment in the Field of Science and Technology*) initié par la cellule prospective de Delors au sein de la Commission européenne. Au niveau régional, les exemples catalan, limousin, du Nord-Pas-de-Calais ou de l'Ile-de-France sont cités.

## 3. La prospective en tant que pratique publique rhétorique (2004-2012)

### *A. L'intégration organisationnelle de la prospective dans l'action publique*

En 2004, les élections régionales donnent lieu à un changement de coalition gouvernementale au niveau wallon. Les libéraux et les écologistes sont remplacés par les humanistes aux côtés des socialistes. Ce nouveau gouvernement PS – CDH, dirigé par Jean-Claude Van Cauwenberghe, souhaite renouveler le Contrat d'Avenir pour la Wallonie. Il publie rapidement un Contrat d'Avenir pour les Wallonnes et les Wallons, sur la base duquel est publié le Plan Marshall pour la Wallonie, adopté en août 2005 et dont l'objectif est le redéploiement économique wallon (voyez notamment : Accaputo, 2006; Balthazar, 2011; Gouvernement wallon, 2005b). Néanmoins, très rapidement, Van Cauwenberghe démissionne de la Ministre-présidence suite à un scandale lié à la gestion d'une société de logements sociaux à Charleroi. Il est remplacé par Elio Di Rupo, lui-même remplacé par Rudy Demotte en juillet 2007 jusqu'au terme de la législature, en juin 2009.

Durant cette période, l'IWEPS ne lance pas d'études prospectives. En effet, ce n'est qu'en 2007, suite à une demande du Ministre-Président, que l'IWEPS commence à mener une réflexion sur sa mission prospective. Il est chargé d'identifier les collaborations possibles avec l'Institut Destrée, opérateur historique de la prospective en Région wallonne.

Pour sa part, l'Institut Destrée poursuit ses activités dans la lignée de « La Wallonie au Futur ». En 2004, il lance un Collège régional de prospective, un lieu de rencontres permanent composé d'une trentaine de membres issus de la sphère publique, du monde de l'entreprise ou de la société civile. Cette entité réalise un travail prospectif permanent visant le développement de la Wallonie, notamment au niveau des valeurs et des croyances. Il s'inscrit dans la continuité des multiples travaux de réflexion relatifs à la prospective menés par l'Institut Destrée au début des années 2000, c'est-à-dire Wallonie 2020, Mission Prospective Wallonie 21 et ProspEnWal[231] (Institut Destrée, 2005). Dès 2005, il est question, en son sein, d'identifier « des obstacles potentiels au développement harmonieux de la Wallonie, particulièrement dans le domaine des valeurs collectives, afin de déterminer les stratégies et les actions à mettre en œuvre pour lever ces obstacles » (Destatte, 2010, p. 3). Une vision commune de l'avenir wallon est ainsi construite, sur la base de ces valeurs communes, d'un modèle de développement adapté aux riches potentialités wallonnes et d'une gouvernance plus participative (Destatte, 2010). À cette fin, il organise également deux colloques sur les changements respectivement dans les services publics et dans le domaine de l'éducation. Ces travaux sont financés sur fonds propres et par la Région wallonne, sur le budget qui était précédemment alloué à « La Wallonie au Futur » (IWEPS, 2007a). Ils ne sont

[231] Ces trois démarches sont respectivement orientées vers le citoyen, l'action publique et l'entreprise, et le CRP souhaite capitaliser sur ceux-ci pour continuer à développer ces interactions entre secteur public, société civile et monde de l'entreprise.

par la suite plus directement financés par le Gouvernement mais disposent d'un financement ponctuel de la Société régionale d'investissement de Wallonie (SRIW).

Suite aux demandes du Ministre-Président d'investiguer le champ de la prospective, l'IWEPS, complémenté par un opérateur extérieur, le CLEO de l'Université de Liège[232], évalue les travaux du Collège régional de prospective. Après cette évaluation, une collaboration entre les deux entités prend place et celle-ci mène à l'élaboration d'un plan de travail pluriannuel commun comprenant deux projets. Ceux-ci débutent en 2009 : la mise en place d'une plateforme d'échanges sur la prospective wallonne orientés vers les universités et les administrations et les travaux préparatoires à une étude prospective sur la transmission d'entreprise (Destatte, 2014; IWEPS, 2007b).

Par ailleurs, l'Institut Destrée est également directement impliqué dès 2005 dans la mise sur pied d'IntelliTerWal, un réseau wallon d'intelligence territoriale portée par des responsables régionaux et soutenus financièrement par le ministre de l'Aménagement. Ce dernier, piloté par l'Institut Destrée, réunit différents acteurs de l'aménagement et du développement du territoire, dont les administrations, ainsi que les universités. Ses objectifs sont la visibilité des initiatives supra-communales en Wallonie et la production d'une information en lien avec le développement de l'intelligence et de la prospective territoriales en Région wallonne. Il organise des séminaires réguliers au cours desquels des travaux, souvent méthodologiquement soutenus par le pôle prospective de l'Institut Destrée, sont présentés. Dans ce cadre, nous pouvons mentionner Luxembourg 2010, Herve au futur, Charleroi 2020, Prospect 15, Liège 2020, Wallonie Picarde 2025, Molinay 2017, Ottignies-Louvain-la-Neuve 2050 et Bassin du Cœur du Hainaut 2025. (Destatte, 2006a, 2014; Maréchal & Destatte, 2007).

Les élections de 2009 mènent à un nouveau changement de coalition, permettant l'entrée au gouvernement d'Ecolo, aux côtés du PS et du CDH. Ensemble, les trois partis lancent une nouvelle stratégie économique dans la suite du Plan Marshall : le Plan Marshall 2.Vert. Celui-ci, construit sur les piliers de son prédécesseur, approfondit certaines de ses priorités et intègre une dimension durable (Van Haeperen, Lefèvre, Louis, & Mosty, 2011). Cette période entre 2009 et 2012 est également un temps au sein duquel l'IWEPS souhaite développer et renforcer son image. Pour ce faire, il intensifie ses collaborations avec d'autres acteurs administratifs comme le SPW, le bureau fédéral du plan (BFP), l'Institut des comptes nationaux (ICN), l'Institut bruxellois de

[232] Le responsable de l'évaluation est également un des auteurs du guide de prospective territoriale mentionné plus haut en lien avec les travaux du réseau européen FOREN. Dans ce cadre, c'est l'IWEPS qui a proposé la participation d'un opérateur extérieur dans l'objectif de garantir l'indépendance de l'évaluation.

statistiques et d'analyse (IBSA), ou encore la conférence permanente du développement territorial (CPDT). Il organise aussi une conférence méthodologique annuelle[233] (IWEPS, 2010, 2011b, 2012).

Dès 2009, dans le cadre de leur partenariat, l'IWEPS et l'Institut Destrée initient un système régional de recherche et de veille prospective wallon, le SRPW. L'objectif de cette plateforme est de rassembler les différents acteurs liés, de près ou de loin à la prospective. Cela inclut les administrations, les agences publiques, les services universitaires et les bureaux de consultance. L'IWEPS et l'Institut Destrée jouent dès lors un rôle de coordination de ce réseau. Leur volonté est de décliner les activités du SRPW sur quatre axes : le transfert de connaissances et d'expériences, la veille prospective, la promotion de la démarche et la réalisation de projets communs (Guyot, Anfrie, Van Cutsem, & Rieppi, 2012).

Dans le cadre de cette plateforme, l'IWEPS et l'Institut Destrée développent une démarche participative afin que les membres du SRPW puissent identifier « des enjeux prospectifs ainsi que des questions de recherche nécessaires à l'orientation du financement des travaux en son sein pour les deux années à venir » (Guyot et al., 2012, p. 5). Ce processus est composé de cinq phases. Tout d'abord, des représentants des différentes administrations du SPW[234] sont consultés vis-à-vis de leurs attentes en termes de prospective. Ensuite, une enquête Delphi est utilisée afin de mieux cerner le positionnement des chercheurs universitaires du SRPW face à la prospective. Une seconde enquête est menée auprès de l'ensemble des membres du SRPW afin de confronter les réponses des deux premières consultations. La quatrième phase consiste en une présentation des résultats suivie d'une discussion ouverte de ceux-ci, dans le but de finaliser l'identification de thématiques prioritaires. Finalement, un rapport est rédigé sur la base de ces différents échanges. Par ce processus, cinq thématiques majeures sont identifiées en 2011. Il s'agit de la transition énergétique ; de l'accueil et l'accompagnement des personnes âgées ; de l'organisation territoriale de l'action publique wallonne ; de la cohésion sociale ; et des migrations de Bruxelles vers la Wallonie (Guyot et al., 2012). Parmi ces deux thématiques, deux sont identifiées comme prioritaires par le cabinet du Ministre-Président : la transition énergétique et l'accueil et l'accompagnement des personnes âgées. Elles doivent dès lors faire l'objet d'un appel à projets par marché public (*cf. infra*). Les travaux du SRPW ne sont cependant pas poursuivis au-delà de 2012. Nos entretiens et discussions avec différents acteurs politiques, administratifs et académiques indiquent que l'abandon de la plateforme est en partie lié au faible intérêt du monde académique[235] et à la perte d'une partie de sa

[233] Les sujets traités sont successivement la mesure territoriale de la cohésion sociale, l'évaluation des politiques publiques, l'analyse du développement durable et l'application de techniques de l'économie environnementale à des problématiques régionales et la prospective au service de la gouvernance.

[234] Le SPW est le ministère unique de la Région wallonne, issu de la fusion du MRW et du MET. Il est composé de directions générales en charge des différentes compétences. À titre d'exemple, la DGO4 est notamment en charge du logement, de l'énergie et de l'aménagement du territoire, tandis que la DGO5 s'intéresse aux pouvoirs locaux, à la santé et à l'action sociale.

[235] Certains acteurs mentionnent une attitude dirigiste du cabinet du Ministre-Président pour expliquer cet intérêt limité.

raison d'être suite à la définition des deux thématiques. C'est ce second élément qui semble avoir poussé certains acteurs académiques à limiter leur participation à ce réseau, déçus de ne pas voir leur thématique d'intérêt financée par le Ministre-Président et considérant que l'investissement en temps n'était pas rentable.

> Et d'ailleurs, je pense que le fait que certains ont été déçus, que c'était pas la thématique dans laquelle ils étaient qui avait été retenue ; ils étaient entre guillemets plus réticents à venir aux réunions (POL-G-RW-2).

De son côté, l'IWEPS n'a pas souhaité poursuivre un dispositif qu'il ne considérait plus comme pertinent.

> Voilà, donc, qu'est-ce qu'on va faire du SRPW, pour l'instant, on le laisse vivre comme ça, donc on le laisse mourir, gentiment. C'est pas un dispositif qui est intéressant parce qu'il est trop formel (IWEPS-G-RW-2).

Par ailleurs, toujours à la demande du cabinet du Ministre-Président, l'IWEPS lance une réflexion stratégique interne sur le positionnement de la prospective et son avenir au sein de l'organisation[236]. Un groupe de travail est constitué ; il établit un état des lieux de la situation au 1er avril 2011, pointant notamment l'insuffisance de moyens internes et les structures organisationnelles inadaptées au développement de la prospective[237]. Ces dernières impliquent entre autres, selon le rapport du groupe de travail, une intégration limitée et une faible légitimité des préoccupations prospectives au sein des travaux de l'IWEPS. Sur cette base, quatre scénarios sont produits illustrant différents degrés de développement de la prospective dans l'IWEPS. Ces derniers entrainent des variations en termes :

- d'organigramme (statu quo, création d'une fonction, création d'une structure) ;
- d'effectifs (de 0,5 ETP à plus de 2,5 ETP) ;
- de budget (de 100.000 € à plus de 500.000 €) ;
- de l'importance des travaux en interne ;
- de l'importance des travaux externalisés et du pilotage des projets.

À titre d'exemple, un scénario maximaliste impliquerait la création d'une direction dotée de 3 ETP et d'un budget supérieur à 500.000 € qui serait en charge de la veille, de l'animation et du développement du SRPW, de la production d'études internes et de la participation aux études externalisées (IWEPS, 2011a). De son côté, le Collège régional de prospective poursuit ses travaux.

[236] Cette réflexion s'inscrit dans un processus plus large composé de quatre groupes de travail. Les autres groupes sont chargés de débattre du règlement de travail, des technologies informatiques et communicationnelles et du rôle des observatoires (IWEPS, 2012).

[237] Les éléments organisationnels problématiques sont entre autres le déséquilibre entre les différentes missions décrétales de l'IWEPS, l'ambiguïté de l'organigramme de l'IWEPS et des responsabilités de gestion de la prospective.

Il initie en 2010 la démarche « Wallonie 2030 : anticiper les bifurcations stratégiques et choisir les comportements positifs ». Cette dernière se base sur les travaux précédents du CRP et aborde douze thématiques. Neuf de celles-ci sont retenues pour le projet :

- l'environnement et l'énergie ;
- la pauvreté, l'insertion et la cohésion sociale ;
- la participation à la démocratie ;
- la territorialisation des politiques ;
- l'éducation ;
- la gouvernance publique régionale ;
- le pilotage et de la croissance des entreprises ;
- le vieillissement démographique en lien avec la santé ;
- l'emploi.

Au cours d'une vingtaine de séminaires de travail sur les thématiques, de plusieurs séminaires préparatoires en collèges et d'une conférence conclusive, chacun des différents secteurs est analysé en trois phases : rétrospective (1990-2010), prospective (2010-2030) et stratégie (définition des actions à mener pour un futur souhaitable). Des rapports sont ensuite produits, identifiant les futurs possibles, les trajectoires et les bifurcations à différents horizons temporels.

C'est dans ce contexte que la prospective se développe au niveau wallon, autour de deux acteurs-clés : l'Institut Destrée, opérateur historique ancré dans la société civile, et l'IWEPS, nouvel opérateur public. La prochaine sous-section s'intéresse à l'institutionnalisation de la prospective dans l'action publique wallonne.

### *B. L'institutionnalisation de la prospective*

#### 1) L'ampleur et le contenu de la prospective

Durant la période étudiée, les travaux de prospective, au niveau régional wallon, se limitent, à quelques exceptions mineures près, à ceux du Collège Régional de prospective. Ils sont initiés et soutenus par l'Institut Destrée, sans demande du gouvernement wallon.

Ces travaux, en lien avec une prospective de type normatif, visent à identifier un futur souhaitable pour la Wallonie dans différents secteurs, tout en décrivant les étapes permettant de l'atteindre. C'est ainsi qu'est conçu le projet « Wallonie 2030 ». Il se positionne dans le prolongement des réflexions du CRP sur l'identification des moyens permettant de lever les obstacles affectant le développement wallon. Il s'agit de mettre en lumière les stratégies possibles pour la société wallonne, au regard des trajectoires possibles, passées et futures, et de leurs

bifurcations. Comme mentionné précédemment, différentes thématiques sont approfondies ; c'est le cas l'énergie et du vieillissement (en lien avec la santé).

Sur le plan méthodologique, cette démarche s'appuie principalement sur les travaux précédents du CRP et sur des séminaires préparatoires visant notamment à construire différentes trajectoires. D'abord, de manière globale, les différentes « fabriques » sont des groupes de discussion présidés par un membre du CRP. Ceux-ci comprennent entre 8 et 16 participants, dont un modérateur issu du CRP. Une exception à ce mode d'organisation existe : le groupe de discussion sur la démocratie est composé d'étudiants issus des enseignements secondaire et universitaire. Dans chaque cas, une rétrospective de 1990 à 2010 est proposée, suivie de l'élaboration de futurs possibles à 2030. Ceux-ci sont construits au travers de l'identification de bifurcations possibles de la trajectoire du secteur étudié. Ces éléments sont conclus par une proposition d'une stratégie à long-terme. Cela permet aux différents rapports des fabriques d'avoir des formats relativement similaires. Le résultat de ces débats est complémenté par trois tables rondes sur les thématiques du rapport au territoire, de l'autonomisation des institutions wallonnes et la prise en charge des responsabilités et solidarités collectives. Ces différents travaux mènent en 2011 à un appel à un nouveau contrat sociétal wallon portant sur les conditions du vivre ensemble et mettant en place « les valeurs, les règles, les finalités d'une Wallonie plus autonome » (La Libre, 2011).

Une fabrique, intitulée « Énergie et environnement » s'intéresse aux questions énergétiques en relation avec ses impacts environnementaux. Elle se centre sur les choix énergétiques wallons et les comportements y liés, tant en termes de production que de consommation. Utilisant les méthodes précisées ci-dessus, elle identifie rétrospectivement les points de bifurcations menant à des choix spécifiques contribuant à en abandonner d'autres. Elle met ensuite en lumière, prospectivement, les possibles moments critiques pour l'énergie en Wallonie. Cela inclut une reconnaissance rapide de l'urgence de la situation, l'adoption d'un Plan Marshall vert ou encore la pénurie physique de pétrole. Sur cette base, ils définissent une stratégie au départ des alternatives souhaitables. Dix personnes participent à ces activités ; elles sont spécialistes ou intéressées par le domaine énergétique et issues du monde académique (physique, sciences économiques), du monde syndical, de l'administration ou du monde politique (principalement Ecolo). Les différents débats ont permis de nourrir le rapport final du congrès (Collège Régional de Prospective, 2010b).

Dans le domaine de la santé, l'accent est mis sur le vieillissement de la population et ses conséquences pour la santé, en s'intéressant tant au niveau individuel qu'au plan collectif, dans la mesure où le vieillissement impacte la santé publique. À l'instar des autres fabriques, une première partie, rétrospective, est construite, mettant en évidence le rapport Sauvy[238] et l'absence en Wallonie

[238] Ce rapport du démographe français Alfred Sauvy est considéré comme un moment clé dans la mesure où il a amorcé les premiers débats sur le vieillissement.

d'une politique des âges. Trois scénarios sont ainsi proposés : un scénario au fil de l'eau, un scénario catastrophe et un scénario utopique, sans qu'il y ait d'identification systématique des bifurcations. À ces scénarios s'ajoute un événement surprise pour la réflexion : l'inversion des courbes démographiques liée à la fin du progrès de longévité. Tenant compte de ces scénarios, des recommandations sont formulées afin d'installer une meilleure prise en compte du vieillissement et de ses aspects santé. Neuf participants sont présents dans cette fabrique. Ceux-ci sont issus principalement du champ de la démographie, certains provenant de la sociologie de la famille, du monde associatif[239] et de la biologie cellulaire[240]. À nouveau, le produit de ces débats est intégré au rapport final sans pour autant qu'il n'y soit explicité comment ce processus s'opère (Collège Régional de Prospective, 2010a).

Soulignons pour mémoire les travaux de l'Agence de stimulation technologique en vue de définir les grands axes d'une stratégie en lien avec les technologies de l'information et de la communication. Ceux-ci sont réalisés en soutien de l'Info-pôle CLUSTER TIC. C'est ainsi que 10 technologies TIC ont été identifiées, ainsi que leurs dix usages transversaux les plus porteurs. Ces travaux ont ainsi permis un meilleur positionnement du cluster dans son secteur (Agence de stimulation technologique, 2009). Nous n'avons malheureusement pas pu nous fournir l'étude originale. Similairement, l'Agence wallonne des télécommunications a publié en 2011 son « Master Plan TIC – Creative Wallonia », qui propose des récits prospectifs et fictionnels de l'état des technologies en 2025, ainsi qu'un ensemble de visions du futur dans des domaines comme le web, l'internet des objets, les technologies vertes, l'e-santé ou l'infonuagique. Cette stratégie identifie également les enjeux d'une Wallonie numérique et la manière de les dépasser. Elle réalise ce travail d'une méthode combinant des entretiens avec des entreprises et des centres de recherche, une veille technologique et un *benchmarking* des différents plans TIC des pays voisins (Cabinet du Ministre Jean-Claude Marcourt & Agence wallonne des télécommunications, 2011).

2) <u>L'institutionnalisation de la prospective</u>

À nouveau, à l'instar de ce qui a été fait pour la période précédente, le degré d'institutionnalisation est discuté pour l'ensemble de l'action publique wallonne, dans la mesure où une étude de la prospective au sein des secteurs de l'énergie et de la santé pourrait limiter le propos de manière drastique, au vu du faible degré d'institutionnalisation globale de la pratique.

[239] Il s'agit de deux représentants de l'ASBL Respect Seniors qui est financée annuellement par le Gouvernement wallon dans la mesure où elle est reconnue comme l'Agence wallonne de lutte contre la maltraitance des ainés.

[240] Il s'agit d'un professeur de l'UCL spécialisé dans le vieillissement.

*a) Les dimensions structurelles de l'institutionnalisation*

Sur le plan structurel, deux acteurs principaux se partagent la scène de la prospective wallonne entre 2004 et 2012. Il s'agit de l'Institut Destrée et de l'IWEPS. Pour sa part, la SWEP semble continuer son rôle de mobilisation vis-à-vis de la pratique prospective, en organisant différents séminaires. À côté de ceux-ci, il existe une série d'entités qui sont formellement chargées d'une mission de prospective, sans pour autant produire des travaux prospectifs.

Ainsi, au sein de l'Institut Destrée, le changement majeur par rapport à la période précédente est la réduction de son financement octroyé dans le cadre de travaux prospectifs, afin d'allouer un budget à l'IWEPS. Cela est précisé dans les documents parlementaires relatifs au budget 2004, au sein de la justification de l'allocation budgétaire concernant l'Institut Destrée.

> Cette subvention est destinée à assurer une fonction de conseil au GW, à apporter à la Région l'expertise de l'IJD et de son Centre interuniversitaire d'Histoire de la Wallonie et du Mouvement wallon dans le domaine de la recherche historique, de l'action pédagogique ainsi que des implications culturelles des problématiques économiques et sociales, et enfin à poursuivre l'animation de réseaux entamés depuis le Congrès « La Wallonie au Futur » de 1998. La réduction de ce crédit se justifie par la création de l'IWEPS qui assurera désormais une partie des missions confiées traditionnellement à l'Institut Destrée (Parlement wallon, 2003d, p. 35).

La réduction budgétaire pousse l'Institut Destrée à diversifier ses sources de financement par d'autres projets, notamment en France[241]. De plus, il est également prévu, à sa création, que l'IWEPS puisse s'appuyer sur l'expertise acquise par l'Institut Destrée en prospective dans le cadre des travaux conduits au début des années 2000[242]. Cela transparait dans les budgets 2008 et 2009 au sein desquels il est prévu un montant de 200.000 € alloué à l'IWEPS pour financer des travaux en collaboration avec l'Institut Destrée (Parlement wallon, 2007, 2008b). Toujours sur le plan financier, un élément remarquable apparait dès le budget 2007. La justification de l'allocation budgétaire à l'Institut Destrée ne fait plus mention des missions prospectives de l'Institut Destrée et n'aborde que les aspects liés au travail sur l'histoire et l'identité wallonne.

La capacité prospective de l'Institut Destrée continue de se développer au travers de la participation à des réseaux européens et aux contrats d'accompagnement de projet obtenus en France. Par ce biais, il obtient également un complément de financement en participant à certains projets européens. La prospective reste ainsi une des activités de l'Institut Destrée, sans pour autant en être la seule.

[241] Il est entre autres question de travaux en Normandie, en Picardie, en Rhône-Alpes ou en Lorraine.

[242] Pour rappel, il s'agit de « Wallonie 2020 », de « Mission Prospective Wallonie 21 » et de « ProspEnWal » (*cf. supra*).

L'IWEPS, quant à lui, est dirigé par un administrateur général et est organisé autour de cinq directions et d'un service d'appui. Ces directions sont celles de l'Économie ; de l'Emploi et de la Société ; de l'Évaluation et de la Prospective ; de la Population, du Développement territorial et de la Mobilité ; et de l'Informatique, des Bases de référence et de la Méthodologie. Au sein de l'IWEPS, la prospective est dès lors loin d'occuper un rôle central. Au contraire, la mission statistique est primordiale et prioritaire. Cela est rapidement renforcé par la désignation à la tête de l'organisation d'un administrateur général, Daniel Defays, en provenance d'Eurostat. L'IWEPS publie des notes de conjoncture économique, des travaux de modélisation macro-économique, des projections démographiques, des travaux sur les indicateurs territoriaux, ainsi que d'autres travaux de collecte et de valorisation statistique, notamment dans les matières d'emploi et de mobilité, mais aussi plus globalement en termes de gestion des données statistiques régionales. En outre, l'évaluation est l'autre axe majeur, dans le cadre du Contrat d'avenir et des deux plans Marshall successifs. Durant cette période, les rapports d'activité successifs indiquent une utilisation croissante de la pratique évaluative, sans pour autant que l'IWEPS ne devienne, comme souhaité au départ, un lieu de centralisation et de coordination de l'évaluation (Fyalkowski & Aubin, 2013; IWEPS, 2005, 2006, 2007c, 2008, 2009, 2010).

Ainsi, l'IWEPS ne produit pas de travaux prospectifs durant cette période, se limitant à des réflexions sur la prospective et son développement au niveau wallon, tout en montrant une volonté de jouer un rôle de catalyseur et de coordinateur de la prospective wallonne. C'est notamment l'objectif de la mise en place du SRPW. Toutefois, la place occupée par la prospective au sein de l'IWEPS est croissante, dans la mesure où un groupe de travail se consacre à son avenir dans l'organisation en 2010 et 2011. Cela ne modifie néanmoins pas les ressources humaines affectées à ces aspects, dans la mesure où elles se limitent, au maximum, à un équivalent temps plein entre 2004 et 2012. La capacité interne est par ailleurs développée, notamment par la participation à des séminaires de l'Institut Destrée et de Futuribles, à Paris. D'autres agents de l'IWEPS participent quant à eux à des exercices de prospective territoriale aux niveaux local et européen dans le cadre de leur fonction, liée à la mobilité et à l'aménagement du territoire (IWEPS, 2010). Cette évolution de la place de la prospective au sein de l'IWEPS transparait également au travers des documents budgétaires y liés. En effet, entre 2004 et 2007, aucune mention de prospective n'est faite dans les budgets de l'agence wallonne. En 2008 et 2009, un budget est prévu pour une collaboration avec l'Institut Destrée, comme mentionné ci-dessus. Durant la période étudiée, outre la personne en charge, des fonds additionnels sont également mis à disposition dès 2010 pour la mise sur pied du SRPW, bien que celui-ci fasse long feu.

Le SRPW devient ainsi, entre 2010 et 2012, un espace de rencontres entre administrations et universités autour de la prospective wallonne. En ce sens, 13 membres sont issus de différentes directions générales du SPW à l'exception de celles en charge de l'agriculture, des ressources naturelles et de l'environnement (DGO3) et de la fiscalité (DGO7). Par ailleurs, si des membres de

la DGO4[243] sont présents, aucun ne représente le département de l'énergie. De même, si la DGO5[244] est représentée, ses deux membres sont respectivement en charge des pouvoirs locaux et de l'action sociale et non des matières de santé. Aucune agence publique n'est représentée, à l'exception de l'IWEPS. Un membre du cabinet du Ministre-Président participe également aux travaux, ainsi que trois agents du Bureau fédéral du Plan. Les participants issus du monde académique sont quant à eux plus nombreux (36). Ils proviennent des différentes universités belges francophones et de disciplines relativement différentes. Celles-ci incluent l'économétrie, l'économie, la philosophie, les sciences sociales, la géographie, la pédagogie, la santé publique, l'urbanisme, l'agronomie et la démographie. La plupart de ces personnes ne pratiquent par ailleurs pas la prospective dans le cadre de leurs activités académiques mais portent un intérêt au futur à long-terme et à l'anticipation.

La relation entre les deux acteurs majeurs de la prospective wallonne est cependant ambigüe. S'ils sont voués à collaborer, des divergences existent notamment sur la manière de concevoir la prospective et de la pratiquer. Cela apparait formellement dans l'évaluation du CRP par l'IWEPS. Ce document considère trois axes pour l'analyse du CRP : les éléments épistémologiques, méthodologiques et pratiques. Sur le plan épistémologique, l'IWEPS considère que l'Institut Destrée gagnerait à utiliser une approche exploratoire, au-delà de l'approche normative préconisée par le CRP. En outre, il questionne le caractère prospectif du collège, au regard des valeurs politiques qui le sous-tendent et de la compatibilité entre ces valeurs et une approche scientifique de la prospective. Sur ce plan, les différences épistémologiques entre les deux entités apparaissent clairement. Si l'Institut Destrée soutient une prospective normative ancrée dans des valeurs politiques particulières[245], l'IWEPS valorise une approche prospective exploratoire et scientifique, au sens académique du terme. Au regard de la méthodologie, l'IWEPS considère que la délimitation de l'objet – le développement harmonieux de la Wallonie – aurait pu être la conséquence d'un processus plus systématique.

De plus, il est considéré que la constitution du groupe de discussion ne repose pas sur des fondements méthodologiques explicites, pas plus que la sélection des thèmes prioritaires ou la manière dont l'information est analysée et synthétisée. L'IWEPS souligne également que la collecte de données aurait pu ne pas se limiter à des enquêtes auprès des membres du CRP uniquement mais être étendue à d'autres acteurs. Finalement, l'évaluation des aspects pratiques du CRP relatifs à la production et à la diffusion de recommandations et à la mise en place d'actions concrètes indique une absence de consensus sur les moyens de diffusion ainsi qu'une nécessité d'articulation des travaux avec les initiatives existantes (IWEPS, 2007a).

[243] Cette direction générale est en charge de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie.

[244] Cette direction générale est en charge des pouvoirs locaux, de l'action sociale et de la santé.

[245] Par valeurs politiques, il est ici entendu par exemple le caractère régionaliste de l'Institut Destrée, soutenant le développement territorial de la Wallonie. En ce sens, il n'est pas question de valeurs politiques liées aux différents partis politiques mais plutôt d'orientations politiques traversant ces partis.

Plus globalement, la mise en concurrence des deux entités sur le plan du financement n'est pas de nature à faciliter les échanges entre les deux parties. En effet, pour rappel, une partie du financement de l'Institut Destrée, notamment celui de « La Wallonie au Futur », est transférée à l'IWEPS lors de sa création pour lui permettre de remplir ses missions de prospective.

> Malheureusement, Van Cau, dans sa façon de voir les choses, des moyens financiers de l'Institut Jules Destrée, on va encore en enlever une partie pour en mettre à l'IWEPS, ce qui n'était pas une façon de nous rendre sympathiques l'un à l'autre (CIV-G-RW-4).

> Oui, il y avait même une très grosse tension, parce que pour financer le développement de l'IWEPS, on a réduit la subvention à l'Institut Destrée, donc ils n'ont pas été contents. Et oui, il y avait une vraie tension, d'autant que les résultats que donnait l'Institut Destrée n'étaient pas tout à fait satisfaisants. Ils étaient restés extrêmement généraux (POL-G-RW-5).

Cette collaboration est cependant quelque peu forcée par une impulsion d'Elio Di Rupo, à son retour à la Ministre-Présidence. Bien sûr, la position de l'IWEPS, en tant qu'agence gouvernementale sous la tutelle du Ministre-Président, et la contractualisation des relations avec l'Institut Destrée lui confèrent une position privilégiée.

La prospective est également présente, au niveau rhétorique, dans d'autres entités. Tant au sein du CESRW que de l'AWT, la prospective n'est qu'une pratique marginale et ne dispose pas d'une cellule ou d'agents lui étant assignés. De même, plusieurs entités wallonnes disposent d'une direction, d'un département ou d'une cellule de prospective. C'est notamment le cas de l'AWPIH, de l'ISSep ou de la section pouvoirs locaux de la DGO5. Cependant, ces différentes entités n'ont, à notre connaissance, publié aucune étude de prospective. D'une part, ces entités ne peuvent être considérées comme des entités productrices d'études prospectives. Elles pourraient utiliser de telles études mais la très faible présence de travaux prospectifs en Région wallonne et la faible diffusion de travaux internationaux n'offrent pas un terreau fertile à une telle prise en compte. D'autre part, l'utilisation du terme « prospective » s'inscrit ici dans un contexte plus large que la définition que nous lui donnons. Il est assimilé par les décideurs à une volonté d'anticipation du long-terme. Cette confusion est présente dans de nombreux documents[246].

[246] Un premier exemple est celui du contrat de gestion 2006-2010 entre le Gouvernement wallon et la Société publique de gestion de l'Eau, adopté le 16 mai 2006. Il prévoit qu'un plan financier à long terme soit élaboré afin de disposer d'une « vision prospective des objectifs à atteindre ». Cela est également le cas du contrat de gestion 2007-2012 entre la Société wallonne du Logement et le Gouvernement wallon adopté le 10 septembre 2007. Celui-ci indique en son article 16 que ladite société doit s'engager à réaliser « Les activités de recherche relative à la demande et à l'offre de logements de manière à alimenter les études prospectives en matière de besoin de logement ». À nouveau, nous n'avons pas connaissance d'une étude de prospective issue de cette entité.

En termes d'intégration des pratiques prospectives au cycle des politiques publiques, aucune production formelle ne peut être identifiée, hormis les travaux du CRP dont les produits sont relativement peu opérationnels. Néanmoins, si la prospective reste marginale, il existe des liens croissants entre les entités potentiellement capables de produire de la prospective, et principalement l'IWEPS, et les décideurs publics. Cela transparait entre autres dans les impulsions du cabinet du Ministre-Président vis-à-vis du développement de la prospective à l'IWEPS.

Ainsi, si différents lieux de production de prospective sont mis sur pied dans le domaine public, aucun d'eux ne la pratique effectivement. Parallèlement, l'Institut Destrée continue ses activités malgré une diminution du financement gouvernemental.

*b) Les dimensions cognitives de l'institutionnalisation*

Sur le plan des dimensions cognitives, plusieurs éléments doivent être pris en compte, dont la reconnaissance de la pratique, l'existence d'une communauté épistémique et son objectivation vis-à-vis des autres acteurs.

Au regard de sa reconnaissance, la prospective n'apparait pas comme une priorité des décideurs publics, malgré une demande croissante visant le développement de celle-ci. Cela transparait dans les plans politiques majeurs que sont les déclarations de politique régionale de 2004 et de 2009 et les deux Plan Marshall successifs[247]. Si le Plan Marshall ne fait pas mention de la prospective, la déclaration de politique régionale de 2004 prévoit ainsi la systématisation de l'évaluation et de la prospective, dans son chapitre relatif à la gouvernance. Néanmoins, aucune action spécifique n'est prévue en ce sens, comme le montre l'extrait ci-après.

[247] Le terme « prospective » apparait également dans le Contrat d'Avenir pour les Wallonnes et les Wallons, en lien avec les pouvoirs locaux et la nécessité de ces derniers de développer une approche prospective de leur développement au travers d'outils stratégiques. Elle y apparait également comme une pratique favorisant l'investissement et l'initiative (Gouvernement wallon, 2005a). Sur le plan budgétaire, ces différentes activités de développement de prospective locale sont financées de manière continue par le Gouvernement wallon durant la période étudiée, pour des montants annuels entre 25.000 € en 2004 et 238.000 € en 2012.

**a) Améliorer le pilotage du nouveau Contrat d'Avenir renouvelé et systématiser l'évaluation et la prospective**

***1. Reporting***

Une cellule spécifique sera mise en place sous l'autorité du Gouvernement. Elle présentera au Gouvernement un reporting trimestriel de la mise en œuvre des actions du Contrat d'Avenir renouvelé.
Annuellement, cette cellule fera un rapport commun avec l'IWEPS, dans lequel la mise en œuvre des différentes actions sera mise en corrélation avec l'évaluation de leur impact. Ce rapport sera transmis au Parlement.

***2. Évaluation***

L'évaluation du Contrat d'Avenir renouvelé est placée sous la responsabilité de l'IWEPS. Elle se basera sur les rapports de mise en œuvre élaborés par la cellule de pilotage, sur les évaluations spécifiques et régulières des plans transversaux et sur le tableau de bord global de la Wallonie qui reprendra notamment les différents objectifs fixés par le contrat. Annuellement, l'évaluation est communiquée au Parlement. Elle se déroulera de manière participative en impliquant les forces vives concernées.

Par ailleurs, l'Iweps assurera la coordination des études et des données récoltées par les différents départements et OIP wallons, en ce compris dans les matières de l'aménagement du territoire et de l'environnement (Gouvernement wallon, 2004, pp. 45-46).

Pour sa part, la déclaration de politique régionale 2009 utilise plusieurs fois la notion de prospective, sans la définir. Une lecture transversale de cette dernière et la comparaison avec les réalisations du gouvernement nous permettent cependant de conclure que le terme est le plus souvent utilisé dans le sens large de l'anticipation[248].

Le Plan Marshall 2. Vert, quant à lui, est très marqué par la volonté écologiste de s'intéresser au long-terme, sans qu'il ne soit question de prospective[249]. La prospective est considérée comme

[248] C'est le cas notamment de la section consacrée au pilotage de la Wallonie de manière rigoureuse et prospective. Il est ici question de la mise en place de tableaux de bord prospectifs et d'indicateurs et non d'une démarche prospective systémique et identifiant des futurs possibles ou souhaitables à long terme. Cette utilisation d'une conception large du terme « prospective » est également exemplifiée par la volonté du Gouvernement de « développer des politiques prospectives et incitatives pour les employeurs privés » (Gouvernement wallon, 2009a, p. 192) ou de veiller « de manière continue et prospective à l'adéquation entre les services offerts et les attentes de la société » (Gouvernement wallon, 2009a, p. 238). Il y a également un souhait d'utiliser des analyses prospectives dans le cadre de l'élaboration d'une stratégie de développement et d'investissement dans la recherche. Dans ce cadre, nous n'avons pas connaissance de l'utilisation d'une étude prospective au sens où nous l'entendons dans le cadre de la conception de ladite stratégie.

[249] C'est ainsi que la volonté de créer un WISD (*Walloon Institute of Sustainable Development*) en charge, entre autres, d'études prospectives, est annoncée. Le document répète également le désir d'utiliser ces dernières pour établir une stratégie (Gouvernement wallon, 2009b).

importante au sein de certains travaux préparatoires au Plan Marshall 2. Vert, en l'occurrence, ceux de la commission Zénobe[250]. Le rapport final, synthèse de la réflexion collective des différents acteurs conviés, considère ainsi la prospective comme un outil essentiel de la gouvernance wallonne.

> **4. Se munir d'une véritable démarche prospective**
>
> Il n'est de bonne gouvernance qui n'intègre pas l'avenir. Celui-ci constitue un faisceau de probabilités que peuvent influencer nos actions et nos choix. D'où l'importance d'en maîtriser le cadre.
>
> Dans ce contexte, les missions et le fonctionnement de l'IWEPS demandent à être renforcés, et sa gouvernance adaptée pour être conforme aux exigences formulées aux points précédents (participation de toutes les forces vives wallonnes, transparence, accessibilité) (Commission Zénobe, 2009, p. 81).

Ce soutien de la prospective n'est cependant que rhétorique, au vu des éléments structurels mentionnés ci-dessus. En effet, les moyens humains et financiers mis à disposition du développement de la prospective sont très limités. Au sein de l'IWEPS, moins d'un équivalent temps plein est en charge de prospective durant l'ensemble de la période étudiée. Par ailleurs, une grande différence existe par rapport à la période précédente, en termes de soutien politique. En effet, jusque 2004, plusieurs Ministres-Présidents ont pris position pour le développement d'une prospective wallonne. Au contraire, entre 2004 et 2012, nous ne retrouvons pas de prise de position politique forte de ce type envers la prospective. De même, alors que différents Ministres-Présidents ont participé aux travaux de l'Institut Destrée, dans le cadre de « La Wallonie au Futur », le Ministre-Président en fonction (Rudy Demotte) n'a pas participé en personne à l'exercice « Wallonie 2030 » ni à l'inauguration du SRPW.

S'il n'y a pas d'entrepreneurs politiques comme ont pu l'être Elio Di Rupo et Jean-Claude Van Cauwenberghe avant 2004, le cabinet du Ministre-Président continue de soutenir la pratique, tout en privilégiant les autres missions de l'IWEPS, comme l'indiquent ces deux extraits. Le premier est celui d'un chef de cabinet adjoint auprès du Ministre-Président, tandis que le second rapporte l'intervention du Ministre-Président lui-même, en l'occurrence Rudy Demotte.

[250] Ce nom fait référence à Zénobe Gramme, inventeur wallon associé à la dynamo durant la révolution industrielle. Cette commission est mise sur pied à l'initiative du Ministre de l'Économie, Jean-Claude Marcourt, afin de poursuivre la dynamique du premier Plan Marshall. Cette commission relativement pluraliste compte 28 membres en lien avec la société, l'économie et le monde de l'industrie. Ils sont académiques, chefs d'entreprise, représentants syndicaux, responsables d'une organisation culturelle ou hauts-fonctionnaires.

> L'idée, c'était vraiment de se dire, c'est essentiel pour la gouvernance d'avoir un outil statistique et de prospective, avec d'abord, c'est vrai, un accent mis sur la statistique, ça, c'était vraiment l'urgence du moment. Et puis, progressivement, sur les politiques de prospective […] Et donc, c'était un choix du gouvernement [de mettre l'accent sur la mission statistique de l'IWEPS], ça s'est accentué. Et puis après, il y a eu la mise en place du Plan Marshall, ou juste avant. En parallèle, en fait. Il y a la mise en place du Plan Marshall, avec toutes les logiques d'évaluation qui étaient sous-jacente, donc, quelque part, c'est devenu partie intégrante des politiques publiques wallonnes, où là, je pense qu'on était assez en pointe sur le caractère évaluatif de nos propres politiques, notamment à travers l'IWEPS (POL-G-RW-6).

> Cet institut exerce à la fois une mission scientifique transversale et une mission de conseil stratégique dans les domaines de l'évaluation, de la statistique, mais aussi de la prospective qui est extrêmement importante pour nous. C'est la raison pour laquelle, en tant que Ministre-Président, je considère comme prioritaires le développement et le renforcement de l'IWEPS dans les différentes missions qui lui ont été confiées lors de sa création en 2003. […] Enfin, dans le cadre de la troisième mission qu'est la prospective que je venais d'aborder, j'ai personnellement demandé pour que cette activité, jusqu'ici moins développée, devienne une priorité du nouvel administrateur général. L'élaboration et la mise en œuvre adéquates des politiques dont la Wallonie a besoin ne pourront, en effet, se réaliser que si l'on dispose d'études à caractère prospectif et de qualité scientifique (Rudy Demotte ; Parlement wallon, 2011a, p. 7).

Si le monde politique soutient la prospective sur le plan rhétorique, elle reste une pratique marginale et peu reconnue pour la majorité des acteurs wallons. Elle n'est connue que d'un nombre limité d'acteurs, souvent parce que ces derniers ont participé aux travaux de l'Institut Destrée. Leur capacité en matière d'étude prospective est relativement limitée, tant en termes de moyens (comme montré ci-dessus) qu'en termes de connaissances théoriques de la pratique.

Pour les autres acteurs, non-acculturés à la pratique au travers des différentes initiatives en Région wallonne, il est fréquent que la prospective soit considérée comme une pratique d'anticipation. Ces pratiques ne considèrent pas forcément de manière concomitante l'existence d'une pluralité de futurs possibles – et de potentielles ruptures – et la mise en place d'une approche systémique. C'est notamment le cas d'un des rares répondants administratifs à la consultation portée par le SRPW[251]. Confondant prospective et prévision, il définit la pratique comme « une démarche permettant d'envisager différents scénarii à partir d'analyses de données afin de se préparer aux défis de demain », tout en précisant qu'elle se nourrit exclusivement de données

[251] Cette consultation, lancée par l'IWEPS, est réalisée au travers d'une enquête Delphi administrée par le programme Mesydel. Ce dernier est piloté par le Spiral, centre de recherche de l'ULg. Les résultats ont été mis à notre disposition. Ces résultats sont par ailleurs également analysés dans le cadre de la quatrième conférence méthodologique de l'IWEPS organisée en 2012 sur la prospective au service de la gouvernance. Cette analyse vise à offrir une typologie des différents types de conceptions de la prospective sur la base d'une étude Delphi (Guyot & Rieppi, 2014).

quantitatives. Cela semble être relativement représentatif d'une tendance de fond relative à la faible connaissance méthodologique de la prospective au sein des administrations wallonnes, illustrée également par le faible taux de réponse de la consultation, au regard des participants potentiels. Ces aspects se retrouvent également, dans une moindre mesure, auprès des acteurs académiques du SRPW. Si tous les répondants considèrent que la prospective vise l'identification des futurs possibles (ou souhaitables), certains l'associent à des méthodes uniquement quantitatives et prévisionnistes. Cette confusion persistante sur la notion de prospective est présente également au niveau politique[252].

En termes de communauté épistémique, la SWEP en constitue toujours un embryon. Sa situation et son activité n'évoluent pas par rapport à la situation antérieure à 2004. Elle ne met en place aucune revue ou de standards régionaux de prospective. Les activités de la SWEP semblent relativement limitées en termes de diffusion de la pratique, de ses principes et méthodes. En 2006, communiquant sur ses réalisations, la SWEP souligne la faible avancée de l'aspect « prospective ».

> La SWEP poursuivra et développera son rôle de promotion des échanges d'expériences. La pratique de l'évaluation se généralise, celle de la prospective se rencontre de plus en plus souvent même si sa relation à l'action stratégique reste encore à construire pour que la Wallonie puisse valoriser pleinement cette approche. Les réalisations connaissent inévitablement leur lot de succès et d'échecs qui mettent en évidence à la fois le potentiel et les limites de ces démarches, et qui permettent surtout d'identifier les bonnes et les moins bonnes pratiques (SWEP, 2006).

Relativement à l'objectivation de la pratique, la théorisation est faible. Les seuls travaux – entièrement ou en partie – théoriques relatifs à la prospective concernent la prospective territoriale. Il s'agit d'un rapport de Stassart, Louviaux, et Slegten (2007) et d'un ouvrage de Destatte et Durance (2009). Ce dernier n'est toutefois pas relatif à la pratique prospective en Région wallonne mais est co-rédigé par le directeur de l'Institut Destrée. Par ailleurs, l'Institut Destrée joue un rôle dans la diffusion de certaines pratiques de prospective territoriale et de travaux y liés, au sein de la plateforme IntelliTerWal. En ce sens et dans ce cadre, l'Institut Destrée développe un guide méthodologique pour mener un exercice de prospective territoriale (Destatte, 2006b). Parallèlement, afin de théoriser son approche, l'IWEPS semble considérer comme nécessaire la réalisation d'un guide méthodologique de la prospective, comme en attestent certains rapports d'activité de l'agence publique (IWEPS, 2008, 2009, 2011b). Cela n'est néanmoins jamais mis en

[252] Un exemple est l'interpellation d'une députée wallonne à destination du Ministre de l'Agriculture sur sa vision prospective pour le Centre wallon de recherches agronomiques. Par cela, elle souhaite connaitre la vision à long-terme du Ministre vis-à-vis de ce centre de recherches, notamment en termes d'insertion des missions de ce dernier dans certains objectifs du Plan Marshall, de gestion administrative et financière, et de réforme de la structure (Parlement wallon, 2008a). Il n'est ici clairement pas question d'une démarche prospective mais de l'explicitation de la stratégie du Ministre sur un sujet spécifique.

œuvre sans que nous puissions en expliquer la raison, qu'il s'agisse, entre autres, d'un manque de moyens, de temps ou d'intérêt dans la démarche. De plus, le SRPW est également mis sur pied dans cette optique de théorisation de la pratique. Néanmoins, l'abandon du projet ne mène pas à des progrès en ce sens.

Au regard d'autres pratiques, le recours à la prospective est loin d'être un automatisme pour les acteurs, contrairement au recours aux analyses statistiques, aux travaux évaluatifs et aux exercices de modélisation, de prévision ou de simulation. Au vu des deux premières activités, cela s'explique notamment par la place marginale de la prospective au sein de l'IWEPS. Différents exemples indiquent également que d'autres pratiques sont mises en œuvre quand il est question d'étudier le futur à long-terme d'une thématique.

Nous identifions trois exemples dans le domaine énergétique[253]. D'abord, la CPDT (Conférence Permanente du Développement territorial) réalise une importante recherche sur les enjeux énergétiques, notamment les effets du pic pétrolier[254]. Il implique différents travaux de modélisation et de simulation, dont un vise à identifier une multitude de futurs possibles liés à l'énergie. Ceux-ci sont construits en fonction d'un scénario de référence qui varie sur la base d'un nombre limité d'hypothèses. Il ne s'agit dès lors pas de prospective, au vu de l'absence de la prise en compte de possibles ruptures et d'une approche systémique (Bazet-Simoni, Bréchet, Obsomer, Quadu, & Rousseaux, 2011; Bazet-Simoni et al., 2010).

Un autre exemple d'un moindre recours de la prospective vis-à-vis de la modélisation et de la simulation dans le domaine énergétique est l'étude « Vers une Wallonie Bas-Carbone en 2050 ». Cette dernière, commanditée par l'Agence wallonne de l'Air et du Climat, utilise – de la même manière – une approche de modélisation liée à des scénarios. Ceux-ci ne varient que sur deux dimensions : la demande énergétique et la production électrique (Climact & Agence wallone de l'Air et du Climat, 2011). Le dernier exemple est issu des travaux de la CWAPE (Commission wallonne pour l'énergie). En 2011, la CWAPE a été saisie par le ministre de l'Énergie relativement au futur des prix de l'énergie. Elle produit dès lors des perspectives de prix à l'horizon 2020. Ces perspectives ne sont cependant que des prévisions (Commission wallonne pour l'Energie, 2011). Ces différents exemples semblent indiquer une plus grande légitimité de ces pratiques de modélisation et de prévision – par rapport à la prospective – auprès des différents acteurs publics.

[253] Nous aurions souhaité pouvoir fournir au lecteur des exemples issus du domaine de la santé. Néanmoins, il n'en existe pas à notre connaissance.

[254] Cette recherche est menée dans le cadre de la subvention 2009-2010 de la CPDT.

Cela entraine également une confusion dans l'utilisation des termes, par laquelle des travaux de modélisation sont labellisés prospective[255]. Un extrait de cette étude sur les effets du pic pétrolier est en effet exemplatif de ce phénomène où prospective signifie prévision[256].

> Une analyse à l'horizon 2050 est nécessairement une analyse de nature prospective. Elle ne vise pas à « prévoir » à quoi ressemblera la Wallonie mais à anticiper à quoi elle pourrait ressembler. Plusieurs hypothèses communes aux différents scénarios ont été adoptées : (1) la population augmente de 20 % par rapport à 2001, (2) la répartition de ce surcroît de population entre communes et entre modes de transport reste inchangée (à défaut d'éléments pour former des hypothèses alternatives). À partir de ces deux hypothèses est défini ce qu'on appellera un « scénario de référence », c'est-à-dire une solution technique à laquelle les autres scénarios seront comparés. Ces différents scénarios vont introduire des éléments liés à la localisation des activités, aux modes de transport, aux usages du sol, etc. La comparaison avec le scénario de référence permettra d'évaluer la contribution de ces différentes hypothèses à la réduction de la dépendance au pétrole (Bazet-Simoni et al., 2011, p. 8).

Ces différents éléments combinés impliquent que la prospective au sens où nous l'entendons ne dispose que d'une faible légitimité auprès des acteurs politico-administratifs wallons, notamment en raison d'une méconnaissance des concepts, mais aussi en raison de l'absence d'un soutien politique marqué qui aurait pu, par exemple, transformer la pratique prospective en un outil de gouvernance essentiel pour les administrations wallonnes.

## 4. La prospective en tant que pratique publique effective (2012-2015)

### *A. Le développement de la pratique prospective publique*

La fin de la législature 2009-2014 est entre autres symbolisée par la préparation des élections 2014 et par des réflexions sur la stratégie à déployer pour le futur de la Région. Il s'inscrit dans le cadre de la sixième réforme de l'État, adoptée en 2011. Cette dernière fixe de nouveaux transferts de compétences et définit de nouveaux mécanismes de financement des entités fédérées, réduisant la solidarité interrégionale. À l'initiative du Ministre-Président, le gouvernement wallon adopte, en première lecture, le Plan Marshall 2022, successeur du Plan Marshall 2.Vert. Ce dernier est issu à la

[255] C'est le cas des présentations proposées au colloque d'ouverture du projet. L'un d'eux est intitulé « Prospective à l'horizon 2050 du développement u0rbain en France et implications énergétiques spatiales des secteurs de l'habitat et de la mobilité quotidienne ». Il s'agit d'un travail de modélisation et de simulation réalisé au travers du modèle MILES (*Mobility Location Integrated Energy System*), permettant d'élaborer des scénarios intégrant différentes hypothèses sur l'emploi, le logement et les modes de production (Maïzia, 2010). De même, une autre contribution, « Planification des Transports et de l'usage des sols : le cas de la région Ile-de-France », réalise entre autres une analyse « prospective » qui s'intéresse aux flux de déplacements à l'horizon 2050. Cette dernière modélise un scénario au travers du modèle MATISSE, qui simule le comportement des ménages (Laterasse, 2010).

[256] D'autres exemples existent, notamment l'étude de d'Andrimont, Bauthier, et Decroly (2014)

fois du travail d'un collège d'experts et d'une consultation des acteurs wallons. Cette nouvelle stratégie de développement économique s'appuie sur la précédente, tout en proposant de nouvelles mesures, entre autres liées à l'enseignement et à la transition énergétique. Ces deux thématiques sont en effet considérées comme des lignes de force tenant compte des atouts et des défis de la Wallonie, selon le gouvernement wallon (Gouvernement wallon, 2013a, 2013b)[257].

Au sein de l'IWEPS, un nouvel administrateur général, Sébastien Brunet, Professeur de Science politique de l'Université de Liège, est désigné en avril 2011 en lieu et place de Daniel Defays, retourné à Eurostat. Il mène une réorganisation structurelle de l'agence publique pour l'organiser en trois directions de nature transversale : données et indicateurs, recherches et évaluation et anticipation des phénomènes socio-économiques. Ces trois directions reflètent ainsi, d'une certaine manière, les trois missions de l'IWEPS : la statistique, l'évaluation et la prospective ; celles-ci sont toutefois plus larges que ces trois aspects.

Dans ce contexte, l'année 2012 est un moment-clé pour la prospective wallonne, dans la mesure où l'IWEPS commence à effectivement développer plusieurs projets dans ce domaine. Tout d'abord, il commissionne deux études de prospective à deux consortiums regroupant des acteurs publics, des consultants et des services académiques. Ces deux études concernent la transition énergétique et la gestion du vieillissement en matière de santé. Il s'agit en réalité de deux des cinq thématiques identifiées par le SRPW[258]. Ces deux études se sont récemment terminées et font l'objet d'une analyse plus approfondie dans la sous-section suivante. D'autres études prospectives sont également contractualisées à des acteurs extérieurs à l'IWEPS. Ainsi, la recherche sur la transmission d'entreprise, qui avait été mise de côté, est attribuée par appel d'offres à l'Institut Destrée, tandis que deux autres études sont financées en 2016. Elles s'intéressent respectivement à la pauvreté et aux réseaux énergétiques.

Par ailleurs, l'IWEPS réalise plusieurs projets en interne, comme une étude prospective sur la recherche dans le domaine de la transition démographique, commandée par le ministre Nollet, en charge de la recherche (jusqu'en 2014). Un autre projet interne, toujours en cours à l'heure d'écrire ces lignes, s'intéresse à l'avenir de la fonction publique wallonne. Finalement, l'IWEPS lance également, en 2012, un programme de bourse de doctorat afin de financer trois recherches doctorales en lien avec les thématiques de l'IWEPS : le programme IPRA (*IWEPS PhD Research Activity*). Aussi, comme mentionné précédemment, nos travaux sur l'institutionnalisation de la

[257] Le Ministre de l'économie, Jean-Claude Marcourt publie une stratégie parallèle, intitulée « Zénobe 2. Un pacte pour la Wallonie ». Ce document réalisé par Édouard Delruelle, professeur de Philosophie à l'Université de Liège, vise à compléter le Plan Marshall 2022 sur deux aspects : la dimension citoyenne et les aspects liés aux transferts de compétences. Pour ce faire, 30 représentants citoyens sont interrogés. Ils sont issus des mondes académique, associatif, économique et culturel. Un séminaire rassemblant dix experts est ensuite organisé pour « dégager des pistes de réflexion prospective liées aux transferts de compétences consécutifs à la 6e Réforme de l'État » (Delruelle, 2014, p. 85).

[258] Pour rappel, au-delà de juin 2012, aucune activité en lien avec le SRPW n'est organisée.

prospective dans l'action publique en Région wallonne sont financés par l'IWEPS et s'inscrivent dans le cadre du développement de la prospective au sein de l'organisation.

Sur le plan politique, les élections de mai 2014 ont pour conséquence la mise sur pied d'une coalition PS – CDH et l'apparition d'un nouveau Ministre-Président, Paul Magnette, qui remplace Rudy Demotte. Ce dernier prend place à la tête de l'exécutif francophone. Rapidement, ce nouveau gouvernement, s'appuyant sur les travaux précédents, adopte le Plan Marshall 4.0, toujours dans l'idée d'un redéploiement économique, mais avec une attention particulière aux aspects liés à la quatrième révolution industrielle liée au numérique. Cinq axes sont ainsi mis en avant : la formation, l'innovation et la croissance, la mobilisation du territoire, l'énergie et le numérique, pour un budget approximatif de 3 milliards d'euros (Gouvernement wallon, 2015).

Dans le même temps, afin de développer les activités de prospective au niveau wallon, l'IWEPS lance, en collaboration avec la SWEP, l'Université Catholique de Louvain et l'Université de Liège, un certificat interuniversitaire en analyse prospective. Cette formation vise à offrir des connaissances de base de prospective, en termes épistémologiques, théoriques, méthodologiques et pratiques. Elle vise un public principalement issu du secteur public. L'objectif est ainsi de capitaliser et de diffuser les pratiques prospectives au départ de l'expertise – en construction – de l'IWEPS qui s'appuie par ailleurs sur des experts du sujet, principalement français. Un autre objectif est également de définir un champ de la prospective wallonne et de l'insérer dans les structures universitaires en tant que discipline scientifique.

Si l'IWEPS devient plus actif en matière de prospective, d'autres entités publiques la pratiquent également. C'est le cas de la DGO4 en charge de l'aménagement du territoire qui conduit une actualisation du SDER (schéma de développement de l'espace régional)[259]. Dans ce cadre, l'Institut Destrée est commissionné pour soutenir une démarche de prospective à l'horizon 2040 qui s'intitule « Territoire 2040 ». Au départ du diagnostic territorial de la Wallonie réalisé par la CDPT, des variables-clés sont extraites afin de servir de base à la construction de quatre scénarios de développement territorial et d'identifier des enjeux à long-terme pour le développement territorial wallon. Les scénarios ont ensuite été illustrés pour favoriser leur diffusion, dans la mesure où ils visent à stimuler la réflexion des décideurs publics relativement à l'actualisation du SDER (Conférence Permanente du Développement Territorial, 2012; Van Cutsem & Demulder, 2011). L'Institut Destrée organise également deux conférences durant cette période. La première célèbre les 75 ans de l'Institut et n'est pas centrée sur la prospective, bien qu'elle mentionne la pratique comme une des activités majeures de l'association. La seconde met à l'honneur le CRP pour ses dix ans et rassemble de nombreux acteurs politico-administratifs wallons au Parlement wallon. Sont présents, entre autres, le Président du Parlement wallon, différents députés wallons de tous les

[259] Soulignons que certains hauts-fonctionnaires, au sein de cette Direction générale, ont été par le passé en contact avec des travaux de prospective dans le cadre des travaux d'IntelliTerWal, du CRP et de la SWEP.

partis, des hauts fonctionnaires et des représentants des mondes associatif, syndical et académique, tandis que les travaux sont clôturés par le Ministre-Président. Aucune suite tangible de ces conférences ne peut cependant être identifiée, à notre connaissance, hormis le possible renforcement de la collaboration entre le Parlement et l'Institut Destrée. L'absence de recul et d'éléments formels nous empêche cependant de nous prononcer.

Sur le plan structurel, la prospective commence à s'étendre à d'autres secteurs de politiques publiques et d'autres entités publiques que l'IWEPS, bien que ces dernières ne publient pas, à ce jour, des études prospectives. Il s'agit dès lors d'entités se réclamant sémantiquement de prospective. C'est notamment le cas de la cellule de prospective et de veille stratégique qui est créée auprès du comité stratégique de l'agriculture[260]. Cette cellule doit se réunir une fois par semestre et jouer un rôle d'avis et d'information auprès du ministre de l'Agriculture, à la demande de ce dernier ou d'initiative[261]. Elle est composée de quinze membres effectifs et de douze suppléants nommés par le Gouvernement pour cinq ans. Il s'agit, pour être précis, de huit représentants de l'Académie de Recherche et d'Enseignement supérieur (ARES)[262], d'un membre du Centre wallon de Recherche agronomique, de deux membres de l'association des directions des instituts supérieurs francophones, d'un membre de l'IWEPS, et de trois fonctionnaires dont le directeur général et l'inspecteur général du département développement de la DGO3 (en charge de l'agriculture et de l'environnement)[263].

Toujours au sein de l'administration wallonne, une nouvelle agence est créée afin de rassembler l'ensemble des compétences régionales en matière de santé. Elle regroupe les aspects santé de la DGO5 (santé, action sociale et pouvoirs locaux), ceux de l'agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées (AWIPH) et des aspects santé transférés de la Communauté française et du niveau fédéral, suite à la 6ième réforme de l'État adoptée en 2011. Cette agence est effective depuis le 1er janvier 2016 suite à l'adoption d'un décret relatif à la création de l'Agence wallonne de la santé, de la protection sociale, du handicap et des familles. Ce dernier prévoit la mise en place en son sein d'un Conseil de stratégie et de prospective, composé d'un collège central de stratégie et de prospective et de groupes d'experts et soutenu par un secrétariat. Ce collège dispose d'un rôle de veille stratégique et de conseil auprès du ministre. Il est composé de deux membres des comités « Bien-être et santé », « Handicap » et « Familles », de quatre représentants des organisations patronales, de quatre représentants des organisations syndicales, de

[260] Ce dernier est institué dans le cadre de la mise sur pied d'un code de l'agriculture par le décret du 27 mars 2014. Il rassemble le Ministre de l'Agriculture et les hauts fonctionnaires issus de l'administration, du centre wallon de recherches agronomiques et de l'agence wallonne pour la promotion d'une agriculture de qualité.

[261] Elle est organisée par l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 mai 2014.

[262] Il s'agit de la fédération des établissements d'enseignement supérieur francophones belges, qui a pour rôle de coordonner les activités de ces dernières et de susciter de nouvelles collaborations inter-entités (Académie de Recherche et d'Enseignement supérieur, n.d.).

[263] Ces trois derniers membres sont les seuls à ne pas disposer de suppléants.

douze experts dans les matières traitées par l'agence et d'un membre de l'IWEPS. Quant aux groupes d'experts, ils comportent entre dix et vingt membres désignés par le collège central de stratégie et de prospective.

En outre, notons pour mémoire la tentative avortée de mise en place d'un institut d'évaluation des choix technologiques, en relation directe avec le Parlement. Portée par des députés des différents partis (PS, Ecolo, CDH et MR), cette entité avait pour vocation de soutenir la décision dans les domaines technologiques et scientifiques et de stimuler un débat sociétal prospectif autour de ces thématiques. Il ne verra cependant pas le jour avant la fin de la législature. Cela s'explique notamment par la temporalité du dépôt de la proposition de décret, en fin de législature et par une absence de consensus sur les aspects structurels et sur les moyens entre différents ministres. Son adoption est actuellement toujours considérée bien que le processus ait été mis en pause et que le sujet ne semble plus être à l'agenda (Parlement wallon, 2014c).

Ainsi, cette troisième période indique un développement des activités prospectives au sein de l'IWEPS et de structures dites « de prospective » dans l'action publique wallonne. La sous-section suivante s'intéresse respectivement à l'institutionnalisation de la prospective dans le domaine de l'énergie et dans le domaine de la santé. Ces réflexions reposent principalement sur les travaux menés par l'IWEPS dans ces deux domaines. Les deux études prospectives – les seules durant cette période dans leurs domaines respectifs – sont ainsi présentées, avant de s'intéresser au développement de la prospective dans le domaine de politique publique concerné.

### *B. L'institutionnalisation de la prospective*

À nouveau, conformément aux autres sections similaires relatives à la Région wallonne, il a été décidé, par souci de concision, de grouper les deux secteurs de politiques publiques étudiés, l'énergie et la santé, en raison du faible degré d'activité et d'institutionnalisation de la pratique prospective.

1) L'ampleur et le contenu des pratiques prospectives

*a) La recherche en matière d'énergie*

Une seule étude est identifiée en termes de prospective énergétique ; elle concerne la transition énergétique. Il s'agit d'une des thématiques identifiées par les travaux du SRPW. Celle-ci est ensuite validée par le Ministre-Président et un appel d'offres est lancé par l'IWEPS. Il précise que :

> […] ce marché a pour objet l'analyse, au niveau wallon et dans une optique prospective, des risques et des opportunités engendrés par la transition énergétique en particulier via l'analyse des aspects liés à l'activité économique de la Wallonie ainsi que les perspectives en matière d'emploi et de formation (IWEPS, 2013).

Deux objectifs majeurs sont fixés. Le premier est l'évaluation prospective des impacts pour la Wallonie de la fin du pétrole à bas prix. Le second demande la proposition de pistes pour une nouvelle organisation des activités humaines dans ce cadre, avec un accent sur les aspects liés à la production, l'acheminement et la consommation de biens et services. L'IWEPS demande également une recherche transdisciplinaire, systémique, à long-terme et intégrant l'administration (IWEPS, 2013).

D'une durée initiale de deux ans, l'exercice débute en septembre 2012 et se conclut en avril 2015 par la publication du rapport final de l'étude. Celle-ci, de nature interdisciplinaire et à vocation systémique, construit ainsi cinq scénarios. Quatre d'entre eux se basent sur la construction d'une matrice d'impacts croisés incluant différentes variables comme la démographie, la disponibilité du sol, le marché international de l'énergie, l'accessibilité à cette dernière ou encore l'état des techniques énergétiques wallonnes. Cette matrice permet d'identifier les variables motrices et les variables dépendantes. Un cinquième scénario repose sur la vision développement durable construite par la *Task Force* développement durable du Bureau fédéral du Plan et est construit

suivant une approche *backcasting*[264]. Ces différents scénarios sont ensuite présentés à un panel d'experts afin de les améliorer et de produire des recommandations.

Par ailleurs, aucun mécanisme de diffusion spécifique n'est mis en place. Le suivi de l'étude se limite dès lors à diverses présentations des résultats du projet, devant le Parlement wallon, au cabinet du ministre de l'Énergie et dans le cadre du deuxième congrès interdisciplinaire du Développement durable. Toutefois, comme nous l'avons souligné précédemment, dans la suite de cette étude, un nouvel exercice est financé par l'IWEPS et se centre sur les réseaux énergétiques. Lancé début 2016, il devrait se terminer d'ici la fin de l'année 2018.

En termes d'acteurs, le commanditaire de l'étude est l'IWEPS et celle-ci est réalisée par un consortium composé de plusieurs partenaires. Climact, un cabinet de consultance spécialisé dans les matières énergétiques et climatiques, pilote la recherche et s'est adjoint les compétences d'autres institutions :

- l'Institut de Conseil et d'Études en Développement durable (ICEDD) ;
- la *task force* développement durable (TFDD) du Bureau fédéral du Plan ;
- l'Institut pour le Développement durable (IDD) ;
- le *Centre for Operations Research and Econometrics* (CORE, UCL) ;
- ainsi que le Laboratoire d'Études sur les Nouvelles Technologies de l'Information, l'Innovation et le Changement (LENTIC, ULg).

Le projet est piloté au travers de deux comités spécifiques, tous deux présidés par un représentant de l'IWEPS. Le premier est le comité d'accompagnement. En début de projet, ce dernier devait inclure plusieurs membres de l'IWEPS, du consortium, un membre du cabinet du Ministre-Président, des membres de la direction Économie de la DGO6, du département Énergie de la DGO4 et du département Développement durable du Secrétariat général, ainsi que des représentants de l'Institut Destrée. Toutefois, le représentant du Ministre-Président n'a pas souhaité être pleinement impliqué à l'accompagnement de la recherche, dans l'optique de « laisser les mains libres » à l'IWEPS et au consortium pour mener la recherche. Le Ministre-Président n'a dès ce moment plus été représenté au sein du comité d'accompagnement. Ce comité a pour objectif de suivre le déroulement général de la recherche, tout en la réorientant le cas échéant. Il est également en charge des décisions administratives relatives au projet. La deuxième instance, le comité technique, est plus restreinte et est composée d'une partie des membres du consortium, de l'IWEPS et des départements de l'énergie et de l'économie. Ce lieu de rencontre permet à l'administration de s'impliquer dans la recherche tout en fournissant des éléments substantiels n'étant pas forcément disponibles pour le consortium.

[264] Pour rappel, une approche *backcasting* signifie que les participants définissent un futur souhaitable à un horizon temporel donné et la construction d'un scénario à rebours pour atteindre ce dernier.

Ce mode de fonctionnement est issu de la volonté de l'IWEPS de réaliser des études prospectives au service des administrations fonctionnelles wallonnes. Au sein de ceux-ci, l'IWEPS se positionne comme garant méthodologique des travaux, accompagné dans cette tâche par les membres présents de l'Institut Destrée[265]. Le degré de participation à ce projet est relativement faible, dans la mesure où il s'agit d'une démarche experte. Elle se limite à l'expertise du consortium et, plus largement, des membres du comité d'accompagnement ainsi qu'à la tenue d'une table ronde de six experts. Ceux-ci sont issus du monde syndical (2), du monde associatif environnemental (2), de l'administration (1) et du monde patronal (1).

En termes de production, le rapport final et ses cinq scénarios sont le produit unique de l'étude. Le public-cible n'est pas spécifiquement défini, dans la mesure où le rapport s'adresse à la fois aux acteurs du monde de l'énergie, au monde politique, aux administrations et à l'IWEPS lui-même.

*b) La recherche en matière de santé*

Similairement au projet sur la transition énergétique, un deuxième projet est commissionné par l'IWEPS à un autre consortium. Selon l'IWEPS, et son appel d'offres, l'objet de cette recherche est :

> l'analyse, au niveau wallon et dans une optique prospective des modalités de « gestion » sociale et politique du vieillissement de la population wallonne, notamment suivant l'axe public-privé ; des conséquences de ce vieillissement en matière de santé et de finances publiques ; de l'évolution des secteurs de la santé, d'une part, et de l'accueil et de l'accompagnement des personnes âgées, d'autre part, et ce aux horizons 2025 et 2045 (IWEPS, 2013).

L'IWEPS demande par ailleurs que l'analyse aborde tant les aspects financiers que ceux relatifs aux infrastructures, au cadre légal et au secteur lui-même. Le travail prospectif porte sur les « évolutions plausibles de politiques de santé publique, des modalités d'accueil et d'accompagnement, des infrastructures et sur la reconfiguration de ce champ, et ce en lien avec la diversité des publics cibles ». À nouveau, le souhait est que l'étude soit transdisciplinaire, systémique, à long-terme et intégrant l'administration wallonne (IWEPS, 2013).

Suivant la même procédure que l'étude sur la transition énergétique, cette étude sur l'accueil et l'accompagnement des personnes âgées débute en octobre 2013. Cette recherche a été attribuée à un consortium composé de trois centres de recherche de l'UCL :

- le CIRFASE (Centre interdisciplinaire de Recherche sur les Familles et les Sexualités) ;
- le CIRTES (Centre Interdisciplinaire de Recherche Travail, État et Société) ;
- et le DEMO (Centre de recherche en démographie).

[265] Ces derniers ne sont cependant pas systématiquement présents aux différentes réunions.

Sur le plan méthodologique, la recherche comprend quatre phases. La première vise à proposer une typologie des communes wallonnes croisant les besoins et l'offre de service pour les personnes âgées, sur la base d'une analyse démographique de nature quantitative. La deuxième phase propose une analyse qualitative des innovations sociales en matière d'accueil[266] tandis que la troisième s'intéresse aux (futurs) acteurs de l'aide, sur la base d'entretiens et de *focus group*. L'ensemble de ces analyses sert de base à la construction des scénarios prospectifs. Cette méthodologie est largement inspirée des travaux en prospective énergétique décrits plus haut et repose sur des fondements théoriques similaires. Il est dès lors à nouveau question de l'identification des différentes variables-clés comme les tendances lourdes à l'instar du vieillissement ou de la paupérisation, les variables individuelles (style de vie) ou organisationnelles (équilibre entre offre et demande de services) et les différentes politiques (sécurité sociale, logement, santé, prévention, etc.). Sur cette base, deux variables majeures, le contexte économique et budgétaire et le contexte idéologique permettent de construire quatre scénarios contrastés, sur la base de la technique des deux axes. Les autres variables sont ensuite intégrées au récit des quatre scénarios. Ces scénarios incluent à la fois une description générale de l'environnement en 2025 et en 2040 mais également des récits relatifs à des acteurs du vieillissement[267]. Le rapport final est transmis à l'IWEPS en janvier 2016[268]. À ce jour, si des activités de valorisation sont prévues, aucune n'a encore pris place.

Sur le plan des acteurs, l'étude est commanditée par l'IWEPS et financée par ce denier sur la base d'une dotation complémentaire du Ministre-Président. La coordination est réalisée par deux comités, à l'instar de l'autre recherche : un comité d'accompagnement et un comité technique. Le premier est composé de membres du consortium, de l'IWEPS, de la DGO5 et de l'Institut Destrée. Ces mêmes entités sont représentées au sein du comité technique. Similairement, aucun membre du cabinet du Ministre-Président n'est présent. Néanmoins, au vu des éléments à disposition, l'implication de l'administration semble plus faible que dans le projet lié à la transition énergétique. En effet, au début de la recherche deux représentants de la DGO5 sont invités à ces réunions : l'inspectrice générale en charge du département des ainés et de la famille, qui est également en charge de la santé et des infrastructures médico-sociales, ainsi que le directeur de la direction des ressources financières des pouvoirs locaux, également membre de la SWEP. Si la première est présente à la réunion de lancement du projet, elle est remplacée pour les réunions suivantes par une représentante de l'Observatoire wallon de la santé (OWS). Quant au second, il n'a jamais été présent[269] et a finalement été retiré de la liste des membres de deux comités. Au sein de ces comités, l'IWEPS et l'Institut Destrée continuent à jouer le rôle de guide méthodologique.

[266] Ceux-ci incluent notamment des dispositifs de maintien à domicile et d'habitat alternatif. L'objectif est notamment d'analyser leurs conditions de réplicabilité.

[267] Sont ainsi considérés un ouvrier à la retraite du Hainaut, une maison de repos et de soin du Hainaut, un médecin généraliste et son client issus de Liège, un couple aisé du Brabant wallon et une aide-soignante,

[268] Les quelques mois de retard s'expliquent par une réorganisation des ressources humaines du projet.

[269] Il attribue cette absence au manque de temps lié à la prise en charge de nouvelles fonctions dans sa propre direction.

En termes de participation, différents acteurs des secteurs liés au vieillissement sont interrogés, notamment au travers d'interviews et de focus groups, permettant un degré plus grand d'intégration des parties prenantes que dans l'étude sur la transition énergétique. Par contre, la difficulté d'identifier un public-cible est toujours présente, dans la mesure où cette étude s'adresse à la fois au monde politique, aux différentes administrations concernées et aux acteurs de terrain.

En termes de production, cette étude offre bien sûr les quatre scénarios prospectifs mentionnés plus haut, mais également deux typologies. La première concerne les besoins et l'offre de soins des communes wallonnes. La seconde est liée à la notion de bien-vieillir et identifie les risques et enjeux afférents aux différentes phases du vieillissement. Finalement, des recommandations sont également produites au regard des différents scénarios.

À la suite des deux exercices décrits ci-dessus, la sous-section suivante s'attache à analyser le degré d'institutionnalisation de la prospective dans les deux secteurs.

2) L'institutionnalisation de la prospective

*a) Les dimensions structurelles*

Les principales organisations en charge de prospective dans le cadre de l'action publique sont l'IWEPS et l'Institut Destrée. Si le premier voit son rôle s'accroitre par le lancement de différentes études, le second est considéré comme un opérateur parmi d'autres[270] par le pouvoir politique et l'IWEPS. Ce dernier se positionne ainsi comme l'acteur dominant de la prospective publique wallonne, par son rôle de coordination et de production de travaux de prospective. La coordination est principalement symbolisée par l'initiative de l'organisation du certificat interuniversitaire en analyse prospective ainsi que par le financement d'études de prospective commissionnées à des consortiums extérieurs[271]. L'IWEPS se place également en tant que producteur d'études, dans la mesure où il produit en interne une étude sur la fonction publique ainsi que d'autres travaux sur commande du ministre de la Recherche. En son sein, il offre une place croissante à la prospective, notamment par une augmentation des ressources humaines et financières y liées. Cela se matérialise tant par l'engagement d'un nouvel agent en charge de la conduite du projet sur la fonction publique que par le financement des études externes. De plus, la réforme des structures de l'IWEPS a pour objectif de mettre en place une meilleure articulation des travaux d'anticipation, qu'il s'agisse de conjoncture, de modélisation, de projections démographiques ou de prospective.

[270] Une expertise lui est bien sûr reconnue par les pouvoirs publics wallons.

[271] Soulignons que, dans le même temps, les travaux du SPRW ont cessé suite au non-renouvellement de la convention y liée. Ce dernier n'a dès lors plus son rôle de plateforme d'échanges.

Durant cette période, les structures organisationnelles wallonnes ne sont pas modifiées en ce qui concerne la tutelle de l'IWEPS qui reste dépendant du Ministre-Président. Le rôle transversal théoriquement conféré par cette position ne semble pas s'appliquer en pratique. En effet, il semble que certains acteurs, notamment politiques, se méfient de ce rôle transversal et sont réticents à s'appuyer sur l'IWEPS. Ils le considèrent comme un outil du Ministre-Président et dont les objectifs sont parfois divergents de ceux d'administrations fonctionnelles comme celles de l'énergie, de l'économie ou de la santé. Dans le cas de l'étude sur la transition énergétique, l'IWEPS pilote la recherche et souhaite développer et diffuser l'approche prospective dans ce cadre. Le département de l'Énergie recherche des éléments nouveaux et concrets en relation avec ses objectifs énergétiques, notamment vis-à-vis du niveau européen. Pour sa part, le département de l'économie souhaite une meilleure prise en compte, dans l'étude, des aspects économiques et d'innovation relatifs au secteur énergétique et à son futur. Ces divergences d'objectifs s'expliquent également, outre les matières fonctionnelles, par la présence de différents ministres de tutelle dans chacune de ces administrations. Il s'agit respectivement du Ministre-Président (Rudy Demotte puis Paul Magnette, PS), du ministre de l'Énergie (Jean-Marc Nollet, Ecolo puis Paul Furlan, PS) et du ministre de l'Économie (Jean-Claude Marcourt, PS).

Pour sa part, l'Institut Destrée et ses structures ne varient pas, pas plus que leur mode de financement, qui s'inscrit toujours, au niveau wallon, dans le cadre d'actions de promotion de l'identité wallonne et de la gouvernance régionale[272]. La prospective continue dès lors d'être une des activités de ce dernier, parallèlement à d'autres activités liées à l'histoire et à l'identité wallonne. L'Institut ne dispose pas formellement, sur le plan budgétaire, d'une subvention du gouvernement pour ses activités prospectives.

En termes d'interaction entre les acteurs, il est intéressant de remarquer que l'Institut Destrée est relativement proche du Parlement wallon, entre autres au travers des membres de son conseil d'administration[273], tandis que l'IWEPS est proche du gouvernement. Nos entretiens illustrent clairement cet aspect, en mettant en avant notamment l'indépendance de l'IWEPS ou le caractère pionnier des travaux de l'Institut Destrée.

[272] Comme l'indique les différents programmes justificatifs annexés au budget, « cette subvention est essentiellement destinée à apporter à la Région l'expertise de l'Institut Jules Destrée et de son centre interuniversitaire d'Histoire de la Wallonie et du Mouvement wallon dans le domaine de la recherche historique, de l'action pédagogique ainsi que des implications culturelles des problématiques économiques et sociales » (Parlement wallon, 2011b, 2012e, 2012f, 2013a, 2013b, 2013c, 2013d, 2014a, 2014b, 2015e, 2015f). Ces programmes justificatifs ne mentionnent dès lors plus la mission prospective de l'IWEPS.

[273] Son conseil d'administration comprend quatre députés wallons représentant le PS, le CDH, le MR et Ecolo.

> Je dirais que c'est surtout lié à l'Institut Jules Destrée, qui a développé une expertise, des méthodologies et des outils, donc ça, c'est le principal acteur. Au niveau de l'IWEPS, je dois avouer que c'est pas avec un demi équivalent temps plein qu'on peut dire qu'ils ont une expertise en la matière, même s'ils essaient. Enfin, pour moi, ils ne se situent pas vraiment au même niveau (FCT-G-RW-7)

> Ce [les membres de l'Institut Destrée] sont des acteurs qui sont des opérationnels de la prospective. Ils en font, en France et ailleurs, en Belgique aussi, donc ils ont une expérience internationale. Expérience que nous devrions acquérir aussi, au fur et à mesure qu'on se constitue on devrait être beaucoup plus à l'extérieur, mais ce sont des relations … neutres. Il n'y a pas de compétition, en tout cas, ouverte. On va d'ailleurs les financer pour un des projets, pour repreunariat. Ils vont avoir ce projet-là à faire, donc on les finance directement par rapport à certains projets de prospective, mais moi, je considère qu'on n'est pas dans la même cour.
>
> […] Pour moi, eux, ce sont des acteurs qui sont des acteurs qui restent du domaine privé. C'est une ASBL, peut-être, ils font leur business, ils font leur beurre, ils ont des projets, ils font tourner la boutique, ils ont des chercheurs, ils doivent les financer. Donc c'est des acteurs privés, pour moi. Je nous considère comme étant dans une autre catégorie
>
> […] on est public, comme le serait une université ou … Et donc, on n'a pas à rentrer en compétition avec eux d'une manière ou d'une autre.
>
> […] Et au niveau institutionnel, ils ne sont pas en compétition avec nous, ça veut dire que eux ne sont pas chargés légalement par décret de faire de la prospective, c'est nous qui le sommes (IWEPS-G-RW-3).

> À bien y regarder, nous sommes très nombreux à scruter l'avenir, et à le faire avec des étiquettes d'experts, de scientifiques, ou pire – ou mieux – en homme politique. Nous avons d'abord l'IWEPS, notre institut de statistique, qui fait déjà ce travail, qui publie un certain nombre de rapports qui sont peu ou prou commentés. Voilà déjà une première contribution. Bien sûr, nous avons les prestigieux travaux de l'Institut Destrée, qui nous réunit aujourd'hui, et qui sont nécessaires puisqu'ils ont été pionniers dans cette aventure de l'avenir (André Antoine, 27/11/2014).

À côté des entités capables de produire des travaux prospectifs, il existe également d'autres entités pouvant se saisir de ces travaux. Dans le domaine énergétique, les départements de l'énergie et de l'économie peuvent être considérés comme des utilisateurs potentiels des travaux de prospective. La prospective est cependant loin d'être une activité majeure pour eux : elle n'est connue, dans la plupart des cas, que des parties prenantes au projet, dans le cadre spécifique du suivi de l'étude mentionnée ci-dessus.

Dans le domaine de la santé, le département de la santé et des infrastructures médico-sociales et l'Observatoire wallon de la santé peuvent également être considérés comme des utilisateurs potentiels de l'étude sur les enjeux du vieillissement en Région wallonne. Ces deux entités entretiennent un lien particulier avec l'IWEPS, dans la mesure où la DGO5 abrite deux des trois fonctionnaires de l'Observatoire wallon de la santé, tandis que le dernier membre de l'OWS dispose d'un bureau à l'IWEPS. Les structures et canaux de collaboration sont dès lors formellement plus présents dans ce cas. Les mêmes attentes que dans le secteur énergétique sont cependant mentionnées au regard du projet sur les enjeux du vieillissement, en termes de pertinence et de valeur ajoutée d'une telle étude.

> J'attends surtout qu'il me donne des éléments nouveaux par rapport à tout ce qu'on connaît déjà parce que j'ai souvent l'impression par rapport au vieillissement que la littérature … il y a tellement de littérature qui a déjà été écrite, je trouve rien […] j'attends surtout […] d'avoir une synthèse, peut-être une bonne synthèse, mais je suis pas sûre, je suis pas certaine que j'arriverai à avoir une prospective intéressante et surtout une prospective imaginative par rapport au vieillissement de la population parce qu'il y a aussi des aspects culturels et je pense que ces aspects culturels dans le vieillissement ne sont peut-être pas assez pris en compte. Allez, moi, quand je vais avoir 80 ans ou vous quand vous aurez 80 ans, ça sera encore différent. Donc il faut pouvoir saisir aussi tous ces aspects-là, pas uniquement des statistiques et des chiffres (FCT-S-RW-8).

De même, comme nous le mentionnions plus haut, la création de l'Agence pour une vie de qualité, responsable de différentes matières régionales de santé, dispose d'une direction de la stratégie et de la prospective. Cette dernière était déjà présente au sein de l'Agence wallonne pour l'intégration de la personne handicapée, qui a été intégrée au sein de l'AViQ, et s'occupait principalement des aspects relatifs à la mise en œuvre des politiques y liées. Nous n'avons pu identifier aucune activité de prospective en son sein, tant au travers de nos entretiens que de notre analyse documentaire. Les seules activités labellisées « prospective » dans ce cadre sont des travaux de réflexion stratégique relatifs au contrat de gestion de l'AWIPH.

Quant aux universités et aux bureaux de consultance en lien avec les deux études prospectives, il s'agit de leur première expérience en prospective, bien qu'ils aient travaillé sur des aspects relatifs à la modélisation et aux projections à long-terme. Par exemple, Climact a travaillé avec l'Agence wallonne de l'air et du climat dans le cadre du projet « Vers une Wallonie bas carbone en 2050 » mentionné dans la sous-section précédente (Climact & Agence wallone de l'Air et du Climat, 2011). Pour leur part, les démographes du centre de recherche DEMO sont rompus aux perspectives démographiques à très long-terme.

Jusqu'à présent, l'intégration de ces deux études au cycle des politiques publiques est faible. Dans le cadre de l'étude sur la transition énergétique, le cabinet actuel du ministre de l'Énergie ne

semble pas montrer un intérêt majeur pour l'étude[274] tandis que l'administration de l'énergie regrette la faible implication du monde politique et l'absence de résultats concrets.

> Mais j'ai l'impression que pour ce genre d'études assez transversales et globales, elle est surtout porteuse d'un message politique, quelque part. Et je me demande si on n'a pas fait l'erreur de ne pas inclure dans le processus le politique un petit peu plus tôt, pour qu'il soit plus réceptif aux conclusions, etc.
>
> […] Le gros avantage de cette étude, c'est qu'elle était super transversale, c'est vrai qu'il y a presque pas … il y a très peu d'études de ce type-là en Wallonie, mais du coup, cette transversalité-là a fait qu'on est resté assez global, je pense dans la démarche, et que donc, par rapport à ça, ici, on ressent un petit peu un manque de choses plus concrètes, quoi, dans les recommandations de l'étude, etc. (FCT-E-RW-9)

Par ailleurs, la présentation des travaux relatifs à la transition énergétique devant le Parlement wallon ne semble pas, jusqu'à présent, avoir mené à une réaction politique particulière. En ce sens, si les travaux de l'IWEPS en matière de prospective énergétique sont publicisés, ils ne sont pas intégrés au cycle décisionnel à l'heure actuelle. De même, il ne semble pas que les scénarios trouvent des utilisateurs dans les processus politiques de santé, à l'heure actuelle, au vu des propos des acteurs concernés, notamment au sein de l'OWS.

> Bon, le problème de ce genre de travail, c'est que c'est comme ça [gros] et qu'un politicien ne va jamais lire ce bazar. Donc c'est bien, c'est intellectuellement très motivant, très satisfaisant, mais après, il faut un résumé d'une page, parce que sinon, il n'y a aucun politicien qui va le lire. Ce genre d'étude là, c'est un peu … pas un coup dans l'eau, mais … J'ai beaucoup apprécié, je me suis bien amusé, j'ai trouvé ça très intéressant.
>
> […] Moi, je ne les utilise pas, parce que je n'ai pas besoin de les utiliser, c'est les politiciens qui doivent les utiliser, mais moi, c'est pas mon boulot, quelque part. Et puis, c'est pas … C'est pas que ça ne m'intéresse pas … Mais ça ne m'intéresse pas, en fait
>
> […] Alors, bon, voilà, il y a peut-être un ou deux politiciens qui vont lire, je n'en sais rien. (FCT-S-RW-10)

Après avoir étudié les dimensions structurelles de l'institutionnalisation dans cette sous-section, la suivante s'intéresse aux dimensions cognitives.

[274] Cette affirmation tient au récit de membres de l'IWEPS de leur présentation de l'étude « Transition énergétique » au Cabinet du Ministre de l'Énergie et à l'impression, relatée par ces derniers, d'un faible intérêt pour l'étude. Cela peut s'expliquer notamment par les préférences politiques du Ministre de l'Énergie. En effet, la politique énergétique du PS place une emphase sur le coût de l'énergie tant pour les consommateurs que pour les entreprises ou les communes et sur les coûts budgétaires relatifs au fonctionnement du marché, notamment en termes de réseau de distribution.

*b) Les dimensions cognitives de l'institutionnalisation*

Le mouvement relatif au développement marginal de l'institutionnalisation de la prospective dans les structures wallonnes peut également être perçu au sein des dimensions cognitives relatives à la légitimité.

Si la prospective est toujours considérée comme un outil périphérique, elle gagne en légitimité. Le gouvernement soutient la pratique et la considère comme un outil démocratique et technique essentiel à la Région, comme l'indique le Ministre-Président au colloque d'anniversaire du CRP.

> Le vœu que je voudrais formuler, c'est que dans les dix ans et dans les trente ans qui viennent, nous puissions mieux encore nourrir ce dialogue nécessaire entre les institutions publiques, et ce Parlement en particulier, et le gouvernement, bien sûr, les instituts aujourd'hui tout à fait matures sur le plan scientifique qui ont fait et font métier de prospective, au plus grand bénéfice d'un dialogue social de qualité, d'une vie démocratique renouvelée et bien sûr d'un horizon radieux pour notre chère Wallonie (Paul Magnette, 27/11/2014).

Cela ne transparait cependant pas dans les documents stratégiques wallons. La prospective, en tant que pratique, n'apparait pas au sein de la Déclaration de politique régionale 2014-2019 et du nouveau plan Marshall 4.0. Similairement à la période précédente, l'utilisation du terme « prospective » semble être dans la grande partie des cas liée à une volonté d'anticipation, sans qu'il ne soit réellement question de futurs possibles, de rupture ou d'approche systémique. Cette confusion sémantique, déjà présente au cours des périodes précédentes, l'est également ici[275], comme le souligne un membre de l'IWEPS et le directeur des recherches à l'Institut Destrée[276].

> Je pense qu'il y a une mésentente autour du concept de prospective quand on en parle avec les acteurs plutôt politiques. Eux, ils s'attendent à ce qu'on leur donne les recettes qui vont fonctionner demain pour avoir de l'anticipation économique, ou avoir une longueur d'avance […] sur les avancées technologiques ou économiques, en imaginant que comme ça, ils vont avoir une part de marché. Donc, c'est une vision très libérale … (IWEPS-G-RW-3)

[275] Cette confusion est également présente dans de nombreuses discussions parlementaires (Parlement wallon, 2012b; 2012c, pp. 9-10; 2012d, p. 19; 2015a, p. 12; 2015b, p. 6; 2015d, p. 10) ou lors du colloque d'anniversaire du CRP.

[276] Ce dernier s'exprime dans le cadre de la conférence anniversaire des dix ans du CRP.

> Alors, on a peu parlé de méthodes et d'outils, et pour tout dire, heureusement, parce que quand on en a parlé ce matin, on a fait une mauvaise soupe. On a vraiment mélangé des concepts, planification, prévision, prospective, statistique. Moi, j'en déduis évidemment un besoin de pédagogie, peut-être aussi dans un lieu, comme le suggérait André Antoine, au sein de ce Parlement wallon, qui pourrait devenir le carrefour prospectif wallon, mais là, je pense qu'il y a un besoin à remettre l'ouvrage sur le métier et à retravailler sur la clarification des concepts (Michael Van Cutsem, 27/11/2014).

Au sein de l'IWEPS, la prospective dispose d'une légitimité croissante au sein de l'IWEPS, du fait des différentes activités de réflexion menées précédemment[277] et de l'intérêt de son nouvel administrateur général pour cette pratique. Il s'exprime en ces termes relativement au soutien du gouvernement pour la pratique, qui s'illustre par la mise en œuvre de moyens financiers complémentaires, notamment dans le cadre de l'engagement d'une nouvelle personne et du financement d'études externalisées par l'IWEPS

> Aujourd'hui, le changement de gouvernement conforte la volonté du politique de faire de la prospective. Demotte voulait déjà le faire, l'initiative, au départ, c'est quand même Van Cau, et ensuite Di Rupo, et … donc, on a tous les Ministres-Présidents qui se sont succédé, il n'y en a aucun qui a dit « on arrête de faire de la prospective », il n'y en a aucun qui ait dit ça. Mais aujourd'hui, les moyens … Enfin, hier, les moyens ont été mis. Le gouvernement a suivi les orientations que j'ai prises par rapport à ça (IWEPS-G-RW-3).

De même, nos observations et nos entretiens indiquent que la prospective, bien que de faible ampleur, est souvent considérée avec intérêt par les agents de l'IWEPS qui ne la pratiquent pas. La pratique est vue comme une valeur ajoutée pour ceux qui participent ou suivent à une des deux études prospectives mentionnées.

> […] parce qu'en réalité, le travail qu'ils font, même s'il y a une part d'inconnu, puisqu'on regarde vers l'avenir, pour moi ce n'est quand même pas basé sur rien parce que vous mettez en place d'abord une méthode, c'est … bon … voilà. Vous mettez en place une méthode … Vous vous basez sur des données existantes, sur des choses qui se sont passées par le passé, donc vous n'êtes pas dans le fantasme euh… complet. Pour moi, c'est plus que légitime (IWEPS-S-RW-11)

La prospective est également perçue positivement au sein de l'administration. Par exemple, la nouvelle secrétaire générale du SPW a participé à la première édition du certificat interuniversitaire d'analyse prospective. En outre, même si elles n'en produisent pas, les administrations fonctionnelles participant aux deux études y voient une activité pertinente.

[277] Cela inclut l'évaluation du CRP, la mise en place du SRPW et la définition de scénarios relatifs à l'avenir de la prospective au sein de l'IWEPS.

> Ce qu'il y a, c'est que nous, souvent, la grande difficulté, c'est d'avoir des choses suffisamment concrètes. Et alors, c'est là-dessus que ça nous aiderait, cette étude. Et moi, j'attends de voir ce que ça va donner au final comme recommandations politiques, entre guillemets, pour savoir si on pourra les transposer facilement en choses concrètes ou si ça va rester des considérations assez générales, qu'on connait un petit peu déjà, finalement (FCT-E-RW-9).

Néanmoins, de manière plus large, la prospective est loin d'être une activité majeure au sein du monde politico-administratif, comme l'indiquent les deux extraits ci-après. Le premier est la réaction d'un parlementaire Ecolo suite à la présentation du rapport de l'étude prospective sur la transition énergétique, tandis que le second est l'explication de la secrétaire générale du SPW des raisons pour lesquelles l'administration wallonne ne pratique que peu la prospective, dans le cadre de la conférence anniversaire du CRP.

> Je trouve dommage que face à un rapport de cette ampleur, nous n'ayons aucune discussion entre nous, nous ne sommes peut-être pas habitués à avoir une discussion de nature prospective dans nos commissions qui sont évidemment liées aux questions plus immédiates et plus terre à terre de la gestion quotidienne (Philippe Henry ; Parlement wallon, 2015c, p. 8).

> Il faut savoir que, effectivement, cette administration qui a été constituée en 2008 est une administration qui … est une administration qui n'avait pas cette envie, nécessairement, de réfléchir à un futur. C'est une administration qui avait le nez dans le guidon, on l'a aussi signalé tout à l'heure, qui devait réaliser toutes ces tâches quotidiennes, sur laquelle on tapait tout à fait naturellement. Mais avec la désignation de mandataires à la tête des différents départements, nous nous sommes lancés dans des démarches pour effectivement voir beaucoup plus loin, plus large, pour imaginer le futur, pour le proposer au politique et pour le mettre en œuvre, parce que ça, c'est véritablement essentiel aussi, dans une démarche de prospective. C'est pas seulement de se dire ce qui ne va pas mais c'est de proposer et véritablement de construire (Sylvie Marique, 27/11/2014).

Ces différents éléments indiquent que la prospective est considérée, de manière croissante, comme un outil légitime d'aide à la décision, bien qu'il existe une confusion sur ce qu'elle recouvre, tant en termes de principes généraux que de méthodes.

En termes de communauté épistémique, les travaux de la SWEP semblent s'essouffler alors qu'au départ elle symbolisait les prémisses d'une communauté épistémique. En effet, au cours de ses quinze années d'existence, cette dernière s'est principalement concentrée sur l'évaluation, participant au lancement d'un certificat interuniversitaire en la matière, ainsi qu'à un manuel d'évaluation, récemment publié. Dès lors, elle n'a pas pu s'attacher à définir des standards ou une charte de la prospective, au-delà de la définition initiale. Elle prend toutefois part à l'organisation du certificat interuniversitaire en analyse prospective. Cette formation a pour objectif de participer

au développement d'une potentielle communauté épistémique, au travers de l'apprentissage commun de concepts, de techniques et de méthodes. L'IWEPS cherche ainsi à se positionner comme entité à l'initiative d'une telle communauté épistémique, en développant et diffusant sa propre pratique prospective. Cela apparait dans les paroles de son administrateur général, soutenant le développement d'une culture de la prospective.

> Donc culture à la fois de valorisation des pratiques existantes, mais aussi une culture de mise en œuvre continue et de manière constante de cette culture de l'évaluation qui pourra, elle seule, à un moment donné nous apporter aussi des éléments en termes de prospectives. On ne bâtit pas de la prospective sur du *one shot*, on bâtit la prospective sur une accumulation de connaissances et d'évaluations sur ce qu'on est en train de faire maintenant pour demain. C'est une orientation extrêmement importante en termes de gouvernance (Sébastien Brunet ; Parlement wallon, 2012a, p. 10).

Parallèlement, une autre formation est organisée annuellement par l'Institut Destrée depuis 2011 : il s'agit d'un certificat en *strategic foresight* co-organisé avec l'Université de Houston sur cinq jours. Par ailleurs, la pratique est également diffusée au travers du certificat de management public, qui est le programme de formation des futurs hauts-fonctionnaires. Ce dernier inclut, théoriquement, un module dont une des compétences est relative à la prospective et au long-terme. Finalement, soulignons pour mémoire le développement récent de cours de méthodologies prospectives par le Directeur général de l'Institut Destrée et l'Administrateur général de l'IWEPS respectivement à l'Université Catholique de Louvain et à l'Université de Liège.

Par ailleurs, le degré d'objectivation de la pratique est croissant, même s'il n'y a toujours aucun consensus autour du terme « prospective ». Toutefois, plusieurs éléments conjugués permettent des développements théoriques et méthodologiques en lien avec la prospective wallonne. Il s'agit des études commissionnées par l'IWEPS, de la conférence méthodologique organisée par ce dernier et notre projet de recherche.

D'abord, les deux études décrites ci-dessus ont permis une formalisation et une concrétisation de la prospective au sein de certains cercles académiques et administratifs. En effet, chaque projet porte des réflexions théoriques et méthodologiques sur la notion de prospective et permet ainsi de l'objectiver au-delà des cercles d'acteurs habituels. En d'autres mots, le fait de commissionner un consortium est conçu par l'IWEPS comme un outil de diffusion de la pratique prospective aux mondes académique, administratif et de la consultance. De plus, l'IWEPS semble s'appuyer sur ce processus pour diffuser sa conception de la prospective, notamment inspirée par les approches françaises de la prospective comme l'analyse morphologique et les matrices d'impacts croisées, développées dans les années 80 par Michel Godet. La majeure partie de ses réflexions sont formalisées dans la section méthodologique de ces études, dans la mesure où il s'agit d'un aspect sur lequel l'IWEPS insiste.

Un deuxième élément de théorisation lié à l'IWEPS réside, en décembre 2012, dans l'organisation par ce dernier d'une conférence méthodologique sur les liens entre prospective et gouvernance. Au cours de cette conférence, des orateurs issus du monde académique abordent les enjeux épistémologiques, méthodologiques et réflexifs de la prospective ou l'illustrent dans le cadre de l'action publique. À nouveau, l'école française est majoritairement représentée avec quatre intervenants sur les huit, tandis qu'un professeur américain est également présent[278]. Les autres participants sont un membre de l'Institut Destrée, un chercheur de l'IWEPS, un chercheur de l'ULg et l'auteur de cette recherche doctorale. Cette conférence donne naissance au premier ouvrage scientifique publié par l'IWEPS sur la thématique de la prospective. Finalement, toujours sur le plan de la théorisation, la présente recherche doctorale contribue à une réflexion théorique et méthodologique sur la prospective dans l'action publique wallonne et constitue la première recherche académique d'envergure conduite en Région wallonne sur le sujet[279].

Au regard de ces aspects, il est intéressant de souligner la faible implication du monde académique dans la théorisation de la pratique prospective wallonne et dans la mise en place d'une communauté épistémique y liée. L'IWEPS et l'Institut Destrée sont dès lors les acteurs majeurs de cette tendance.

De plus, la prospective reste un instrument marginal vis-à-vis d'autres pratiques, tant dans le domaine de l'énergie que dans celui de la santé. Les politiques publiques énergétiques sont, comme montré dans d'autres contextes, dominées par des modèles particuliers. La prospective est dès lors parfois confondue avec ceux-ci. Quand ce n'est pas le cas, il arrive qu'elle soit considérée comme moins légitime et moins scientifique, notamment parce que les pratiques wallonnes en matière de prospective énergétique ne s'intéressent pas aux aspects quantitatifs. C'est le cas, par exemple, d'une étude de la CPDT sur les impacts du développement de la biomasse-énergie sur le territoire wallon. Cette dernière construit notamment différents scénarios quantitatifs sur la base de six variables affectant le développement de la biomasse en Wallonie, sans cependant définir d'horizon temporel, dans la mesure où ces scénarios ont principalement un objectif de description technique (Quadu, 2013).

Dans le domaine de la santé, l'administration semble en ce sens plus intéressée par un projet visant à construire un outil prévisionnel des soins et services basés sur une estimation des besoins

[278] Il s'agit de Peter Bishop de la Houston University. Cette dernière collabore également avec l'Institut Destrée, comme mentionné ci-dessus.

[279] Dans le cadre de la présente recherche, la convention de recherche signée entre l'Université Catholique de Louvain, l'IWEPS et le chercheur prévoit une présence hebdomadaire de ce dernier dans les locaux de l'IWEPS. Cela a permis une interaction croissante avec les membres de l'IWEPS sur différents éléments théoriques, méthodologiques et réflexifs relatifs à la prospective au sein de l'IWEPS. C'est notamment le cas de différentes interventions lors de comités d'accompagnement de recherche prospective. Inversement, nos contacts réguliers avec les agents de l'IWEPS ont également nourri notre réflexion sur la prospective.

à l'échelle communale. Ces travaux, parrainés par l'OWS, sont menés dans le cadre d'une collaboration entre l'Université de Namur (NaXys – Namur Center for Complex System) et l'Université Catholique de Louvain (DEMO). Sur la base d'une série de caractéristiques socio-économiques et de santé, une population synthétique est mathématiquement créée à l'échelle de la Région wallonne afin d'en étudier l'évolution dynamique jusqu'en 2030. Si ce projet prévoit également un exercice prospectif incluant des scénarios, il est surtout question de projections et de prévision des besoins communaux en matière de santé. Outre le fait qu'il soit parrainé par l'OWS, ce projet semble être plus légitime au vu des paroles d'une membre de l'OWS indiquant le plus grand intérêt de la DGO5 pour ces travaux.

> Donc l'idée, c'est pour les politiques pour avoir un outil qui permet … donc pour les politiques de la Région wallonne, mais aussi au niveau communal. Parce que c'est bien de faire des politiques, mais il faut que les communes s'y mettent …
>
> […] Et alors, bon, évidemment, par exemple, Annick [une chercheuse de l'IWEPS], elle dit « oui, nous aussi, on fait de la prospective », oui mais, faire de la prospective avec un bouquin de 400 pages, voilà, ça n'aide pas beaucoup les choses (FCT-S-RW-10).

Ces différents éléments indiquent que la prospective conserve une place relativement marginale au sein du système politico-administratif wallon, tant sur le plan structurel que cognitif.

**Conclusion intermédiaire**

Comme nous avons pu le voir, la prospective est faiblement institutionnalisée en Région wallonne, surtout comparativement aux autres entités étudiées.

L'analyse des pratiques prospectives et des processus d'institutionnalisation de ces dernières nous a permis d'identifier deux approches concomitantes de la prospective. Ces deux conceptions wallonnes sont celles de l'Institut Destrée et de l'IWEPS. La pratique prospective de l'Institut Destrée s'est construite au fil des ans dès les premiers congrès « La Wallonie au Futur » et a pour objectif de conduire une réflexion nourrie sur l'avenir de la Wallonie en tant que territoire. Au contraire, la prospective selon l'IWEPS est destinée à produire des savoirs dans le but de soutenir la formulation des politiques publiques dans une matière donnée (l'énergie ou la santé, dans les cas étudiés). Ces objectifs transparaissent évidemment dans les produits de tels exercices. Si l'Institut Destrée produit différentes recommandations et pistes d'actions politiques, l'IWEPS se limite souvent à des recommandations génériques basées sur les scénarios possibles.

Sur le plan méthodologique, les deux approches sont très différentes. L'Institut Destrée travaille quasi exclusivement selon une prospective normative visant à identifier le ou les futurs souhaitables pour la Région wallonne. Il réalise ses travaux par panels, citoyens ou d'experts issus de différentes disciplines. Ses premiers travaux (avant « Wallonie 2020 ») sont marqués par un manque de structuration méthodologique formelle, à l'inverse de « Wallonie 2020 » et « Wallonie 2030 » où le cadre de travail et sa description sont plus systématiques. Cela est notamment lié au développement de la capacité prospective de l'Institut Destrée, s'appuyant sur diverses expériences internationales. Quant à l'IWEPS, il se positionne comme un acteur scientifique pratiquant une prospective exploratoire et experte. De nature interdisciplinaire et systémique, elle met en œuvre des méthodes scénaristiques soutenues par des données issues d'états de l'art, de modélisation et d'analyses statistiques. Toutefois, cela n'empêche pas les membres de l'Institut Destrée de participer à certains comités d'accompagnement, donnant ainsi leur avis sur la méthodologie de l'IWEPS. Lors de ces interventions, ils insistaient principalement sur les aspects liés à l'appréhension des futurs et des possibles ruptures. Cela indique que les deux approches, bien que distinctes, ne sont pas imperméables.

Outre les méthodes, plusieurs choix méthodologiques diffèrent : ceux liés aux thématiques étudiées et aux choix des acteurs. De manière générale, l'objet des travaux de l'Institut Destrée est relativement large et systémique, tandis que celui de l'IWEPS est centré sur une thématique particulière tout en adoptant, également, une approche systémique. Cependant, plus que la thématique choisie, c'est le mode de choix des thématiques qui diffère. Dans le cadre des travaux de « La Wallonie au Futur », le choix d'une approche holistique est posé pour le premier congrès, tandis que les suivants sont liés à des thématiques d'actualité comme l'enseignement, l'emploi ou l'innovation. Ces choix sont posés par le comité scientifique de « La Wallonie au Futur », comme

le montrent nos entretiens. De même, les travaux « Wallonie 2020 » et « Wallonie 2030 », bien que très différents, suivent une orientation similaire, orientée par les choix respectifs du comité scientifique de « La Wallonie au Futur » et du CRP. Pour leur part, les deux études de l'IWEPS s'intéressent à des thématiques identifiées à la suite d'un processus particulier (les travaux du SRPW) par des acteurs académiques et administratifs, avant d'être validées par le Ministre-Président.

De même, le processus de sélection des acteurs est relativement différent. D'une part, pour la majorité des activités de l'Institut Destrée (à l'exception des travaux du CRP), il s'agit d'activités participatives permettant à chacun de contribuer, bien que les contributions lors des congrès soient souvent limitées à des experts. En ce sens, l'exception est « Wallonie 2020 » où il était question de prospective sociétale et participative, incluant des étudiants de l'enseignement secondaire et des associations de la société civile. Dans le cadre du CRP, le choix des participants nous semble arbitraire, malgré la clé de répartition initiale des 30 membres. Ceux-ci sont issus du secteur public (10), du secteur privé (10) et de la société civile (10). Cette répartition évolue rapidement vers une surreprésentation du secteur public. En outre, ces personnes partagent l'idée qu'il existe des obstacles structurels et culturels au développement de la Wallonie et qu'une transformation est nécessaire. D'autre part, les acteurs présents dans les travaux de l'IWEPS sont principalement des académiques et des fonctionnaires. Les premiers sont des experts de la thématique et jouissent d'une reconnaissance académique dans le domaine tandis que les seconds sont présents en raison de leur fonction et de la matière qu'ils traitent.

Par ailleurs, plusieurs similarités existent entre les approches. D'abord, elles existent par le financement des pouvoirs publics, principalement au travers des budgets du Ministre-Président wallon. Ensuite, les deux organisations prennent en charge, au cours de chaque projet, les aspects de coordination et de logistique. De plus, toujours sur le plan méthodologique, les mécanismes de suivi et de diffusion des travaux, peu importe l'approche, sont relativement faibles. Finalement, il est à noter que les deux approches ne varient pas selon les secteurs et y sont appliquées *mutatis mutandis*. Le tableau ci-dessous récapitule les différents aspects majeurs des deux types de pratique.

| | ***Approche sociétale*** | ***Approche scientifique exploratoire*** |
|---|---|---|
| **Pratiques** | | |
| **Objectifs** | Réflexion sur l'avenir de la Wallonie | Aide à la décision sectorielle |
| **Contexte** | Période de réflexion identitaire sur la nécessité d'une nouvelle gouvernance impliquant les acteurs<br>Contexte institutionnel changeant | Extension des compétences régionales dans un fédéralisme avancé<br>Contraintes budgétaires |
| **Domaine couvert** | Études très larges sur un large éventail de thématiques précises | Thématiques sectorielles circonscrites choisies en lien avec l'administration |
| **Champ territorial** | Région wallonne | |
| **Horizon temporel** | Entre 15 et 20 ans | Au-delà de 30 ans |

| | | |
|---|---|---|
| **Méthodologie** | Discussion en panels<br>Faible structuration méthodologique<br>Pas de méthode formelle pour la Wallonie au Futur<br>Méthodes de prospective territoriale pour Wallonie 2020<br>Approches par trajectoires et bifurcations pour Wallonie 2030<br>Approche interdisciplinaire<br>Faible dissémination | Organisation par projet<br>Approche interdisciplinaire et systémique<br>Volonté de transparence et de rigueur méthodologique<br>Méthodes utilisées : états de l'art, analyse statistique, modélisation, scénarios qualitatifs<br>Faible dissémination |
| **Financement** | MP (jusque 2007), fonds propres par contrat (dont l'IWEPS) | MP |
| **Acteurs** | | |
| **Commanditaires** | Institut Destrée | IWEPS |
| **Champions** | Ministre-Président | Ministre-Président / Administrateur général |
| **Coordination scientifique** | Institut Destrée (et comité scientifique) | IWEPS |
| **Soutien logistique** | Institut Destrée | IWEPS |
| **Experts sectoriels** | Participants aux travaux | Membres du comité d'accompagnement (experts académiques et administratifs) |
| **Experts méthodologiques** | Comité scientifique de l'ID (incluant des prospectivistes français) | IWEPS (influence de la tradition française)<br>Institut Destrée (de manière épisodique) |
| **Degré de participation** | Volonté d'une participation large (notamment pour Wallonie 2020)<br>Prospective experte (prospective territoriale, ProspEnWal) | Prospective experte |
| **Public cible** | Monde politique | Gouvernement, Parlement, administrations, universités |
| **Communication** | Publication des rapports<br>Diffusion auprès du monde politique | Publications des rapports<br>Présentations diverses (Parlement, Cabinet, conférences) |
| **Résultats** | | |
| **Produits de travaux anticipatifs** | Réflexions à long-terme sur le futur wallon | Scénarios et projections |
| **Autres produits** | Actes des congrès, recommandations, ouvrages et articles | Rapports, recommandations, ouvrages et articles |

Tableau 6.5. Approches de la prospective en Région wallonne

Au regard de l'institutionnalisation, nous avons choisi d'identifier trois phases consécutives, allant d'une prospective sociétale à la pratique d'une prospective publique en passant par une phase où la prospective n'est qu'une pratique théorique (ou rhétorique) mais durant laquelle aucun moyen réel n'est alloué à la production d'études prospectives dans le cadre de l'action publique. Au sein de ces trois phases, notre approche historique permet d'analyser sur le temps long les différents moments de l'institutionnalisation de la prospective.

Ainsi, la mise sur pied d'une prospective sociétale et son soutien par le gouvernement wallon s'inscrit dans le cadre de la réflexion sur les modes de gestion publique en Région wallonne. La prospective est ainsi considérée par certains acteurs comme une solution possible à l'absence de vision à long-terme et d'identité en Région wallonne. C'est ce processus, au travers de « La Wallonie au Futur », qui a permis à la prospective d'émerger au sein du système politico-administratif wallon. La pratique, très inspirée des travaux français de prospective territoriale, s'est alors lentement diffusée sans pour autant être dotée d'une forte légitimité au niveau régional. La diffusion de cette approche sociétale de la prospective est contrariée par la création de l'IWEPS. En effet, dès ce moment, le gouvernement décide de permettre l'élaboration d'une approche publique de la prospective, à vocation scientifique. Anticipant sur le chapitre suivant, il semble qu'il s'agit ici d'une adjonction institutionnelle.

La prospective devient à ce moment une mission, nouvelle, d'un organisme scientifique public antérieurement dédié aux statistiques (le SES). En outre, cet aspect est renforcé par la volonté du gouvernement wallon de développer les aspects statistiques et évaluation de l'IWEPS, ne laissant pas de ressources disponibles pour le développement de la prospective. En ce sens, les choix posés durant les premières années d'existence de l'IWEPS semblent avoir conditionné le développement de la prospective en son sein. À nouveau, il semble qu'il y ait un processus d'adjonction institutionnelle à l'œuvre ici également. Plus tard, la nomination d'un nouvel administrateur général à la tête de l'IWEPS, qui est Professeur en Sciences politiques, spécialiste en méthodologie qualitative et sensible à la prospective, contribue sans doute au développement de la prospective au sein de l'action publique wallonne. En effet, la conjugaison de ce profil particulier, de la volonté politique d'un développement minimal de la prospective et des travaux antérieurs (notamment ceux du SRPW) a permis les premiers pas d'une institutionnalisation de la prospective.

Comme nous l'avons indiqué, l'institutionnalisation diffère quelque peu entre les deux secteurs analysés. En effet, au sein du secteur de l'énergie, le département de l'énergie semble considérer la pratique comme ayant une valeur ajoutée et a souhaité lancer un deuxième projet, sur les réseaux énergétiques, en collaboration avec l'IWEPS. Dans le secteur de la santé, aucun suivi du projet sur les enjeux de la gestion du vieillissement n'est prévu à l'heure actuelle avec le département de la santé[280]. Néanmoins, dans les deux secteurs analysés, la prospective reste une pratique marginale et faiblement institutionnalisée, au contraire d'approches prévisionnelles comme les modèles énergétiques ou le projet de création d'une population synthétique pour les matières de santé. L'institutionnalisation de la prospective par secteur est représentée ci-après.

[280] Soulignons pour mémoire qu'une activité de valorisation est prévue au Parlement wallon, en collaboration avec l'Institut Destrée.

Outre ces différents moments-clés orientant et marquant l'histoire et l'institutionnalisation de la prospective en Région wallonne, d'autres éléments méritent d'être soulignés, dans la mesure où ils illustrent le faible degré d'institutionnalisation de la prospective.

Tout d'abord, sur le plan structurel, la création de l'IWEPS entraine une compétition relative à la prospective à deux niveaux entre ce dernier et l'Institut Destrée. D'une part, il existe une concurrence entre leur approche respective de la prospective, telles que décrites ci-dessus. En ce sens, cette lutte entre les deux approches de la prospective vise notamment à convaincre les différents acteurs politico-administratifs qu'une approche est légitime, au détriment de l'autre. Cela apparait notamment dans les différentes notes remises par le SES puis par l'IWEPS sur le manque de scientificité des travaux de l'Institut Destrée. D'autre part, cette lutte pour la légitimité d'une approche particulière est intrinsèquement liée avec le financement d'exercices liés à cette approche. Dès lors, les deux structures sont en compétition pour l'accès aux fonds publics. Différents exemples ont été cités au travers de l'analyse des budgets, impliquant notamment le transfert d'un montant alloué à l'Institut Destrée vers le budget de l'IWEPS. Cette compétition ne facilite dès lors pas l'établissement d'un consensus entre les deux entités et *de facto* freine l'institutionnalisation de la pratique prospective au niveau régional.

Ensuite, l'analyse des structures indique deux autres éléments. Premièrement, si la prospective est centrale à l'Institut Destrée, elle est loin de l'être à l'IWEPS. Deuxièmement, aucune administration ne réalise ses propres travaux de prospective. Si des cellules prospectives existent, elles résultent dans la majeure partie de cas d'une confusion entre prospective, prévision et anticipation. Par ailleurs, les moyens alloués à la prospective au sein de l'IWEPS sont eux-mêmes très faibles. Comme nous l'avons montré, ceux-ci se limitent à moins d'un équivalent temps-plein jusqu'en 2013 où deux équivalents temps-plein sont en partie attachés à cette mission. Ajoutons que dès 2012, 400.000 € sont débloqués pour l'externalisation des deux études prospectives conduites par l'IWEPS.

De plus, le rôle de l'IWEPS en termes de prospective est partiellement contesté à différents niveaux. Au niveau politique, les partis ont une position relativement ambigüe concernant la pratique prospective. S'ils la soutiennent ardemment entre la fin des années 1990 et les premières années de l'IWEPS, aucun moyen ne lui est alloué. Ces moyens n'augmentent qu'au moment du lancement de deux études majeures, tandis que le financement de l'Institut Destrée par le Ministre-Président en matière de prospective est supprimé. Soulignons également que chaque parti dispose de son propre centre de recherche et de sa propre cellule politique qui sont en charge de la stratégie du parti (et de sa vision pour la Région) à moyen- et long-terme. Il est dès lors possible de questionner la volonté du monde politique de déployer de réels outils prospectifs quand leurs propres unités de recherche réalisent un travail similaire d'appréhension du futur. Sur le plan administratif, certains acteurs contestent la prospective à deux niveaux. Certains questionnent sa légitimité, considérant que d'autres outils, comme la modélisation, sont plus pertinents dans le cadre

de l'aide à la décision. D'autres s'interrogent la capacité prospective de l'IWEPS, considérant que seul l'Institut Destrée, pionnier en la matière, détient une capacité prospective en Wallonie. Cette remarque est évidemment valable dans l'autre sens dans le chef de certains fonctionnaires considérant la pratique prospective de l'Institut Destrée comme non légitime, entre autres pour les questions de scientificité mentionnées ci-dessus. En outre, au cours de la période étudiée, la SWEP ne joue pas son rôle de relais vers les mondes politico-administratif, académique et de la société civile. En effet, si elle est très présente en matière d'évaluation, la SWEP l'est nettement moins sur le front de la prospective. Elle ne joue dès lors pas son rôle attendu de communauté épistémique.

Finalement, il n'existe pas réellement d'intérêt du monde académique pour la prospective, à quelques exceptions près, durant la majeure partie de la période étudiée. Ce faible intérêt s'illustre notamment par l'absence de recherches sur la prospective mais également par le fait que l'initiative d'un certificat interuniversitaire en analyse prospective émane de l'IWEPS et non du corps académique. Il existe ainsi une différence majeure entre cette approche et celle qui a conduit à la mise en place d'un certificat interuniversitaire en évaluation des politiques publiques, où l'initiative émanait de différents académiques ayant travaillé sur l'évaluation. Cette faible implication du monde académique entraine dès lors une théorisation très limitée de la pratique prospective.

Au vu de ces différents éléments, nous pouvons aisément conclure que la prospective n'est que faiblement institutionnalisée en Région wallonne. Le tableau ci-dessous récapitule également les aspects majeurs de ce processus d'institutionnalisation.

| | **Prospective sociétale (1970-2004)** | **Rhétorique prospective (2004-2012)** | **Prospective énergétique (2012-2015)** | **Prospective en santé (2012-2015)** |
|---|---|---|---|---|
| **Ampleur et contenu** | La Wallonie au Futur | Wallonie 2030 & CRP<br>ProspEnWal<br>SRPW<br>Repreunariat | Une étude (Transition énergétique) | Une étude (Accueil et gestion des personnes âgées) |
| **Organisations en charge** | Institut Destrée | IWEPS<br>Institut Destrée | IWEPS<br>Institut Destrée | IWEPS<br>Institut Destrée |
| **Position au sein du système politico-administratif** | Financement du MP | Tutelle du MP sur l'IWEPS<br>ID proche du PW<br>Compétition et collaboration entre les deux entités | Tutelle du MP sur l'IWEPS<br>ID proche du PW<br>Compétition et collaboration entre les deux entités<br>Intégration de certaines administrations aux travaux (DGO4 et DGO6) | Tutelle du MP sur l'IWEPS<br>ID proche du PW<br>Compétition et collaboration entre les deux entités<br>Intégration de certaines administrations aux travaux (DGO5) |
| **Place interne** | Centrale | Marginale à l'IWEPS<br>Centrale à l'ID | Faible et croissante à l'IWEPS (réforme interne)<br>Centrale à l'ID | Faible et croissante à l'IWEPS (réforme interne)<br>Centrale à l'ID |
| **GRH** | Jusqu'à six personnes en charge à l'ID<br>Existence d'un comité scientifique dès 1998 | Moins d'un ETP à l'IWEPS<br>4 à 5 personnes à l'ID | Entre un et deux ETP à l'IWEPS<br>Pas d'évolution à l'ID | Entre un et deux ETP à l'IWEPS<br>Pas d'évolution à l'ID |
| **Gestion financière** | Financement par le MP | Financement par le MP de l'IWEPS<br>Contractualisation de l'ID (par différentes entités dont l'IWEPS) | Financement par le MP de l'IWEPS<br>Contractualisation de l'ID par l'IWEPS | Financement par le MP de l'IWEPS<br>Contractualisation de l'ID par l'IWEPS |
| **Intégration au cycle PP** | Aucune | Aucune | Faible (à suivre) | Aucune (à suivre) |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **Reconnaissance** | Pratique marginale mais soutenue par le monde politique | Pratique publique marginale et non-financée | Intérêt croissant et soutien politique du MP et du PW | Intérêt croissant et soutien politique du MP et du PW |
| **Communauté épistémique** | Existence de la SWEP dès 2000 (embryon de communauté épistémique) | Existence de la SWEP dès 2000 (embryon de communauté épistémique) | Existence de la SWEP dès 2000 (essoufflement)<br>Certificat | Existence de la SWEP (essoufflement)<br>Certificat |
| **Degré de théorisation** | Très faible | Faible | Croissante (études, publications, thèse) | Croissante (études, publications, thèse) |
| **Durée de vie** | 17 ans | 25 ans | 28 ans | 28 ans |
| **Rapport aux autres pratiques** | Pratique marginale souvent confondue avec la prévision<br>Existence d'un parallèle avec l'évaluation | Pratique marginale souvent confondue avec la prévision<br>Existence d'un parallèle avec l'évaluation | Pratique marginale souvent confondue avec la prévision<br>Préférence pour la modélisation et la simulation | Pratique marginale souvent confondue avec la prévision<br>Préférence pour la modélisation et la simulation |

Tableau 6.6. Institutionnalisation de la prospective en Région wallonne

## Chapitre 7. Approches prospectives et processus d'institutionnalisation

### Introduction

Au cours des trois chapitres précédents, nous avons analysé systématiquement différentes activités de prospective au sein de chaque système politico-administratif, majoritairement dans les secteurs de l'énergie et de la santé. Chacun de ces chapitres s'est conclu par l'identification de plusieurs approches de la prospective ancrées dans leur propre système politico-administratif. Les processus d'institutionnalisation de ces approches ont également été discutés, de manière transversale et par secteur. En prenant appui sur ces éléments, ce chapitre vise à mettre comparativement en lumière les particularités de chaque approche et de la manière dont elles ont pu s'institutionnaliser.

En ce sens, ce chapitre distingue deux sections. La première s'attache à rappeler les différentes approches prospectives étudiées. L'analyse de ces dernières nous permet dès lors de mettre en évidence le lien entre les objectifs et les produits des approches, la diversité méthodologique présente, leur impact sur les différents acteurs impliqués et le rôle joué par les secteurs de politique publique. La deuxième section est destinée à l'analyse comparative des processus d'institutionnalisation. Celle-ci identifie les éléments-clés de ces derniers au regard de la littérature relative à la formation et aux changements institutionnels. La nature des processus est ainsi comparée, de même que le rôle des acteurs au sein de ceux-ci.

### 1. Une multitude d'approches

Les précédents chapitres ont montré la diversité des approches de la prospective présentes dans les différents systèmes politico-administratifs étudiés. Cette section étudie comparativement ces différentes approches et met en évidence la variété de contenu des activités de prospective. En effet, comme nous l'indiquions dans notre revue de la littérature relative au terme « prospective » et à ses multiples usages, le contenu de la prospective est hautement dépendant du contexte dans lequel il prend place.

Pour rappel, nous avons identifié sept approches de la prospective. Celles-ci sont spécifiques à un système politico-administratif et sont considérées comme un outil heuristique permettant de grouper un ensemble d'activités de prospective similaires au sein d'un même système. Celles-ci sont caractérisées par leurs pratiques, les acteurs y participant et leurs produits, conformément à la typologie adaptée de Popper et Teichler (2011). En ce sens, elles sont intrinsèquement liées à un système politico-administratif et ne visent pas à représenter des idéaux-types de la prospective.

Ainsi, nous avons identifié deux approches au Royaume-Uni, l'approche par panels (APA) et l'approche par projet (APR), et trois approches néerlandaises, en l'occurrence l'approche scénaristique chiffrée (ASC), l'approche scénaristique alternative (ASA) et l'approche technologique (AT). Quant aux approches wallonnes, les activités de prospective peuvent être groupées en deux approches : l'approche sociétale (AS) et l'approche scientifique exploratoire (ASE)[281].

Au sein de ce chapitre, nous comparons ces différentes approches au regard de quatre éléments : leurs objectifs et leurs produits, leurs choix méthodologiques, les acteurs y participant et le rôle des secteurs de politique publique.

### *A. Des objectifs différents pour des produits variés*

Toutes les approches identifiées ont pour objectif commun de soutenir la décision publique à des degrés divers. Leurs objectifs spécifiques sont cependant relativement différents et orientent l'organisation des activités et produisent *in fine* des résultats dissemblables.

De manière générale, différents objectifs peuvent être identifiés pour les activités de prospective. Il s'agit notamment d'informer les politiques publiques et de soutenir leur formulation, de faciliter leur mise en œuvre et d'intégrer une forme de participation au processus décisionnel. Elles peuvent également aider à reconfigurer un système politico-administratif pour l'orienter vers le long-terme ou simplement jouer une fonction instrumentale indiquant une prise de décision rationnelle basée sur des données robustes (Da Costa et al., 2008). D'autres éléments peuvent être mentionnés comme la mise en réseau et la priorisation en matière de science et innovation ou encore le développement de nouvelles méthodologies (Commission européenne, 2009).

[281] Comme précisé précédemment, les approches identifiées au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, par leur nature globale, sont mises en évidence dans l'objectif d'identifier des facteurs d'institutionnalisation, et non de représenter exhaustivement les activités de prospective britanniques et néerlandaises. Par ailleurs, cette nature globale des approches est d'autant plus présente pour les approches britanniques et néerlandaises que le nombre d'activités identifiées au sein de ces dernières est plus important qu'en Région wallonne. Cela n'est en rien une surprise dans la mesure où notre comparaison a été construite sur la base d'un haut degré d'activité de prospective au Royaume-Uni et aux Pays-Bas et un faible degré d'activité en Région wallonne. Aussi, la mobilisation de données de types différents au sein du cas wallon est en ligne avec notre volonté de triangulation, telle que mentionnée dans le chapitre 3. Néanmoins, nous sommes conscients que les approches présentées pour la Région wallonne sont liées à un nombre restreint d'activités de prospective, impliquant que celles-ci sont loin d'être stabilisées. Par exemple, l'approche scientifique exploratoire n'est basée que sur deux études : il est donc possible que deux nouvelles études menées par l'IWEPS soient très différentes de cette approche. Nous ne souhaitons cependant pas produire ici une analyse hypothétique de ce que cette approche scientifique exploratoire pourrait devenir. De plus, pour identifier l'approche sociétale, nous nous sommes partiellement écartés des secteurs de l'énergie et de la santé, afin de tenir compte du rôle pionnier de l'Institut Destrée en matière de prospective en Région wallonne.

Sur cette base, trois grands ensembles sont identifiables parmi les approches : celles dont les objectifs sont directement liés à l'information et au soutien de la formulation des politiques publiques, les approches de prospective technologique et l'approche sociétale dont les activités de développement territorial ont des objectifs principalement normatifs.

La première catégorie, celle liée aux approches visant directement l'aide à la décision, rassemble l'approche britannique par projet, les deux approches scénaristiques néerlandaises (chiffrée et alternative) et l'approche scientifique exploratoire wallonne. Cependant, la manière dont elles soutiennent l'aide à la décision varie, impliquant des productions différentes. Ainsi, l'approche par projet britannique cherche principalement à construire des données robustes et scientifiques, tandis que les deux premières visent à fournir des cadres de référence aux décideurs publics face aux choix qu'ils doivent poser. Quant à l'approche scientifique exploratoire wallonne, elle se propose d'identifier les futurs possibles et de produire des recommandations y liées. Cet objectif entraine dès lors la production de différents rapports, incluant des revues de la littérature, des données chiffrées, de scénarios et de recommandations, à destination, principalement des acteurs politiques et administratifs des processus de formulation des politiques publiques. Spécifiquement, dans le cas de la prospective scénaristique chiffrée, l'objectif est de fournir aux décideurs des cadres de références basés sur ces scénarios. Le produit principal est dans ce cadre un ensemble de scénarios dont certaines variables sont quantifiées afin de permettre l'évaluation chiffrée de certaines mesures sur le système.

Parallèlement à cet objectif d'aide à la décision, certes décliné selon les approches, un deuxième objectif apparait pour certaines approches de cette première catégorie. Il s'agit de l'inclusion, à différents degrés, de parties prenantes au processus décisionnel. Cette volonté d'inclusion des acteurs vise à faciliter la mise en place de réseau d'acteurs dans l'idée de mieux diffuser et mettre en œuvre certaines recommandations. Le produit est dès lors moins formel et lié à l'aspect de mise en réseau. C'est notamment le cas de l'approche par projet britannique, de l'approche scénaristique alternative néerlandaise et de l'approche scientifique exploratoire wallonne.

Une deuxième catégorie est celle des prospectives technologiques, qu'il s'agisse de l'approche par panels britannique ou de l'approche technologique néerlandaise. En effet, toutes deux sont, sans surprise au vu de leurs origines, des outils au service de la politique de science, technologie et innovation. Leur objectif majeur est d'aider les décideurs à prioriser les thématiques et les enjeux à long-terme vers lesquels il est nécessaire d'orienter les financements publics en matière de recherche. D'autres objectifs spécifiques sont également présents, comme la volonté de mettre en réseau les différents acteurs académiques et industriels autour d'une thématique commune (dans notre cas, l'énergie ou la santé). Cette mise en réseau rencontre une double nécessité : celle d'identifier de possibles convergences entre les acteurs et celle de faciliter la mise en œuvre des décisions prises en la matière. En ce sens, ce type d'approches produit principalement

des travaux identifiant les priorités en matière de recherche et les technologies-clés ainsi que des feuilles de route impliquant les acteurs. Ces produits sont à destination, principalement, des acteurs de la politique scientifique, qu'ils soient politiques, administratifs, académiques ou industriels.

Finalement, la dernière catégorie est celle d'une seule approche, l'approche sociétale, portée principalement par l'Institut Destrée. Il s'agit d'une prospective aux objectifs principalement normatifs : la définition d'une vision et d'une feuille de route pour le développement de la Région wallonne, dans l'idée de transformer le système en place. Cette approche produit dès lors des recommandations, à destination du monde politique tout en diffusant l'approche prospective auprès d'autres acteurs, notamment administratifs.

De manière générale, l'ensemble des études dispose d'un objectif secondaire commun : la mise en place et le développement d'une méthodologie nouvelle. Plusieurs exemples peuvent être mentionnés en ce sens. Au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, les approches technologiques permettent la mise en place et la validation des travaux menés préalablement par différents académiques, dont Martin et Irvine. De même, les travaux de l'Institut Destrée (notamment Wallonie 2020) et ceux de l'IWEPS visent également cet objectif de développement de nouvelles méthodologies prospectives, dans le cadre des approches sociétale et scientifique exploratoire. Les tableaux ci-après synthétisent notre propos[282]. Le premier aborde les objectifs de chaque approche tandis que le second distingue les produits anticipatifs des produits non-anticipatifs de celles-ci.

| | **STI** | **PP** | **Débat** | **Méthodes** | **Vision** |
|---|---|---|---|---|---|
| **Approche par panels** | X | | X | X | |
| **Approche par projet** | | X | X | X | |
| **Approche scénaristique chiffrée** | | X | X | X | |
| **Approche scénaristique alternative** | | X | X | X | |
| **Approche technologique** | X | | X | X | |
| **Approche sociétale** | | | X | X | X |
| **Approche scientifique exploratoire** | | X | X | X | |

Tableau 7.1. Objectifs des activités de prospective par approche

[282] A des fins de synthèse, nous avons souhaité identifier quatre objectifs génériques : la priorisation des thématiques et enjeux à long-terme en politique STI (STI), l'information et le soutien de la formulation des politiques publiques (PP), la mise en place de réseau d'acteurs afin de faciliter la mise en œuvre (débat), le développement méthodologique (méthodes) et la construction d'une vision régionale (vision). De même, les rapports, recommandations, plans d'action et autres produits sont relativement génériques, afin de favoriser la généralisation. En outre, nous n'avons pas souhaité mesurer le degré d'importance de chaque objectif ou de chaque produit au regard des autres au sein de chaque approche. Ce choix s'explique principalement par le fait qu'une telle entreprise n'entre pas dans les objectifs premiers de cette étude, comme la mesure du degré d'institutionnalisation et l'identification de facteurs d'institutionnalisation.

| | Produits non-anticipatifs | Produits anticipatifs |
|---|---|---|
| **Approche par panels** | Rapports<br>Recommandations | Priorisation<br>Scénarios |
| **Approche par projet** | Rapports<br>Plan d'action<br>Ouvrages et articles | États de l'art prospectifs<br>Scénarios<br>Visions communes<br>Évaluation des risques |
| **Approche scénaristique chiffrée** | Rapports<br>Recommandations | Scénarios quantifiés |
| **Approche scénaristique alternative** | Rapports<br>Recommandations | Scénarios<br>Feuilles de route |
| **Approche technologique** | Rapports<br>Recommandations | Visions<br>États de l'art prospectifs |
| **Approche sociétale** | Actes des congrès<br>Recommandations<br>Ouvrages et articles | Réflexions à long-terme sur le futur wallon |
| **Approche scientifique exploratoire** | Rapports<br>Recommandations<br>Ouvrages et articles | Scénarios |

Tableau 7.2. Produits des activités de prospective par approche

### *B. L'importance des choix méthodologiques*

Entre la définition des objectifs d'une approche prospective et la remise des différents produits d'une étude à un public cible donné, il existe tout un processus de construction des connaissances prospectives. En ce sens, nous nous intéressons au sein de cette sous-section aux différents choix afférents au processus, qu'il s'agisse des thématiques, des méthodes, de l'horizon temporel, ou du degré de participation.

Tout d'abord, les différentes approches proposent des méthodes variées de choix des thématiques étudiées. Celles-ci peuvent être imposées par le gouvernement en fonction de l'agenda gouvernemental, comme dans le cadre des deux approches scénaristiques néerlandaises. Elles peuvent également être identifiées au cours de processus participatifs, comme c'est le cas de l'approche par projet britannique ou de l'approche scientifique exploratoire wallonne. Dans le premier cas, certaines thématiques de projet ont été identifiées par un panel d'experts au cours d'un séminaire résidentiel d'une journée. C'est le cas de l'obésité, de la santé mentale, ou encore des maladies infectieuses. Dans le second, une consultation par Delphi d'académiques et de fonctionnaires *via* le système régional de prospective wallonne a permis de mettre en avant différentes thématiques, comme la transition énergétique ou la gestion du vieillissement. Dans les approches technologiques, le choix des thématiques couvertes par les différents panels ou commissions se veut aussi ouvert que possible. Au sein de ces groupes de discussion, les éléments abordés sont définis par les participants. Finalement, dans l'approche sociétale wallonne, le processus de définition des thématiques est à la charge du comité scientifique de « La Wallonie au Futur » puis aux membres du Collège régional de prospective. Ces différents processus de sélection

thématique ont ainsi une implication notamment sur les liens entre les activités de prospective et l'action publique, comme nous le verrons plus tard dans ce chapitre.

Ensuite, les différentes approches mettent en œuvre des méthodes variées afin de répondre aux objectifs assignés. Si l'utilisation de scénarios est présente dans toutes les approches, à l'exception de l'approche sociétale wallonne, son importance au sein du processus varie. Par exemple, il s'agit de l'élément central des deux approches scénaristiques néerlandaises et de l'approche scientifique exploratoire wallonne. Au contraire, les quatre autres approches s'en inspirent souvent afin de nourrir les différents panels d'experts organisés. Ces panels d'experts se reposent également sur d'autres données, comme des travaux de modélisation, des analyses cout-bénéfice et des revues de la littérature, surtout dans le cas de l'approche par projet. Finalement, l'Institut Destrée travaille principalement par des panels participatifs mélangeant experts et parties prenantes. Le tableau ci-après indique les deux méthodes les plus utilisées pour chaque approche.

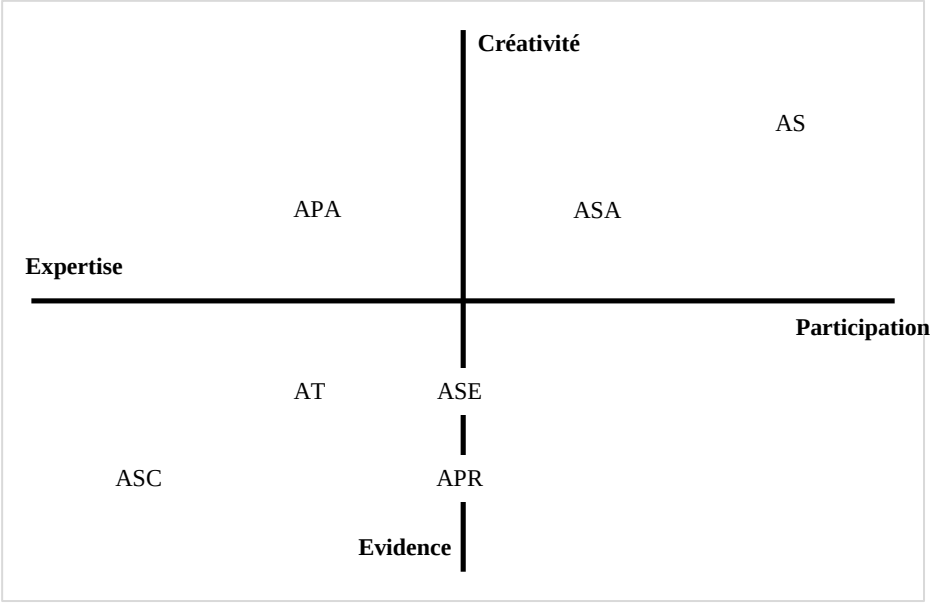
| | **Approche par panels** | **Approche par projet** | **Approche scénaristique chiffrée** | **Approche scénaristique alternative** | **Approche technologique** | **Approche sociétale** | **Approche scientifique exploratoire** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | Priorisation | Panels d'experts | Scénarios | Scénarios | Panels d'experts[283] | Panels citoyens | Scénarios |
| 2 | Scénarios | Revues prospectives de littérature | Modélisation | Panels participatifs | Scénarios | Panel d'experts | Panels d'experts |

Tableau 7.2. Les deux méthodes les plus utilisées selon les approches

Afin d'illustrer la combinaison des méthodes au sein de ces approches et sur la base des travaux de Popper (2008a), le schéma suivant indique qualitativement leur positionnement sur deux axes. L'axe vertical indique la nature du savoir produit par l'approche en question tandis que l'axe horizontal est lié au degré et à la nature de la participation. À titre d'exemple, les méthodes mobilisées par l'approche scénaristique chiffrée néerlandaise sont principalement la modélisation et la construction de scénarios quantitatifs. Ces deux méthodes sont qualifiées de méthodes expertes et de nature à produire des données scientifiques. À l'opposé, l'approche sociétale wallonne repose sur des méthodes créatives comme les conférences et panels citoyens, pour lesquelles il y a un plus grand degré de participation[284].

[283] Au sein des quatre projets étudiés en lien avec l'approche technologique, l'utilisation de scénarios est la méthode la plus utilisée. Néanmoins, elle n'est jamais centrale, au contraire des panels d'experts. Pour cette raison, nous plaçons les panels d'experts en première position.

[284] Afin de construire cette figure, nous avons adapté le *foresight diamond* de Popper (2008a; voyez chapitre 1). Pour ce faire, nous nous sommes basés sur l'analyse des pratiques réalisées durant les trois chapitres précédents afin d'identifier les différentes méthodes utilisées. Ensuite, nous avons placé chaque approche sur cette figure en fonction des méthodes utilisées et de leur positionnement au sein du *foresight diamond*. Il est nécessaire de souligner que la position d'une approche au sein d'un quadrant de cette figure n'exprime en rien que l'ensemble des méthodes mobilisées relève des caractéristiques de ce quandrant. Ainsi, à titre d'exemple, l'approche par panels britannique (APA) est positionnée dans




APA : approche par panels (R-U)
APR : approche par projet (R-U)
ASC : approche scénaristique chiffrée (P-B)
ASA : approche scénaristique alternative (P-B)
AT : approche technologique (P-B)
AS : approche sociétale (RW)
ASE : approche scientifique exploratoire (RW)

Figure 7.1. Positionnement des différentes approches au regard des méthodes mobilisées

Parmi les autres choix à poser dans le cadre d'une étude de prospective, celui de l'horizon temporel varie également, notamment en termes d'approches et de secteurs. De manière générale, l'horizon temporel des activités étudiées dans les différents pays est situé entre 5 et 50 ans[285] et est compris entre 15 et 25 ans pour la majorité de celles-ci. En ce sens, l'approche scénaristique chiffrée néerlandaise est celle qui affiche l'uniformité la plus grande relativement aux horizons temporels, dans la mesure où la quasi-intégralité des activités vise un horizon de 25 ans. Parallèlement, les approches sociétale wallonne, par panels britannique et technologique néerlandaise ont le plus souvent un horizon entre 10 et 20 ans, tandis que l'approche scientifique exploratoire wallonne et l'approche par projet britannique visent toutes deux des horizons supérieurs à 20 ans dans la plupart des cas. Deux éléments semblent expliquer partiellement le choix des horizons temporels. D'une part, certains travaux utilisent un horizon temporel préalablement défini au niveau européen ou au niveau national. Un exemple est l'approche scénaristique chiffrée au sein de laquelle de nombreux travaux déclinent les scénarios produits par *Centraal Planbureau* pour un secteur spécifique, comme l'énergie et la santé. Ils conservent dès lors l'horizon temporel défini. D'autre part, la pression de

le quadrant où sont mobilisées des méthodes expertes et créatives. Néanmoins, d'autres types de méthodes sont présents dans cette approche, dans une moindre mesure. C'est notamment le cas de la large enquête réalisée préalablement au lancement des panels en 1994 ou aux travaux de bibliométrie réalisés par différents panels, dont celui en *Health and Life Sciences*.

[285] Bien que nos critères de définition de la prospective, tels que précisés dans le premier chapitre, fixent l'horizon temporel à 10 ans, nous avons souhaité inclure une étude néerlandaise dont l'horizon temporel était de 5 ans. Ce choix reflète notre souhait d'exemplifier la méthodologie prospective développée par l'entité en charge de l'exercice. Il s'agit là de notre unique écart à ces critères dans l'analyse des différents exercices.

certains acteurs, notamment industriels, tend à réduire l'horizon temporel des activités de prospective. Le meilleur exemple se situe dans l'approche par panels britannique où les acteurs industriels au sein des panels souhaitaient parfois réduire l'horizon temporel à 5 ans. Soulignons par ailleurs que les travaux de l'Institut Destrée, dans le cadre de l'approche sociétale wallonne, ont souvent souffert d'une absence d'horizon temporel, notamment au sein de « La Wallonie au Futur ». De manière synthétique, le tableau ci-dessous indique l'éventail d'horizons temporels.

| Approche par panels | Approche par projet | Approche scénaristique chiffrée | Approche scénaristique alternative | Approche technologique | Approche sociétale | Approche scientifique exploratoire |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 15 à 50 ans | 10 à 50 ans | 15 à 50 ans | 45 à 50 ans | 15 à 20 ans | 15 à 20 ans | 35 à 40 ans |

Tableau 7.3. Horizons temporels par approche

Outre les différences entre approches, il existe également, dans certains cas, des différences entre secteurs. De manière générale, il apparait que les horizons temporels sont plus courts dans le secteur de la santé que dans celui de l'énergie. En matière de santé, seules deux activités sur 19 s'intéressent à un futur au-delà de 25 ans, tandis qu'il y en a neuf dans le secteur énergétique. Une des explications émergeant des entretiens réalisés est l'imposition d'obligations internationales et européennes en matière d'objectifs énergétiques, alors que c'est moins le cas dans le secteur de la santé. Plus spécifiquement et à titre d'exemple, l'approche scénaristique alternative propose des horizons temporels supérieurs à 45 ans dans le secteur de l'énergie, tandis qu'ils sont tous inférieurs à 15 ans dans celui de la santé. Pour les autres approches, cette tendance est également présente dans une moindre mesure. À nouveau, ces éléments sont présentés dans les deux tableaux ci-après.

| | Approche par panels | Approche par projet | Approche scénaristique chiffrée | Approche scénaristique alternative | Approche technologique | Approche sociétale | Approche scientifique exploratoire |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Énergie** | 20 à 50 ans | 50 ans | 20 à 50 ans | 45 à 50 ans | 15 à 20 ans | 15 à 20 ans | 40 ans |
| **Santé** | 20 ans | 10 à 40 ans | 15 à 25 ans | 5 à 15 ans | 15 ans | 15 à 20 ans | 35 ans |

Tableau 7.4. Horizons temporels par approche dans les secteurs de l'énergie et de la santé

Au-delà des choix de thématiques, de méthodes et d'horizon temporel, la sélection des participants est un quatrième élément essentiel aux aspects méthodologiques de la prospective. En ce sens, un aspect commun à l'ensemble des approches est lié au choix des experts méthodologiques. Il s'agit pour rappel des experts responsables du processus d'une activité de prospective. Ceux-ci sont principalement issus de l'organisation en charge de la prospective, qu'il s'agisse par exemple du *Centraal Planbureau*, de la *foresight unit* ou de l'IWEPS. Ces organisations

s'attachent toutefois, à certaines occasions, l'expertise de consultants et d'acteurs académiques spécialisés en prospective ou dans des aspects liés comme la facilitation de groupe de discussion ou la visualisation[286].

Outre cet aspect relatif à l'expertise méthodologique, d'autres aspects méritent d'être considérés : le processus de sélection des participants, le degré de participation d'une étude[287] et celui d'interdisciplinarité.

D'abord, les participants aux activités peuvent être choisis de différentes manières, en lien avec les méthodes utilisées. En ce sens, l'utilisation de méthodes de nature experte implique *de facto* de réunir des experts académiques et administratifs, tandis que des méthodes plus participatives comme des conférences entrainent une participation plus large d'acteurs sociétaux. Nous identifions trois situations idéales-typiques relativement auxdits participants. Il peut s'agir :

- d'experts issus de l'organisation ;
- d'experts choisis par l'organisation et issus des mondes académique, administratif, industriel ou des entreprises, ou représentatifs de la société civile ;
- d'experts et de non-experts, dans l'optique d'une large participation.

Premièrement, les experts sectoriels internes désignés par une organisation sont surtout présents dans l'approche scénaristique chiffrée néerlandaise où les fonctionnaires des *Planbureaus,* entre autres, sont les principaux acteurs des exercices de prospective. La participation y est dès lors limitée, n'incluant que des experts administratifs. Nos entretiens indiquent toutefois une consultation régulière des acteurs de terrain quand cela est considéré nécessaire.

Deuxièmement, les responsables méthodologiques, issus des organisations en charge de la prospective, choisissent les acteurs qu'ils considèrent les plus pertinents en fonction des objectifs de l'exercice ou du projet. Dans ce cadre, les approches par panels britannique et technologique néerlandaise rassemblent des acteurs académiques et industriels, tandis que les approches par projet britannique et scientifique exploratoire wallonne incluent des acteurs académiques et administratifs. En outre, l'approche par projet britannique inclut également des acteurs sociétaux comme des associations de patients dans le secteur de la santé ou de groupes de pression comme le Carbon Trust dans le secteur énergétique. L'inclusion de ces acteurs est aussi présente dans certains travaux liés à l'approche scénaristique alternative néerlandaise. À nouveau, le choix de ces acteurs est effectué par les responsables méthodologiques d'une activité ou d'un projet. Le degré de

[286] Celle-ci peut s'appliquer dans le cadre de scénarios mais également en construisant des cartes systémiques autour d'un concept, permettant de visualiser au-delà des mots le contenu desdits scénarios ou concepts.

[287] Nous considérons que le degré de participation d'une étude est d'autant plus grand qu'il inclut des participants issus de mondes différents, qu'ils soient académiques, industriels, entrepreneurs, administratifs, politiques ou liés à la société civile.

participation des activités liées à ces approches est plus important que pour l'approche scénaristique chiffrée, au vu des différents groupes d'acteurs inclus.

Troisièmement, les méthodes participatives de l'approche sociétale wallonne lui permettent d'intégrer de nombreux acteurs sociétaux. Si le comité scientifique de l'Institut Destrée était en charge de la sélection des participants aux activités de « La Wallonie au Futur », le processus de sélection des membres du Collège régional de prospective[288] est peu explicite et intègre principalement des acteurs intéressés par des réflexions sur le futur de la Région wallonne, tandis que la participation à la conférence conclusive de « Wallonie 2030 » est possible par une simple inscription. Le tableau ci-après rappelle ces différents éléments relatifs au choix des participants.

Ensuite, le deuxième aspect que nous souhaitons traiter dans les choix méthodologiques est l'interdisciplinarité. La majorité des approches sont interdisciplinaires et incluent trois disciplines ou plus. C'est le cas des approches britanniques, des approches wallonnes et des approches néerlandaises, à l'exception de l'approche scénaristique chiffrée. Au sein de cette dernière, les participants, qui sont les agents desdites organisations pour la plupart, disposent d'une formation disciplinaire incluant des aspects quantitatifs relatifs à la modélisation et à la simulation (ingénierie, mathématiques, économie, physique, chimie, etc.). Aussi, si leur discipline peut varier, les outils utilisés sont issus de champs épistémologiques similaires. Au contraire, les autres approches incluent d'autres disciplines, comme les sciences sociales, l'architecture ou encore la géographie dont les canons épistémologiques tendent à être plus diversifiés.

Finalement, le dernier aspect relatif à la méthodologie est lié au choix du format de diffusion des résultats de l'exercice. Si l'ensemble des approches étudiées se conclut par un rapport, certaines prévoient une méthodologie de diffusion et de suivi spécifique. C'est surtout le cas des deux approches britanniques où des mécanismes sont prévus en ce sens. L'approche par panels britannique produit des feuilles de route à destination des différents participants afin qu'ils facilitent la mise en œuvre des actions définies[289]. L'approche par projet développe quant à elle un système de suivi spécifique afin de s'assurer de l'appropriation par les administrations concernées des éléments repris dans les différents rapports publiés. Pour les autres approches, il n'existe pas réellement de processus formalisés de suivi des études.

Ces éléments liés aux choix posés relativement aux participants aux activités de prospective sont synthétisés dans le tableau de la page suivante.

[288] Pour rappel, il s'agit d(un lieu de rencontre initié par l'Institut Destrée rassemblant des acteurs du secteur public, du secteur privé et de la société civile, bien que les premiers soient les plus représentés.

[289] . Ce mécanisme est également présent, dans une moindre mesure, dans l'approche technologique néerlandaise.

| | |
|---|---|
| **Approche par panels** | - Experts méthodologiques au sein de l'organisation<br>- Participants : experts sectoriels choisis par l'organisation et issus des mondes académique, industriel et administratif<br>- Interdisciplinarité<br>- Diffusion par rapport et processus formel de suivi |
| **Approche par projet** | - Experts méthodologiques au sein de l'organisation<br>- Participants : experts sectoriels choisis par l'organisation et issus des mondes académique, administratif, industriel ou des entreprises, ou représentatifs de la société civile<br>- Interdisciplinarité<br>- Diffusion par rapport et processus formel de suivi |
| **Approche scénaristique chiffrée** | - Experts méthodologiques au sein de l'organisation<br>- Participants : experts sectoriels issus de l'organisation<br>- Interdisciplinarité limitée par les techniques de modélisation<br>- Diffusion par rapport sans processus formel de suivi |
| **Approche scénaristique alternative** | - Experts méthodologiques au sein de l'organisation<br>- Participants : experts sectoriels choisis par l'organisation et issus des mondes académique, administratif, industriel ou des entreprises, ou représentatifs de la société civile<br>- Interdisciplinarité<br>- Diffusion par rapport sans processus formel de suivi |
| **Approche technologique** | - Experts méthodologiques au sein de l'organisation<br>- Participants : experts sectoriels choisis par l'organisation et issus des mondes académique, industriel et administratif<br>- Interdisciplinarité<br>- Diffusion par rapport et processus formel de suivi |
| **Approche sociétale** | - Experts méthodologiques au sein de l'organisation<br>- Participants : experts et de non-experts dans l'optique d'une large participation<br>- Interdisciplinarité<br>- Diffusion par rapport sans processus formel de suivi |
| **Approche scientifique exploratoire** | - Experts méthodologiques au sein de l'organisation<br>- Participants : experts sectoriels choisis par l'organisation et issus des mondes académique et administratif<br>- Interdisciplinarité<br>- Diffusion par rapport sans processus formel de suivi |

Tableau 7.5. Choix des participants aux activités de prospective par approche

### *C. La diversité des commanditaires*

Après avoir abordé les aspects liés aux objectifs, aux produits et à la méthodologie, nous souhaitons nous concentrer sur les commanditaires d'un exercice et aux modes de financement de celui-ci. La présence d'un type de commanditaire particulier influence par ailleurs *de facto* les liens entre l'activité et l'action publique tant sur le plan structurel que financier. Ainsi, trois types de commanditaires dans le cadre d'activités prospectives sont identifiés : le pouvoir politique, les départements administratifs et les organisations de prospective.

Premièrement, la commande peut provenir du monde politique. Ce cas de figure se présente dans les deux approches britanniques. Dans le cas de la prospective par panels, c'est par la volonté

et à la demande du ministre de la Science qu'un tel processus est lancé, au travers de l'*Office of Science and Technology*, également en charge de son financement. Pour rappel, ce dernier est placé sous la direction du *Government Chief Scientific Adviser* (GCSA), proche du Premier Ministre. L'approche par projet est pour sa part initiée par la *foresight unit* mais s'adjoint toujours le soutien politique (et non financier) d'un département ministériel et de son ministre de tutelle, afin d'assurer la pertinence politique de l'exercice. Elle est financée par l'OST également. Par ailleurs, au sein de l'approche sociétale, certaines activités sont menées à la demande du monde politique, à l'instar de ProspEnWal[290].

Deuxièmement, l'activité prospective peut être réalisée à la demande de départements administratifs particuliers. C'est le cas des deux approches scénaristiques néerlandaises au travers des demandes des Ministères des Affaires économiques et de la Santé. Ceux-ci commanditent et financent les projets. Ce mécanisme donne également aux activités de prospective une proximité importante vis-à-vis du système politico-administratif néerlandais. Cela est également le cas pour certains travaux de prospective technologique liés à l'*Overleg Committee Verkenningen*. Les autres activités de prospective technologique sont quant à elles financées par l'industrie dans le but de stimuler le débat. Leur proximité à l'action publique est plus faible que les approches décrites ci-dessus.

Troisièmement, les activités peuvent être menées d'initiative, comme dans les deux approches wallonnes. En ce sens, l'Institut Destrée est le commanditaire des différentes activités de « La Wallonie au Futur ». De même, l'IWEPS se positionne comme le commanditaire indépendant des exercices de prospective qu'il réalise. Néanmoins, cet aspect est à nuancer dans la mesure où les deux thématiques choisies, la transition énergétique et le vieillissement de la population, ont préalablement été approuvés par le Ministre-Président. Toutefois, ces entités ne financent pas elles-mêmes leurs travaux, dans la mesure où ceux-ci le sont au travers du budget du Ministre-Président. Ces relations budgétaires entre le monde politique, l'Institut Destrée et l'IWEPS offrent aux deux derniers une proximité avec le premier mais contraignent également leur action.

[290] Soulignons qu'un exercice de l'IWEPS a été réalisé sur commande. Il s'agit d'une étude pour le Ministre de la Recherche sur la recherche en matière de transition démographique, qui contenait une phase prospective. Cette étude n'a cependant jamais été publiée, ni remise au Ministre de la Recherche, suite au changement de législature.

Le tableau ci-dessous synthétise ces éléments.

| | Commanditaire(s) | Mode de financement |
|---|---|---|
| **Approche par panels** | Monde politique | OST |
| **Approche par projet** | Monde politique | OST |
| **Approche scénaristique chiffrée** | Départements administratifs | Départements administratifs |
| **Approche scénaristique alternative** | Départements administratifs | Départements administratifs |
| **Approche technologique** | Monde politique<br>Départements administratifs | Départements administratifs |
| **Approche sociétale** | Initiative<br>Ministre-Président | Ministre-Président |
| **Approche scientifique exploratoire** | Initiative<br>Ministre-Président | Ministre-Président |

Tableau 7.6. Commanditaire(s) et mode de financement des activités de prospective par approche

### *D. Le rôle des secteurs de politique publique*

Le dernier aspect de notre analyse comparative des approches de la prospective concerne le rôle joué par les secteurs de politique publique vis-à-vis de ces approches. En effet, notre cadre de recherche a été construit en tenant compte de l'étude de deux secteurs de politique publique différents. Aussi, considérant le secteur de l'énergie et celui de la santé, il était attendu que ceux-ci soient caractérisés par des éléments relativement différents tant au niveau des acteurs et des institutions que des cadres cognitifs mobilisés (Muller, 2014). Nos études de cas confirment notre hypothèse initiale de l'existence de différences entre les secteurs. Le secteur de l'énergie est principalement composé de groupes industriels et de gros producteurs énergétiques au sein desquels l'État joue ou a joué un rôle important. Il comprend également différentes entités publiques, dont le ministère ou le département en charge de l'énergie et, souvent, un régulateur de marché. Il existe aussi quelques entités d'une taille moindre orientées vers les énergies renouvelables ou vers des problématiques spécifiques comme la diminution de la consommation de CO2. Au contraire, le secteur de la santé est plus fragmenté et touche de nombreuses professions allant des médecins aux assureurs en passant par l'industrie pharmaceutique et les associations de protection de patients ou de sensibilisation. De la même manière, les institutions en place et les cadres cognitifs partagés relatifs à la définition des problèmes de politiques publiques et au choix des instruments les plus appropriés sont des aspects qui varient au sein des deux secteurs.

Néanmoins, l'identification des sept approches de la prospective montre que ces dernières dépassent la spécificité des secteurs et sont propres à l'ensemble d'un système politico-administratif. Bien sûr, cela n'implique pas une homogénéité d'une approche d'un secteur à l'autre.

Au contraire, l'étude des approches britanniques indique par exemple que la prospective au Royaume-Uni est moins institutionnalisée dans le secteur de l'énergie que dans celui de la santé. Toutefois, la nature des approches et la manière de conduire des travaux de prospective sont relativement similaires, peu importe le secteur.

En ce sens, pour la suite de cette étude, nous ne nous intéressons plus à l'institutionnalisation de la prospective dans les secteurs de l'énergie et de la santé, mais à l'institutionnalisation de différentes approches de la prospective au sein d'un système politico-administratif donné. Cette montée en généralité conduit à identifier deux limites. D'une part, certains secteurs peuvent pratiquer la prospective selon des approches qui ne sont pas considérées ci-dessus. Ces approches non-identifiées et leur processus d'institutionnalisation seraient dès lors exclus de notre étude[291]. D'autre part, certaines de nos approches pourraient ne pas être présentes dans certains secteurs. Nous considérons cependant que les approches que nous avons identifiées sont les principales du fait de leur transversalité. Cette dernière est illustrée par les différentes organisations pratiquant la prospective. En ce sens, l'approche *top-down* adoptée à la fois au Royaume-Uni et en Région wallonne, par la mobilisation d'une entité centrale de prospective, entraine la diffusion d'une approche particulière à l'ensemble des secteurs de politiques publiques. C'est également le cas de la prospective technologique néerlandaise malgré un processus de conception de l'outil plus participatif. Quant aux approches scénaristiques néerlandaises, le fait qu'elles soient mises en œuvre par différents *planbureaus* (notamment le CPB et le PBL) nous conforte dans leur nature transversale.

Considérant les différentes approches, la section suivante s'attache à lier les théories institutionnelles et les processus d'institutionnalisation décrits pour chacune de ces approches.

## 2. Les processus d'institutionnalisation

La section précédente a mis en lumière les différences et spécificités de chaque approche, de manière comparative, ainsi que la faible importance des secteurs dans la détermination du type d'approches. Au sein de cette section, nous souhaitons nous intéresser aux processus d'institutionnalisation de ces approches, au regard des éléments développés au cours des chapitres précédents dans les études de cas. Cette section nous permet également de mettre en lien ces différents processus et la littérature relative à l'institutionnalisation et au changement institutionnel. Nous abordons ainsi la nature de l'évolution institutionnelle, qu'elle soit graduelle ou abrupte, et le(s) rôle(s) des acteurs dans celle-ci.

[291] Par exemple, notre analyse des approches prospectives britanniques ne nous permet pas d'identifier une possible approche sociétale britannique, alors qu'il serait hypothétiquement envisageable qu'une telle approche existe.

### *A. La nature des processus de formation et de changement institutionnels*

À l'instar de Streeck et Thelen (2005), nous distinguons les processus de changement abrupt des processus incrémentaux. Nous sommes en outre intéressés par les processus où une discontinuité apparait suite au changement, en l'occurrence, que la prospective s'institutionnalise dans un système politico-administratif donné. En ce sens, les processus abrupts peuvent être analysés au travers du concept de jonction critique. Pour rappel, nous la définissons par un moment ou une période courte conduisant un changement distinct et durable, dans le sens où il est lié à une évolution du paradigme idéologique dominant et qu'il entraine une modification d'ordre permanent dans l'institution concernée. Par ailleurs, il existe également différents mécanismes de changement institutionnel graduel : le déplacement, l'adjonction, la dérive, la conversion et l'exhaustion[292].

L'analyse des différents processus indique que les sept approches suivent un processus de changement graduel, à l'exception de l'approche par panels britannique. Pour cette dernière, il s'agit d'un changement abrupt lié à une jonction critique. Au sein de ce processus, nous retrouvons les deux éléments constitutifs d'une jonction critique, à savoir un changement paradigmatique et une modification durable d'une ou plusieurs institutions. La jonction critique correspond ainsi au moment de la formation institutionnelle et conditionne partiellement les développements ultérieurs du processus d'institutionnalisation de la prospective.

Le changement paradigmatique prend place en 1992 au Royaume-Uni et initie la jonction critique. Il est engendré par le choix des conservateurs de donner une importance plus grande à la politique scientifique. Cette évolution s'illustre par la nomination d'un ministre de premier rang pour la science, par la création de l'*Office of Science and Technology* (OST) et par la volonté d'établir une nouvelle stratégie gouvernementale en la matière. Il s'agit également du point de départ de l'institutionnalisation de la prospective qui est positionnée par certains acteurs influents comme l'instrument légitime pour la définition des priorités en matière de politique scientifique. Ce changement paradigmatique entraine dès lors une modification durable de l'organisation de la politique scientifique, notamment visible par une plus grande interaction entre pouvoirs publics, universités et industries et par une redéfinition de certaines missions de conseils de recherche.

Les autres approches font l'objet d'un processus de changement graduel. Nous identifions ainsi quatre processus d'adjonction institutionnelle, un processus de conversion, ainsi qu'un processus de formation d'une nouvelle institution. Les processus d'adjonction institutionnelle concernent les trois approches néerlandaises (scénaristique chiffrée, scénaristique alternative et technologique) et l'approche scientifique exploratoire wallonne. Le processus de conversion institutionnelle est lié à l'approche par projet britannique tandis que le processus de formation institutionnelle qualifie l'émergence de la prospective sociétale wallonne.

[292] Ces différents mécanismes sont définis au sein du chapitre 2 relatif à la notion d'institutionnalisation.

Considérons d'abord les différents processus d'adjonction institutionnelle. Trois d'entre eux prennent place aux Pays-Bas. Ainsi, comme nous l'avons montré dans le chapitre consacré, les deux approches scénaristiques néerlandaises émergent en tant que pratique au sein de la notion de *toekomstverkenning*. Cette dernière englobe l'ensemble des pratiques en lien avec l'exploration du futur. Dès le début des années 1970, il existe une volonté du monde politico-administratif de créer des lieux de production de travaux sur le futur à long-terme. Cela est illustré notamment par la mise en place du *Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid* (WRR) et du *Stichting Toekomstscenario's Gezondheidszorg* (STG), mais également par l'ajout de nouvelles missions de modélisation à long-terme au sein du *Centraal Planbureau* (CPB) et de l'*Energieonderzoek Centrum Nederlands* (ECN). Ces différentes entités s'appuient à ce moment sur des travaux de modélisation et des analyses de sensibilité, en utilisant parfois des scénarios au fil de l'eau. Dès le début des années 1990, parallèlement à ces pratiques prévisionnelles, émergent les deux approches scénaristiques. Ces dernières s'institutionnalisent au sein d'organisations déjà existantes comme les *planbureaus*, les ministères, l'ECN ou le STG. Il est donc effectivement question de deux exemples d'adjonction où une nouvelle pratique institutionnelle, la prospective, est juxtaposée aux pratiques de modélisation déjà en place. Nos entretiens indiquent que cette évolution est à la fois liée à la diffusion de l'approche par scénarios portée par Shell et par la prise de conscience de la complexité croissante et des incertitudes inhérentes aux politiques publiques dans un monde globalisé.

Néanmoins, pour ces deux approches, ce processus d'adjonction ne mène pas, durant la période étudiée, à une modification majeure du système ; la raison semble cependant être différente pour les deux approches. Pour l'approche scénaristique chiffrée, qui est l'approche dominante de la prospective publique aux Pays-Bas, la prospective reste une pratique secondaire et complémentaire aux pratiques originelles de modélisation des différentes entités. Cela s'explique par cette approche et les travaux prévisionnels, considérés comme légitimes. À l'inverse, l'approche scénaristique alternative, plus éloignée des pratiques prévisionnelles, s'appuie sur des répertoires épistémologiques et méthodologiques considérés comme moins légitimes par les acteurs dominants que sont les *planbureaus*. Pour cette raison, elle ne parvient pas à attirer suffisamment de partisans parmi les acteurs individuels et organisationnels du système politico-administratif pour modifier en profondeur les pratiques anticipatives institutionnalisées aux Pays-Bas. Dans ce cadre, l'adjonction institutionnelle porte principalement sur les instruments et non sur les acteurs de la prospective.

Un troisième processus d'adjonction institutionnelle est identifiable aux Pays-Bas, relativement à la troisième approche néerlandaise, l'approche technologique. S'il aurait pu également être question d'une jonction critique dans la mesure où cette approche apparait soudainement, en 1992, notre analyse détaillée des processus montre que l'approche technologique n'est qu'une adjonction institutionnelle à d'autres instruments de priorisation de la politique scientifique qui existaient déjà dans les années 1980. Ce nouvel instrument qui vise à définir les priorités scientifiques à long-terme s'ajoute dès lors à la boite à outils des décideurs politiques en la

matière, sans pour autant disqualifier les pratiques précédentes. Néanmoins, elle permet à d'autres acteurs, notamment industriels, de participer de manière plus importante, à la production de connaissances et de recommandations sur le futur de la politique scientifique néerlandaise. Ainsi, il est question d'un processus d'adjonction institutionnelle par les instruments et par les acteurs.

Un quatrième et dernier processus d'adjonction institutionnelle prend place au niveau wallon, dans le cadre de l'approche scientifique exploratoire, portée actuellement par le seul Institut wallon de l'Évaluation, de la Prospective et de la Statistique (IWEPS). Il s'agit en réalité d'un processus qui s'opère sur deux plans. D'abord, le premier niveau de ce processus se positionne au niveau du système politico-administratif. Dès la fin des années 1980, le gouvernement wallon a soutenu rhétoriquement puis financièrement les activités prospectives de l'Institut Destrée. Néanmoins, pour diverses raisons explicitées dans le chapitre précédent, le gouvernement wallon a décidé de créer une agence gouvernementale, l'IWEPS, dont l'une des missions est la prospective. En ce sens, il s'agit d'un processus d'adjonction institutionnelle par la création d'une nouvelle structure porteuse d'une approche dite « scientifique » de la prospective. Cette nouvelle approche émerge parallèlement à l'approche sociétale, déjà existante, portée notamment par l'Institut Destrée ; ce dernier continue par ailleurs d'être partiellement financé par le gouvernement wallon, pour des missions non-liées à la prospective. L'adjonction institutionnelle vise donc à la mobilisation de nouveaux acteurs (publics plutôt que sociétaux) au travers d'une nouvelle approche de la prospective, considérée comme plus « scientifique ».

Ensuite, le deuxième niveau de l'adjonction institutionnelle prend place sur le plan intra-organisationnel. L'IWEPS est créé au départ d'un service administratif wallon en charge de la statistique et qui ne pratiquait pas et n'était pas intéressé par la prospective. La transformation de ce service administratif en une agence publique et l'adjonction de la prospective à ses missions représentent une autre forme d'adjonction institutionnelle. Aussi, lors de la création de l'IWEPS, l'accent a d'abord été mis sur ses missions statistiques et évaluatives pour des raisons à la fois historiques et politiques. Le développement de la prospective au sein de l'organisme n'est venu que quelques années plus tard par la mise sur pied d'un réseau d'échange puis par le lancement de plusieurs études prospectives. Similairement aux deux approches scénaristiques néerlandaises, il s'agit ici d'un cas d'adjonction institutionnelle par un nouvel instrument où la nouvelle pratique institutionnelle ne devient pas la pratique institutionnelle dominante.

L'adjonction institutionnelle n'est cependant pas le seul processus conduisant à l'institutionnalisation de la prospective : l'approche par projet britannique est en effet institutionnalisée suivant un processus de conversion institutionnelle. En effet, en 2002, sous l'impulsion du GCSA de l'époque, David King, le *foresight* est extrait du domaine technologique et de son approche par panels. Il devient un outil d'aide à la décision et de production de connaissances sur le futur à long-terme destiné à l'ensemble des politiques publiques. La prospective se voit ainsi attribuer de nouveaux objectifs et de nouvelles fonctions, en lieu et place

des précédentes. Sur cette base, une nouvelle méthodologie est développée afin de mener à bien ces projets vers leurs objectifs. Dans ce contexte, la pratique institutionnelle est adaptée afin de mieux répondre aux besoins et aux objectifs des acteurs en place. Il s'agit principalement de la volonté du gouvernement travailliste de Tony Blair de développer l'*evidence-based policy* suite aux multiples crises sanitaires couplées au constat d'échec lié au second cycle de panels. Outre ces pressions exogènes à la pratique institutionnelle, la conversion de l'approche par panels en approche par projet est liée à des facteurs endogènes, comme le départ de nombreux individus présents entre 1992 et 2000 vers d'autres horizons professionnels ou leur fin de carrière.

Finalement, le dernier processus d'institutionnalisation est celui relatif à l'approche sociétale wallonne, portée initialement par l'Institut Destrée. Cette dernière semble naitre de manière relativement contingente, dans une entité privée et, au départ, sans soutien formel du monde politique. Il s'agit selon nous d'un processus de formation institutionnelle au sein duquel différents acteurs s'associent pour soutenir une pratique nouvelle qui répond à un problème qu'ils identifient. Dans ce cas précis, le problème est lié aux difficultés financières structurelles de la Région wallonne, au déclin de son industrie et à l'absence d'une vision à long-terme pour la région. La prospective est dès lors présentée par l'Institut Destrée comme une solution, lançant un processus d'institutionnalisation relativement long et lent, comme nous le montrons dans le chapitre précédent.

Le tableau ci-après synthétise la caractérisation des différents processus d'institutionnalisation de la prospective selon les approches.

| | |
|---|---|
| **Approche par panels** | Jonction critique : changement du paradigme relatif à la politique scientifique et modification durable des institutions y relatives |
| **Approche par projet** | Conversion institutionnelle au départ de l'approche par panels |
| **Approche scénaristique chiffrée** | Adjonction institutionnelle par les instruments aux pratiques prévisionnelles |
| **Approche scénaristique alternative** | Adjonction institutionnelle par les instruments aux pratiques prévisionnelles |
| **Approche technologique** | Adjonction institutionnelle par les instruments et par les acteurs aux pratiques de priorisation en politique scientifique |
| **Approche sociétale** | Formation institutionnelle au départ de l'identification d'une série de problèmes (difficultés financières, déclin industriel, absence de vision à long-terme au niveau régional) |
| **Approche scientifique exploratoire** | Adjonction institutionnelle par les instruments et par les acteurs sur le plan du système politico-administratif<br>Adjonction institutionnelle par les instruments sur le plan intra-organisationnel de l'IWEPS |

Tableau 7.7. Caractérisation des processus d'institutionnalisation de la prospective par approche

Au vu de ces différents processus et de leur nature, quatre aspects sont à souligner. D'abord, il apparait que la prospective, dans une majorité des cas, s'inscrit comme une nouvelle pratique visant à dépasser les faiblesses des pratiques en place. C'est notamment le cas dans les différents processus d'adjonction institutionnelle. Ainsi, les approches scénaristiques néerlandaises cherchent à tenir compte de la complexité du futur à long-terme en proposant différents scénarios contrastés, tandis que l'approche de l'IWEPS vise à apporter une « caution scientifique » aux pratiques prospectives existantes, en l'occurrence celles de l'Institut Destrée et son approche sociétale. C'est également le cas dans le processus de conversion britannique où l'approche par projet vise à fournir aux décideurs des connaissances sur le futur à long-terme pour lesquelles les instruments existants ne semblent pas adéquats. Cet aspect se retrouve également dans le processus abrupt lié à la jonction critique : l'approche par panel se positionne ainsi comme l'instrument de référence pour la priorisation en matière de politique scientifique.

Ensuite, un élément essentiel réside dans la sémantique liée à la prospective. Anticipant sur les différents facteurs d'institutionnalisation, il est utile de souligner que tant aux Pays-Bas qu'au Royaume-Uni, des spécificités terminologiques ont facilité le développement de la pratique. En effet, nous avons montré que le *toekomstverkenning* néerlandais inclut à la fois les pratiques prévisionnelles et prospectives et que cet aspect a permis un développement par adjonction institutionnelle de la prospective. De même, la conversion de l'approche par panels en approche par projet, tout en conservant la dénomination *foresight* a permis à la prospective de continuer son processus d'institutionnalisation au Royaume-Uni. Au contraire, en Région wallonne, la confusion autour de la notion de prospective est telle qu'elle semble rendre difficile son développement au-delà d'un cercle d'acteurs limités. Ces éléments concordent par ailleurs avec d'autres travaux (Béland & Cox, 2015; Palier, 2005).

De plus, il est essentiel de souligner le rôle de la sédimentation historique dans les processus d'institutionnalisation. Ainsi, aux Pays-Bas, différents événements et évolutions idéologiques[293] durant les années 1970 ont conduit les pouvoirs publics néerlandais à confier une mission de prévision énergétique à long-terme au CPB, tout en finançant certaines recherches de l'ECN portant sur le futur à long-terme des politiques énergétiques. De même, dans le secteur de la santé, l'échec de la décentralisation du système de soins de santé aux Pays-Bas a conduit le ministre de la Santé à réorienter une de ses équipes administratives vers d'autres missions que la mise en œuvre de ladite réforme. S'inspirant des travaux à long-terme menés au niveau de l'OMC, cette équipe conduit des analyses de sensibilité sur différentes thématiques liées à la santé qui permettent, en 1988, la publication par le RIVM d'un important travail prévisionnel, le *Volksgezondheid Toekomstverkenning*. Celui-ci devient une publication majeure du RIVM produite de manière quadriennale. Néanmoins, sur la période étudiée, jusqu'en 2010, le RIVM ne produit aucun travail

[293] Nous pouvons notamment citer les deux crises pétrolières, et la prise de conscience de l'importance du long-terme et des enjeux environnementaux, suite entre autres au rapport « *Limits to Growth* ».

de prospective, se limitant à des analyses de sensibilité et des prévisions[294]. Dans les deux cas, les travaux sont réalisés sur la base d'étude de modélisation sous la dénomination « *toekomstverkenning* ». Durant les années 1990, l'émergence des approches prospectives scénaristiques chiffrées et alternatives s'opère sous le même vocable ; les études de ce type sont menées par les mêmes acteurs au sein des mêmes organisations, orientant la prospective vers des méthodes quantitatives de modélisation. Cela permet d'expliquer partiellement les raisons conduisant à l'institutionnalisation de ces deux approches.

Ce rôle de la sédimentation historique est également illustré, aux Pays-Bas, par le modèle des *planbureaus*. Comme nous l'avons montré, le CPB s'est positionné dès le début des années 1950 comme un acteur majeur en termes de production de connaissances, principalement quantitatives, à destination du monde politique. Sa légitimité et la nature chiffrée de ses résultats ont mené les pouvoirs publics à créer, sur le même modèle, d'autres entités publiques de production de connaissances, notamment en matières socio-culturelles, environnementales ou d'aménagement du territoire. Cela renforce *de facto* l'approche quantitative dans le cadre de l'aide à la décision.

Finalement, la temporalité des processus d'institutionnalisation au sein d'un système politico-administratif est importante. Ceux-ci peuvent être successifs, comme au Royaume-Uni, ou concomitants comme aux Pays-Bas et en Région wallonne. Dans le cas de processus d'institutionnalisation concomitants, les approches néerlandaises sont complémentaires. Elles n'entrent que rarement en concurrence et sont mobilisées parallèlement par les mêmes entités, principalement les ministères. Au contraire, en Région wallonne, les deux approches identifiées sont clairement en concurrence dans un contexte où les moyens accordés à la prospective et son public-cible sont limités.

### *B. Le rôle des acteurs et des coalitions*

Comme le montrent Streeck et Thelen (2005), le rôle des acteurs et des coalitions d'acteurs est essentiel au sein des institutions. Ce rôle peut varier selon la nature des acteurs, comme l'indique la typologie proposée par Lawrence et Suddaby (2006) que nous mobilisons. Ceux-ci identifient trois registres d'activités institutionnelles – réglementaires, normatives et cognitives – permettant la création, le maintien ou l'affaiblissement institutionnel[295]. Au travers des processus étudiés, nous

[294] Ce développement est très différent de celui mentionné plus haut au sein du secteur de l'énergie où le CPB et l'ECN ont d'abord produit des travaux prévisionnels avant d'y ajouter des activités de prospective. Ce n'est pas le cas dans le secteur de la santé.

[295] Les activités de création incluent les actions suivantes : plaidoyer, définir, accorder des droits de propriété, construire des identités, changer les associations normatives, construire des réseaux normatifs, imiter, théoriser et éduquer. Les activités de maintien concernent l'activation des règles, leur contrôle, la dissuasion, la valorisation et la diabolisation, la création de mythes, et la routinisation. Les activités d'affaiblissement de l'institution comprennent la déconnection des

retrouvons ainsi des acteurs politiques, des acteurs administratifs, des acteurs académiques et des acteurs de la société civile. Aussi, les deux sous-sections suivantes cherchent à identifier les différents rôles joués par les multiples acteurs dans les processus d'institutionnalisation, d'une part, au moment de la création d'une institution et, d'autre part, durant son existence.

1) Les activités liées à la création d'une institution

Parmi les différentes activités de création institutionnelle, la plupart d'entre elles sont des constantes dans les différents processus d'institutionnalisation de la prospective. Ces activités sont de nature réglementaire (plaidoyer et définition de règles), normative (changement d'associations normatives, construction de réseaux normatifs) et cognitive (théorisation). Au cours des paragraphes à venir, nous considérons chacune de ces activités relativement aux sept processus d'institutionnalisation liés à nos sept approches de la prospective.

Premièrement, les activités réglementaires comprennent les activités de plaidoyer (*advocacy*) et de définition (*defining*). Si ces deux activités sont liées, il apparait que les acteurs qui les réalisent peuvent différer dans leur nature et dans leurs fonctions. En matière de plaidoyer, les acteurs se mobilisant et soutenant politiquement la pratique sont toujours des fonctionnaires, de différents niveaux ; ils sont accompagnés par des académiques ou par des personnalités politiques.

Par exemple, au Royaume-Uni, en mobilisant ses travaux académiques antérieurs sur le *foresight*[296], l'académique Ben Martin et le fonctionnaire Grahame Walsche ont joué un rôle de plaidoyer important pour l'approche par panels. Leur objectif était de mettre en avant le *technology foresight* comme outil de définition des priorités scientifiques à long-terme. Similairement, une autre approche soutenue par le monde académique est la prospective technologique néerlandaise, qui mobilise également les travaux de Ben Martin afin de persuader les décideurs publics de l'intérêt d'une telle activité.

Dans d'autres cas, le mouvement de persuasion est porté par des fonctionnaires et certains acteurs politiques, comme pour l'approche par projet britannique, pour les approches scénaristiques chiffrée et alternative néerlandaises et pour l'approche scientifique exploratoire wallonne. Au Royaume-Uni, l'approche par projet est soutenue principalement par le *Government Chief Scientific Adviser* (GCSA) tandis que les approches scénaristiques néerlandaises le sont par des fonctionnaires ou des agents d'entités privées de niveau intermédiaire. Dans ce contexte, ces derniers agissent principalement sur le plan interne, s'appuyant sur la légitimité de leur institution. Au niveau de l'approche scientifique exploratoire wallonne, il s'agit, au départ, surtout des acteurs

sanctions, la dissociation des fondations morales et l'affaiblissement des croyances. Ces différents éléments sont explicités au sein du chapitre 2 auquel nous renvoyons.

[296] Il s'agit principalement des deux études réalisées avec John Irvine et Ben Martin (*cf.* chapitre 4).

politiques, notamment les Ministres-Présidents successifs qui se mobilisent, rhétoriquement puis financièrement, pour développer la prospective au sein de l'IWEPS. Ils sont appuyés par la suite par un nombre limité de fonctionnaires au sein de l'IWEPS, dont son administrateur général, nommé en 2011.

Néanmoins, si les fonctionnaires semblent être l'élément central du travail de plaidoyer, la définition des règles l'est dans tous les cas par le monde politique, bien que ce dernier laisse la mise en œuvre de la nouvelle pratique institutionnelle à des entités publiques.

Ainsi, au Royaume-Uni, c'est le gouvernement, et notamment le ministre de la Science et le GCSA qui donnent à l'OST la mission de mettre en œuvre un programme de prospective technologique. En ce sens, ils réalisent un travail institutionnel de définition générale, en formalisant son existence au sein d'une entité publique, l'OST, et en désignant les acteurs pouvant y participer, en l'occurrence ceux issus des sphères académiques et industrielles. Les aspects plus spécifiques de ce travail de définition sont ensuite réalisés par le comité de pilotage du *Technology Foresight Programme* au sein duquel participe Ben Martin et qui est en charge de la définition des thématiques des panels et de la méthodologie.

De même, pour l'approche par projet, la volonté politique de développer des pratiques d'*evidence-based policy* a donné un cadre général à la prospective par projet, qui a été mis en œuvre en interne par le GCSA et les membres de l'OST.

Des processus similaires se retrouvent aux Pays-Bas pour chacune des différentes approches. Pour les approches scénaristiques, le gouvernement définit le cadre de production de connaissances anticipatives, notamment au travers des *planbureaus*, tandis que ces derniers définissent les principes méthodologiques liés à leurs approches. De même, en Région wallonne, dans le cadre de l'approche scientifique exploratoire, le gouvernement définit le cadre dans lequel doit se produire la prospective publique, tant en termes de structures que de ressources. Il laisse ensuite le soin à l'IWEPS de développer sa propre approche sur le plan du contenu et des choix méthodologiques.

Au regard de ces différentes activités institutionnelles de création de règles institutionnelles, l'approche sociétale wallonne est très particulière du fait de la configuration dans laquelle elle se trouve. Elle est en effet portée, à sa création, par l'Institut Destrée qui n'est pas une entité publique mais une organisation issue de la société civile portant la volonté de développer une approche prospective en lien avec l'avenir de la Région wallonne. En ce sens, il mobilise ses soutiens politiques, académiques et administratifs afin de les convaincre du bien-fondé de la pratique, tout en s'attachant à définir seul, puis à l'aide d'un comité scientifique, les principes de son approche prospective.

Le tableau ci-après synthétise ces différentes activités réglementaires constantes.

| | **Plaidoyer** | **Définition des règles** |
|---|---|---|
| **Approche par panels** | Fonctionnaires, académiques | Ministre, GCSA et fonctionnaires |
| **Approche par projet** | GCSA | GCSA et fonctionnaires |
| **Approche scénaristique chiffrée** | Fonctionnaires | Fonctionnaires |
| **Approche scénaristique alternative** | Fonctionnaires | Fonctionnaires |
| **Approche technologique** | Fonctionnaires, académiques | Fonctionnaires |
| **Approche sociétale** | Ministre-Président<br>Institut Destrée | Institut Destrée |
| **Approche scientifique exploratoire** | Ministre-Président<br>Fonctionnaires | Fonctionnaires |

Tableau 7.8. Acteurs et activités réglementaires constantes par approche pour l'institutionnalisation de la prospective

Deuxièmement, certaines activités de nature normative sont également toujours présentes dans l'ensemble des processus étudiés : il s'agit de la modification des associations normatives (*changing normative associations*) et de la mise sur pied de réseaux de professionnels (*constructing normative networks*).

Le changement d'associations normatives est en lien avec la restructuration des liens entre certaines pratiques et leurs fondations morales. Il s'agit, dans la plupart des cas, d'un processus relativement similaire à celui de l'adjonction institutionnelle, où les pratiques en place sont étendues pour rencontrer de nouveaux objectifs idéologiques ou de nouvelles normes professionnelles.

Ce type d'activité de promotion d'une évolution des rapports entre les pratiques et les normes peut être mené par différents acteurs. Il peut s'agir d'académiques, de fonctionnaires, d'acteurs politiques ou issus de la société civile. Ainsi, similairement aux activités de plaidoyer, les approches par panels britannique et technologique néerlandaise sont soutenues par quelques académiques, appuyés par des fonctionnaires. Ils redéfinissent en ce sens les liens entre la priorisation technologique et le système de décision en termes de politique scientifique pour y intégrer des acteurs académiques et industriels.

Pour l'approche par projet britannique et pour les deux approches scénaristiques néerlandaises, cette activité normative est principalement le fait des fonctionnaires. Au Royaume-Uni, leur volonté est de faire évoluer la prospective au-delà de ses aspects technologiques, en y ajoutant des objectifs d'aide à la décision, en lien avec la notion d'*evidence-based policy*. Aux Pays-Bas, l'objectif est plutôt d'intégrer la notion de complexité du futur au sein des travaux classiques de

prévision. Dans le cadre de l'approche scientifique exploratoire wallonne, il s'agit principalement d'une activité menée par des acteurs politiques qui cherchent à intégrer des connaissances prospectives dans le processus d'aide à la décision. Néanmoins, leur implication limitée dans cette activité conduit à son faible succès, comme nous avons pu le voir. Plus récemment, ces changements d'association normative sont portés par des fonctionnaires au sein de l'IWEPS, pour les missions de plaidoyer.

À nouveau, la prospective sociétale wallonne fait office d'exception, dans le sens où c'est l'Institut Destrée, en tant qu'opérateur privé, qui contribue à redessiner les pratiques de gouvernance en y ajoutant la notion de construction régionale à long-terme, dans la lignée des travaux de prospective territoriale française.

Parallèlement, la construction de réseaux normatifs comme lieux de rencontre et d'échange pour les professionnels est, elle aussi, une constante des processus étudiés. Ceux-ci sont fondés sur des relations inter-organisationnelles par lesquelles la prospective est acceptée comme pratique institutionnelle aux côtés des pratiques institutionnelles propres de chaque acteur ou organisation. Par sa nature, la prospective est un instrument permettant de construire des réseaux normatifs en rassemblant au sein d'un même exercice des acteurs de différents horizons. Cette activité est dès lors attribuée aux organisations productrices de prospective. À titre d'exemple, c'est le cas dans la prospective par panels britannique, où la mise sur pied du *Technology Foresight Programme* par l'OST permet de former un réseau regroupant des acteurs académiques et industriels dans chacun des secteurs choisis par le gouvernement britannique. Ce réseau nouvellement créé sert ensuite d'appui pour l'institutionnalisation de la prospective. L'OST réalise également ce rôle dans l'approche par projet britannique en réunissant différents acteurs. De même, c'est le rôle de l'OCV, du *Stichting Toekomstbeeld der Techniek* (STT) et du KEMA dans la prospective technologique néerlandaise, du STG et de certains ministères dans l'approche scénaristique alternative néerlandaise. C'est aussi le cas pour l'IWEPS dans l'approche scientifique exploratoire wallonne et pour l'Institut Destrée dans l'approche sociétale wallonne.

L'image est cependant légèrement différente pour l'approche scénaristique chiffrée néerlandaise, dans la mesure où cette dernière s'appuie principalement sur le travail des *planbureaus*. Leur production prospective repose principalement sur le travail d'agents internes, parfois en collaboration avec l'ECN dans le domaine énergétique. En ce sens, ils ne créent pas de réseaux normatifs, à l'exception des exercices collaboratifs entre *planbureaus* comme *Welvaart en Leefomgeving* (WLO) ou des coopérations avec l'ECN dans le domaine énergétique. Le tableau ci-après rappelle les acteurs présents dans ces deux activités normatives.

| | **Changement des associations normatives** | **Construction de réseaux normatifs** |
|---|---|---|
| **Approche par panels** | Fonctionnaires, académiques | OST |
| **Approche par projet** | Fonctionnaires | OST |
| **Approche scénaristique chiffrée** | Fonctionnaires | *Planbureaus* (pour WLO) |
| **Approche scénaristique alternative** | Fonctionnaires | STG, ministères |
| **Approche technologique** | Fonctionnaires, académiques | OCV, STT, KEMA, |
| **Approche sociétale** | Institut Destrée | Institut Destrée |
| **Approche scientifique exploratoire** | Ministre-Président<br>Fonctionnaires | IWEPS |

Tableau 7.9. Acteurs et activités normatives constantes par approche pour l'institutionnalisation de la prospective

En troisième lieu, les activités cognitives constantes relatives à la création institutionnelle sont uniquement liées aux aspects de théorisation (*theorizing)*. Comme nous l'avons montré dans nos différentes études de cas, il s'agit d'une activité essentielle à l'institutionnalisation de la prospective par laquelle les acteurs la nomment et la définissent, en explicitent les méthodes et indiquent leur rôle et leur plus-value dans un contexte particulier.

Cet aspect est très présent dans l'approche par panels britannique, où des académiques comme Martin et Irvine, aidés de consultants, réalisent des travaux de théorisation. Une étape importante est par ailleurs la dénomination de la pratique, dès 1982. Le terme *foresight* est choisi par Martin et Irvine, entre autres par opposition à *forecasting*. Par la suite, les travaux sur le sujet ont continué afin de positionner le *foresight* sur le plan cognitif comme une pratique répondant aux demandes et aux besoins du monde politique scientifique britannique. Ce processus est relativement similaire pour la prospective technologique néerlandaise, où Martin et Irvine ont collaboré avec les responsables administratifs néerlandais de la politique scientifique.

Néanmoins, les académiques ne sont pas les seuls à réaliser ces travaux de théorisation. Ainsi, dans l'approche par projet britannique, dans les approches scénaristiques néerlandaises et en partie dans l'approche scientifique exploratoire wallonne, ce sont les fonctionnaires des différentes organisations en charge de prospective qui réalisent ces activités de théorisation. En effet, ils jouent principalement un rôle de définition du processus et d'explicitation du rôle de l'approche prospective dont ils sont responsables. Ainsi, dans l'approche par projet britannique, la prospective est théorisée comme un outil permettant de fournir aux décideurs des connaissances à long-terme sur des thématiques spécifiques. Au contraire, l'approche scénaristique chiffrée néerlandaise est conceptualisée afin de montrer l'intérêt de cette approche pour donner des cadres de référence aux décideurs publics tout en leur permettant de prendre en compte, le cas échéant, l'incertitude et la

complexité du futur à long-terme. Les agents publics ou privés issus des entités produisant la prospective scénaristique alternative néerlandaise la positionnent quant à eux comme un instrument de mise en débat et de réflexion, sans volonté d'influence instrumentale de la décision publique.

Au sein de l'approche scientifique exploratoire wallonne, le processus de théorisation est de nature plus limitée. Si les documents politiques liés à la création de l'IWEPS laissent à penser à un travail de théorisation du cabinet du Ministre-Président, la définition donnée de la prospective dans les travaux parlementaires est celle élaborée par la SWEP. Par ailleurs, aucune réponse n'est donnée par le politique quant à la mise en œuvre de la prospective. Par la suite, cette approche est théorisée par des fonctionnaires au sein de l'IWEPS. Ceux-ci tentent de positionner la prospective comme une approche scientifique et exploratoire du futur dont l'objectif est de nourrir la décision publique.

Finalement, le travail de théorisation de l'approche de l'Institut Destrée est réalisé par les membres de ce dernier, notamment par Philippe Destatte, ses collaborateurs et le comité scientifique de « La Wallonie au Futur ». La prospective est ainsi conçue comme un outil du développement régional pour la Wallonie.

Le tableau ci-dessous synthétise notre propos.

| | **Théorisation** |
|---|---|
| **Approche par panels** | Académiques |
| **Approche par projet** | Fonctionnaires |
| **Approche scénaristique chiffrée** | Fonctionnaires |
| **Approche scénaristique alternative** | Fonctionnaires et autres agents |
| **Approche technologique** | Académiques |
| **Approche sociétale** | Institut Destrée |
| **Approche scientifique exploratoire** | Fonctionnaires |

Tableau 7.10. Acteurs et activité cognitive constante par approche pour l'institutionnalisation de la prospective

Outre ces constantes, trois activités se retrouvent dans certains processus, comme la construction d'identités nouvelles pour les professionnels (*constructing identities*), l'imitation des pratiques considérées comme acquises (*mimicry*) et l'éducation et la formation des acteurs liés à la pratique institutionnelle (*educating*).

En termes d'identité institutionnelle, les acteurs en lien avec les approches britanniques et néerlandaises ne réalisent pas d'activités de création de nouvelles identités ou d'une nouvelle

profession. Ils travaillent plutôt à l'élaboration d'un nouvel instrument sur le plan conceptuel et méthodologique. Au contraire, les acteurs wallons impliqués dans les deux approches identifiées œuvrent à l'établissement d'une identité de prospectiviste. En effet, l'Institut Destrée, par la mise sur pied de la SWEP, et l'IWEPS, au travers du certificat interuniversitaire en analyse prospective, cherchent à développer, au niveau wallon, une identité prospective et à former et sensibiliser de nouveaux acteurs à la pratique prospective (et *de facto* aux approches respectives qu'ils mobilisent). Au contraire, cela n'est pas le cas pour les autres approches où il s'agit plutôt d'une nouvelle méthodologie plutôt que de la création d'une nouvelle profession.

Les processus d'imitation cognitive reposent sur l'utilisation de pratiques existantes considérées comme légitime pour faciliter l'adoption de nouvelles pratiques. Il s'agit d'une activité qui peut souvent être présente dans des cas d'adjonction institutionnelle. En ce sens, les fonctionnaires impliqués dans les deux approches scénaristiques néerlandaises, s'inscrivant dans la lignée des travaux prévisionnels connus sous le nom de *toekomstverkenning*, se sont clairement appuyés sur des pratiques existantes de prévision et de modélisation pour les développer. Ce type d'activité n'est cependant pas présent dans les autres processus d'institutionnalisation étudiés.

Finalement, les activités de formation visent à donner aux acteurs des capacités destinées au bon fonctionnement d'une nouvelle pratique institutionnelle. Dans les approches où de telles activités sont présentes (en l'occurrence, les deux approches britanniques, l'approche technologique néerlandaise et les deux approches wallonnes), elles sont réalisées par les entités en charge de la pratique prospective (l'OST, l'OCV, l'Institut Destrée et l'IWEPS). Ainsi, l'OST et l'OCV forment les participants à la prospective avant et pendant les processus de l'approche par panels et de l'approche technologique. C'est également le cas pour les études menées par l'IWEPS où les différents consortiums reçoivent différents éléments sur la construction de leurs travaux prospectifs au cours des différentes réunions de suivi ou de réunion bilatérales entre ceux-ci et les agents de l'IWEPS. Par ailleurs, le changement d'approche au Royaume-Uni, d'une approche par panels à une approche par projet, entraine également un changement en termes de compétences au sein de l'équipe de l'OST. Cette restructuration des ressources humaines vise à ne garder quasi uniquement que des profils scientifiques pour mener l'approche par projet. Finalement, pour l'approche sociétale wallonne, les membres de l'Institut Destrée suivent différentes formations et rencontrent des acteurs de la prospective française et européenne afin d'assoir leurs compétences en prospective. Ce travail donne lieu à une importante évolution méthodologique entre les premiers travaux de « La Wallonie au Futur » et l'exercice « Wallonie 2020 ». Le tableau ci-après rappelle les différents éléments présentés.

| | Construction d'identité | Imitation | Formation |
|---|---|---|---|
| **Approche par panels** | / | / | Fonctionnaires |
| **Approche par projet** | | / | Fonctionnaires |
| **Approche scénaristique chiffrée** | / | Fonctionnaires | / |
| **Approche scénaristique alternative** | / | Fonctionnaires | / |
| **Approche technologique** | / | / | Fonctionnaires |
| **Approche sociétale** | Institut Destrée | / | Institut Destrée |
| **Approche scientifique exploratoire** | Fonctionnaires | / | Fonctionnaires |

Tableau 7.11. Acteurs et activités normatives et cognitives non-constantes par approche pour l'institutionnalisation de la prospective

En synthèse, nous remarquons que les activités visant à l'insertion de la prospective en tant que pratique institutionnelle sont principalement menées par les pouvoirs publics, qu'il s'agisse des fonctionnaires ou du monde politique. Ces activités sont de nature variée et sont souvent menées de manière parallèle par les acteurs en question. Notre analyse montre ainsi que différents acteurs sont porteurs des processus de création institutionnelle, dépassant ainsi la notion monolithique de l'acteur « champion ». De plus, la faible présence des acteurs académiques dans les approches wallonnes contraste avec leur présence au sein des autres approches. Cet aspect constitue selon nous un facteur d'institutionnalisation et est traité dans le chapitre 9.

Dans ce cadre, les approches britanniques sont portées successivement par des coalitions d'acteurs politiques, administratifs et académiques pour l'approche par panels et d'acteurs politiques et administratifs pour l'approche par projet. Si l'approche technologique néerlandaise mobilise des coalitions d'acteurs (et des activités) similaires à l'approche par panels britannique, les approches scénaristiques chiffrée et alternative néerlandaises sont principalement portées par des fonctionnaires, joints ensuite par des académiques. Finalement, en raison de la nature de la prospective, aucune activité d'acquisition ou de réallocation de propriété (*vesting*) n'est présente.

2) Les activités liées au maintien et à l'affaiblissement d'une institution

Outre les activités de création institutionnelle, les travaux de Lawrence et Suddaby (2006) proposent d'analyser celles de maintien institutionnel et d'affaiblissement d'une institution. Contrairement à la sous-section précédente, il n'existe aucune activité constante de maintien ou d'affaiblissement d'une institution parmi les processus d'institutionnalisation des différentes approches étudiées. Cela s'explique en partie par le caractère relativement récent de l'approche

scientifique exploratoire wallonne. Cette dernière en est, comme nous le verrons, aux premiers moments de son processus d'institutionnalisation et ne nécessite dès lors pas d'activités de maintien. Ces dernières prennent en effet place quand certaines conditions environnementales évoluent.

L'activité la plus présente parmi les activités de maintien est celle visant la création de règles facilitant ou soutenant le fonctionnement de l'institution (*enabling* ou activation). Elles consistent en l'ajout d'outils ou de règles visant à permettre le maintien de la prospective en tant que pratique institutionnelle. Elles sont menées dans les deux approches britanniques et deux des trois approches néerlandaises.

Dans l'approche par panels britannique, l'OST met en place une série de nouveaux outils pour favoriser le bon fonctionnement de ses travaux prospectifs, comme le *Whitehall Foresight Group* et le *Foresight Challenge Fund* pour le premier cycle, et le *Knowledge Pool* pour le second cycle. En outre, la suppression par l'OST de la méthode Delphi présente dans le premier cycle et non dans le second est également une activité de ce type (activation). Dans le cadre de l'approche par projet britannique, des exemples de ce type d'activités sont la mise en place de l'*Horizon Scanning Centre*, du *Foresight Council* et d'une équipe de suivi des projets par les GCSA successifs ou la formalisation des groupes de suivi comme le *High Level Stakeholder Group* par les fonctionnaires en charge des processus.

Au sein de l'approche scénaristique chiffrée néerlandaise, le CPB pratique par exemple ce type d'activités, notamment en incluant de nouveaux modes de construction de scénarios ou de nouveaux acteurs à leurs processus de travail. C'est le cas de l'étude WLO où les autres *planbureaus* sont intégrés à l'exercice. Par ailleurs, la décision du ministre de la science néerlandais de pérenniser le rôle de l'OCV dans l'AWT (*Adviesraad voor wetenschap en technologie*) permet de maintenir l'approche technologique néerlandaise. C'est cependant un échec à terme puisque l'AWT ne pratique rapidement plus de prospective (van Asselt, Faas, et al., 2010b). Aucune activité n'est identifiée pour le maintien de l'institutionnalisation de l'approche scénaristique alternative néerlandaise.

En Région wallonne, l'institutionnalisation de l'approche sociétale est maintenue par l'action de ses membres, qui mettent entre autres sur pied un comité scientifique qui permet de renforcer les aspects méthodologiques des travaux de « La Wallonie au Futur ». De même, l'établissement d'une allocation de base dans le budget du Ministre-Président destinée à financer les activités de prospective de l'Institut Destrée est une activité d'*activation*.

Des activités de mises en place de règle de contrôle (*policing* ou contrôle) sont également portées par certains acteurs, notamment des évaluations d'activités prospectives. À titre d'exemple, mentionnons l'évaluation de l'approche par panels par le Labour à sa prise de pouvoir avant de la relancer, ainsi que la seconde évaluation par le GCSA, en 2002, qui conduit à la suppression de

l'approche au Royaume-Uni. Un autre exemple d'évaluation est lié à l'approche sociétale. Après dix ans d'expérience de « La Wallonie au Futur », l'Institut Destrée a en effet souhaité évaluer sa pratique prospective. Cela a conduit à l'émergence de l'idée d'une intégration de la prospective aux structures publiques.

Au niveau cognitif, d'autres activités permettent de maintenir l'institution comme la valorisation ou la diabolisation d'une pratique ou d'un type de pratique prospective (*valorizing and demonizing*). Celle-ci permet d'ériger en bon ou mauvais exemple certaines approches ou pratiques. Ces activités sont souvent menées par des acteurs politico-administratifs : c'est le cas du monde politique dans l'approche par panels et des fonctionnaires dans les approches par projet et scénaristique chiffrée. Dans le cadre de l'approche par panels, le monde politique convainc avec succès les acteurs académiques et industriels de l'aspect positif de ladite approche. Au sein de l'approche par projet, la constitution de l'*Horizon Scanning Centre* (HSC) vise notamment à établir un ensemble de bonnes pratiques sur le plan méthodologique, tandis que les communications au sein de réseaux internationaux permettent d'ériger certaines activités, comme celles sur les inondations ou l'obésité, comme des modèles à suivre. Pour la prospective scénaristique chiffrée, l'approche des *planbureaus* est valorisée par sa légitimité et sa nature indépendante du pouvoir politique. Les *planbureaus* sont dès lors les instigateurs d'une telle activité visant à valoriser leurs pratiques.

Un autre aspect de valorisation touche la création de mythes autour d'une pratique. Cette approche n'est guère présente dans nos différents cas d'étude, notamment du fait du caractère relativement récent de la prospective dans les différents systèmes politico-administratifs. Aussi, le seul aspect marquant que nous pouvons aborder est la mention, relativement fréquente dans certains cercles wallons, de l'importance du rôle « pionnier » de l'Institut Destrée en termes de prospectives. Ces activités, réalisées par tout type d'acteurs, qu'ils soient politiques, administratifs, académiques ou sociétaux, sont observables lors des différentes activités de l'Institut Destrée sur la prospective, comme la conférence d'anniversaires des dix ans du Collège Régional de Prospective.

Une dernière activité de maintien, moins discursive et plus organisationnelle, est liée à l'intégration des pratiques prospectives dans les cadres cognitifs d'une organisation particulière (*embedding and routinizing*). Si c'est le cas pour les approches scénaristiques néerlandaises, les autres approches ne semblent pas s'intégrer de manière durable aux organisations qui les pratiquent. En effet, il n'y a pas de clauses prospectives ou d'obligation de conduire des exercices de prospective, pas plus qu'il n'en est fait une utilisation systématique dans le processus d'aide à la décision. Le tableau ci-après résume notre analyse.

| | Activation | Contrôle | Valorisation et diabolisation | Création d'un mythe | Routinisation |
|---|---|---|---|---|---|
| **Approche par panels** | Fonctionnaires | Gouvernement, GCSA | Monde politique Fonctionnaires | / | / |
| **Approche par projet** | Fonctionnaires | / | Fonctionnaires HSC | / | / |
| **Approche scénaristique chiffrée** | Fonctionnaires | / | Monde politique Fonctionnaires | / | Fonctionnaires |
| **Approche scénaristique alternative** | / | / | / | / | Fonctionnaires |
| **Approche technologique** | Ministre | / | / | / | / |
| **Approche sociétale** | Institut Destrée Ministre-Président | Institut Destrée | / | Monde politique Institut Destrée | / |
| **Approche scientifique exploratoire** | / | / | / | / | / |

Tableau 7.12. Acteurs et activités de maintien institutionnel par approche pour l'institutionnalisation de la prospective

Nous n'identifions pas non plus beaucoup d'activités institutionnelles visant à réduire l'assise institutionnelle de la prospective au sein des différents processus étudiés[297]. Il n'y en a selon nous aucune au sein des approches par projet et scénaristiques chiffrée et alternative. Au niveau réglementaire, une des activités est la redéfinition du champ de la prospective et de ce qu'il contient par les pouvoirs publics (*disconnecting sanctions and rewards*). Elle est présente à la fois pour l'approche par panels britannique et pour l'approche sociétale wallonne. Dans le premier cas, c'est le GCSA qui met un terme anticipé au second cycle de panels afin de réorienter le *foresight* avant de redéfinir complètement le processus de *foresight* et son contenu. Il redessine *de facto* le champ de la prospective en modifiant en outre son contenu. Dans le second cas, la volonté du Ministre-Président de créer l'IWEPS comme entité publique dotée d'une mission de prospective redéfinit le champ de la prospective, préalablement dominé par l'approche sociétale portée par l'Institut Destrée. En agissant de la sorte, les deux approches sont mises en concurrence et la légitimité de la prospective sociétale wallonne est remise en cause par les autorités publiques.

Au niveau normatif, certaines activités visent à dissocier les fondations morales de la pratique prospective (*dissociating moral foundations*). Elles sont présentes principalement quand il existe des acteurs contestant la légitimité et la pertinence d'une pratique au regard de ses objectifs

[297] Nous sommes cependant conscients que notre période d'étude limitée à 2010 pour les approches britanniques et néerlandaises ne nous permet pas de tenir compte des activités récentes ayant pu avoir lieu entre 2010 et 2015.

et du contexte politico-administratif et culturel dans lequel elle évolue. Cela se marque surtout en Région wallonne où l'Institut Destrée et l'IWEPS ont contesté la légitimité de la capacité prospective de l'autre entité. Ainsi, comme nous l'avons montré, les acteurs soutenant l'approche sociétale wallonne appuient principalement sur son rôle pionnier, sur son expérience méthodologique et sur la nature participative des travaux y liés, tandis que l'approche scientifique exploratoire est considérée par ses défenseurs comme « scientifique » et plus rigoureuse.

Une dernière activité permettant d'affaiblir une institution suppose de s'attaquer aux croyances qu'elles portent (*undermining beliefs*). Dans le cadre de la prospective, cela peut être lié à la nature de la pratique, à ses méthodes ou à ses objectifs. De manière générale, nous avons montré que, dans l'ensemble des approches, certains acteurs tentent de rendre non-pertinente l'étude de plusieurs futurs ou du futur à long-terme grâce à la prospective. Ils mettent dès lors en avant d'autres pratiques, comme la modélisation. C'est notamment le cas des acteurs du secteur de l'énergie dans le cadre de la prospective par projet, et plus précisément du projet relatif à la gestion durable de l'énergie dans le bâti britannique où les participants ont eu des paroles relativement négatives vis-à-vis de la prospective et de sa production. Le tableau ci-après synthétise ces différents éléments.

| | **Affaiblissement réglementaire** | **Affaiblissement normatif** | **Affaiblissement cognitif** |
|---|---|---|---|
| **Approche par panels** | GCSA | / | / |
| **Approche par projet** | | / | Acteurs du domaine de l'énergie |
| **Approche scénaristique chiffrée** | / | / | / |
| **Approche scénaristique alternative** | / | Fonctionnaires | / |
| **Approche technologique** | / | / | Fonctionnaires |
| **Approche sociétale** | Ministre-Président | IWEPS | Institut Destrée |
| **Approche scientifique exploratoire** | / | / | Fonctionnaires |

Tableau 7.13. Exemples d'acteurs et d'activités d'affaiblissement institutionnel de la prospective

En synthèse, nous remarquons qu'il y a nettement moins d'activités visant à maintenir ou affaiblir les institutions, de manière active, comparativement aux activités de création. Celles-ci sont par ailleurs presque toujours réalisées par des fonctionnaires de différentes organisations ou, dans une moindre mesure, par le monde politique. Le monde académique n'est dès lors presque plus présent dans ce contexte.

3) Quelques mots de conclusion sur le rôle des acteurs de l'institutionnalisation

Notre objectif en réalisant cette analyse était de sortir de la conception monolithique et individualisante de l'entrepreneur public portant le processus d'institutionnalisation de la prospective. Aussi, nous avons montré que les processus d'institutionnalisation, peu importe l'approche considérée, dépendent de plusieurs acteurs qui agissent à des niveaux différents et à des degrés variables. Ainsi, nous identifions quatre éléments d'intérêt relatif aux processus d'institutionnalisation : le rôle central des fonctionnaires, la présence relative des acteurs politiques et du monde académique et le fait que la majeure partie des activités sont liées à la création institutionnelle plutôt qu'au maintien ou à l'affaiblissement institutionnels.

Tout d'abord, les acteurs principaux de l'institutionnalisation, du maintien et de l'affaiblissement institutionnel de la prospective dans l'action publique sont les fonctionnaires. Ils sont en effet présents, à différents degrés, dans les différentes approches à l'exception de l'approche sociétale wallonne au sein de laquelle l'opérateur principal, l'Institut Destrée, est privé et non public. Les fonctionnaires sont ainsi les acteurs principaux dans le cadre de la formation institutionnelle de l'approche par projet britannique, des approches scénaristiques chiffrée et alternative néerlandaises et de l'approche scientifique exploratoire wallonne. Ils jouent à la fois le rôle de définition des règles, notamment en opérationnalisant les décisions politiques, et sont en charge de la mise sur pied de réseaux normatifs et de la théorisation de l'approche de la prospective qu'ils mobilisent. Dans d'autres cas, les fonctionnaires viennent simplement en appui du monde académique ou des acteurs politiques pour soutenir l'institutionnalisation de la prospective. Les exemples les plus clairs sont ceux de la prospective par panels britannique et de la prospective technologique néerlandaise.

Ensuite, le monde politique participe lui aussi à des degrés différents aux processus de formation institutionnelle. Quand il est formellement présent, comme dans l'approche par panels britannique ou dans les deux approches wallonnes, il joue un rôle entre le plaidoyer et la définition des règles générales. Au niveau wallon, le gouvernement a soutenu financièrement l'approche sociétale avant de créer l'IWEPS dans l'idée de développer ce que nous avons appelé l'approche scientifique exploratoire. Dès ce moment, les deux approches ont été en compétition, au travers de l'organisation qui les porte – l'Institut Destrée et l'IWEPS – et des activités de maintien et d'affaiblissement peuvent être identifiées de part et d'autre afin de consolider son propre champ d'activités ou de réduire celui de l'autre. Au contraire, le monde politique est peu présent dans les approches néerlandaises, notamment afin de maintenir l'indépendance du système d'aide à la décision.

De plus, nous avons montré au cours de la section précédente relative à l'analyse des différentes approches de la prospective identifiées que de nombreux participants aux exercices de prospective sont issus du monde académique. Cela s'explique par la recherche d'une expertise

particulière de la part des acteurs mobilisant l'une ou l'autre approche de la prospective. Cependant, l'apport du monde académique dans le processus d'institutionnalisation dépend des approches. S'il est très présent pour les approches par panels britannique et technologique néerlandaise, il reste plus discret, voire inexistant, pour les autres approches. Toutefois, la présence ou l'absence du monde académique dans l'institutionnalisation de la prospective ne l'empêche souvent pas d'étudier la prospective en tant qu'objet, comme nous avons pu le montrer pour les approches britanniques et néerlandaises.

Finalement, il est aisé de remarquer que les activités de création institutionnelle sont plus fréquentes que les autres types d'activités que sont le maintien ou l'affaiblissement. Cela peut s'expliquer selon nous par différentes raisons. D'abord, la légitimité d'une entité peut limiter la nécessité de la maintenir ou rendre difficiles les activités la contestant. C'est notamment le cas des approches scénaristiques néerlandaises qui disposent d'une importante légitimité, entre autres au travers des entités qui les mobilisent. Ces dernières sont par exemple les *planbureaus* et les ministères. Un deuxième élément lié à nos cas est la temporalité. En effet, si l'on ne retrouve pas d'activité de maintien ou d'affaiblissement institutionnel relative à l'approche scientifique exploratoire, c'est parce qu'il s'agit d'une approche dont l'émergence date d'il y a moins de cinq ans.

**Conclusion intermédiaire**

Au sein de ce chapitre, nous avons analysé comparativement les différentes approches de prospective identifiées ainsi que leur processus respectif d'institutionnalisation. Cette conclusion nous permet ainsi de rappeler différents constats posés durant cette section.

Premièrement, plusieurs aspects sont similaires à l'ensemble des approches. D'abord, les objectifs visent, dans nos sept approches et à différents degrés, à soutenir la décision tout en mettant en place des réseaux d'acteurs facilitant la mise en œuvre des décisions et en développant ses fondements méthodologiques. Le rapport et les recommandations sont ainsi les produits les plus communs. De même, l'activité institutionnelle de construction d'un réseau normatif, conduisant à la professionnalisation de l'approche, est toujours liée à une des organisations majeures en charge de ladite approche.

Deuxièmement, l'analyse comparative illustre des différences entre les approches et leur processus d'institutionnalisation qui semble être liée au système politico-administratif. C'est le cas des commanditaires de chacun des projets. Ces derniers sont commandés par le monde politique pour les approches britanniques, par les départements administratifs pour les approches néerlandaises et sur initiative et/ou à la demande du monde politique pour les approches wallonnes. C'est également le cas des modes de financement et des activités institutionnelles de construction d'identité. Le financement passe par l'OST au Royaume-Uni, par les départements administratifs

aux Pays-Bas et par le Ministre-Président en Région wallonne. Quant à la construction d'identité, elle est uniquement présente en Région wallonne.

Troisièmement, certaines différences entre les approches et les processus d'institutionnalisation de la prospective ne sont pas liées au système politico-administratif. Ainsi, deux approches d'un même système peuvent présenter des différences. Il s'agit du choix des acteurs et du format de diffusion, de la nature des processus de changement institutionnel et de multiples activités de création, maintien et affaiblissement institutionnel. Il s'agit du plaidoyer, de la définition de règles, du changement des associations normatives, de la théorisation, de l'imitation, de la formation, de l'activation, du contrôle, de la valorisation et la diabolisation, de la création d'un mythe, de la routinisation et de l'affaiblissement réglementaire, normatif ou cognitif.

Quatrièmement, une dimension des approches analysée est selon nous contingente et ne permet pas d'expliquer l'institutionnalisation de la prospective : il s'agit du choix des horizons temporels, au sein de chaque approche. En effet, l'horizon temporel défini au sein des exercices varie de manière importante entre approches et au sein même des approches, rendant difficile l'identification d'une interrelation entre l'horizon temporel et l'institutionnalisation de la prospective.

Cinquièmement, de manière plus transversale, l'analyse des activités de création institutionnelle indique que certaines d'entre elles sont des constantes. Il s'agit du plaidoyer, de la définition de règles, du changement des associations normatives, de la construction de réseaux normatifs et de la théorisation.

Ces différents constats doivent nous servir à identifier les facteurs d'institutionnalisation. L'apport du chapitre suivant, mesurant le degré d'institutionnalisation, suivant est dès lors essentiel. Il nous permet de distinguer les approches les plus institutionnalisées de celles qui sont les moins institutionnalisées. Sur cette base et au départ de ces constats, nous identifierons, dans le chapitre 9, les facteurs d'institutionnalisation de la prospective.

## Chapitre 8. Degrés d'institutionnalisation

### Introduction

Au cours du chapitre précédent, nous avons analysé comparativement les différentes approches afin de mettre en évidence le lien entre les objectifs et les produits des approches, la diversité méthodologique présente, leur impact sur les différents acteurs impliqués et le rôle joué par les secteurs de politique publique. Cette analyse nous a permis de poser une série de constats relativement aux approches de la prospective et à leur processus d'institutionnalisation. Au sein de ce chapitre, notre objectif est de construire un système de mesure qualitative de l'institutionnalisation de la prospective.

Pour ce faire, nous analysons systématiquement les différentes dimensions de l'institutionnalisation pour chacun des processus étudiés. Nous étudions donc successivement les dimensions structurelles et cognitives de l'institutionnalisation mise en lumière au sein du chapitre 2 (voyez la sous-section 2.3.C.) et utilisées au cours des chapitres 4, 5 et 6. Pour rappel, le tableau ci-dessous synthétise ces dimensions.

<table>
<tr><th colspan="4">Dimensions de l'institutionnalisation de la prospective</th></tr>
<tr><td rowspan="8">Dimensions structurelles</td><td colspan="3">Ampleur et contenu de la pratique (1)</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Aspects inter-organisationnels (2)</td><td colspan="2">Organisations publiques en charge de prospective (2.1)</td></tr>
<tr><td colspan="2">Position au sein du système politico-administratif (2.2)</td></tr>
<tr><td rowspan="5">Aspects intra-organisationnels (3)</td><td colspan="2">Place de la prospective (3.1)</td></tr>
<tr><td rowspan="3">GRH (3.2)</td><td>Personnel en charge (3.2.1)</td></tr>
<tr><td>Recrutement (3.2.2)</td></tr>
<tr><td>Formation (3.2.3)</td></tr>
<tr><td colspan="2">Gestion financière (3.3)</td></tr>
<tr><td colspan="3">Intégration au cycle de politique publique (4)</td></tr>
<tr><td rowspan="5">Dimensions cognitives</td><td colspan="3">Reconnaissance de la pratique (5)</td></tr>
<tr><td colspan="3">Existence d'une communauté épistémique (6)</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Objectivation (7)</td><td colspan="2">Degré de théorisation (7.1)</td></tr>
<tr><td colspan="2">Durée de vie (7.2)</td></tr>
<tr><td colspan="2">Rapport aux autres pratiques (7.3)</td></tr>
</table>

Tableau 8.1. Dimensions de l'institutionnalisation de la prospective

Similairement au chapitre précédent, notre analyse diffère de celles réalisées au sein des chapitres 4, 5 et 6. Elle était principalement centrée sur la notion de secteur de politique publique. Néanmoins, le passage d'une analyse par secteur à une analyse par approche n'offre qu'une image partielle de certains aspects. Il s'agit d'un biais lié à la conduite de notre étude qui engendre une indisponibilité de certaines données chiffrées en dehors des secteurs de l'énergie et de la santé. Ces données concernent l'ampleur des pratiques et certaines dimensions inter- et intra-

organisationnelles. La nature transversale des approches identifiées, comme explicité au chapitre précédent (voyez la sous-section 7.1.D.), nous permet toutefois de dépasser l'asymétrie de données liées aux limitations posées par la collecte de ces dernières[298].

## 1. L'analyse du degré d'institutionnalisation

Au sein des sept sous-sections à venir, nous nous intéressons aux sept dimensions de l'institutionnalisation analysées au cours des chapitres 4, 5 et 6. C'est sur la base de celles-ci que nous construisons notre système de mesure qualitatif du degré d'institutionnalisation.

### *A. L'ampleur*

La première dimension de l'institutionnalisation que nous souhaitons analyser est celle relative à l'ampleur de la pratique. Un simple comptage permet de remarquer les différences majeures en termes d'ampleur de la pratique, sur la base des données disponibles pour les secteurs de l'énergie et de la santé. Le tableau ci-dessous synthétise rapidement les différents éléments.

| | |
|---|---|
| **Approche par panels** | Deux cycles successifs de cinq ans (incluant donc 2 panels en énergie, 2 panels en santé) |
| **Approche par projet** | Six exercices menés par l'OST / OSI / GOS<br>Deux exercices menés par d'autres entités (PIU, HSE) |
| **Approche scénaristique chiffrée** | Quinze activités (dont neuf en énergie et six en santé) |
| **Approche scénaristique alternative** | Sept activités (dont quatre en énergie et trois en santé) |
| **Approche technologique** | Quatre activités (dont trois en énergie et une en santé) |
| **Approche sociétale** | Trois activités au niveau de la Région |
| **Approche scientifique exploratoire** | Deux activités (dont une en énergie et une en santé) |

Tableau 8.2. Ampleur des activités de prospective par approche

Ces éléments indiquant le nombre d'exercices doivent être selon nous complétés par la durée de ceux-ci, afin d'obtenir une image plus complète de l'ampleur des travaux. Ces différentes durées sont illustrées par les graphiques ci-dessous et offrent un visuel descriptif de l'ampleur des exercices de prospective. Ce visuel révèle plusieurs éléments d'intérêt.

[298] Dans la mesure où nous cherchons à construire une mesure qualitative du degré d'institutionnalisation, nous considérons, sur la base de nos entretiens et des documents généralistes consultés, que ces deux secteurs sont représentatifs des tendances générales relatives à la prospective. Afin d'éviter toute confusion dans le chef du lecteur, nous précisons à chaque fois que cela est nécessaire si nos données concernent l'ensemble d'un système politico-administratif ou si elles sont liées aux deux secteurs étudiés. Par ailleurs, pour les approches wallonnes, nous disposons de données exhaustives pour l'ensemble des secteurs.

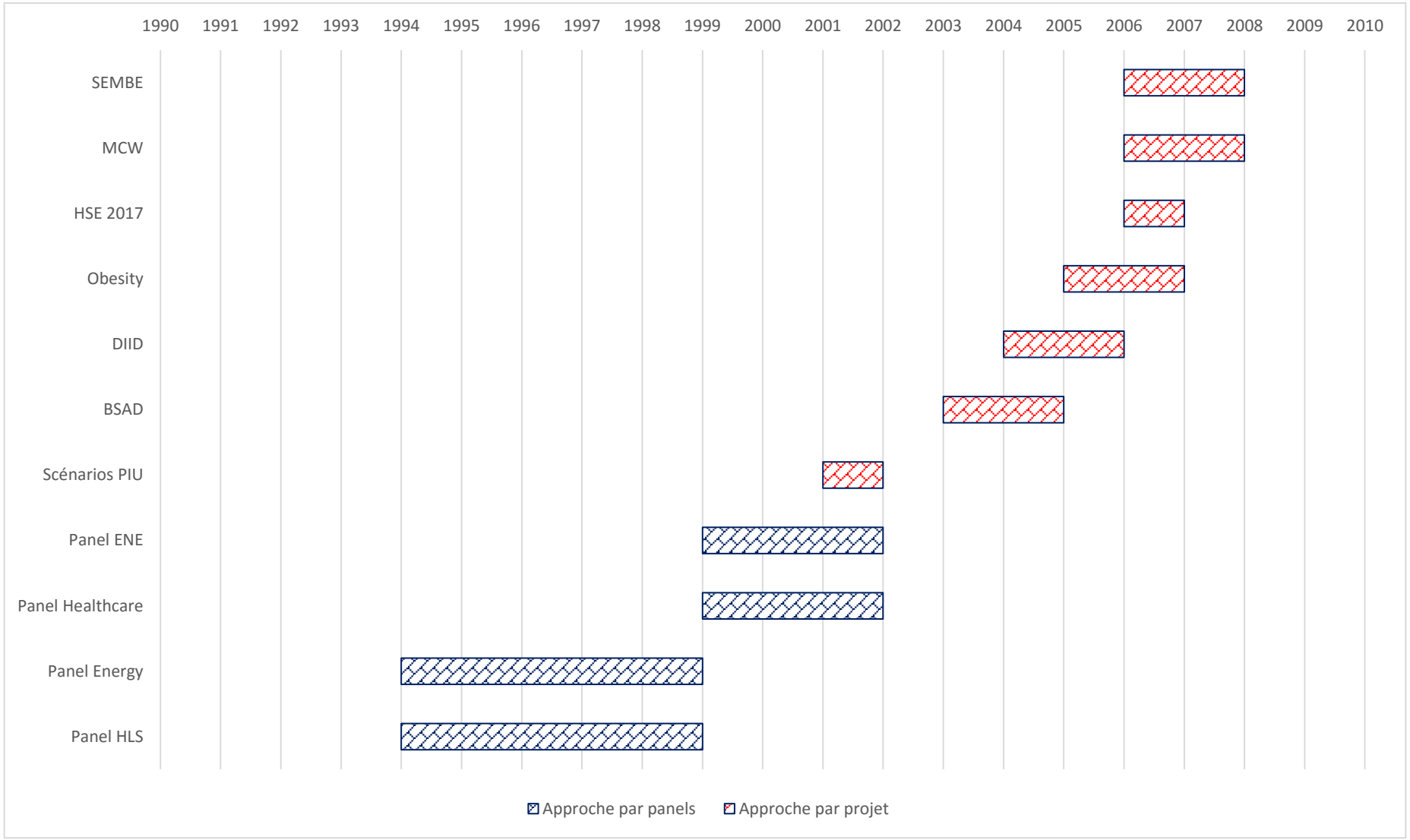



Figure 8.1. Activités de prospective par approche au Royaume-Uni dans les secteurs de l'énergie et de la santé entre 1990 et 2010

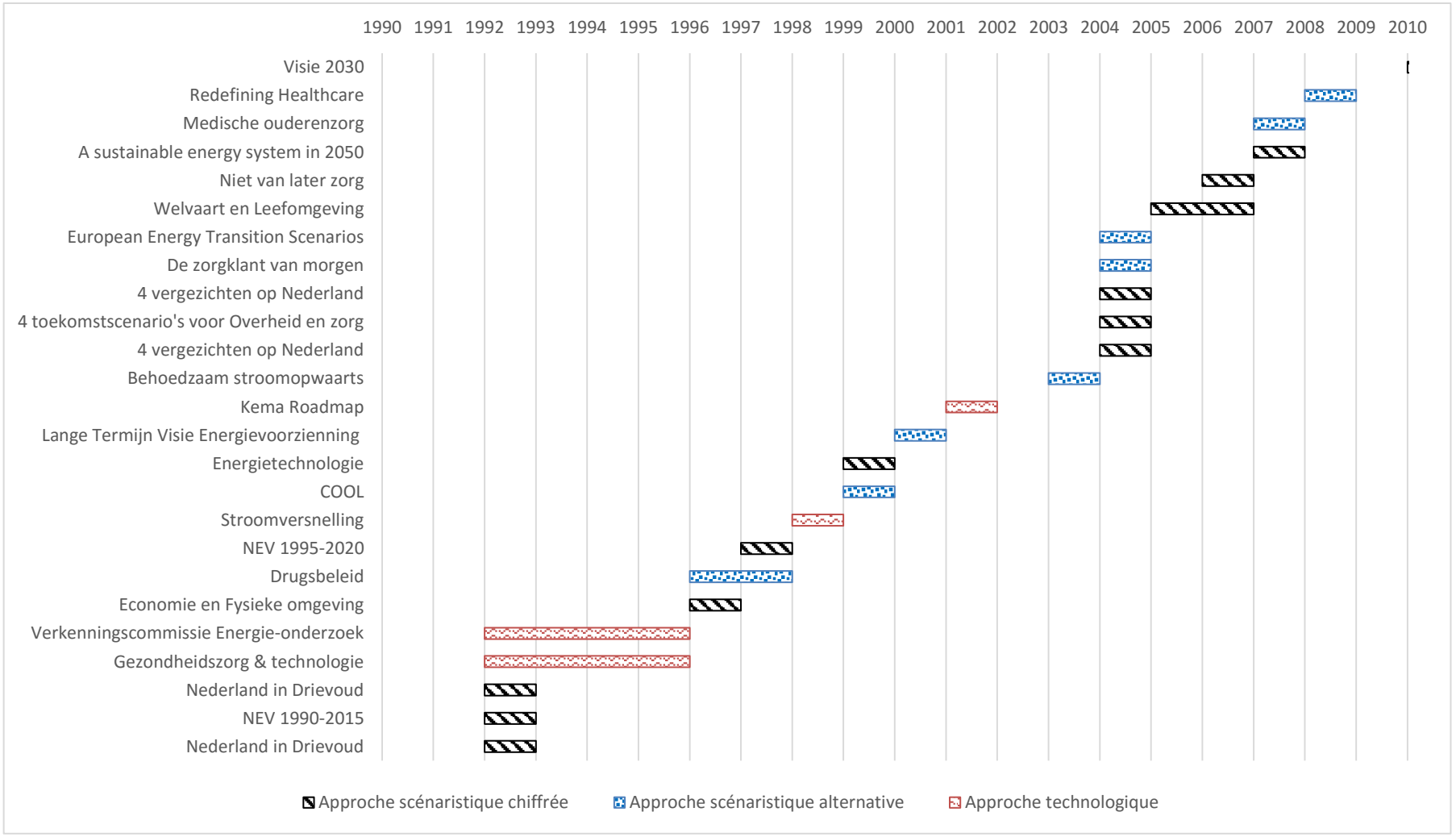



Figure 8.2. Activités de prospective par approche aux Pays-Bas dans les secteurs de l'énergie et de la santé entre 1990 et 2010

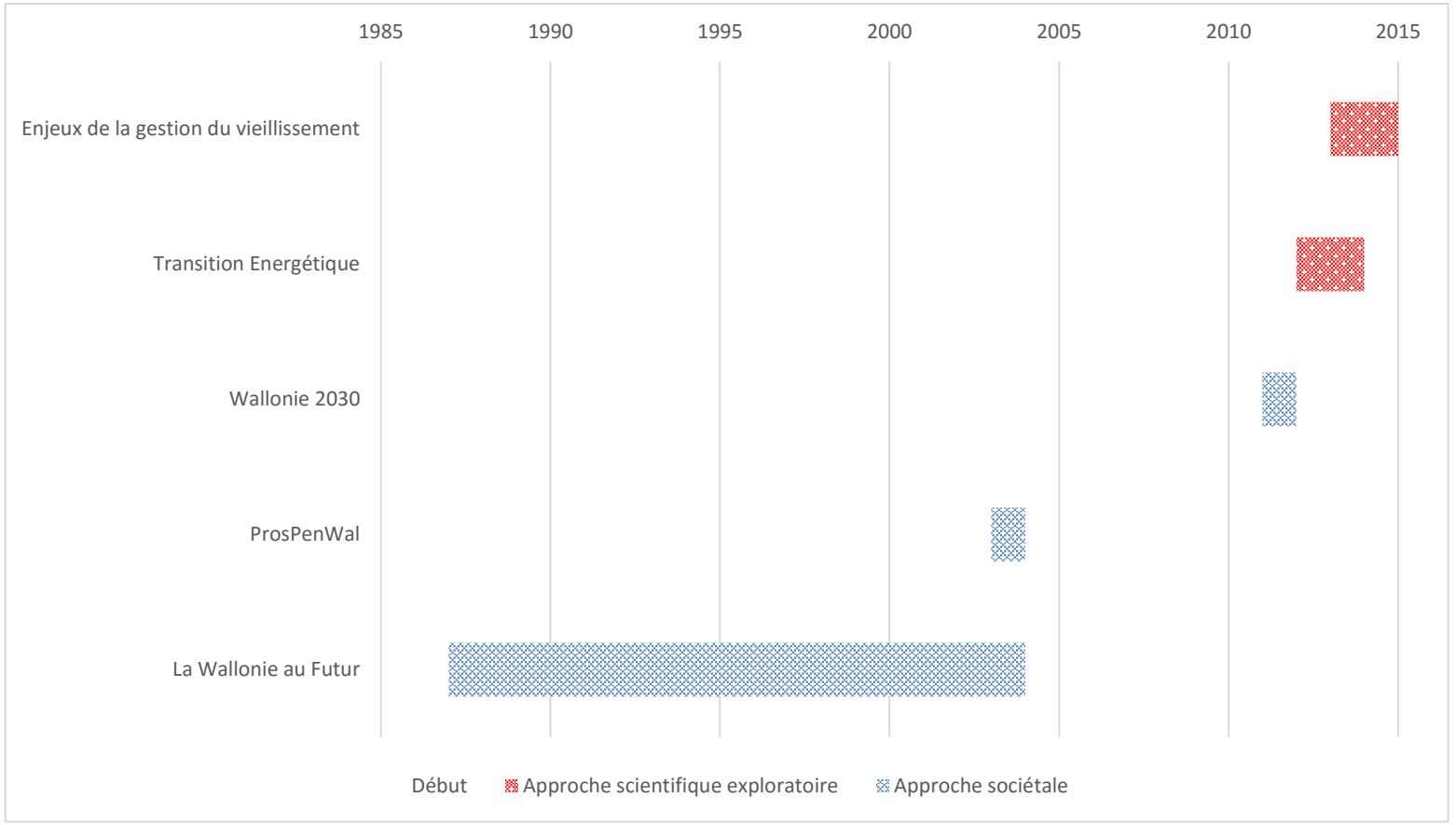



Figure 8.3. Activités de prospective par approche en Région wallonne entre 1985 et 2015

Tout d'abord, si moins d'activités de prospective, indépendamment des approches, sont menées au Royaume-Uni qu'aux Pays-Bas, il est aisé de remarquer que les activités britanniques sont de plus longue durée. Cela s'explique entre autres par la combinaison de méthodes mises en place. Comme nous l'avons montré, l'approche par panels a principalement travaillé au travers de discussions entre acteurs, tandis que l'approche par projet s'est appuyée sur un nombre important de revues prospectives de la littérature. Ces deux activités, dans leur mode d'organisation, sont en ce sens plus chronophages que l'établissement et la discussion de scénarios, comme dans les approches scénaristiques chiffrée et alternative néerlandaises. En Région wallonne, l'illustration peut paraitre trompeuse dans la mesure où les activités de « La Wallonie au Futur » ont été menées de manière ponctuelle, même si le projet a été présent entre 1986 et 2004. L'ampleur des pratiques de l'Institut Destrée ne prend par ailleurs pas en compte les travaux de conseil réalisés par l'Institut Destrée auprès du gouvernement wallon comme « Mission Prospective Wallonie 21 ». De même, la durée des activités de l'IWEPS s'explique selon nous par la combinaison de méthodes et de données spécifiques, ainsi que par les contraintes posées par le financement de l'exercice.

Ensuite, au niveau temporel, il existe une permanence des activités de prospective au sein des différentes approches. Ainsi, des activités liées aux approches britanniques et néerlandaises, et à l'approche scientifique exploratoire wallonne, dans une moindre mesure, sont menées régulièrement, avec un maximum de quatre années entre chaque exercice. Pour l'approche scientifique exploratoire wallonne, il y a cependant lieu d'être prudent dans la mesure où la pratique prospective n'y existe concrètement que depuis 2012. L'approche sociétale wallonne fait office d'exception, au sens où les activités y liées sont ponctuelles, alors que des processus permanents sont mis en place, comme le Collège Régional de Prospective, concrétisé notamment dans les travaux de « Wallonie 2030 ».

Globalement, si l'ampleur des approches britanniques et néerlandaises est relativement similaire, elle est comparativement limitée en Région wallonne. Cela est renforcé par le fait que nous disposons de données exhaustives pour les deux approches wallonnes, au contraire des autres approches.

### *B. Les aspects inter-organisationnels*

Une deuxième dimension structurelle est celle relative aux aspects inter-organisationnels. Ceux-ci incluent à la fois les organisations en charge de prospective et leur position respective au sein du système politico-administratif. Le tableau ci-dessous inventorie les différentes organisations en charge de prospective selon les approches identifiées. À nouveau, les approches britanniques et néerlandaises utilisent les données des domaines de l'énergie et de la santé, tandis que les approches wallonnes sont visées de manière exhaustive.

| | |
|---|---|
| **Approche par panels** | *Office of Science and Technology* |
| **Approche par projet** | *Office of Science and Technology (*devenant *Office of Science and Innovation* puis *Government Office for Science*) soutenue par son *Horizon Scanning Centre* (HSC)<br>*Performance and Innovation Unit* (PIU)<br>*Health and Safety Executive* (HSE)<br>*Centre for Workforce Intelligence* (CfWI) |
| **Approche scénaristique chiffrée** | *Centraal Planbureau* (CPB)<br>*Milieu- en Natuurplanbureau* (MNP)<br>*Ruimtelijke Planbureau* (RPB)<br>*Energieonderzoek Centrum Nederland* (ECN)<br>TenneT<br>Ministère de la Santé, du Bien-être et du Sport (VWS) |
| **Approche scénaristique alternative** | Ministère des Affaires économiques (EZ)<br>Ministère de la Santé, du Bien-être et du Sport (VWS)<br>*Algemene Energie Raad* (AER)<br>*Energieonderzoek Centrum Nederland* (ECN)<br>*Stichting Toekomstscenario's Gezondheidszorg* (STG)<br>*Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu* (RIVM)<br>*Ecofys*<br>*Universiteit Utrecht* |
| **Approche technologique** | *Overleg Commissie Verkenningen* (OCV)<br>KEMA<br>*Stichting Toekomstbeeld der Techniek* (STT) |
| **Approche sociétale** | Institut Destrée (ID) |
| **Approche scientifique exploratoire** | Institut wallon de l'Évaluation, de la Prospective et de la Statistique (IWEPS) |

Tableau 8.3. Organisations en charge de prospective par approche

Cette synthèse des différentes organisations en charge de prospective permet de mieux percevoir lesquelles mobilisent l'une ou l'autre approche. À quelques exceptions près, cela illustre que les organisations ne pratiquent qu'une seule approche de la prospective. C'est notamment le cas des différents *planbureaus* qui pratiquent l'approche scénaristique chiffrée, tandis que le STG

suit une approche scénaristique alternative, par exemple. Deux exceptions sont à souligner : l'OST et l'ECN. Le premier pratique en effet les deux approches britanniques, par panels et par projet, dans la mesure où il en est l'instigateur. Cependant, nous nous devons de nuancer : comme nous l'avons indiqué précédemment, les deux approches sont successives et non concomitantes. Cela implique que la composition de l'OST est très différente d'une approche à l'autre, de même que les objectifs définis et les méthodes mobilisées. La deuxième exception est l'ECN qui pratique à la fois la prospective scénaristique chiffrée et sa variante, bien que l'approche chiffrée soit plus présente (cinq activités) que l'approche alternative (deux activités).

Ce tableau indique également qu'un grand nombre d'organisations pratique la prospective, peu importe l'approche, aux Pays-Bas, tandis que cela est légèrement inférieur au Royaume-Uni. Considérant le fait que les données wallonnes sont exhaustives, il apparait que le nombre d'organisations pratiquant la prospective, limité à deux, est comparativement beaucoup plus faible que dans les deux autres systèmes politico-administratifs.

En ajoutant la dimension temporelle à notre analyse, nous remarquons également que l'approche par projet est concomitante avec l'émergence de nouvelles organisations en charge de prospective comme le HSC et le CfWI. Le tableau ci-dessous permet également de rendre compte de la durée de vie des approches au niveau organisationnel.

| | **1990** | **1995** | **2000** | **2005** | **2010** |
|---|---|---|---|---|---|
| **Approche par panels** | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 |
| **Approche par projet** | 0 | 0 | 0 | 3 | 4 |
| **Approche scénaristique chiffrée** | 0 | 2 | 2 | 3 | 6 |
| **Approche scénaristique alternative** | 0 | 0 | 6 | 7 | 8 |
| **Approche technologique** | 0 | 1 | 2 | 2 | 2 |
| **Approche sociétale** | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| **Approche scientifique exploratoire** | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Tableau 8.4. Nombre d'organisations existantes, par approche, ayant réalisé une activité de prospective entre 1990 et 2010

En ce sens, une partie de l'approche technologique néerlandaise disparait avec le transfert de l'OCV vers l'AWT en 1996 et l'approche par panels britannique subit le même sort en 2002. Au contraire, les deux approches scénaristiques néerlandaises continuent d'exister au travers d'organisations plus pérennes comme les *planbureaus* et les ministères. En outre, si l'Institut Destrée est présent et pratique la prospective durant toute la période étudiée, il ne suscite pas réellement l'émergence d'autres entités pratiquant la prospective au niveau régional, à l'exception de certaines commandes par des administrations, comme celle de l'aménagement du territoire. Il convient toutefois de nuancer cette affirmation de deux manières. D'une part, les activités de prospective de l'Institut Destrée conduisent à une acculturation du monde politique à l'approche sociétale qu'il mobilise, qui mène à l'établissement de l'IWEPS. D'autre part, la mise sur pied de la plateforme d'intelligence territoriale wallonne par l'Institut Destrée permet la diffusion de son approche prospective au niveau local, dans différentes entités communales ou supra-communales comme Liège, Charleroi ou la Wallonie Picarde. Notons également que l'IWEPS n'apparait pas sur le graphique ci-dessous dans la mesure où ses activités prospectives ne se concrétisent qu'en 2012 par le lancement de deux études sur la transition énergétique et les enjeux de la gestion du vieillissement en Région wallonne.

Par ailleurs, la position de chaque organisation au sein de son système politico-administratif et sa forme est un autre élément descriptif de l'institutionnalisation de la prospective dans l'action publique. Au Royaume-Uni, pour les deux approches, l'organisation principale en charge de prospective est l'OST. Ce dernier est dans un premier temps placé au sein du *Cabinet Office*, sous la tutelle du GCSA, avant d'être transféré au sein du *Department of Trade and Industry*. L'OST reste néanmoins relativement proche du Premier Ministre dans la mesure où son responsable, le GCSA, est en contact direct avec ce dernier. Similairement, le PIU était également proche du Premier Ministre avant d'être intégré à la *Strategy Unit*. Les deux autres entités, le HSE et le CfWI sont de nature plus périphérique, dans la mesure où le premier est une agence exécutive en charge des matières de santé et de sécurité sur le lieu de travail, tandis que la seconde est mise sur pied par un consortium de consultants académiques et privés afin de planifier la force de travail en matière de santé.

Aux Pays-Bas, les entités principales liées à l'approche scénaristique chiffrée sont les *planbureaus* ; la production de ces derniers dispose d'une légitimité importante et fait autorité au sein du système décisionnel néerlandais. Bien que considérés comme indépendants, ceux-ci sont formellement liés à un ministère : celui des affaires économiques pour le CPB, celui du logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement pour le MNP et le RPB. Par ailleurs, l'ECN, très présent également dans ce type d'exercices dans le domaine énergétique, dispose d'un rôle très similaire aux *planbureaus*, sans en avoir le statut. Dans différents secteurs, notamment en matière de santé et d'énergie, les scénarios chiffrés construits par le CPB sont repris et adaptés par d'autres entités, notamment les ministères. Au contraire, dans le cadre de l'approche scénaristique alternative, la prospective est pratiquée par les mêmes ministères, ainsi que par des entités que ces

derniers commissionnent, à l'instar du STG en matière de santé, ou d'Ecofys et du RIVM en matière d'énergie. Les relations entre les différents acteurs pratiquant la prospective sont parfois difficiles en raison, entre autres, de positions épistémologiques différentes. Elles sont toutefois amenées à fréquemment collaborer. C'est le cas du CPB, du MNP et du RPB dans le cadre du projet « *Welvaart en Leefomgeving* ».

Au sein de l'approche technologique néerlandaise, l'OCV est une entité similaire à l'OST, bien qu'elle soit liée au ministre de la Science et dépendante du ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Science (OCW). Sa durée de vie est également plus faible, dans la mesure où l'OCV n'existe que durant quatre années avant d'être intégré à l'AWT, entrainant *de facto* la disparition d'un acteur majeur de la prospective technologique. Les autres entités, KEMA et STT, sont des acteurs privés périphériques au gouvernement et à l'administration, qui ont pour caractéristique de produire des travaux de prospective permettant l'interaction entre différents types d'acteurs, qu'ils soient académiques, industriels, politiques ou administratifs.

Au niveau wallon, les deux approches identifiées sont liées à deux organisations. L'Institut Destrée est une association privée financée en grande partie par des fonds publics, tandis que l'IWEPS est une agence publique sous la tutelle du Ministre-Président. Si l'Institut Destrée a été soutenu financièrement dans les années 1990 par le Minsitre-Président, il semble que son principal soutien soit devenu le Parlement, depuis la création de l'IWEPS. Par ailleurs, la collaboration entre les deux entités existe mais est parfois rendue difficile par une concurrence tant sur le plan du financement que sur le plan de la légitimité de l'approche prospective, comme l'indiquent nos entretiens, nos observations et les éléments mentionnés dans le chapitre relatif à la Région wallonne.

Le tableau de la page suivante permet de synthétiser ces différences de positionnement au sein du système politico-administratif pour chacune des approches.

| | |
|---|---|
| **Approche par panels** | OST : proximité du Premier Ministre et du GCSA |
| **Approche par projet** | OST : proximité du Premier Ministre et du GCSA<br>HSC : proximité du Premier Ministre et du GCSA<br>PIU : proximité du Premier Ministre<br>HSE : agence exécutive<br>CfWI : entité parapublique à mission unique |
| **Approche scénaristique chiffrée** | VWS : ministère<br>CPB : proximité du ministère des Affaires économiques (EZ)<br>MNP : proximité du ministère en charge de l'environnement (VROM) en compétition / collaboration avec le CPB<br>RPB : proximité du ministère en charge de l'aménagement du territoire (VROM) [299]en compétition / collaboration avec le CPB<br>ECN : proximité du ministère des Affaires économiques (EZ) en compétition puis collaboration avec le CPB<br>TenneT : agence exécutive en charge de la régulation énergétique |
| **Approche scénaristique alternative** | EZ & VWS : ministères<br>ECN : proximité du ministère des Affaires économiques (EZ)<br>RIVM : centre de recherche au sein du ministère de la Santé (VWS)<br>AER : organe de conseil du gouvernement en matière énergétique<br>Ecofys & Universiteit Utrecht : consultants en matière énergétique |
| **Approche technologique** | OCV :<br>KEMA & STT : entités privées et périphériques |
| **Approche sociétale** | ID : entité privée d'abord proche du Ministre-Président puis du Parlement, en compétition / collaboration avec l'IWEPS |
| **Approche scientifique exploratoire** | IWEPS : agence publique sous la tutelle du Ministre-Président dans des relations de compétition / collaboration avec l'ID et collaborant avec certaines administrations fonctionnelles (DGO4 – énergie, DGO5 – santé, DGO6 – économie) |

Tableau 8.5. Positionnement des organisations de prospective par approche au sein de leur système politico-administratif

### *C. Les aspects intra-organisationnels*

Une troisième dimension à analyser est liée aux aspects intra-organisationnels de chaque organisation pratiquant la prospective. En ce sens, trois éléments sont considérés : la place de la prospective au sein de l'organisation, la gestion des ressources humaines et la gestion financière.

Au sein des différentes organisations mentionnées, et selon les approches, la place de la prospective varie. Elle est parfois une mission centrale de l'organisation, comme au sein de l'OST,

[299] Le ministère VROM signifie pour rappel *Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer* (ministère du logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement).

peu importe l'approche, du STG dans l'approche scénaristique alternative, du STT dans l'approche technologique néerlandaise ou encore de l'Institut Destrée dans l'approche sociétale wallonne. Relativement à ce dernier, plusieurs missions principales y cohabitent, dont l'histoire de la Région wallonne et du mouvement wallon et la prospective ; la prospective occupe selon nous une place centrale et transversale dans les missions de l'organisation.

La prospective peut également avoir une place relativement marginale dans une organisation, concernant ainsi une partie minime de la production de l'organisation. C'est le cas de la quasi-totalité des organisations aux Pays-Bas, à l'exception de l'OCV et du STT (approche technologique) et du STG (approche scénaristique alternative). C'est le cas des *planbureaus* (CPB, MNP) et de l'ECN pour l'approche scénaristique chiffrée néerlandaise, tandis que les deux approches scénaristiques sont marginales dans les ministères, notamment celui de la santé, du bien-être et du sport (VWS). En effet, ceux-ci sont en charge de nombreuses missions de formulation et de contrôle de la mise en œuvre des politiques publiques par des agences publiques ou des niveaux infra-nationaux. Au Royaume-Uni, la prospective est également une activité marginale pour le PIU et pour le HSE, dans la mesure où l'objet même de leur existence n'est pas la prospective : le premier est une cellule de soutien à la formulation des politiques gouvernementales, sans que le long-terme soit sa mission première ; le second utilise la pratique prospective à des fins de développement stratégique.

Finalement, la position de la prospective au sein de l'IWEPS, dans le cadre de l'approche scientifique exploratoire wallonne, évolue. Durant les premières années d'existence de l'agence publique, elle n'a pas été pratiquée. Ensuite, elle occupe une place marginale, conduisant notamment à des travaux de réflexion sur ce qu'elle est et ce qu'elle doit devenir au sein de l'IWEPS et à la mise sur pied du SRPW. Ce n'est qu'à partir du lancement des deux exercices, en 2012, que la prospective devient une pratique effective mais marginale de l'IWEPS, par rapport aux autres missions de l'organisation : l'analyse statistique et l'évaluation. Comme le montrent les aspects relatifs au personnel, ci-dessous, la prospective dispose de beaucoup moins de personnel que les missions statistiques et évaluatives, qui ont longtemps été les priorités de l'IWEPS et du Ministre-Président.

En ce sens, le tableau ci-dessous synthétise ces différents éléments.

| | |
|---|---|
| **Approche par panels** | OST : place centrale |
| **Approche par projet** | OST & HSC & CfWI : place centrale<br>PIU & HSE : place marginale |
| **Approche scénaristique chiffrée** | CPB & MNP & RPB & ECN & TenneT & VWS : place marginale |
| **Approche scénaristique alternative** | STG : place centrale<br>EZ & VWS & ECN & AER & RIVM & Ecofys & Uni Utrecht : place marginale |
| **Approche technologique** | OCV & STT : place centrale<br>KEMA : place marginale |
| **Approche sociétale** | ID : place centrale |
| **Approche scientifique exploratoire** | IWEPS : place inexistante puis marginale |

Tableau 8.6. Place de la prospective au sein des organisations par approche

Un deuxième aspect de la dimension intra-organisationnelle est relatif à la gestion des ressources humaines. Cela inclut notamment les ressources humaines à disposition, leur mode de recrutement et leur possible formation en cours de carrière.

Au regard des différents éléments proposés dans les chapitres précédents, il est aisé de remarquer que les entités où la prospective dispose d'une place centrale offrent une lecture plus transparente de leurs ressources humaines. En effet, il est plus difficile d'identifier les personnes en charge de prospective dans un département ou dans une direction quand ces dernières ne sont pas uniquement en charge de prospective mais d'autres travaux. C'est le cas des ressources humaines au sein de différentes organisations néerlandaises, dont les ministères et les *planbureaus* au sein desquels les fonctionnaires réalisent différentes tâches souvent liées au *toekomstverkenning*. En ce sens, ils exercent tantôt des activités de prévision, tantôt des activités de prospective. De même, les agents de la PIU en charge de prospective ne sont pas des spécialistes de l'approche. Au contraire, quand la prospective est centrale à une entité, elle dispose souvent structurellement d'une unité qui en a la charge. C'est le cas de l'évolution des ressources humaines de l'OST qui illustre également le changement d'approche aux alentours de 2002. Sur le plan chiffré, nous remarquons souvent, exception faite de l'OST, que les équipes en charge de prospective ne dépassent pas dix personnes. À titre d'exemple, en Région wallonne, qu'il s'agisse de l'Institut Destrée ou de l'IWEPS, moins de cinq personnes sont en charge de prospective.

Dans la majorité des cas, les recrutements ne sont pas liés à une capacité prospective particulière. Par exemple, au sein des organisations mobilisant l'approche scénaristique chiffrée, les ministères, *planbureaus* ou l'ECN engagent des agents disposant surtout d'une capacité de

modélisation. Nous ne considérons cependant pas le cas du recrutement au sein de l'IWEPS, dans la mesure où leur nombre (2) rend difficile la détermination de la nature volontaire ou contingente des engagements. En outre, le nombre de personnes en charge de prospective est très limité, par rapport aux approches britanniques et néerlandaises. En termes de formation, au regard des formations en cours de carrière, des agents en suivent dans la majorité des organisations. L'OST dispose même de son propre centre de formation, au sens où une des fonctions du HSC est de former à la prospective. Ce n'est pas le cas cependant d'organisations mobilisant les approches scénaristiques néerlandaises.

Le tableau ci-dessous synthétise ces différents éléments liés aux ressources humaines selon les différentes approches.

| | |
|---|---|
| **Approche par panels** | OST : 10 agents, puis 50 à la fin des années 1990, sans capacité méthodologique mais ayant suivi une formation limitée<br>Pas de recrutement pour des capacités en prospective |
| **Approche par projet** | OST : OST : 25 personnes avec capacité méthodologique<br>HSC : 5 personnes avec capacité méthodologique donnant des formations<br>PIU : entre 50 et 60 personnes disposant parfois d'une capacité en prospective, pas de recrutement sur la capacité prospective ni de formation spécifique<br>HSE : travail réalisé par des consultants, pas de recrutement ni de formation en prospective<br>CfWI : plateforme gérée des consultants disposant d'une capacité prospective |
| **Approche scénaristique chiffrée** | Projets occupant entre 2 et 14 personnes d'affiliations organisationnelles diverses<br>Confusion liée à la notion de *toekomstverkenning* rendant l'estimation de la capacité prospective difficile, dans la mesure où elle est très entrelacée avec la prévision<br>CPB : service de 15 à 20 personnes par secteur (environ 20 secteurs) dont certaines en charge de *toekomstverkenning*, et entre 2 et 4 personnes participant simultanément au même projet. Pas de recrutement lié aux capacités en prospective ni de formation spécifique<br>ECN : environ 10 membres au sein de l'unité de politique publique, et entre 3 et 12 par projet. Pas de recrutement lié aux capacités en prospective ni de formation spécifique<br>MNP & RPB : pas d'équipe de prospective spécifique, mais entre 2 et 3 personnes participant à WLO. Pas de recrutement lié aux capacités en prospective ni de formation spécifique |

| | |
|---|---|
| | VWS : pas d'équipe de prospective spécifique, 3 personnes participant à une étude. Pas de recrutement lié aux capacités en prospective ni de formation spécifique<br>TenneT : pas d'équipe de prospective spécifique. Pas de recrutement lié aux capacités en prospective ni de formation spécifique |
| **Approche scénaristique alternative** | EZ & VWS : pas d'équipe de prospective spécifique, 3 personnes participant à une étude. Pas de recrutement lié aux capacités en prospective ni de formation spécifique<br>ECN : environ 10 membres au sein de l'unité de politique publique, et d'une à deux personnes par projet. Pas de recrutement lié aux capacités en prospective ni de formation spécifique<br>AER : pas d'équipe de prospective spécifique, 8 personnes participant à une étude. Pas de recrutement lié aux capacités en prospective ni de formation spécifique<br>STG : équipe de deux personnes pour coordonner les études avec la possible présence d'un consultant. Pas de recrutement lié aux capacités en prospective mais existence de formation<br>RIVM : pas d'équipe de prospective spécifique, 3 personnes participant à une étude. Pas de recrutement lié aux capacités en prospective ni de formation spécifique<br>Ecofys : pas d'équipe de prospective spécifique, 2 personnes participant à une étude. Pas de recrutement lié aux capacités en prospective ni de formation spécifique<br>Universiteit Utrecht : pas d'équipe de prospective spécifique, 2 personnes participant à une étude. Pas de recrutement lié aux capacités en prospective ni de formation spécifique |
| **Approche technologique** | OCV : 13 membres au sein de la commission avec des panels de 10 à 15 participants soutenus par un rapporteur. Recrutement partiellement lié aux capacités prospectives et formation limitée en début de processus<br>KEMA : pas d'équipe de prospective spécifique, 2 personnes participant à une étude. Pas de recrutement lié aux capacités en prospective ni de formation spécifique<br>STT : un responsable de projet par publication, sans formation spécifique en prospective. Pas de formation en prospective |
| **Approche sociétale** | ID : 2 à 5 personnes. Pas de recrutement lié aux capacités en prospective mais suivi de formation en prospective |
| **Approche scientifique exploratoire** | IWEPS : entre zéro et deux personnes. Suivi de formation en prospective |

Tableau 8.7. Gestion des ressources humaines des organisations en charge de prospective par approche

Finalement, le troisième aspect est relatif à la gestion financière. Nous disposons, pour ce dernier, de données limitées, pour des raisons de faisabilité et de plus-value à notre argumentaire.

En effet, nous n'avons pas entrepris l'activité chronophage visant à collecter l'ensemble des documents financiers des différentes organisations considérées et à les analyser. Outre la question de la faisabilité, celle de l'investissement par rapport à l'apport limité de telles données pour notre argumentaire nous a conduit à nous limiter au mode de financement des différentes organisations. Si une information chiffrée peut être éclairante sur l'ampleur de la prospective, nous disposons d'autres outils comme la durée des projets, leur nombre ou le nombre de personnes y occupées. Ceux-ci nous permettent de trianguler les données afin de compenser l'absence de données chiffrées.

De manière générale, le financement des activités prospectives provient des autorités publiques. Celles-ci peuvent financer directement des activités de prospective à l'instar des activités de l'OST en la matière, peu importe l'approche, du CfWI, de l'OCV ou de l'IWEPS. Alternativement, les pouvoirs publics subventionnent des organisations qui sont relativement libres d'organiser le contenu de leur travail et de choisir les approches qu'ils souhaitent utiliser. C'est le cas des *planbureaus* qui sont financés pour leurs activités de *toekomstverkenning*, alliant prévision et prospective. Dans cette perspective, les activités ne sont pas directement financées et leur mise en place est laissée à l'appréciation des membres de ces organisations.

Par ailleurs, certaines activités peuvent faire l'objet d'une subvention, comme d'autres peuvent être liées à un contrat. Le tableau ci-dessous synthétise les différents éléments.

| | |
|---|---|
| **Prospective par panels** | Financement par l'OST avec des moyens complémentaires pour des études de consultants |
| **Prospective par projet** | Financement par l'OST qui commissionne des acteurs académiques et des consultants.<br>Pas de financement permanent au PIU et au HSE.<br>Contrat déterminé de 5 ans pour le CfWI (qui n'a pas été prolongé au-delà de 2014). |
| **Prospective scénaristique chiffrée** | Financement par le gouvernement (directement ou par contrat) |
| **Prospective scénaristique alternative** | Financement par le gouvernement (directement ou par contrat) |
| **Prospective technologique** | Financement par le gouvernement (directement ou par contrat) |
| **Prospective de l'Institut Destrée** | Financement par le Ministre-Président puis contractualisation |
| **Prospective de l'IWEPS** | Financement par le Ministre-Président |

Tableau 8.8. Mode de financement des activités prospectives par approche

### *D. L'intégration au cycle des politiques publiques*

La quatrième et dernière dimension structurelle que nous analysons est relative à l'intégration de la prospective au cycle des politiques publiques. Celle-ci permet de lire de quelle(s) manière(s) la prospective s'intègre formellement dans les cycles de politiques publiques, qu'il s'agisse de clause prospective, de mention des activités prospectives dans des rapports ou des documents préparatoires aux politiques publiques.

Les différentes approches connaissent des intégrations relativement variées. Ainsi, l'approche par panels britannique et l'approche technologique néerlandaise sont celles qui sont les plus intégrées au cycle des politiques de recherche et développement. Cela s'explique en partie par le fait qu'elles touchent directement un seul secteur (celui de la politique scientifique et technologique) en lui fournissant des éléments nouveaux dont ce dernier était demandeur. Les produits de ces différents travaux sont notamment inclus dans les travaux budgétaires de la seconde moitié des années 1990 que nous avons pu consulter. Pour les autres approches, l'intégration varie. Celle des travaux issus de l'approche par projet britannique est variable dans la mesure où elle semble dépendre grandement des thématiques choisies. En ce sens, si les projets en matière d'inondations, d'obésité et de santé mentale ont été intégrés au cycle décisionnel, ce n'est pas le cas, par exemple, pour le projet relatif à la gestion durable de l'énergie dans le bâti. Néanmoins, il semble que l'approche par projet entre 2002 et 2008 s'intègre de manière croissante aux processus de formulation des politiques.

Au contraire, l'intégration des travaux issus des approches scénaristiques néerlandaises, chiffrée ou alternative, est relativement limitée. Pour la première, les scénarios produits servent dans la plupart des cas à donner un cadre de référence aux décideurs. Nos entretiens, et d'autres analyses avant nous (Dammers, 2000), montrent que ceux-ci sont pour la plupart intéressés par la nature instrumentale des scénarios et choisissent celui qui leur est le plus favorable. Pour l'approche scénaristique alternative, les scénarios sont quant à eux utilisés de manière à ouvrir et nourrir le débat sur certaines questions à long-terme. Leurs résultats ne font cependant pas l'objet d'une intégration systématique au cycle de politique publique.

Par ailleurs, au niveau des approches wallonnes, aucun mécanisme n'est formellement prévu pour intégrer la prospective au cycle des politiques publiques, tandis que les activités ne semblent pas avoir été utilisées dans le cadre de la préparation des politiques publiques[300]. Il est cependant trop tôt pour affirmer si les travaux de l'IWEPS mènent ou non à une meilleure

[300] Rappelons que si la prospective n'est pas intégrée au cycle de politique publique en Région wallonne, cela ne signifie pas que ces travaux n'ont aucun impact. A titre d'exemple, les travaux de l'Institut Destrée ont sans aucun doute contribué à la prise de conscience de considérer le long-terme au sein de l'action publique wallonne. Néanmoins, cela n'est pas l'objet de cette dimension.

appropriation des résultats par les acteurs politico-administratifs. Le tableau ci-dessous synthétise ces différents éléments.

| | |
|---|---|
| **Approche par panels** | Intégration aux politiques de R&D |
| **Approche par projet** | Moyenne et croissante. Dépendante de la thématique du projet. |
| **Approche scénaristique chiffrée** | Limitée : scénarios conçus comme des cadres de références |
| **Approche scénaristique alternative** | Limitée : scénarios conçus comme outil de mise en débat |
| **Approche technologique** | Intégration aux politiques de R&D (et parfois mise en débat) |
| **Approche sociétale** | Aucune |
| **Approche scientifique exploratoire** | Aucune |

Tableau 8.9. Intégration des activités de prospective au cycle de politique publiques par approche

### *E. La reconnaissance de la pratique*

La reconnaissance de la pratique prospective est la première des trois dimensions cognitives que nous considérons. Au sein de cette reconnaissance, nous identifions deux volets. Le premier est relatif à l'intérêt qui lui est porté par les acteurs politico-administratifs tandis que le second est lié à la perception par les acteurs des résultats produits. Ces deux aspects sont toutefois intrinsèquement liés dans la mesure où l'intérêt pour la pratique peut entrainer une perception positive des résultats, et, similairement, une perception positive des résultats peut engendrer un intérêt pour ladite pratique.

Au Royaume-Uni, les approches par panels puis par projet disposent d'un intérêt élevé du monde politico-administratif, qui émerge d'abord en matière de politique scientifique puis s'étend par l'approche par projet à d'autres secteurs de politique publique, notamment l'énergie et la santé, mais également l'aménagement du territoire et les nouvelles technologies. Néanmoins, cet intérêt élevé pour la prospective est à nuancer pour chaque approche. Ainsi, l'intérêt pour l'approche par panels est très fort durant les deux premières années, de la mise sur pied des panels à la publication de leurs rapports. Ensuite, l'intérêt pour la pratique semble décroitre, en lien avec plusieurs éléments. D'abord, le GCSA qui a été un des acteurs-clés de la mise en œuvre de cette approche par panels quitte ses fonctions et est remplacé. Son successeur a un intérêt moindre pour la prospective, notamment du fait qu'il ne s'agit pas de son projet. De plus, son attention est rapidement dirigée vers les différentes crises sanitaires et la nécessité d'introduire plus d'éléments scientifiques dans les processus décisionnels liés à ce genre d'événements. Ensuite, le déplacement de l'OST du *Cabinet Office* vers le DTI a selon certains acteurs conduit à une diminution de l'attractivité de l'approche par panels, moins proche dès lors du Premier Ministre. Par ailleurs, la

perception mitigée des résultats des différents rapports influence partiellement l'intérêt en déclin porté par les acteurs politico-administratifs à l'approche par panels.

Relativement à l'approche par projet, la nuance est plutôt à positionner dans l'intérêt porté par les différents secteurs de politique publique. En effet, si l'intérêt du monde politique est important, notamment parce qu'elle représente un instrument de production d'informations scientifiques par des académiques reconnus, les départements peuvent ne pas considérer que la prospective est un instrument légitime. Si certains départements, notamment celui de la santé, considèrent qu'il s'agit d'une plus-value en l'absence d'autres informations, d'autres sont plus sceptiques et considèrent que la méthodologie manque parfois de rigueur. C'est notamment ce que nous montrons avec le projet SEMBE en matière énergétique. L'intérêt des acteurs administratifs pour la prospective varie dès lors dans ce cadre sur la base de la reconnaissance ou non de sa scientificité. Cet aspect est intrinsèquement lié à la perception des résultats. En effet, ceux-ci sont perçus comme une valeur ajoutée et sont utilisés par les administrations dans le secteur de la santé, tandis que les résultats des travaux en matière d'énergie sont partiellement écartés par l'administration en charge.

Aux Pays-Bas, l'intérêt pour les approches scénaristiques est également important. Néanmoins, comme nous l'avons montré dans l'étude des processus d'institutionnalisation, ci-dessus, l'approche scénaristique chiffrée nait principalement, au début des années 1990, d'une volonté des fonctionnaires pratiquant la prévision de mieux prendre en compte la complexité et les incertitudes du futur à long-terme dans leurs travaux. Cela implique deux choses. D'une part, le monde politique est relativement à l'écart de ces processus. S'il a fixé certaines règles préalables, l'administration est relativement autonome quant aux méthodologies de production de connaissances, notamment sur le futur. De même, les *planbureaus*, principaux mobilisateurs de l'approche scénaristique chiffrée, sont considérés comme des entités dotées d'une grande légitimité et dont les pratiques font autorité. Leur production prospective est donc considérée avec intérêt par le monde politique, qui considère de manière positive les cadres de référence produits au cours des travaux prospectifs.

Pour l'approche scénaristique alternative, l'intérêt est également présent, mais la moindre légitimité de certaines organisations les pratiquant, comparativement aux *planbureaus*, réduit l'intérêt porté par les acteurs politico-administratifs vis-à-vis de la pratique. Cela s'explique en partie par le fait que les *planbureaus* et l'ECN, par exemple, sont plus proches des centres de décision que les organisations mobilisant une approche scénaristique alternative, comme le STG. L'approche technologique néerlandaise dispose d'un intérêt élevé de la part des acteurs politico-administratifs en matière de politique scientifique, à l'instar de l'approche par panels britannique. Elle est cependant contestée par certains acteurs dans la mesure où ceux-ci disposent déjà, selon eux, d'instruments similaires. Nos entretiens montrent que c'est notamment le cas dans le secteur de la santé où d'autres organisations réalisaient déjà des activités de priorisation technologique, dont le

conseil pour la recherche en santé (*Raad voor gezondheidsonderzoek*, RGO). La perception des résultats des acteurs rencontrés est ici aussi mitigée.

Finalement, les deux approches wallonnes sont relativement différentes. Dans le cas de l'approche sociétale, s'il y a un intérêt marqué, illustré par le financement d'activités par le Ministre-Président entre le début des années 1990 et 2004, cet intérêt décline partiellement suite à la création de l'IWEPS. L'approche sociétale mobilisée par l'Institut Destrée continue cependant d'être soutenue par le Parlement. L'intérêt des acteurs politico-administratifs en la matière est dès lors relativement peu élevé. Cela est partiellement lié au constat des décideurs de l'absence de résultats concrets dans les travaux de l'Institut Destrée. Similairement, l'approche scientifique exploratoire mobilisée par l'IWEPS dispose d'un intérêt relativement limité de la part des décideurs politiques. Ceux-ci mentionnent certes la prospective comme une activité-clé pour l'avenir de la Région, mais aucune activité de ce type n'est financée à l'IWEPS avant 2012. Au-delà de l'intérêt pour la mise sur pied d'une pratique prospective publique, le monde politique semble peu intéressé par les résultats de telles études, à en croire les acteurs rencontrés. Au contraire, les administrations qui participent aux études liées à l'approche scientifique exploratoire sont curieuses et apprécient les résultats, soulignant toutefois leur nature peu concrète. Le tableau ci-dessous synthétise les éléments liés à la reconnaissance de la prospective.

| | |
|---|---|
| **Approche par panels** | Intérêt élevé pour la pratique mais déclin d'intérêt du GCSA en 1995<br>Perceptions mitigées des résultats |
| **Approche par projet** | Intérêt élevé pour la pratique pour sa nature scientifique<br>Perceptions variables (positives ou négatives) des résultats |
| **Approche scénaristique chiffrée** | Confusion liée au toekomstverkenning<br>Activité légitime à réaliser<br>Perception positive des résultats |
| **Approche scénaristique alternative** | Confusion liée au toekomstverkenning<br>Activité légitime à réaliser<br>Perception neutre des résultats |
| **Approche technologique** | Activité proche du gouvernement mais créant parfois une compétition avec les acteurs<br>Perceptions mitigées des résultats |
| **Approche sociétale** | Pratique marginale mais financée<br>Perception d'une absence de résultats concrets de la part des acteurs politiques |
| **Approche scientifique exploratoire** | Intérêt marginal mais croissant<br>Faible intérêt pour les résultats de la part des acteurs politiques<br>Perception d'une absence de résultats concrets de la part des acteurs administratifs extérieurs à l'IWEPS |

Tableau 8.10. Reconnaissance des activités de prospective par approche

### *F. L'existence d'une communauté épistémique*

Une deuxième dimension cognitive est l'existence d'une communauté épistémique liée à la prospective. Cette dernière repose sur trois éléments distinctifs (Varone & Jacob, 2004) : l'existence d'un forum ou d'un lieu de discussion et d'échanges, la présence de revues de prospective et l'établissement de standards de la pratique.

Aucune des approches identifiées n'affiche simultanément ces trois éléments. Cela s'explique par le fait que la quasi-totalité des revues en prospective en langue anglaise sont internationales, tandis que nous n'avons identifié aucune revue néerlandaise ou wallonne de prospective[301].

Certaines approches disposent d'un lieu d'échange ou d'un forum. C'est le cas des deux approches britanniques. L'approche par panels dispose de différents lieux de rencontres, comme le *Whitehall Foresight Group*, bien que ce dernier soit limité aux fonctionnaires. Ce dernier rassemble pour rappel différents fonctionnaires issus de départements ministériels fonctionnels et en charge de matière relative à la recherche et à la politique scientifique. Quant à elle, l'approche par projet dispose du *Futures Analysts' Network* réunissant différents praticiens publics et privés de la prospective.

Aux Pays-Bas, l'approche scénaristique chiffrée dispose d'une communauté de pratiques relativement importantes qui comprend les différents fonctionnaires des *planbureaus* et des ministères en charge de *toekomstverkenning*. À nouveau, aucune distinction n'est faite entre prévision et prospective. Au contraire, l'approche scénaristique alternative ne semble pas disposer d'une communauté de pratiques ; les interactions entre les différentes organisations mobilisant cette pratique sont par ailleurs limitées. Pour sa part, l'approche technologique ne dispose pas de son forum aux Pays-Bas mais l'OCV est présent au niveau international, notamment au niveau de l'OCDE.

Au niveau wallon, la SWEP joue le rôle de forum à la fois pour les deux approches wallonnes. Son attention est cependant plutôt centrée sur les aspects d'évaluation que sur ceux de prospective. En outre, d'autres réseaux existent ou ont existé. C'est le cas du SRPW qui était co-piloté par l'Institut Destrée et par l'IWEPS. Le second réseau est basé sur la tenue du certificat interuniversitaire en analyse prospective. L'objectif avoué de l'IWEPS est de créer une communauté de prospectivistes au départ de cette formation.

[301] En langue française, la revue majeure en termes de prospective est « Futuribles », fondée par Bertrand de Jouvenel durant les années 1970 en France.

Relativement aux standards de la pratique prospective, l'approche par panels britannique et l'approche technologique néerlandaise disposent de standards définis au niveau international, notamment au sein des réunions de l'OCDE. Ceux-ci sont notamment issus des travaux de Martin et Irvine, communs aux deux pays, et des expériences japonaises et allemandes. Ils semblent se diffuser de manière mimétique et normative au sein des différents pays participants. Au fur et à mesure, les différentes entités en charge (l'OST et l'OCV) définissent leurs propres standards.

Les approches par projet britannique et scénaristique chiffrée néerlandaise disposent de leurs propres standards, principalement sur le plan méthodologique et sur la manière dont doit être produite la prospective. Au Royaume-Uni, cet aspect relève principalement de la volonté d'insérer la science dans les processus de formulation des politiques publiques. Cela entraine la mise sur pied d'un processus de sélection des thématiques traitées, de même que la définition d'une méthodologie propre basée sur l'établissement de revues anticipatives de la littérature liée à la thématique. Aux Pays-Bas, l'approche scénaristique chiffrée repose sur des fondements épistémologiques spécifiques aux travaux des *planbureaus*, donnant une importante place à la quantification au sein de la prospective. Cela est lié au mode néerlandais de production de connaissances au sein duquel les *planbureaus* sont essentiels et légitimes.

Finalement, aucun standard n'est formellement défini pour les autres approches, qu'il s'agisse de l'approche scénaristique alternative, de l'approche sociétale wallonne ou de l'approche scientifique exploratoire wallonne. Le tableau ci-dessous synthétise ces différents éléments.

| | |
|---|---|
| **Approche par panels** | Existence du Whitehall Foresight Group<br>Standards définis par Martin et Irvine puis par l'OST |
| **Approche par projet** | Existence du Fan Club<br>Définition de standards méthodologiques |
| **Approche scénaristique chiffrée** | Communauté de pratiques liée aux *planbureaus*<br>Pas de revue<br>Standards implicites définis par les *planbureaus* en matière de production de connaissances |
| **Approche scénaristique alternative** | Pas de communauté de pratique (ni d'interaction)<br>Pas de revue<br>Pas de normes |
| **Approche technologique** | Participation à la communauté du *technology foresight* au niveau international<br>Pas de revue<br>Standards définis internationalement, par Martin et Irvine puis par l'OCV |
| **Approche sociétale** | Existence de la SWEP et du SRPW |
| **Approche scientifique exploratoire** | Existence de la SWEP, du SRPW et du certificat interuniversitaire en analyse prospective |

Tableau 8.11. Communauté épistémique de prospective par approche

### *G. L'objectivation*

La dernière dimension cognitive est relative à l'objectivation de la prospective, c'est-à-dire le processus par lequel s'opère une généralisation du sens donné à une pratique. Il permet de développer des définitions communes de la pratique prospective. Trois aspects sont ici considérés : la théorisation de la pratique, sa durée et son rapport aux autres pratiques.

Relativement à la théorisation, notre analyse des différentes approches indique deux types de publications qui peuvent être distingués : les publications académiques et les rapports. Les approches britanniques ainsi que la prospective technologique néerlandaise ont ainsi fait l'objet d'un large traitement par le monde académique, qui a publié de nombreux ouvrages et articles à leur sujet, comme cela a pu être montré dans les chapitres précédents.

Une autre modalité de la théorisation passe par une orientation vers la pratique, pour les approches scénaristiques néerlandaises. Celles-ci sont principalement théorisées au sein des rapports publiés par les organisations responsables. Néanmoins, soulignons que différents auteurs s'intéressent à certaines organisations comme les *planbureaus*, le WRR ou le STG. Par ailleurs, les travaux de van Asselt menés durant les années 2000 ont permis de développer la théorisation de la pratique, en instaurant notamment la distinction entre *forecasting* et *foresight*.

En Région wallonne, la théorisation des approches est réalisée au travers de la publication de rapports. Pour l'approche sociétale, cette théorisation est notamment opérée au sein de « Wallonie 2020 » sur le plan méthodologique et de « Mission Prospective Wallonie 21 » pour les aspects d'intégration de la prospective dans l'action publique. De même, l'IWEPS tente de théoriser son approche scientifique exploratoire au travers des travaux du SRPW et de la publication des rapports prospectifs réalisés. Le tableau ci-dessous synthétise ces éléments.

| | |
|---|---|
| **Approche par panels** | Présence de publications et de rapports |
| **Approche par projet** | Présence de publications et de rapports |
| **Approche scénaristique chiffrée** | Présence de rapports et orientation vers la pratique<br>Réflexivité par les travaux de van Asselt |
| **Approche scénaristique alternative** | Présence de rapports et orientation vers la pratique<br>Réflexivité par les travaux de van Asselt |
| **Approche technologique** | Présence de publications et de rapports |
| **Approche sociétale** | Présence de rapports |
| **Approche scientifique exploratoire** | Présence de rapports |

Tableau 8.12. Théorisation de la prospective par approche

De manière relativement courte, un autre aspect de l'objectivation est la durée de vie de la pratique. Cette dernière est variable. Le tableau ci-dessous indique que l'approche sociétale wallonne est la plus ancienne. Néanmoins, elle est sans aucun doute moins objectivée que les approches britanniques et que certaines approches néerlandaises, dans la mesure où la théorisation de ces dernières semble plus importante. Nous élaborons cet aspect plus en avant dans la sous-section suivante. Une différence existe par ailleurs, dans la mesure où nous considérons les processus wallons jusqu'en 2015, tandis que les processus britanniques et néerlandais le sont jusqu'en 2010.

| | |
|---|---|
| **Approche par panels** | 9 ans |
| **Approche par projet** | 8 ans |
| **Approche scénaristique chiffrée** | 18 ans |
| **Approche scénaristique alternative** | 11 ans |
| **Approche technologique** | 6 ans |
| **Approche sociétale** | 28 ans (jusque 2015) |
| **Approche scientifique exploratoire** | 5 ans (depuis le SRPW à 2015) |

Tableau 8.13. Durée de vie de la prospective par approche

Finalement, le dernier aspect de l'objectivation est le rapport de la prospective aux autres pratiques. Ce dernier a pour objectif de voir comment la prospective est considérée en comparaison à une autre pratique, quand il est question de remplir des missions similaires, comme l'information ou le conseil des décideurs politiques.

Nos analyses indiquent trois rapports aux autres pratiques qui sont très différents. D'abord, la prospective peut être considérée par les acteurs comme la seule pratique légitime au vu de ses objectifs. C'est le cas des approches par panels britannique et technologique néerlandaise : elles sont toutes deux l'instrument considéré comme le plus approprié pour réaliser des travaux de priorisation technologique. Ensuite, la prospective peut être considérée comme complémentaire aux autres pratiques avec lesquelles elle cohabite. C'est le cas des approches scénaristiques néerlandaises, chiffrée et alternative, ainsi que de l'approche par projet britannique, par exemple dans le secteur de la santé. Aux Pays-Bas, la proximité entre prospective et prévision au sein de la notion de *toekomstverkenning* semble induire le fait que les deux pratiques sont considérées par les acteurs au cours de nos entretiens comme complémentaires et non comme concurrentes. C'est également le cas dans le secteur de la santé, pour l'approche par projet. En effet, comme nous le mentionnions plus haut, le département ne disposant pas des compétences nécessaires pour réaliser de tels travaux, il s'appuie sur l'expertise de l'OST pour les effectuer.

Une troisième modalité de rapport aux pratiques est la concurrence entre la prospective et une autre pratique. Elle est présente dans certains secteurs, dont celui de l'énergie, pour l'approche par projet britannique, et en Région wallonne. Dans le premier cas, la prospective est en concurrence avec des approches de modélisation et de simulation qui sont considérées par les acteurs du secteur énergétique comme plus appropriés que cette dernière. En Région wallonne, l'approche sociétale est en concurrence avec d'autres activités stratégiques, tout en étant parallèle à l'évaluation. Cette dernière s'institutionnalise également en Région wallonne, à une vitesse plus importante que la prospective, comme nous l'indiquons précédemment. Pour sa part, l'approche scientifique exploratoire est en concurrence avec des approches de modélisation et de simulation considérées par l'administration et le monde politique comme plus appropriées. En outre, les deux approches wallonnes sont en concurrence l'une avec l'autre, comme nous avons pu le montrer ci-avant. Par ailleurs, la prospective en Région wallonne est souvent confondue avec la prévision, rendant difficile son objectivation. Le tableau ci-dessous synthétise ces différents éléments.

| | |
|---|---|
| **Approche par panels** | Seule pratique légitime au vu des objectifs |
| **Approche par projet** | Complémentaire ou concurrente selon les secteurs |
| **Approche scénaristique chiffrée** | Complémentaire |
| **Approche scénaristique alternative** | Complémentaire |
| **Approche technologique** | Seule pratique légitime au vu des objectifs |
| **Approche sociétale** | Pratique marginale confondue avec la prévision<br>Parallèle à l'évaluation |
| **Approche scientifique exploratoire** | Pratique marginale confondue avec la prévision<br>Préférence pour la modélisation et la simulation |

Tableau 8.14. Rapport aux autres pratiques de la prospective par approche

Ces différents éléments permettent de mieux comprendre les dimensions de l'institutionnalisation de la prospective et ses modalités. Les deux sections à venir développent dès lors deux outils de mesure du degré d'institutionnalisation.

## 2. Un système de mesure qualitative du degré d'institutionnalisation

À la suite de l'analyse systématique des dimensions de l'institutionnalisation par approche, nous avons identifié de multiples modalités y relatives. Cette section a pour objectif d'ordonner ces différentes modalités en indiquant lesquelles sont un signe d'une institutionnalisation plus ou moins forte. Ces différentes modalités peuvent être qualifiées d'indices d'institutionnalisation[302]. C'est sur la base de ces indices que nous souhaitons mesurer l'institutionnalisation. Comme développé ci-dessous, chaque indice explicite comment une dimension influence le degré d'institutionnalisation et propose une mesure à deux ou trois degrés[303]. Le tableau ci-dessous présente les différents indices choisis.

| **Dimensions structurelles** | |
|---|---|
| Ampleur et contenu | Plus il y a de travaux, plus la prospective est institutionnalisée.<br>Mesure<br>> 10 études : ++<br>> 2 & < 10 : +<br>< 2 études : * |
| Organisations en charge | Plus il y a d'organisations pratiquant la prospective, plus la prospective est institutionnalisée.<br>Mesure<br>> 5 organisation : ++<br>> 1 & < 5 : +<br>< 1 organisation : * |

[302] Si tous les aspects sont discriminants et permettent de distinguer des différences dans le degré d'institutionnalisation des sept approches, la mesure doit être nuancée dans certains cas. C'est notamment vrai pour l'ampleur et le contenu, dans la mesure où, comme nous l'avons montré, certaines études sont de plus longue durée et peuvent mobiliser plus de ressources que d'autres. Néanmoins, l'analyse des différentes pratiques montre qu'elles sont menées pour la plupart sur une durée entre une et deux années.

[303] Rappelons que le passage d'une analyse par secteurs à une analyse par approches n'est pas sans conséquence sur la mesure du degré d'institutionnalisation. En effet, cela crée une asymétrie entre les données sectorielles que nous avons pour les approches britanniques et néerlandaises et les données exhaustives liées aux approches wallonnes. Nous considérons cependant que cela nous permet simplement de mieux comprendre l'institutionnalisation.

| | |
|---|---|
| Position au sein du système politico-administratif | Plus les organisations en charge de prospective sont proches du centre du pouvoir (Premier Ministre, notamment), plus la prospective est institutionnalisée.<br>Mesure<br>Proximité du Premier Ministre : ++<br>Proximité d'un Ministre / d'un ministère : +<br>Entité périphérique : * |
| Place interne | Plus la prospective est centrale dans une organisation, plus elle y est institutionnalisée.<br>Mesure<br>Centrale : ++<br>Secondaire : +<br>Marginale : * |
| GRH | Plusieurs éléments rentrent ici en compte :<br>- Plus l'équipe est grande, plus la prospective est institutionnalisée.<br>Mesure<br>Grande équipe (> 20) : ++<br>Équipe moyenne (> 5 & < 20) : +<br>Petite équipe (< 5) : *<br>- S'il existe des formations internes en prospective, la prospective est plus institutionnalisée que s'il n'y en a pas.<br>Mesure<br>Formation interne : +<br>Pas de formation interne : *<br>- Si le personnel recruté l'est en partie sur ses capacités en prospective, la prospective est plus institutionnalisée que s'il ne l'est pas.<br>Mesure<br>Recrutement avec capacité prospective : +<br>Recrutement sans capacité prospective : * |
| Gestion financière | Plus la prospective est financée par les pouvoirs publics, plus elle est institutionnalisée.<br>Mesure<br>Financement public complet : ++<br>Financement public partiel : +<br>Financement sur fonds propres : * |
| Intégration au cycle de politique publique | Plus la prospective est intégrée au cycle des politiques publiques, plus elle est institutionnalisée.<br>Mesure<br>Intégration au processus de formulation des politiques publiques de manière instrumentale : ++<br>Intégration au processus de formulation des politiques publiques de manière cognitive (mise en débat) : +<br>Transmission des travaux aux décideurs : * |

| **Dimensions cognitives** | |
|---|---|
| Reconnaissance | Deux éléments de la reconnaissance sont distingués : l'intérêt des acteurs politico-administratifs et la perception des résultats. Plus sa reconnaissance est élevée, plus la prospective est institutionnalisée.<br>- <u>Mesure de l'intérêt</u><br>Discours soutenant la prospective : +<br>Discours neutre par rapport à la prospective : *<br><br>- <u>Perception du résultat produit</u><br>Positive : ++<br>Nuancée : +<br>Négative : * |
| Communauté épistémique | Plus il existe une grande communauté épistémique, plus la prospective est institutionnalisée. Nous considérons trois éléments constitutifs de cette communauté épistémique : les plateformes de réseau et les forums, les revues et l'existence de standards et de normes pour la prospective..<br><u>Mesure</u><br>Les trois éléments sont présents : ++<br>Deux éléments sont présents : +<br>Aucun ou un élément est présent : * |
| Théorisation de la pratique | Plus la prospective fait l'objet de travaux théoriques et méthodologiques, plus elle est institutionnalisée.<br><u>Mesure</u><br>Plus de cinq travaux académiques et cinq rapports de praticiens abordent les approches possibles de la prospective : ++<br>Plus de cinq travaux académiques ou cinq rapports de praticiens abordent les approches possibles de la prospective : +<br>Moins de cinq publications : * |
| Durée de vie | Plus l'âge de la pratique est élevé, plus elle est institutionnalisée.<br><u>Mesure</u><br>Pratique de longue durée (> 10) : ++<br>Pratique de moyenne durée (> 5 & < 10) : +<br>Pratique de courte durée (< 5) : * |
| Rapport aux autres pratiques | Plus la pratique est considérée comme légitime par rapport aux autres pratiques, plus elle est institutionnalisée.<br><u>Mesure</u><br>Seule pratique légitime : ++<br>Pratique complémentaire à d'autres : +<br>Pratique complémentaire à d'autres : * |

Tableau 8.15. Indice de mesure du degré d'institutionnalisation

Sur la base de ces indices, nous avons ainsi construit un tableau récapitulatif de l'institutionnalisation des approches de prospective. Ce dernier a pour objectif d'expliciter les différences en matière de degré d'institutionnalisation pour chacune des approches. Ces différences nous permettent dès lors d'identifier les variations des dimensions et proposer au sein du chapitre suivant des facteurs d'institutionnalisation.

Ce tableau est présenté à la page suivante.

| | ***APA*** | ***APR*** | ***ASC*** | ***ASA*** | ***AT*** | ***AS*** | ***ASE*** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Dimensions structurelles** | | | | | | | |
| Ampleur et contenu | ++ | ++ | ++ | ++ | + | + | + |
| Organisations en charge | + | ++ | ++ | ++ | + | + | + |
| Position au sein du système politico-administratif | ++ | + / ++ | + / ++ | + / ++ | + | * | ++ |
| Place interne | ++ | + / ++ | + / ++ | + / ++ | ++ | + | * |
| GRH | Personnel : ++<br>Formation : +<br>Recrutement : * | Personnel : ++<br>Formation : +<br>Recrutement : * | Personnel : +<br>Formation : *<br>Recrutement : * | Personnel : +<br>Formation : * / +<br>Recrutement : * | Personnel : * / +<br>Formation : * / +<br>Recrutement : * | Personnel : *<br>Formation : +<br>Recrutement : * | Personnel : *<br>Formation : + |
| Gestion financière | ++ | ++ | + / ++ | + / ++ | ++ | + / ++ | ++ |
| Intégration au cycle des PP | ++ | ++ | + | + | + / ++ | * | * |
| **Dimensions cognitives** | | | | | | | |
| Reconnaissance | Intérêt : +<br>Perception : + | Intérêt : +<br>Perception : + / ++ | Intérêt : +<br>Perception : + / ++ | Intérêt : +<br>Perception : + / ++ | Intérêt : +<br>Perception : + / ++ | Intérêt : * / +<br>Perception : + | Intérêt : * / +<br>Perception : + |
| Communauté épistémique | + | + | + | * | + | * | * |
| Degré de théorisation | ++ | ++ | + / ++ | + / ++ | ++ | * / + | * / + |
| Durée de vie | + | + | ++ | ++ | + | ++ | * |
| Rapport aux autres pratiques | ++ | * / + | + | + | ++ | * | * |

Tableau 8.16. Mesure qualitative du degré d'institutionnalisation

Au regard de ce tableau, les deux approches les plus institutionnalisées sont sans aucun doute les deux approches britanniques. Si ces deux approches connaissent un degré d'institutionnalisation similaire, à des périodes différentes, les différences majeures se situent au niveau de la reconnaissance de la pratique et de ses rapports aux autres outils. En effet, ces deux dimensions sont plus importantes pour l'approche par panels. Cela s'explique en partie par le fait que cette dernière n'est pas en compétition avec d'autres approches en tant qu'outil d'aide à la décision. Les deux figures suivantes illustrent ces aspects.

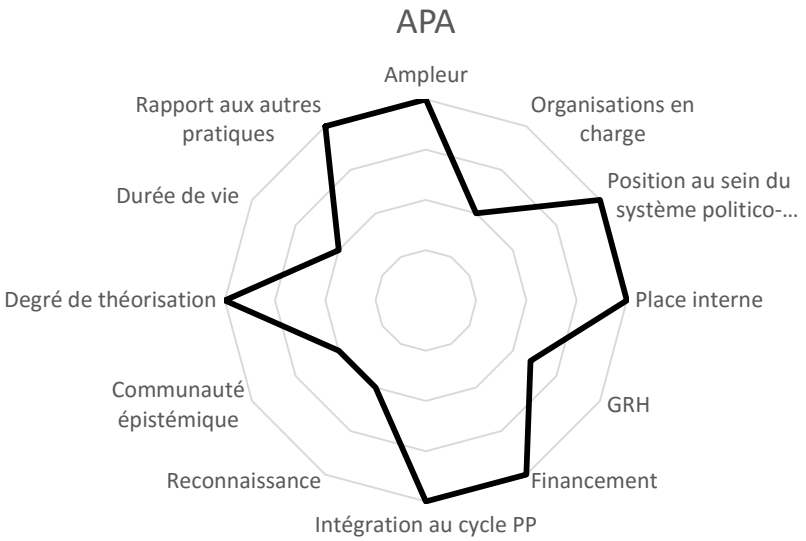



Figure 8.4. Visualisation de l'institutionnalisation de l'approche par panels

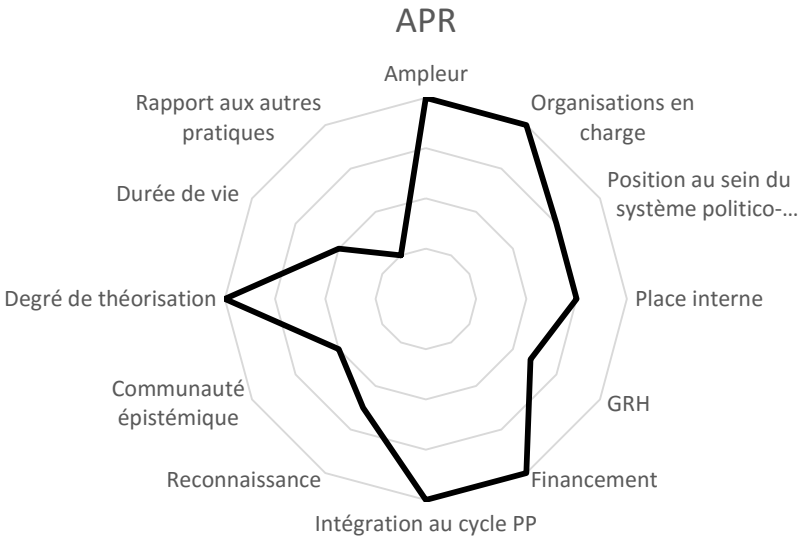



Figure 8.5. Visualisation de l'institutionnalisation de l'approche par projet

Au regard de notre système de mesure, les approches néerlandaises semblent moins institutionnalisées que les approches britanniques. Ce constat repose notamment sur une moindre

institutionnalisation sur le plan de la position de la prospective, souvent marginale dans les organisations la pratiquant, ainsi que sur l'intégration au cycle des politiques publiques et sur la théorisation. Néanmoins, sur ces plans, l'approche technologique est très différente des deux autres approches, connaissant ainsi une forte intégration au cycle des politiques publiques ainsi qu'une importante théorisation, comme nous avons pu le montrer.

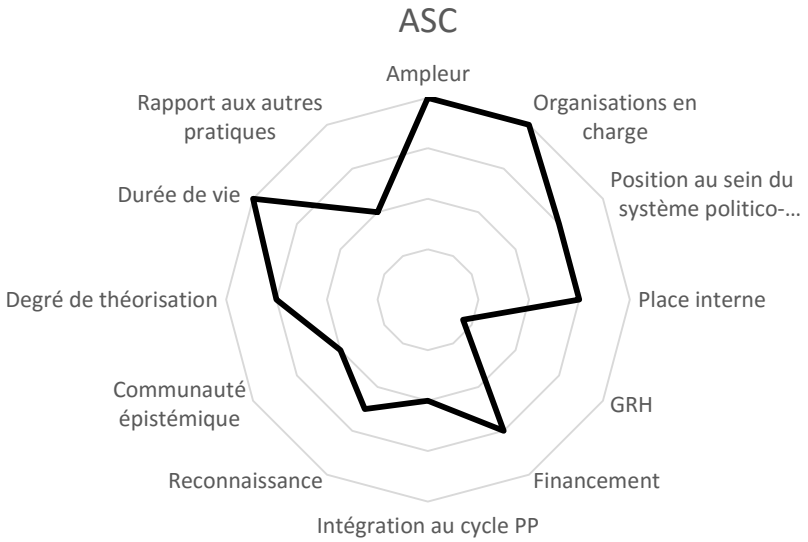



Figure 8.6. Visualisation de l'institutionnalisation de l'approche scénaristique chiffrée

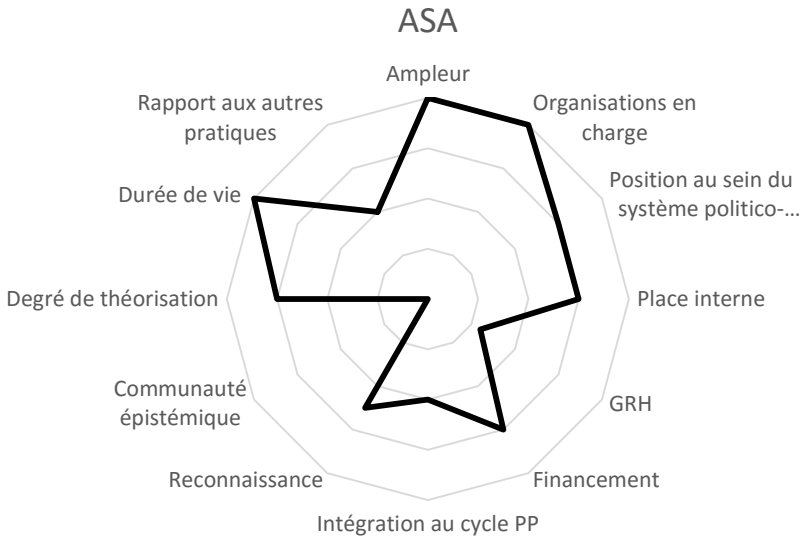



Figure 8.7. Visualisation de l'institutionnalisation de l'approche scénaristique alternative

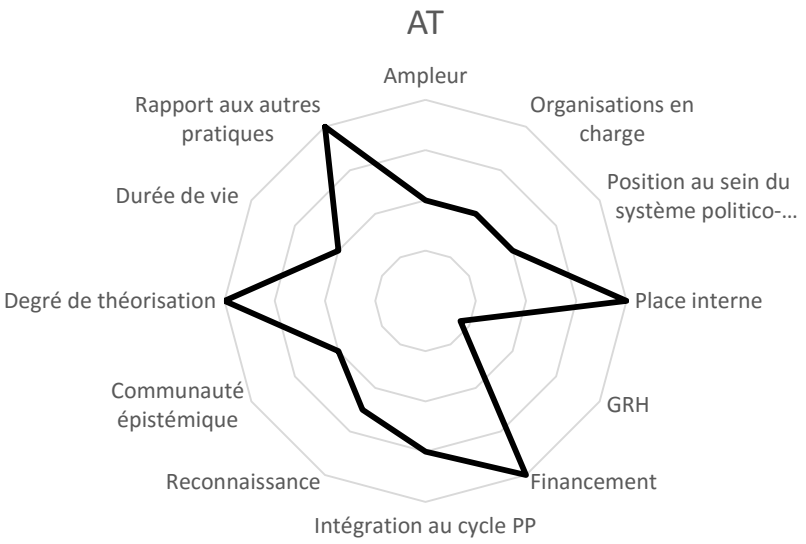



Figure 8.8. Visualisation de l'institutionnalisation de l'approche technologique

Finalement, les deux approches les moins institutionnalisées sont les approches wallonnes. Elles ont une ampleur similaire mais varient légèrement sur les aspects structurels comme la position au sein du système politico-administratif, la gestion financière et la place interne. La durée de vie de l'approche sociétale est également beaucoup plus grande. À nouveau, les deux graphiques ci-après permettent de visualiser le degré d'institutionnalisation.

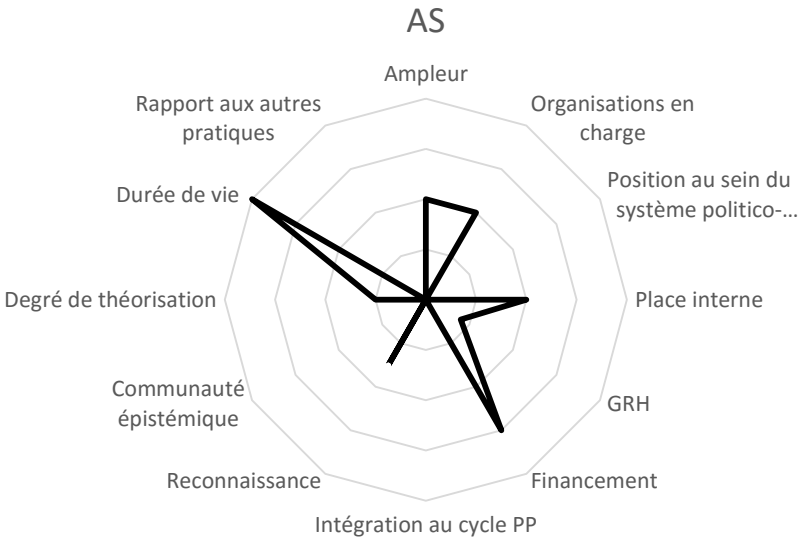



Figure 8.9. Visualisation de l'institutionnalisation de l'approche sociétale

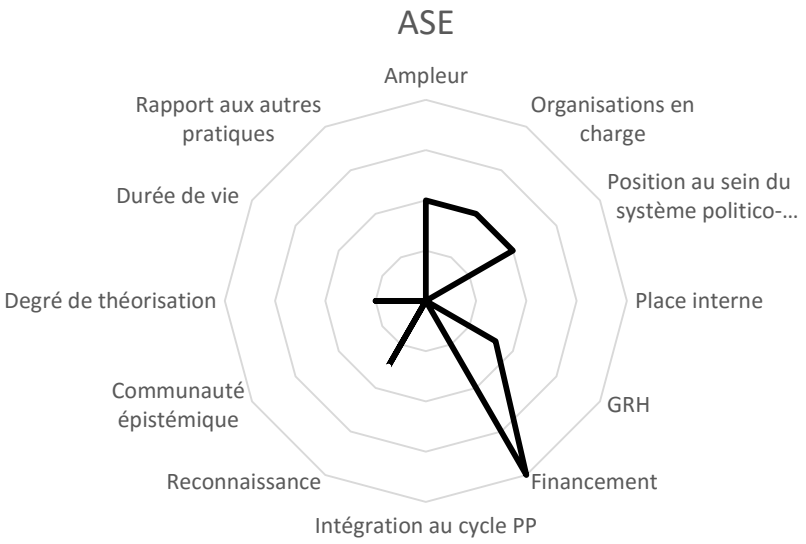



Figure 8.10. Visualisation de l'institutionnalisation de l'approche scientifique exploratoire

Nous considérons cependant qu'il est possible d'affiner ce système de mesure qualitative. C'est l'objet de la section suivante.

## 3. Trois phases d'institutionnalisation

En complément de cette mesure qualitative du degré d'institutionnalisation, nous souhaitons adapter le modèle proposé par Tolbert et Zucker (1996). Ce dernier distingue trois phases idéal-typiques d'institutionnalisation : la pré-institutionnalisation, la semi-institutionnalisation et l'institutionnalisation complète. Il renforce notre approche en affinant la discrimination entre les différentes approches par rapport à la phase d'institutionnalisation dans laquelle elles se trouvent (ou se sont trouvées). Ces phases reposent sur quatre caractéristiques : les caractéristiques des acteurs adoptant la pratique (homogènes ou hétérogènes), l'impulsion pour la diffusion (mimétique ou normative), le degré de théorisation (faible, modéré ou élevé) et la variance en termes de mise en œuvre de l'approche prospective.

Pour rappel, la pré-institutionnalisation concerne l'adoption d'une innovation par des acteurs homogènes selon un processus d'isomorphisme mimétique, sans activité de théorisation et avec d'importantes différences dans la mise en œuvre de ladite innovation. L'homogénéité des acteurs, qu'ils soient individuels ou collectifs, n'implique cependant pas qu'ils soient similaires voire identiques. Pour rappel, par acteurs homogènes, nous entendons un réseau d'acteurs similaires, possiblement liés les uns aux autres sur le plan organisationnel. Au sein de la phase de semi-institutionnalisation, les acteurs sont de plus en plus hétérogènes, tandis que le mécanisme de diffusion oscille entre l'isomorphisme mimétique et l'isomorphisme normatif. Il y existe beaucoup d'activités de théorisation, tandis que la variance dans la mise en œuvre diminue. Finalement, l'institutionnalisation complète est la phase durant laquelle des acteurs hétérogènes adoptent des

pratiques innovantes de manière normative. Ces pratiques ont été théorisées préalablement rendant une théorisation complémentaire limitée. Quant à la mise en œuvre de la pratique, elle devient de plus en plus uniforme.

La nature des adoptants peut être mesurée sur le plan organisationnel par les organisations pratiquant la prospective et par les participants aux activités. En ce sens, les approches britanniques et néerlandaises et l'approche sociétale wallonne disposent toutes d'adoptants relativement hétérogènes, au contraire de l'approche scientifique exploratoire. En effet, l'approche par panels britannique réunit différentes organisations pouvant participer à la prospective, qu'il s'agisse du gouvernement, des ministères, des conseils de recherche, des universités ou des industries. Cet aspect est également présent dans l'approche technologique néerlandaise. Par ailleurs, l'approche par projet britannique compte quatre organisations très différentes qui la mobilisent, en l'occurrence l'OST, le PIU, le HSE et le CfWI. Si les deux premiers sont des entités publiques d'aide à la décision, le troisième est une agence de régulation, tandis que le dernier est une entité privée, contractualisée par les pouvoirs publics. Dans le même ordre d'idée, les adoptants des deux approches scénaristiques sont également hétérogènes. L'approche scénaristique chiffrée rassemble des entités d'aide à la décision, des ministères et des entités privées tandis que sa variante alternative offre un éventail encore plus large d'organisations la mobilisant. L'approche technologique regroupe également des acteurs hétérogènes, avec une entité publique de coordination (OCV), une fondation (STT) et une compagnie de consultance (KEMA). Finalement, l'approche sociétale wallonne, bien que portée uniquement par l'Institut Destrée au niveau régional, est adoptée et mobilisée informellement par certaines organisations, dont la DGO4 dans le cadre de la mise à jour du schéma de développement de l'espace territorial, et par des fonctionnaires individuels, comme l'indiquent nos entretiens[304].

Au contraire, l'approche scientifique exploratoire est mobilisée uniquement par l'IWEPS, qui en dirige la mise en œuvre. Aucune autre entité publique wallonne ne l'a adoptée. Tout au plus, par la mise sur pied du SRPW et par l'intégration des administrations fonctionnelles au suivi des deux projets menés, cette approche ouvre le champ de la prospective à certains acteurs administratifs, sans pour autant que ceux-ci adoptent la prospective. C'est notamment le cas de la direction de l'énergie de la DGO4.

La diffusion de la prospective à d'autres organisations suit deux mécanismes. D'abord, il peut s'agir d'une diffusion entre le mimétisme et la diffusion normative. C'est le cas de l'approche par projet britannique et des approches scénaristiques néerlandaises. L'adoption par imitation est remplacée au fur et à mesure par une adoption normative au fil de la professionnalisation de la pratique. Ensuite, il peut ne pas y avoir eu de diffusion. C'est le cas de la prospective par panels

[304] En outre, comme nous l'avons déjà souligné, l'Institut Destrée a joué un rôle important dans l'institutionnalisation de la prospective au niveau local, au travers de la plateforme d'intelligence territoriale.

britannique, ainsi que des deux approches wallonnes, où chacune de ces entités est l'unique adoptant de la pratique.

Les aspects relatifs à la théorisation concernent la définition d'un problème et la définition et la légitimation d'une innovation permettant d'y répondre. Ces éléments ont été identifiés préalablement, tant dans l'analyse du rôle des acteurs que dans l'analyse de la théorisation en tant que dimension de l'institutionnalisation. Nous identifions à nouveau ainsi deux groupes d'approches. Le premier regroupe les approches dont le niveau de théorisation est élevé. Il s'agit des approches par panels et par projet britanniques et des approches scénaristique chiffrée et technologique néerlandaises. Dans les différents cas, un important travail de théorisation a été réalisé à un moment de l'histoire de l'approche, mais n'est plus en cours à la fin de la période étudiée (2010 pour le Royaume-Uni et les Pays-Bas). Cela signifie que l'approche s'est stabilisée et dispose d'une base théorique et méthodologique solide et cohérente. Le deuxième groupe indique l'absence ou la faible présence d'activités de théorisation stabilisant les différentes approches. C'est le cas pour l'approche scénaristique alternative néerlandaise et pour les deux approches wallonnes, comme indiqué précédemment.

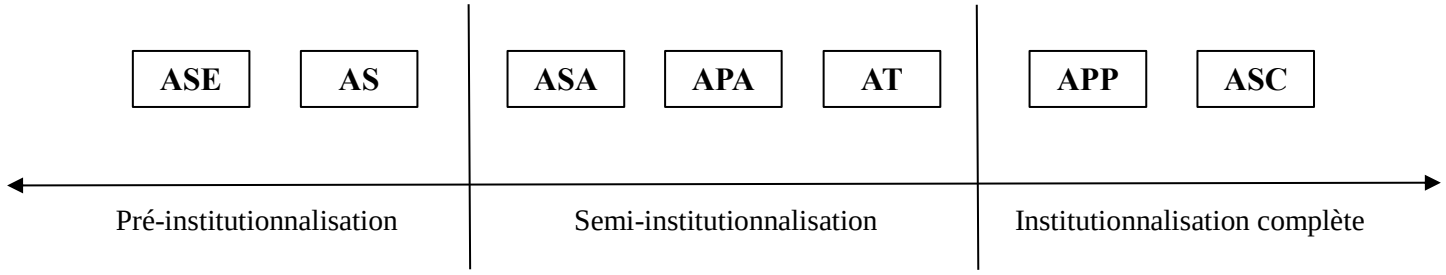
Finalement, la variation dans la mise en œuvre de l'approche est le quatrième élément permettant d'identifier la phase d'institutionnalisation dans laquelle se trouve une approche prospective donnée. Cet aspect n'est selon nous valable que pour les approches mobilisées ou adoptées par plusieurs organisations, excluant *de facto* l'approche scientifique exploratoire wallonne. Aussi, pour les autres approches, une variation existe en termes de mise en œuvre. En effet, si l'approche scénaristique chiffrée néerlandaise varie peu, d'une activité à l'autre, tant en termes d'objectifs, de méthodes que d'acteurs, les deux approches britanniques varient de manière limitée. L'approche par panels dispose d'une méthodologie centralisée, mais varie au niveau des différents panels, tandis que l'approche par projet tend vers un consensus sur la méthodologie à appliquer au fil du temps. Au contraire, les approches scénaristique alternative et technologique néerlandaises varient fortement selon les organisations qui les conduisent, tant en termes d'objectifs que de méthodes, comme l'indique la première section de ce chapitre. De même, la mise en œuvre de l'approche sociétale est très variable, au vu des différents exercices analysés.

Le tableau de la page suivante synthétise notre propos.

| | Nature des adoptants | Moteur de diffusion | Théorisation | Variation dans la mise en œuvre |
|---|---|---|---|---|
| **Approche par panels** | Hétérogène | Isomorphisme mimétique | Élevée | Modérée |
| **Approche par projet** | Hétérogène | Isomorphisme mimétique puis normatif | Élevée | Modérée |
| **Approche scénaristique chiffrée** | Hétérogène | Isomorphisme mimétique puis normatif | Élevée | Faible |
| **Approche scénaristique alternative** | Hétérogène | Isomorphisme mimétique puis normatif | Faible | Forte |
| **Approche technologique** | Hétérogène | Isomorphisme mimétique puis normatif | Élevée | Forte |
| **Approche sociétale** | Hétérogène | Isomorphisme mimétique | Faible | Forte |
| **Approche scientifique exploratoire** | Homogène | Isomorphisme mimétique | Aucune à faible | n.a. |

Tableau 8.17. Quatre caractéristiques de la phase d'institutionnalisation par approche

Au regard de ces caractéristiques et des différentes phases idéales-typiques, nous souhaitons placer sur un continuum les différentes approches afin d'indiquer leur degré d'institutionnalisation relativement aux différentes phases. Ce dernier est construit en fonction des données du tableau ci-dessus et du modèle de Tolbert et Zucker (1996). Afin de discriminer les approches, dans le cadre de notre illustration, une importance plus grande a été donnée au moteur de diffusion. Cela explique pourquoi l'approche par panels est moins institutionnalisée que l'approche technologique. Ce choix repose sur les travaux de Tolbert et Zucker, qui indiquent l'importance de glissement d'un isomorphisme mimétique vers un isomorphisme normatif. Ce glissement symbolise la professionnalisation de l'approche.




APA : approche par panels (R-U)
APR : approche par projet (R-U)
ASC : approche scénaristique chiffrée (P-B)
ASA : approche scénaristique alternative (P-B)
AT : approche technologique (P-B)
AS : approche sociétale (RW)
ASE : approche scientifique exploratoire (RW)

Figure 8.11. Représentation qualitative de la phase d'institutionnalisation par approche

Ainsi, selon le modèle de Tolbert et Zucker (1996), c'est l'approche scénaristique chiffrée néerlandaise qui est la plus institutionnalisée, suivie par l'approche par projet britannique. Ces deux approches sont en phase d'institutionnalisation complète. Trois approches sont semi-institutionnalisées : l'approche technologique néerlandaise, l'approche par panels britannique et l'approche scénaristique alternative néerlandaise. Notons dans ce cadre que l'approche par panels a été désinstitutionnalisée en 2002 suite à la mise sur pied de l'approche par projet tandis que l'approche technologique néerlandaise n'a plus réellement été appliquée après le transfert de l'OCV vers l'AWT (*cf. supra*). Finalement, les deux approches wallonnes sont en phase de pré-institutionnalisation, au sens de Tolbert et Zucker. L'apport de ces phases d'institutionnalisation permet d'apporter de nouveaux éléments complémentaires à l'analyse de la section précédente. Ces éléments sont combinés durant la conclusion intermédiaire de ce chapitre[305].

En outre, le modèle de Tolbert et Zucker permet également de prendre en compte de la stabilité et du rythme de l'institutionnalisation, comme proposé par Lawrence et al. (2001). Adaptant leurs travaux à la prospective, nous considérons tout d'abord que l'institutionnalisation de la prospective est par essence une activité instable dans les différentes approches identifiées, dans la mesure où elle repose sur des activités ponctuelles qui sont rarement légalement obligatoires. Il n'existe pas dans les cas étudiés, à notre connaissance, de clause prospective, au sens

[305] Conformément à certains éléments relatifs aux périodes temporelles d'analyse mentionnés dans le chapitre 3, soulignons que le degré d'institutionnalisation peut être mesuré à différents moments. Pour l'approches par projet britannique et pour les approches scénaristiques chiffrée et alternative néerlandaises, le moment de mesure est de 2010. Il est fixé à 2015 pour les approches wallonnes et au somment de la mesure de leur degré d'institutionnalisation pour les approches par panels et technologiques. Ce dernier choix est lié au fait que ces deux approches ont été désinstitutionnalisées. Cela implique que certaines choses ont pu évolué pour les trois premières approches citées entre 2010 et 2015. C'est notamment le cas de l'approche par projet qui s'est lentement désinstitutionnalisées dès 2013, notamment suite à la prise de fonction d'une nouveau GCSA et au passage à un gouvernement de coalition (conservateurs et libéraux) puis à un gouvernement conservateur. A l'heure actuelle, les activités de *foresight* sont restreintes au sein du *Government Office for Science*.

où il existe des clauses évaluatives dans certains textes légaux. De plus, la phase de stabilisation d'une pratique institutionnelle ne peut exister qu'une fois que la pratique est partiellement institutionnalisée, ou, en l'occurrence, en phase de semi-institutionnalisation. Cela implique que l'institutionnalisation des approches britanniques et néerlandaises est instable, tandis que cet aspect ne peut être caractérisé pour les approches wallonnes dans la mesure où elles ne sont pas suffisamment institutionnalisées.

Ensuite, le rythme d'institutionnalisation varie selon la nature des relations de pouvoir entre, d'une part, les acteurs souhaitant diffuser une approche prospective et, d'autre part, ceux vers qui elle est diffusée. En ce sens, la capacité de négociation et l'autonomie des acteurs vers qui la prospective est diffusée tendent à conduire à un faible rythme d'institutionnalisation, comparativement à des acteurs ne disposant pas de cette autonomie. Dans ce contexte, les deux approches britanniques et les trois approches néerlandaises sont diffusées voire imposées, à des degrés variables, au travers du pouvoir et/ou de la légitimité des acteurs qui les mobilisent. Les deux approches britanniques sont diffusées par une entité centrale proche du pouvoir, l'OST, des entités proches et dont la légitimité est reconnue par les acteurs. De même, la diffusion par les *planbureaus* de l'approche scénaristique chiffrée, par les ministères de l'approche scénaristique alternative et par l'OCV de l'approche technologique dispose de la même légitimité. Dans ces différents processus, l'institutionnalisation poursuit dès lors un rythme rapide.

Au contraire, dans le cadre des deux approches wallonnes, le rythme d'institutionnalisation est lent. L'Institut Destrée, portant l'approche sociétale, ne dispose pas ni de la position politico-administrative de l'OST, ni de la légitimité technocratique des *planbureaus*, dans la mesure où il s'agit d'une entité privée. Sa capacité de diffusion est par ailleurs limitée au vu des rapports qu'il entretient avec les acteurs politico-administratifs vers lesquels il cherche à diffuser son approche sociétale. Le Ministre-Président finance en effet partiellement les travaux de l'Institut Destrée. Au-delà de ces questions, le déroulement de l'histoire wallonne de la prospective montre en outre que le gouvernement a souhaité développer sa propre approche en donnant cette mission à l'IWEPS. Cet aspect semble limiter plus encore la capacité de diffusion de son approche sociétale par l'Institut Destrée.

À un autre niveau, la relation entre l'IWEPS et les acteurs vers qui il souhaite diffuser son approche scientifique exploratoire est également particulière. Sous la tutelle du Ministre-Président, il est considéré par de nombreux acteurs politico-administratifs comme un outil de ce dernier plutôt que comme un outil du gouvernement. Sa position au sein du système politico-administratif est dès lors remise en cause, tandis que d'autres acteurs contestent sa capacité prospective. Cela fragilise dès lors l'agence publique dans ces relations avec d'autres entités. Cette position est à l'opposé de celle des *planbureaus* dont la légitimité organisationnelle et scientifique leur permet de travailler avec différentes administrations et différents partis politiques.

Il est par ailleurs essentiel, dans ce cadre, de distinguer la nature du processus de changement (abrupt ou graduel) du rythme d'institutionnalisation. Le premier qualifie le mode d'institutionnalisation sur le plan substantiel (définition de nouveaux objectifs, inclusion de nouveaux acteurs, développement de nouvelles méthodes) tandis que le second se repose sur la nature des acteurs qui soutiennent le processus d'institutionnalisation. Dans ce cadre, le tableau ci-dessous caractérise le rythme de l'institutionnalisation.

| | **Rythme** | **Stabilité** |
|---|---|---|
| **Approche par panels** | Processus rapide | Instabilité |
| **Approche par projet** | Processus rapide | Instabilité |
| **Approche scénaristique chiffrée** | Processus rapide | Instabilité |
| **Approche scénaristique alternative** | Processus rapide | Instabilité |
| **Approche technologique** | Processus rapide | Instabilité |
| **Approche sociétale** | Processus lent | n.a. |
| **Approche scientifique exploratoire** | Processus lent | n.a. |

Tableau 8.18. Rythme et stabilité de l'institutionnalisation de la prospective par approche

Ces différents constats permettent d'affiner notre système de mesure qualitative du degré d'institutionnalisation, en vue du chapitre prochain, relatif aux facteurs d'institutionnalisation.

**Conclusion intermédiaire**

Au cours de ce chapitre, nous avons souhaité mesurer le degré d'institutionnalisation des différentes approches de prospective identifiées. Pour ce faire, nous avons d'abord analysé, une à une, les différentes dimensions de l'institutionnalisation afin de mettre en lumière les modalités qu'elles contiennent. Sur cette base, nous avons construit un système de mesure qualitative de l'institutionnalisation. Nous avons en outre souhaité compléter ce dernier par le modèle de Tolbert et Zucker qui permet d'identifier la phase d'institutionnalisation en présence pour chaque approche.

Ces deux outils doivent dès lors être considérés comme complémentaires pour au moins deux raisons. Premièrement, ils offrent des visions proches mais différentes du degré d'institutionnalisation. Ainsi, notre système de mesure est relativement statique et offre une vision photographique de l'institutionnalisation à son degré le plus haut. Dans la majorité des cas, cela concorde avec la fin de la période étudiée. L'exception est l'approche par panels britannique, pour les raisons évoquées ci-dessus.

Au contraire, l'analyse par phase d'institutionnalisation rend compte de la nature dynamique et continue de l'institutionnalisation (ou de la désinstitutionnalisation). Dans ce cadre, certaines

approches ne sont plus institutionnalisées, à la fin de la période étudiée, tandis que d'autres le sont toujours. Par exemple, l'approche par panels britannique n'est plus institutionnalisée en 2010 ; elle a été remplacée par l'approche par projet. Au contraire, les autres approches sont toujours en place et ont vécu des processus d'institutionnalisation très différents, que cela soit par leur nature ou par leur rythme.

La deuxième raison de considérer les deux outils comme complémentaires et leur combinaison comme pertinente réside dans le fait que certaines approches peuvent être semi-institutionnalisées sur la base des quatre critères de Tolbert et Zucker mais afficher un degré d'institutionnalisation plus faible qu'une autre approche qui serait dans une phase de pré-institutionnalisation. Ce n'est cependant pas le cas dans notre étude. Toutefois, comme nous le verrons ci-après, cette approche permet de consolider notre premier outil en lui donnant une structure cohérente. Aussi, la combinaison de nos deux outils est illustrée par la figure ci-dessous.

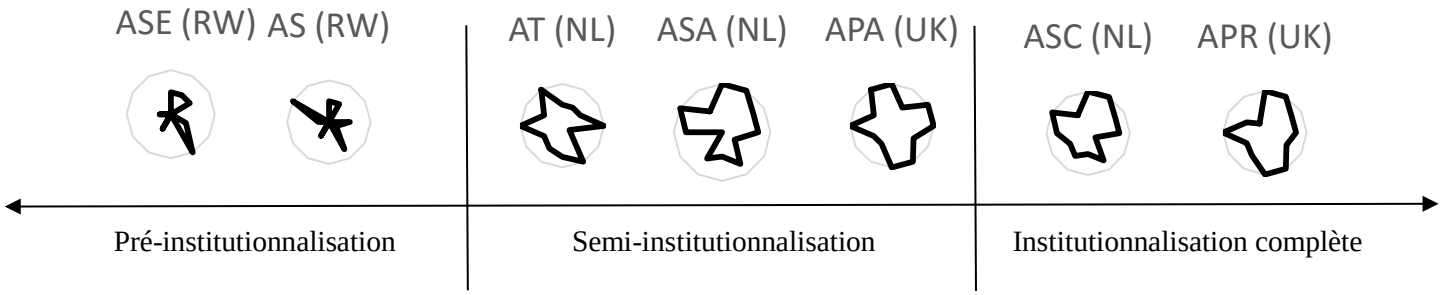



Figure 8.12. Combinaison des deux outils de mesure du degré d'institutionnalisation de la prospective par approche

La combinaison permet d'ordonner notre réflexion et de proposer une analyse par phase du degré d'institutionnalisation. Ainsi, l'approche scénaristique chiffrée néerlandaise et l'approche par projet britannique sont en phase d'institutionnalisation complète. Ces deux approches affichent toutefois des différences importantes au regard des dimensions de l'institutionnalisation. Par exemple, si les aspects organisationnels sont relativement similaires dans les deux approches, la gestion des ressources humaines des organisations pratiquant la prospective varie. L'approche par projet britannique est plus développée au regard de l'établissement d'une capacité de prospective que les organisations mobilisant l'approche scénaristique chiffrée néerlandaise. De même, le degré de théorisation de l'approche britannique est bien plus important que celui de l'approche néerlandaise.

À l'inverse, l'approche par projet dispose d'une reconnaissance moindre, comparativement, au regard de celui de l'approche scénaristique chiffrée, qui est également plus âgée. Les deux graphiques ci-après rendent compte de ces différences. Soulignons, pour le reste de cette sous-section, que ces différents graphiques sont principalement conçus comme des outils visuels pour le lecteur afin de faciliter sa compréhension du degré d'institutionnalisation.

Parmi les approches semi-institutionnalisées selon le modèle de Tolbert et Zucker se retrouvent les approches par panels britannique et technologique et scénaristique alternative néerlandaise. Ces trois approches présentent des profils d'institutionnalisation très différents au regard des différents graphiques présentés ci-après. L'approche technologique néerlandaise, considérée précédemment comme la plus institutionnalisée des trois approches, est institutionnalisée de manière très différente des deux autres. Son processus d'institutionnalisation passe par le développement des dimensions cognitives comme la reconnaissance, la théorisation ou le rapport aux autres pratiques, mais n'est que faiblement avancé sur le plan structurel. Cela est notamment dû à une activité de faible ampleur et peu d'organisations la mobilisant.

Au contraire, les deux autres approches semi-institutionnalisées sont institutionnalisées de manière plus dispersée vis-à-vis des dimensions structurelles et des dimensions cognitives. Deux différences majeures existent au regard de l'institutionnalisation de ces deux approches. La première est la présence (ou l'absence) d'une communauté épistémique. Celle-ci est présente dans le cadre de l'approche par panels mais n'est que faiblement présente dans l'approche scénaristique alternative. À l'inverse, cette dernière dispose de nombreuses organisations la mobilisant, ce qui n'est pas le cas de la prospective par panels. Cette dernière est en effet principalement mobilisée par l'OST, mais également par des acteurs académiques ou industriels.

Finalement, le constat d'une moindre institutionnalisation wallonne rencontre dès lors notre hypothèse sous-jacente initiale postulant qu'un faible degré d'activité prospective était un indicateur d'une faible institutionnalisation de la prospective. Après cette analyse, nous pouvons indiquer de manière systématique que la prospective est faiblement institutionnalisée en Région wallonne, comparativement à d'autres systèmes politico-administratifs que sont, dans notre cas, le Royaume-Uni et les Pays-Bas. Dès lors, le rôle de la section suivante est d'identifier les différents facteurs d'institutionnalisation de la prospective et d'expliquer les raisons de la faible institutionnalisation de la prospective en Région wallonne.

## Chapitre 9. Facteurs d'institutionnalisation

### Introduction

Les deux chapitres précédents ont respectivement proposé une analyse comparative des approches et des processus d'institutionnalisation. Au sein de ce dernier chapitre, nous souhaitons mettre en lumière différents facteurs qui favorisent ou limitent l'institutionnalisation de la prospective. Ceux-ci sont :

- La structuration de l'approche prospective choisie dans le régime de connaissance ;
- la légitimité de l'approche prospective dans le régime de connaissance ;
- la nécessité de théorisation de l'approche ;
- l'appropriation des résultats par les acteurs du processus décisionnel ;
- le soutien des acteurs administratifs ;
- et le soutien des acteurs politiques.

Ainsi, la première section de ce chapitre explicite le processus de construction de ces facteurs d'institutionnalisation tandis que les six sections suivantes développent ces derniers.

### 1. De la construction des facteurs d'institutionnalisation

Les différents facteurs que nous avons identifiés sont construits de manière principalement inductive, sur la base des constats posés dans les deux chapitres précédents. En ce sens, la conclusion du chapitre 7 indique qu'il existe des aspects constants et d'autres de nature variable. Ces derniers peuvent varier d'un système politico-administratif à l'autre, en restant constants au sein de leur système, ou au sein d'un même système politico-administratif. De même, nous avons considéré que le choix de l'horizon temporel était souvent contingent et difficile à lier à l'institutionnalisation de la prospective. Finalement, une série d'activités institutionnelles constantes, à différents degrés, ont été identifiées, dont celles de plaidoyer ou de définition de règles.

Quant au chapitre 8, son apport est double. D'une part, l'analyse systématique des dimensions de l'institutionnalisation offre d'autres constats, relativement aux similarités et différences entre les sept approches. Ces constats sont classés en trois catégories : les différences, les différences entre systèmes politico-administratifs et les similarités. Ces multiples aspects de notre étude forment la base de notre travail d'identification des facteurs d'institutionnalisation. Le tableau de la page suivante les synthétise en les classant également au regard de l'objet d'analyse auquel ils sont liés, en l'occurrence l'approche, le processus ou le degré d'institutionnalisation.

| | Différences | Différences entre systèmes politico-administratifs | Similarités |
|---|---|---|---|
| **Approches** | - Choix des méthodes<br>- Choix des horizons temporels<br>- Choix des participants<br>- Interdisciplinarité<br>- Choix du format de diffusion | - Commanditaire<br>- Mode de financement | - Objectifs et produits<br>- Choix des experts méthodologiques |
| **Processus** | - Nature des processus de changement institutionnel<br>- Acteurs de création institutionnelle (plaidoyer, définition des règles, changement des associations normatives, théorisation)<br>- Présence de certaines activités de création institutionnelle (imitation et formation)<br>- Acteurs et présence d'activités de maintien et d'affaiblissement institutionnels (activation, contrôle, valorisation / diabolisation, création d'un mythe) | - Présence d'activités de création institutionnelle (construction d'identité) | - Acteurs de la construction de réseaux normatifs<br>- Présence de certaines activités de création institutionnelle (plaidoyer, définition des règles, changement des associations normatives, construction de réseaux normatifs, théorisation)<br>- Présence de fonctionnaires dans certaines activités de création institutionnelle[306] (plaidoyer, définition des règles, changement des associations normatives, construction des réseaux normatifs, construction d'identité, imitation et formation)<br>- Présence de fonctionnaires dans certaines activités de maintien institutionnel[307] (valorisation / diabolisation et routinisation)<br>- Présence de fonctionnaires dans des activités d'affaiblissement normatif[308] |
| **Degré d'institutionnalisation** | - Ampleur<br>- Organisations en charge<br>- Place de la prospective dans une organisation<br>- Communauté épistémique (forums, revues, normes)<br>- Durée de vie<br>- Rapport aux autres pratiques | - Position de l'organisation<br>- GRH<br>- Intégration au cycle de politique publique<br>- Reconnaissance (intérêt pour la pratique et perception des résultats)<br>- Nature de la théorisation | - Financement |

Tableau 9.1. Aspects considérés dans notre analyse comparative par catégorie et par objet d'analyse.

[306] Cet aspect est différent pour l'Institut Destrée qui, par sa nature privée, ne dispose pas de fonctionnaires. Par ailleurs, cette catégorie tient compte de l'ensemble des activités de création institutionnelle, indépendamment du fait qu'elles prennent place pour toutes les approches.

[307] La remarque de la note de bas de page précédente est également valable pour cette catégorie.

[308] La remarque de la note de bas de page précédente est également valable pour cette catégorie.

D'autre part, le chapitre 8 objective le degré d'institutionnalisation, nous permettant de classer les approches de la plus institutionnalisée à la moins institutionnalisée. Les différences de degré d'institutionnalisation lue en combinaison du tableau de la page précédente nous guident dans l'identification des facteurs d'institutionnalisation.

Par ailleurs, le travail inductif a été complété et confirmé de manière itérative par apports des chapitres 1 et sur la prospective et son institutionnalisation. Considérant ces différents aspects d'analyse, nous construisons six facteurs d'institutionnalisation. Plus spécifiquement, ils sont construits au départ des différentes approches de la prospective identifiées dans leur système politico-administratif propre.

Les deux premiers facteurs identifiés concernent le contexte dans lequel la prospective émerge et s'institutionnalise. Ainsi, deux facteurs sont respectivement relatifs à la structuration organisationnelle et à la légitimité d'une approche prospective au sein d'un régime de connaissance donné. Ainsi, nous montrons d'une part, que l'institutionnalisation peut être favorisée par la manière par laquelle l'approche prospective est structurée sur le plan organisationnel au sein des structures relatives au régime de connaissance. Par exemple, la position centrale des *planbureaus* au sein du régime de connaissance néerlandais est essentielle au processus d'institutionnalisation de l'approche scénaristique chiffrée. *A contrario*, la nature privée de l'Institut Destrée tend à compliquer l'institutionnalisation de l'approche sociétale. Afin d'explorer ce facteur, nous nous appuyons sur le choix des participants au sein d'une approche, ainsi que sur trois dimensions de l'institutionnalisation. Celles-ci sont la position des organisations en charge de prospective au sein du système politico-administratif, la place de la prospective en leur sein et leur gestion des ressources humaines en la matière.

D'autre part, nous indiquons, par le deuxième facteur, que la prospective s'institutionnalise d'autant plus si l'approche mobilisée est considérée comme légitime par les acteurs d'un régime de connaissance donné. Une illustration de ce phénomène est liée à l'approche par projet britannique, s'inscrivant dans le contexte d'*evidence-based policy*. Dans ce cadre, nous mobilisons les méthodes choisies, la nature des experts sectoriels, l'interdisciplinarité et le mode de financement d'une approche ainsi que les dimensions de l'institutionnalisation relatives à l'intérêt des acteurs pour la prospective[309] et au rapport de cette dernière aux autres pratiques d'aide à la décision.

Les troisième et quatrième facteurs sont liés à l'activité de prospective. Le facteur 3 s'intéresse à la théorisation d'une approche prospective. Les chapitres précédents ont en effet montré toute l'importance de la théorisation dans les processus d'institutionnalisation. Ce facteur s'appuie sur les acteurs en charge de la méthodologie au sein des approches, l'existence d'une

[309] Pour rappel, l'intérêt pour la prospective est un aspect de la reconnaissance de la pratique. L'autre aspect y lié est la perception des résultats.

communauté épistémique ainsi que la présence, les acteurs et la nature des activités de théorisation. Le facteur 4 vise l'appropriation des exercices de prospective par les acteurs du processus décisionnel. Aussi, celle-ci favorise l'institutionnalisation, comme le montrent les deux approches britanniques, où la volonté est d'intégrer de multiples parties prenantes. Nous nous appuyons sur différents aspects : l'ampleur de la pratique, le degré de participation, la participation d'acteurs centraux du processus décisionnel, l'intégration au cycle de politique publique, le format de diffusion des résultats et la perception du succès par les décideurs publics.

Les cinquième et sixième facteurs concernent le rôle respectif des acteurs administratifs et politiques dans les processus d'institutionnalisation de la prospective. Dans les deux cas, ces acteurs peuvent jouer un rôle actif ou passif dans l'institutionnalisation de la prospective. Pour ces deux types d'acteurs, nous nous intéressons aux aspects relatifs à leur participation à un exercice, au fait qu'ils commanditent et/ou financent un exercice et à la présence de ceux-ci dans certaines activités de création, de maintien et d'affaiblissement institutionnels. Ainsi, notre analyse montre notamment que les fonctionnaires jouent un rôle majeur dans les processus de création institutionnelle tandis que les acteurs politiques interviennent de manière ponctuelle dans les processus d'institutionnalisation.

Certains aspects ne sont pas intégrés à notre comparaison, dans la mesure où ils ne sont pas discriminants : il s'agit des objectifs et des produits des approches, de la nature des processus de changement, de la présence d'activités constantes de création institutionnelle, ainsi que de trois dimensions de l'institutionnalisation. Celles-ci sont les organisations en charge de la prospective, la durée de vie de l'approche et la source – publique – du financement.

L'analyse des processus est en réalité mobilisée de manière transversale et permet d'étudier plus finement la manière dont certains facteurs sont présents et à quel moment ils le sont. Au contraire, les trois dimensions de l'institutionnalisation ne sont pas intégrées à l'analyse réalisée dans ce chapitre. Nous l'expliquons par le fait qu'elles ne sont pas discriminantes, indépendamment de l'approche étudiée. Les organisations en charge de prospective sont ainsi faiblement explicatives du degré d'institutionnalisation, comme l'indique la comparaison des approches britanniques et néerlandaises. Prenons par exemple l'approche par panels et britannique et l'approche scénaristique alternative néerlandaise qui sont deux approches dont le degré d'institutionnalisation est similaire. La première dépend d'une seule organisation centrale, l'OST, tandis que la seconde s'appuie sur une multitude d'entités publiques et privées. De même, la durée de vie d'une pratique n'est que faiblement discriminante au regard de nos études de cas. L'approche sociétale wallonne, qui est en phase de pré-institutionnalisation, existe depuis 1986 tandis que l'approche par projet, qui est en phase d'institutionnalisation complète, a été mise en place en 2002.

La réflexion est légèrement différente relativement au mode de financement des activités prospectives. En effet, peu importe l'approche, la plupart des activités sont financées, tout ou en

partie, par des autorités publiques. Ce constat est lié par un biais, explicite, relatif au choix des exercices de prospective. Nous nous concentrons ainsi uniquement sur les activités pour lesquelles les pouvoirs publics sont impliqués, financièrement ou substantiellement. Cela engendre le caractère partiellement tautologique de cette dimension de l'institutionnalisation dans le cadre de notre étude.

Outre ces différents aspects, un élément essentiel est présent en arrière-plan de notre analyse : le régime politico-administratif. L'organisation des structures étatiques et les modes de fonctionnement d'un système politico-administratif sont nécessaires à la compréhension du contexte général dans lequel s'institutionnalise la prospective. D'abord, ce dernier est en interrelation avec le régime de connaissance. Considérant l'exemple des Pays-Bas, c'est la nature corporatiste et pilarisée des relations entre État et société qui explique partiellement l'existence conjointe d'entités consultatives comme le Conseil économique et social (*Sociaal-Economische Raad*) et d'entités technocratiques indépendantes comme les *planbureaus*. Ce type d'interrelations entre régimes politico-administratifs et régime de connaissance existe dans tous les systèmes politico-administratifs. Elle est inhérente à la nature relativement artificielle de la distinction structurante que nous proposons entre ces deux régimes. De plus, l'organisation et la structuration d'un système politico-administratif permettent d'expliquer certaines facettes de l'institutionnalisation, notamment au regard de la nature des commanditaires et des acteurs impliqués dans le processus décisionnel. Cela explique notamment pourquoi la nature du commanditaire et l'organisme finançant les activités apparaissent simultanément dans plusieurs facteurs, bien qu'ils soient traités différemment dans chacun d'eux.

Finalement, ces différents facteurs doivent être lus de manière dynamique et en interaction les uns avec les autres. En effet, si l'on considère, à titre d'exemple, la structuration d'une approche prospective et sa légitimité au sein du régime de connaissance, ces deux notions sont intrinsèquement liées et interdépendantes. Ce dernier n'est pas immuable et statique mais évolue au fil du temps, en fonction d'une multitude de facteurs. Cela implique que les facteurs y liés évoluent également en conséquence.

D'autres facteurs auraient pu être identifiés, comme le rôle de diffusion des organisations internationales comme l'OCDE ou l'Union européenne ou l'occurrence d'événements entrainant une rupture, à l'instar des scandales et échecs politiques, des accidents majeurs ou des catastrophes naturelles. Au regard de nos études de cas, nous considérons que ceux-ci sont de moindre importance, comparativement aux six facteurs identifiés.

## 2. Facteur 1 : la structuration de l'approche prospective dans le régime de connaissance

Notre premier facteur d'institutionnalisation est la structuration de l'approche prospective dans les structures relatives au régime de connaissance. Nous nous intéressons ici aux aspects formels par lesquels une approche de prospective est intégrée dans un système politico-administratif et est mise en œuvre en son sein. Au vu de nos différentes études de cas, nous remarquons que les dispositifs organisationnels de la prospective dans un système d'aide à la décision donné peuvent favoriser ou limiter son institutionnalisation.

Comme nous l'avons montré en introduction des chapitres relatifs à l'institutionnalisation de la prospective au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et en Région wallonne, les structures d'aide à la décision et de production de connaissances sont relativement différentes dans les trois entités étudiées. Au Royaume-Uni, les connaissances à destination des décideurs publics sont produites principalement au sein de centres d'étude publics placés au sein ou en périphérie des structures administratives. Les administrations sont les principales entités de conseil et d'analyse pour les décideurs publics, bien que leur rôle ait décru au fil des années 1980 et 1990, au profit de consultants privés et de *think tanks* proches de partis politiques. Ces derniers ne disposent par ailleurs pas de leur propre centre d'études. Il existe également quelques centres de recherche scientifique publics. Aux Pays-Bas, les administrations ont, elles aussi, un rôle important dans le processus de formulation des politiques publiques, par leurs conseils et analyses. Elles suivent cependant une trajectoire similaire à celles du Royaume-Uni, voyant leur prépondérance diminuer au profit des consultants privés dès le début des années 1990. Il existe en ce sens de nombreuses entités publiques, dépendant des départements administratifs, qui produisent des connaissances pour les décideurs publics. C'est le cas des *planbureaus*, du WRR ou des nombreux conseils et comités consultatifs liés à la nature corporatiste de l'État néerlandais. Les partis néerlandais disposent quant à eux de leur centre d'études tandis qu'il existe peu de *think tanks* comparativement au Royaume-Uni. En Région wallonne, les structures relatives au système d'aide à la décision sont comparativement plus limitées. L'activité principale de formulation des politiques publiques est réalisée au sein des cabinets, qui s'appuient parfois sur des consultants, tandis que les administrations sont principalement en charge des activités de mise en œuvre et de contrôle. Il existe ainsi certains conseils consultatifs, dont le Conseil économique et social, l'un ou l'autre centre d'études public dépendant du gouvernement, incluant l'IWEPS, ainsi que quelques consultants et *think tanks* dont l'Institut Destrée.

Les processus de production de connaissances sont également différents. Le Royaume-Uni s'appuie sur un processus où le (ou les) parti(s) au pouvoir s'appuie(nt) sur certains *think tanks* ainsi que sur l'administration et où il existe une concurrence entre ces entités de production. Au contraire, les processus néerlandais et wallons sont de nature consensuelle et corporatiste.

Ces éléments relatifs aux aspects structurels du système d'aide à la décision sont rappelés ci-dessous.

| | **Royaume-Uni** | **Pays-Bas** | **Région wallonne** |
|---|---|---|---|
| **Rôle des administrations publiques dans la formulation des politiques publiques** | Rôle de conseil des administrations qui sont concurrencées par les consultants et des *think tanks* | Rôle de conseil des administrations qui sont concurrencées par des consultants et des académiques | Faible rôle de conseil de l'administration<br>Importance des cabinets ministériels |
| **Centres de recherche publics et scientifiques** | Forte présence d'unités de recherche publiques<br>Quelques unités de recherche scientifique | Nombreuses unités de recherche scientifique financées publiquement | Quelques unités de recherche scientifique financées publiquement |
| **Centres de recherche de la société civile** | Nombreux *think tanks* proches d'un des deux partis majeurs<br>Nombreux consultants | Quelques *think tanks*<br>Nombreux consultants | Quelques *think tanks* et consultants |
| **Centre d'études de parti** | Non | Oui | Oui |
| **Nature du processus de production de connaissances** | Processus relativement compétitif et partisan dont la transparence varie | Processus consensuel, corporatiste et technocratique, dont la transparence varie | Processus consensuel et corporatiste dont la transparence varie |

Tableau 9.2. Structure du régime de connaissance au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et en Région wallonne

Comme nous avons pu le voir au cours des chapitres précédents, les approches sont organisées de manières très différentes. Nous considérons dans ce cadre que la structuration organisationnelle des approches est un élément déterminant pour l'institutionnalisation de ces dernières. Pour caractériser cette structuration organisationnelle d'une approche, nous considérons de manière combinée quatre dimensions de l'institutionnalisation de la prospective et trois aspects relatifs au contenu des approches. Les quatre dimensions de l'institutionnalisation sont le positionnement des organisations en charge de la prospective au sein du système politico-administratif, la place accordée à la prospective et la gestion des ressources humaines y relatives dans ces organisations, ainsi que l'intégration des exercices prospectifs dans le cycle de politique publique. Quant aux trois aspects relatifs au contenu des approches, il s'agit des participants aux exercices, des commanditaires et des organes les finançant.

Au Royaume-Uni, les deux approches sont successivement mobilisées par une même entité : l'*Office of Science and Technology*, placé sous l'autorité du *Government Chief Scientific Adviser*, répondant au Premier ministre. D'autres entités mobilisent l'approche par projet, mais l'OST (et ses dénominations successives) est le moteur et l'acteur principal de ces deux approches. La prospective a une place centrale au sein de l'OST, peu importe l'approche, et d'importants moyens

humains sont à disposition, bien que ceux-ci aient principalement un rôle d'accompagnement et de soutien plutôt que de prospective. Ils reçoivent donc une formation limitée en prospective et ne sont pas spécifiquement recrutés pour leurs compétences en prospective. Les différents exercices sont commandités par le pouvoir politique et financés par l'OST : le ministre de la Science commandite directement l'organisation de la prospective par panels tandis qu'un projet de l'approche par projet n'est pas lancé s'il ne dispose pas du soutien politique d'un ministre et de son ministère. Les acteurs participants à ces activités sont relativement variés au sein des deux approches, bien que l'approche par projet intègre un panel plus large d'acteurs, dont des membres de la société civile.

Le tableau ci-dessous synthétise ces éléments.

| | **Approche par panels** | **Approche par projet** |
|---|---|---|
| **Positionnement des organisations** | Proximité du Premier ministre *via* le GCSA | Proximité du Premier ministre *via* le GCSA pour l'OST |
| **Place de la prospective** | Centrale | Centrale pour les organisations les plus actives<br>Marginale pour les autres |
| **Gestion des ressources humaines** | Jusqu'à 50 personnes<br>Formation limitée<br>Pas de recrutement lié à la prospective | Jusqu'à 25 personnes<br>Formation limitée<br>Pas de recrutement lié à la prospective |
| **Commanditaires** | Monde politique | Monde politique |
| **Organismes de financement** | Agence publique | Agence publique |
| **Participants** | Experts académiques, industriels et administratifs | Experts académiques, industriels, administratifs, entrepreneurs et membres de la société civile |

Tableau 9.3. Structuration de la prospective par approche au Royaume-Uni

Au regard de la description ci-dessus, les deux approches sont structurées de manière similaire au sein du régime de connaissance. Cette structuration passe par leur intégration à une entité administrative, l'OST, qui dépend du *Cabinet Office* puis du *Department of Trade and Industry* (qui devient *in fine* le département du *Business, Innovation and Science*).

Aux Pays-Bas, la structuration organisationnelle des différentes approches est beaucoup plus variée. L'approche scénaristique chiffrée repose principalement sur les *planbureaus* bien que la prospective n'y ait qu'une place marginale, souvent parallèlement aux activités prévisionnelles. Cela implique que la gestion des ressources humaines n'est pas spécifique à la prospective, tant sur le plan de l'équipe en charge, qui s'occupe également de prévision, que des recrutements et des formations. Néanmoins, la majorité des agents des *planbureaus*, ou d'entités similaires comme l'ECN, sont formés en modélisation, qu'ils viennent de discipline comme la biologie, les mathématiques ou la physique. Les activités sont commanditées et financées par les départements

administratifs liés aux *planbureaus*. Ceux-ci sont cependant relativement indépendants dans la conduite de leurs travaux, qui n'incluent souvent que leurs propres agents ou des agents issus d'autres *planbureaus*. L'approche scénaristique alternative est également structurée en lien avec les départements administratifs, dont certains la mobilisent. Dans les deux secteurs étudiés (énergie et santé), il n'existe pas d'équipe spécifique en charge de prospective mais, à nouveau, en charge de prospective parallèlement à la prévision. L'exception majeure du secteur de la santé est le STG, qui dispose d'une petite équipe formée à la prospective. Les exercices sont commandités (voire réalisés) et financés par les départements administratifs néerlandais.

Quant à l'approche technologique, nous avons montré qu'elle est relativement à part des réseaux liés aux approches scénaristiques. Elle est la moins institutionnalisée des trois approches néerlandaises et propose une structuration organisationnelle variable. Elle peut dépendre d'une entité publique, l'OCV, en lien avec le Ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Science, ou être liée à des entités périphériques privées, en lien avec le monde académique et celui de l'industrie. La place de la prospective et la gestion des ressources humaines varient, comme nous l'avons montré, de même que les commanditaires et les organismes de financement.

À nouveau, le tableau ci-dessous rappelle ces différents éléments.

| | **Approche scénaristique chiffrée** | **Approche scénaristique alternative** | **Approche technologique** |
|---|---|---|---|
| **Positionnement des organisations** | Proximité des départements ministériels | Proximité des départements ministériels | Variable (proximité des départements ministériels ou entités périphériques) |
| **Place de la prospective** | Place marginale | Place marginale (sauf STG) | Variable (centrale à l'OCV, marginale ailleurs) |
| **Gestion des ressources humaines** | Pas de GRH spécifique à la prospective<br>Formation en modélisation | Pas de GRH spécifique à la prospective (sauf STG) | Variable (GRH partiellement spécifique à la prospective à l'OCV, pas les autres) |
| **Commanditaires** | Départements administratifs | Départements administratifs | Départements administratifs<br>Monde politique |
| **Organismes de financement** | Départements administratifs | Départements administratifs | Départements administratifs |
| **Participants** | Experts administratifs | Experts administratifs, académiques, industriels, entrepreneurs et membres de la société civile | Experts académiques, industriels et administratifs |

Tableau 9.4. Structuration de la prospective par approche aux Pays-Bas

Contrairement au Royaume-Uni, la structuration organisationnelle varie de manière relativement importante entre les différentes approches. Cela est partiellement lié au fait que ces

différentes approches sont temporellement concomitantes. L'approche scénaristique chiffrée se positionne ainsi au centre du système d'aide à la décision néerlandais, au sein des *planbureaus* et des ministères. De même, l'approche scénaristique alternative se structure autour d'acteurs centraux du processus décisionnel. C'est également le cas pour certaines des activités de l'OCV de l'approche technologique.

En Région wallonne, la structuration organisationnelle des approches au sein du régime de connaissance varie également de manière importante selon celles-ci. L'approche sociétale de l'Institut Destrée est mise en œuvre par l'Institut Destrée, entité privée au sein de laquelle elle est centrale et dispose de recrutement et de formation spécifiques. Ces travaux sont réalisés à l'initiative de l'Institut Destrée et financés sur fonds propres ou par des fonds publics provenant du cabinet du Ministre-Président. Les activités rassemblent dans la majorité des cas des experts de différents mondes et des non-experts. Pour l'approche scientifique exploratoire, celle-ci est structurée autour des activités de l'IWEPS, sous la tutelle du Ministre-Président. En son sein, elle dispose d'une place marginale et de ressources humaines limitées. Si l'IWEPS engage spécifiquement des agents disposant d'une connaissance préalable de la prospective, ces aspects ne peuvent être généralisés au vu de la nature récente de l'activité prospective à l'IWEPS. Les activités de l'IWEPS en prospective sont réalisées d'initiative dans la quasi-intégralité des cas[310] mais sont financées par le cabinet du Ministre-Président. Elles impliquent des experts académiques et administratifs.

Cela est rappelé dans le tableau ci-dessous.

| | **Approche sociétale** | **Approche scientifique exploratoire** |
|---|---|---|
| **Positionnement des organisations** | Entité privée | Proximité du Ministre-Président |
| **Place de la prospective** | Centrale | Marginale |
| **Gestion des ressources humaines** | Jusqu'à 5 personnes<br>Formation spécifique<br>Recrutement partiellement spécifique | Jusqu'à 2 personnes<br>Formation et recrutement spécifiques |
| **Commanditaires** | Initiative / Ministre-Président | Initiative / Ministre-Président |
| **Organismes de financement** | Ministre-Président et autres financements | Ministre-Président |
| **Participants** | Experts et non-experts | Experts académiques et administratifs |

Tableau 9.5. Structuration de la prospective par approche en Région wallonne

Comme nous l'avons mentionné dans le chapitre wallon, le régime de connaissance wallon ne repose que partiellement sur la production de connaissances scientifiques, s'appuyant principalement sur le travail des cabinets. Ceux-ci sont soutenus par l'administration et par les

[310] L'unique exception, mentionnée plus haut, est une commande du Ministre de la Recherche pour une étude sur la recherche relative à la transition démographique.

centres d'études des partis, et par les avis et rapports publiés par des entités de consultation de nature corporatiste comme le Conseil économique et social. Dans ce cadre, la production prospective de ces deux approches wallonnes est un élément périphérique des aspects structurels du régime de connaissance wallon. En effet, l'Institut Destrée est considéré comme un *think tank* par le gouvernement, tandis que l'IWEPS est principalement mobilisé par le gouvernement wallon au regard de ses missions statistiques et évaluatives.

Au vu de ces différents éléments, il apparait que la structuration de l'approche prospective au sein du système d'aide à la décision est un facteur d'institutionnalisation. Deux facettes en particulier méritent notre attention, dans la mesure où elles distinguent les approches les plus institutionnalisées des approches les moins institutionnalisées : la position au sein du régime de connaissance et la nature des commanditaires.

Premièrement, les deux approches britanniques et les trois approches néerlandaises sont structurées, dans la majeure partie des exercices analysés, autour d'entités centrales au régime de connaissance. Au contraire, au niveau wallon, la structuration organisationnelle des approches sociétale et scientifique exploratoire au sein des structures du régime de connaissance est liée à des entités qui ne sont pas centrales au système d'aide à la décision (l'Institut Destrée) ou qui disposent de moyens limités pour développer leur approche prospective.

Deuxièmement, les différentes approches britanniques et néerlandaises sont commanditées par des acteurs politico-administratifs à d'autres entités politico-administratives. Au Royaume-Uni, l'OST développe l'approche par panels à la demande du ministre de la Science, tandis que les projets de l'approche par projet ne peuvent prendre place sans le soutien officiel d'un ministre. Aux Pays-Bas, les commanditaires sont dans la plupart des cas les départements administratifs, qui jouent un rôle majeur dans la formulation des politiques publiques. L'exception se situe au sein de l'approche technologique néerlandaise qui est la moins institutionnalisée des trois et dont certaines activités n'ont pas de commanditaire public. Au contraire, en Région wallonne, l'Institut Destrée et l'IWEPS réalisent leurs travaux majeurs de prospective d'initiative et non à la demande des responsables de la formulation des politiques publiques.

La prochaine section s'attache en ce sens à analyser un aspect intrinsèquement lié à l'analyse réalisée dans cette section : la légitimité de l'approche prospective au sein du régime de connaissance.

### 3. Facteur 2 : la légitimité de l'approche prospective au sein du régime de connaissance

Le deuxième facteur, la légitimité de l'approche prospective au sein du régime de connaissance, nous permet de nous intéresser à la manière dont la prospective, ses pratiques, ses acteurs, et les résultats qu'ils produisent sont considérés comme légitimes par les acteurs. Nos

études de cas indiquent en effet que la légitimité des différentes approches tend à soutenir ou à entraver leur institutionnalisation.

En définissant le régime de connaissance, en introduction des quatrième, cinquième et sixième chapitres, nous avons porté une attention particulière à la notion d'épistémologie civique au sein des trois systèmes politico-administratifs. Pour rappel, cette notion recouvre les « *institutionalized practices by which members of a given society test and deploy knowledge claims used as a basis for making collective choices.* » (Jasanoff, 2005, p. 255). Sur cette base, les épistémologies civiques des trois systèmes politico-administratifs que nous étudions permettent de déterminer quels sont les pratiques, les savoirs et les experts légitimes au sein d'un régime de connaissance.

Pour rappel, les épistémologies civiques du Royaume-Uni et des Pays-Bas sont relativement proches. Dans les deux pays, la société a confiance en la science et les connaissances scientifiques. Cette confiance est basée principalement sur la légitimité de l'expert individuel, même si la légitimité institutionnelle, notamment celle des *planbureaus* joue un rôle aux Pays-Bas. Dans les deux pays, les savoirs sont légitimés par des pratiques pragmatiques et empiriques, tandis que ces savoirs sont objectivés par des processus de consultation d'experts. En outre, aux Pays-Bas, ces savoirs sont également objectivés par la quantification, dans les *planbureaus*, ainsi que par la représentativité de certains experts, dans les consultations de groupes sociétaux. Ces différents experts sont reconnus et légitimes principalement pour leurs connaissances et pour leur expérience. De plus, aux Pays-Bas, dans certains cas, l'affiliation institutionnelle, comme celle aux *planbureaus* ou au WRR, renforce la légitimité des experts.

L'épistémologie civique de la Région wallonne est quant à elle relativement différente, dans la mesure où elle est liée à l'affiliation institutionnelle plutôt qu'à l'individu et à son expérience. Dans ce cadre, la confiance de la société dans les connaissances scientifiques réside également dans l'affiliation institutionnelle. Néanmoins, comme nous l'avons déjà souligné, l'influence combinée de la pilarisation de l'État belge et de sa nature corporatiste rendent difficiles la diffusion des connaissances scientifiques. Ces dernières sont secondaires au regard d'autres connaissances, comme celles produites au travers des avis et rapports des entités consultatives wallonnes. Celles-ci répondent en effet mieux aux standards de l'épistémologie civique wallonne. Contrairement aux régimes de connaissance britannique et néerlandais, les connaissances ne sont pas légitimées par des pratiques empiriques, mais par des pratiques reposant sur la rationalité des experts et leur capacité à produire des solutions. La nature corporatiste conduit par ailleurs à objectiver les connaissances produites au travers de la consultation d'experts représentatifs des différentes composantes de la société. Ces experts disposent en outre d'une légitimité liée à leur affiliation institutionnelle, représentant l'un ou l'autre courant sociétal. Le tableau suivant synthétise ces différents éléments.

| | Royaume-Uni | Pays-Bas | Région wallonne |
|---|---|---|---|
| **Confiance de la société** | Oui, en lien avec les individus | Oui, en lien avec les individus pour les conseils et avec l'institution pour les *Planbureaus* | Oui, en lien avec l'affiliation institutionnelle<br>Méfiance du monde politique par rapport aux connaissances scientifiques |
| **Pratiques légitimes** | Pratiques pragmatiques et empiriques | Pratiques pragmatiques et empiriques | Pratiques basées sur l'expertise et sur la capacité à produire des solutions raisonnées à des problèmes techniques |
| **Mode d'objectivation** | Consultation d'experts individuels | Quantification<br>Consultation d'experts individuels, parfois représentatifs | Consultation d'experts représentatifs |
| **Acteurs légitimes** | Acteurs aux connaissances et à l'expérience reconnues. | Acteurs aux connaissances et à l'expérience reconnues, parfois à l'affiliation institutionnelle | Acteurs légitimes par leur affiliation institutionnelle |

Tableau 9.6. Épistémologie civique des régimes de connaissance du Royaume-Uni, des Pays-Bas et de la Région wallonne

Le régime de connaissance de chaque système politico-administratif définit dès lors, en son sein, les pratiques légitimes de celles qui ne le sont pas. La légitimité d'une approche de prospective au sein de son régime de connaissance est en ce sens un facteur d'institutionnalisation. Dans ce cadre, nous nous appuyons sur différents éléments mis en évidence précédemment pour caractériser la légitimité d'une approche en lien avec le régime de connaissance. Il s'agit des aspects méthodologiques des approches de prospective (le choix des méthodes et des experts sectoriels) et de deux dimensions de l'institutionnalisation : l'intérêt pour la prospective et son rapport aux autres pratiques.

Au Royaume-Uni, l'approche par panels s'appuie principalement sur des activités interdisciplinaires de priorisation, soutenues par des scénarios. Celles-ci visent à favoriser la discussion entre experts académiques, industriels et administratifs. L'approche par panels suscite un intérêt élevé bien que ce dernier décline dès 1995 et la publication des premiers rapports de panels, comme nous l'avons montré. Néanmoins, au vu de ses objectifs, la prospective est la seule pratique légitime pour la majorité des acteurs. Pour sa part, l'approche par projet est surtout centrée sur la réalisation de revues prospectives de littérature et de panels interdisciplinaires rassemblant des experts académiques, industriels et administratifs, des entrepreneurs et des représentants de la société civile. La prospective est considérée comme légitime par sa nature scientifique et son inscription dans le cadre dominant de l'analyse des politiques publiques au Royaume-Uni : celui de

l'*evidence-based policy*. Par ailleurs, la prospective est vue tantôt comme en complément d'autres outils, tantôt en concurrence avec ces derniers, à nouveau selon les secteurs de politique publique.

Le tableau ci-dessous synthétise ces éléments.

| | **Approche par panels** | **Approche par projet** |
|---|---|---|
| **Principales méthodes** | Priorisation<br>Scénarios | Panels d'experts<br>Revues prospectives de la littérature |
| **Experts sectoriels** | Experts académiques, industriels et administratifs | Experts académiques, industriels, administratifs, entrepreneurs et membres de la société civile |
| **Interdisciplinarité** | Oui | Oui |
| **Intérêt pour la prospective** | Intérêt élevé pour la pratique mais déclin d'intérêt du GCSA en 1995 | Intérêt élevé pour la pratique pour sa nature scientifique |
| **Rapport aux autres pratiques** | Seule pratique légitime au vu des objectifs | Complémentaire ou concurrente selon les secteurs de politique publique |

Tableau 9.7. Légitimation de la prospective par approche au Royaume-Uni

À la lumière de ces éléments, les deux approches s'inscrivent dans le régime de connaissance britannique sur le plan de la légitimité. D'abord, l'aspect essentiel est que ces deux approches reposent sur des experts dont les compétences et l'expérience sont reconnues, au-delà de leur affiliation institutionnelle respective. Ensuite, la commande de revues de littérature et l'utilisation de panels d'experts correspondent au mode d'objectivation des connaissances par la consultation d'experts. Ces méthodes principales sont par ailleurs en lien avec les pratiques considérées comme légitimes, basées sur les faits et le pragmatisme ; cette conception des pratiques scientifiques est d'ailleurs déclinée au travers des pratiques d'*evidence-based policy*.

Aux Pays-Bas, les trois approches, présentes en parallèle, sont construites et perçues de différentes manières sur le plan de la légitimité. L'approche scénaristique chiffrée mobilise principalement des méthodes scénaristiques et des exercices de modélisation, réalisés par les experts des organisations qui sont en charge de prospective. La centralité de la modélisation au sein de tous les exercices de cette approche limite cependant l'interdisciplinarité. Sur le plan sémantique, il existe une confusion autour du terme *toekomstverkenning*, comme nous l'avons montré, qui rend plus difficile l'appréhension de la légitimité des travaux de prospective, rarement dissociés des exercices de prévision. Toutefois, la construction de scénarios est une pratique légitime que les *planbureaus* se doivent de réaliser. Elle est ainsi considérée comme complémentaire à la prévision.

L'approche scénaristique alternative est quant à elle surtout basée sur des scénarios et sur des panels participatifs et interdisciplinaires. Ces derniers mettent autour de la table des experts

académiques, industriels et administratifs, des entrepreneurs et des représentants de la société civile. Comme pour son pendant chiffré, une confusion en lien avec la notion de *toekomstverkenning* est présente autour de l'approche scénaristique alternative. La construction de scénarios est ainsi une activité légitime, bien que les résultats de l'approche scénaristique alternative soient considérés de manière plus neutre par les acteurs. Elle est de ce fait également complémentaire aux travaux de prévision existants.

Finalement, l'approche technologique est centrée sur des travaux interdisciplinaires d'experts, soutenus par des scénarios. À l'instar de l'approche par panels britannique, elle rassemble des experts académiques, industriels et administratifs. De même, cette pratique est considérée comme légitime, du fait qu'elle est à la fois proche du gouvernement et des acteurs politico-administratifs en charge de la politique scientifique. Elle est également considérée par la plupart de ceux-ci comme la seule pratique pouvant remplir la mission de priorisation qui lui est attribuée.

Le tableau ci-dessous synthétise ces éléments.

| | **Approche scénaristique chiffrée** | **Approche scénaristique alternative** | **Approche technologique** |
|---|---|---|---|
| **Principales méthodes** | Scénarios<br>Modélisation | Scénarios<br>Panels participatifs | Scénarios<br>Panels d'experts |
| **Experts sectoriels** | Experts administratifs | Experts administratifs, académiques, industriels, entrepreneurs et membres de la société civile | Experts académiques, industriels et administratifs |
| **Interdisciplinarité** | Limitée par la modélisation | Oui | Oui |
| **Intérêt pour la prospective** | Confusion liée au toekomstverkenning<br>Activité légitime à réaliser | Confusion liée au toekomstverkenning<br>Activité légitime à réaliser | Activité proche du gouvernement mais créant parfois une compétition avec les acteurs |
| **Rapport aux autres pratiques** | Complémentaire | Complémentaire | Seule pratique légitime au vu des objectifs |

Tableau 9.8. Légitimation de la prospective par approche aux Pays-Bas

Les différentes approches néerlandaises symbolisent selon nous des tendances distinctes du régime de connaissance néerlandais : l'objectivation par la quantification et l'objectivation par la consultation d'experts. En effet, l'approche scénaristique chiffrée est légitime du fait de son adossement aux pratiques factuelles et pragmatiques et sur un mode d'objectivation lié à la quantification, inhérent au fonctionnement des *planbureaus*. En ce sens, c'est l'affiliation des experts à des organes comme les *planbureaus* ou d'autres entités de *toekomstverkenning* qui est légitime, davantage que leur expérience et leurs connaissances scientifiques. Au sein des approches scénaristique alternative et technologique, nous retrouvons des modes de fonctionnement

similaires aux exercices britanniques, plaçant l'expert et son expérience au centre de processus pragmatiques. Une différence majeure entre ces deux approches se situe sur le plan méthodologique. L'approche scénaristique alternative mobilise des méthodes de nature plus participative et créative que celles de l'approche technologique, ces dernières étant plutôt expertes et basées sur des faits, pour utiliser la terminologie de Popper (2008a).

En Région wallonne, l'approche sociétale développe une méthodologie basée notamment sur des panels, qu'ils soient citoyens ou experts. Elle est mise en œuvre par l'Institut Destrée et ses membres, qui animent des acteurs experts et non experts. Néanmoins, il s'agit d'une pratique marginale en Région wallonne, bien que financée par le gouvernement : elle ne se diffuse pas au sein de l'administration, hormis quelques échanges interpersonnels.

Quant à l'approche scientifique exploratoire, mobilisée par l'IWEPS, elle s'appuie surtout sur des scénarios et des panels d'experts de différentes disciplines. Les aspects méthodologiques sont pilotés par des fonctionnaires de l'IWEPS, tandis que les discussions réunissent des experts académiques et administratifs. L'intérêt des acteurs politico-administratifs pour cette approche prospective est marginal, mais a crû au fil des années. Néanmoins, il y a un faible intérêt de la part du monde politique pour de tels exercices. À l'instar de l'approche sociétale, la prospective est ici aussi confondue avec la prévision et se voit souvent préférer la simulation et la modélisation dans les activités d'aide à la décision.

Le tableau ci-dessous rappelle ces éléments.

| | **Approche sociétale** | **Approche scientifique exploratoire** |
|---|---|---|
| **Principales méthodes** | Panels citoyens<br>Panels d'experts | Scénarios<br>Panels d'experts |
| **Experts sectoriels** | Experts et non-experts | Experts académiques et administratifs |
| **Interdisciplinarité** | Oui | Oui |
| **Intérêt pour la prospective** | Pratique marginale mais financée | Intérêt marginal mais croissant<br>Faible intérêt pour les résultats de la part des acteurs politiques |
| **Rapport aux autres pratiques** | Pratique marginale confondue avec la prévision<br>Parallèle à l'évaluation | Pratique marginale confondue avec la prévision<br>Préférence pour la modélisation et la simulation |

Tableau 9.9. Légitimation de la prospective par approche en Région wallonne

Dans les deux cas, les pratiques liées aux approches wallonnes ne s'inscrivent que partiellement dans le régime de connaissance wallon, au sens où ce dernier repose principalement sur la construction de connaissances issues de la consultation des acteurs sociaux, syndicats et patronats, et sur les connaissances politiques produites au sein des cabinets et des centres d'études

des partis. Dans ce cadre, l'approche sociétale de l'Institut Destrée s'inscrit partiellement dans ces aspects du régime de connaissance liés à la consultation et à l'importance de l'affiliation institutionnelle. Cela doit en outre être lu en parallèle avec la conception de la prospective de l'Institut Destrée, ce dernier ne souhaitant pas en faire une discipline scientifique, mais un instrument de gouvernance pour le développement wallon. Pour sa part, l'approche scientifique exploratoire s'inscrit moins dans le régime de connaissance wallon. En effet, l'IWEPS se positionne comme une entité scientifique indépendante mobilisant des disciplines scientifiques comme la statistique, l'économie, la sociologie, la démographie et la géographie. Dans ce cadre, la prospective est déployée selon des modalités plus proches des régimes de connaissance présents au Royaume-Uni et aux Pays-Bas : ils mobilisent des experts sur la base de leur expérience et de leurs connaissances plutôt que des experts représentatifs de différents courants sociétaux. En ce sens, les deux approches wallonnes disposent d'une légitimité moindre au sein du régime de connaissance wallon.

Au regard de ces différents éléments, il est aisé de remarquer que les approches qui s'inscrivent le plus dans le régime de connaissance dans lequel elles émergent sont celles qui sont le plus institutionnalisées. Ce n'est pas le cas pour les deux approches wallonnes. Une nuance est toutefois à apporter vis-à-vis de l'approche sociétale portée par l'Institut Destrée. Celle-ci s'inscrit plus que l'approche scientifique exploratoire dans le régime de connaissance wallon. En effet, elle cherche à construire la connaissance sur la base d'un consensus entre les différents participants aux activités. Néanmoins, le statut privé de l'Institut Destrée, malgré un financement public partiel, ne lui donne pas la légitimité suffisante dans les yeux des décideurs publics, contrairement à des entités comme le Conseil économique et social de la Wallonie.

Dans ce cadre, nous considérons que la légitimité d'une approche au sein d'un régime de connaissance est un facteur d'institutionnalisation.

### 4. Facteur 3 : la nécessité de la théorisation

Notre troisième facteur est relatif à la présence, aux acteurs et à la nature des activités de théorisation. L'importance de cette dernière est largement soulignée au sein de la littérature institutionnelle (Greenwood et al., 2002; Tolbert & Zucker, 1996) mais également en termes de prospective. En effet, afin d'assoir sa légitimité auprès des acteurs de l'action publique, les concepts relatifs à la prospective et ses méthodes, nécessitent d'être définis et explicités, mais aussi compris par les acteurs qui les utilisent. Gimbert (2004) souligne en ce sens que l'absence de ces définitions a pu mettre à mal le développement de la prospective, tandis que Rijkens-Klomp (2012) met en avant l'importance des connaissances et des capacités au sein d'une organisation, entre autres en termes de types d'exercices réalisés et en rapport aux aspects méthodologiques. Cette importance des ressources théoriques est également présente dans les travaux de Slaughter (1996b, 1999)

soutenant le développement d'une base de la connaissance en *foresight* et la professionnalisation du champ.

Afin d'étudier la théorisation comme facteur d'institutionnalisation, nous considérons cinq éléments : la nature et les acteurs de la théorisation, ainsi que l'existence d'une communauté épistémique et la nature des experts méthodologiques. Ce dernier aspect n'est cependant pas discriminant, dans la mesure où tous les experts méthodologiques liés à la conduite d'un exercice de prospective sont issus de l'organisation en charge de ce dernier (ou des organisations s'il s'agit d'une collaboration inter-organisationnelle). Nous le mentionnions cependant comme un élément contextuel pertinent pour le lecteur, dans la mesure où la méthodologie d'un exercice est la mise en œuvre de certains aspects de la théorisation. De même, il n'existe aucune revue spécialisée au niveau national en termes de prospective, indépendamment des systèmes politico-administratifs.

Au Royaume-Uni, la théorisation passe à la fois par des rapports et par des publications académiques, tant dans l'approche par panels que dans celle par projet. Néanmoins, une différence majeure entre les deux approches est liée aux acteurs de la théorisation. Au sein de l'approche par panels, elle est menée par le monde académique, dont Martin et Irvine, tant sur le plan conceptuel que méthodologique, définissant ainsi des standards diffusés à l'OST. Au sein de l'approche par projet, la conceptualisation théorique et méthodologique est réalisée par les fonctionnaires de l'OST et du *Horizon Scanning Centre*, définissant de ce fait des standards méthodologiques clairs. Ceux-ci concernent notamment le choix des sujets ou le déroulement d'un exercice. Chacune de ces approches dispose d'un forum de pratiques, qu'il s'agisse du Whitehall Foresight Group ou du FAN Club, tandis qu'aucune revue spécialisée n'existe. Le tableau ci-dessous synthétise ces éléments.

| | **Approche par panels** | **Approche par projet** |
|---|---|---|
| **Nature de la théorisation** | Présence de publications et de rapports | Présence de publications et de rapports |
| **Acteurs de la théorisation** | Académiques | Fonctionnaires |
| **Communauté épistémique** | Existence du Whitehall Foresight Group<br>Pas de revue<br>Standards définis par Martin et Irvine puis par l'OST | Existence du Fan Club<br>Pas de revue<br>Définition de standards méthodologiques |

Tableau 9.10. Théorisation par approche au Royaume-Uni

Aux Pays-Bas, la théorisation des approches scénaristiques chiffrée et alternative est orientée vers la pratique et conduite par les fonctionnaires[311], au travers de la publication de rapports. Pour l'approche scénaristique chiffrée, il existe une communauté de pratiques liées aux

[311] Elle est également partiellement réalisée par les membres des organisations privées comme l'ECN ou le STG.

*planbureaus* et à la modélisation. Elle définit ainsi implicitement des standards en matière de production de connaissances. Au contraire, l'approche scénaristique alternative ne dispose pas d'une communauté de pratiques ou d'un forum particulier, ni de standards officiellement définis. Ces deux approches s'inspirent également des travaux académiques sur les scénarios, notamment ceux de Schwarz (1991), Dammers (2000) ou van Notten (2005).

Relativement à l'approche technologique néerlandaise, la théorisation passe par le monde académique, tant par la production de publications académiques que par l'établissement de standards de fonctionnement. Ceux-ci sont approfondis par l'OST. À nouveau, les travaux de Martin et Irvine et, dans ce cas, leur diffusion transnationale y jouent un rôle majeur. De plus, de manière transversale à toutes les approches, les travaux de l'équipe de Marjolein van Asselt, en proposant des analyses systématiques d'activités de prospective, ont éveillé chez les praticiens de la prospective une réflexivité sur leurs pratiques. Cela les a poussés à reconsidérer ces dernières en distinguant la prospective de la prévision de manière plus nette.

Ces éléments sont rappelés au sein du tableau ci-dessous.

| | **Approche scénaristique chiffrée** | **Approche scénaristique alternative** | **Approche technologique** |
|---|---|---|---|
| **Nature de la théorisation** | Présence de rapports et orientation vers la pratique<br>Réflexivité par les travaux de van Asselt | Présence de rapports et orientation vers la pratique<br>Réflexivité par les travaux de van Asselt | Présence de publications et de rapports |
| **Acteurs de la théorisation** | Fonctionnaires | Fonctionnaires et autres agents | Académiques |
| **Communauté épistémique** | Communauté de pratiques liée aux *planbureaus*<br>Pas de revue<br>Standards implicites définis par les *planbureaus* en matière de production de connaissances | Pas de communauté de pratique (ni d'interaction)<br>Pas de revue<br>Pas de normes | Participation à la communauté du *Technology Foresight* au niveau international<br>Pas de revue<br>Standards définis internationalement, par Martin et Irvine puis par l'OCV |

Tableau 9.11. Théorisation par approche aux Pays-Bas

Finalement, au niveau wallon, la théorisation – plus faible, comme nous l'avons montré au sein du chapitre précédent – est menée par les membres de l'Institut Destrée pour l'approche sociétale et par les fonctionnaires de l'IWEPS pour l'approche scientifique exploratoire. Elle passe par la publication de rapports mais aucune publication académique ne conceptualise l'une ou l'autre

approche[312]. Elles disposent toutes deux de forums communs qui sont la SWEP et le SRPW, même si le premier est une initiative de l'Institut Destrée tandis que l'autre est une collaboration, terminée, entre les deux acteurs.

Le tableau ci-dessous synthétise ces éléments.

| | **Approche sociétale** | **Approche scientifique exploratoire** |
|---|---|---|
| **Nature de la théorisation** | Présence de rapports | Présence de rapports |
| **Acteurs de la théorisation** | Institut Destrée | Fonctionnaires |
| **Communauté épistémique** | Existence de la SWEP et du SRPW | Existence de la SWEP, du SRPW et du certificat interuniversitaire en analyse prospective |

Tableau 9.12. Théorisation par approche en Région wallonne

Aussi, si le chapitre précédent a montré que la théorisation a été plus importante dans les approches britanniques et néerlandaises, cette section indique également que la nature de celle-ci et ses acteurs sont différents entre les approches les plus institutionnalisées et les autres. Les approches britanniques et néerlandaises disposent de rapports et de publications académiques, qu'il s'agisse d'articles ou d'ouvrages sur la prospective technologique ou sur la construction de scénarios. Au contraire, la théorisation plus limitée des approches wallonnes ne s'appuie pas sur des travaux académiques portés par des acteurs régionaux ou belges. Au contraire, elles adaptent souvent des travaux français ou européens, comme nous avons pu le montrer. Comme pour les travaux de Martin et Irvine, le rôle joué par la diffusion transnationale des pratiques prospectives est important. De plus, en corollaire, les acteurs wallons de la théorisation ne sont pas issus du monde académique, au contraire des approches britanniques et des approches néerlandaises. Aucune recherche académique d'ampleur n'a été menée en Région wallonne préalablement à notre étude. En ce sens, la théorisation de la prospective est un facteur d'institutionnalisation de cette dernière.

## 5. Facteur 4 : l'appropriation des résultats par les acteurs

Notre quatrième facteur, à l'instar du précédent, concerne l'activité prospective et est lié aux mécanismes permettant l'appropriation des résultats par les différents acteurs du processus décisionnel. Au sein de la littérature, cet aspect est mentionné par Tolbert et Zucker (1996), qui indiquent par exemple le fait que l'utilisation de la prospective et l'obtention de résultats conduisent à une légitimation de la pratique et au développement de processus d'isomorphisme mimétique et normatif. Les résultats peuvent toucher tant aux processus (création de réseaux, mobilisation de

[312] Cette thèse est en ce sens la première activité de théorisation de grande ampleur au niveau régional wallon.

l'intelligence collective, appropriation des problématiques, etc.) qu'aux résultats issus des études (rapports d'aide à la décision, légitimation d'une décision, etc.). Cet élément se distingue par ailleurs de la structuration de l'approche, dans la mesure où il considère les conditions d'appropriation des résultats plutôt que celles de mise en œuvre d'une approche. Pour développer ce facteur, nous nous appuyons sur l'ampleur de la pratique, le degré de participation, la participation d'acteurs centraux du processus décisionnel, l'intégration au cycle de politique publique, le format de diffusion des résultats et la perception du succès par les décideurs publics.

Au Royaume-Uni, l'approche par panels a été de grande ampleur, et a connu un premier cycle considéré comme une réussite, dont les résultats ont été intégrés aux politiques de recherche et développement. Quant au deuxième cycle, il a été considéré comme un échec, et a conduit à la transformation de l'approche par panels en approche par projet. Les explications de l'appropriation des résultats du premier cycle sont l'important degré de participation, incluant des acteurs majeurs de la formulation des politiques publiques et la mise en place de systèmes formels de suivi de la mise en œuvre des résultats. De même, l'approche par projet dispose pour la plupart de ses nombreux exercices d'une appropriation importante des résultats. À nouveau, cela est en partie lié à l'important taux de participation, intégrant des acteurs politiques, administratifs, industriels, des entrepreneurs et des représentants de la société civile. L'appropriation passe également par un système formel de diffusion et de suivi des résultats au sein de différentes communes d'acteurs intéressés. Dans ce contexte, les premiers projets, dont celui sur les inondations, ont été essentiels, dans la démonstration de la faisabilité de la méthodologie et son apport pour la formulation des politiques publique. L'intégration de l'approche a dès lors été croissante, bien que dépendante des thématiques choisies. Nous avons en effet montré que la thématique énergétique n'avait pas conduit à une intégration des résultats dans le cycle des politiques publiques, notamment en raison de la non-acceptation des résultats par certains acteurs politico-administratifs.

Le tableau ci-dessous synthétise ces éléments.

| | **Approche par panels** | **Approche par projet** |
|---|---|---|
| **Ampleur** | 2 cycles de 15 à 16 panels | Plus de dix exercices |
| **Degré de participation** | Haut | Haut |
| **Participation d'acteurs centraux du processus décisionnel** | Oui | Oui |
| **Intégration au cycle de politique publique** | Intégration aux politiques de R&D | Moyenne et croissante. Dépendante de la thématique du projet. |
| **Format de diffusion** | Rapports et suivi formel | Rapports et suivi formel |
| **Perception du succès** | Perceptions mitigées des résultats | Perceptions variables (positives ou négatives) des résultats |

Tableau 9.13. Appropriation des résultats par approche au Royaume-Uni

Aux Pays-Bas, l'approche scénaristique chiffrée est la plus répandue et de nombreuses activités la mobilisant ont été réalisées. La participation à celles-ci est limitée à des experts, mais leur position au sein des *planbureaus* est centrale au sein du processus de formulation des politiques publiques. L'intégration au cycle de politique publique est cependant limitée dans la mesure où ils sont considérés par les décideurs comme des cadres de références et sont utilisés de manière instrumentale. En outre, la diffusion de ces scénarios passe par la transmission de rapports sans un processus de suivi formel. Ces travaux sont toutefois perçus de manière positive.

L'approche scénaristique alternative présente des caractéristiques similaires à son pendant chiffré, malgré un nombre moins grand d'activités et un plus grand degré de participation. Elle intègre également des acteurs centraux du processus de formulation des politiques publiques, dont les ministères qui en sont les commanditaires. Cela limite dès lors la nécessité de processus de suivi formel des rapports diffusés. Elle est également perçue de manière neutre par les acteurs, qui la considèrent toutefois comme légitime, même si son utilisation est limitée à la mise en débat d'idées. Cette dernière peut ainsi conduire à la mise à l'agenda de nouvelles thématiques. Finalement, l'approche technologique est la moins répandue, notamment du fait de la mise à terme des activités de l'OCV. Elle est relativement participative et intègre des acteurs majeurs en matière de politique scientifique. Ses résultats sont partiellement intégrés aux politiques de recherche et développement, par la mise en place d'un mécanisme formel de suivi des rapports diffusés, bien que les résultats sont perçus de manière mitigée. Rappelons ainsi que la thématique de l'énergie a conduit à un rapport largement accepté par les acteurs académiques et industriels du domaine, au contraire des travaux sur la santé, qui n'étaient pas souhaités par l'ensemble des acteurs. Ces éléments sont rappelés dans le tableau ci-dessous.

| | **Approche scénaristique chiffrée** | **Approche scénaristique alternative** | **Approche technologique** |
|---|---|---|---|
| **Ampleur** | Plus de dix exercices | Plus de dix exercices | Moins de cinq exercices |
| **Degré de participation** | Faible | Moyen | Moyen |
| **Participation d'acteurs centraux du processus décisionnel** | Oui | Oui | Oui |
| **Intégration au cycle de politique publique** | Limitée : scénarios conçus comme des cadres de références | Limitée : scénarios conçus comme outil de mise en débat | Intégration aux politiques de R&D (et parfois mise en débat) |
| **Format de diffusion** | Rapports | Rapports | Rapports et suivi formel |
| **Perception du succès** | Perception positive des résultats | Perception neutre des résultats | Perceptions mitigées des résultats |

Tableau 9.14. Appropriation des résultats par approche aux Pays-Bas

En Région wallonne, indépendamment de l'approche, un nombre limité d'exercices a été conduit. Si le degré de participation aux activités de l'approche sociétale est élevé, il est modéré pour celles de l'approche scientifique exploratoire. Cela s'explique par la nature des participants, limités à des acteurs académiques et administratifs pour la seconde approche. Par ailleurs, l'approche sociétale connait la participation d'acteurs centraux au processus décisionnel, comme les différents Ministres-Présidents. Au contraire, les participants aux deux exercices de l'approche scientifique exploratoire ne peuvent être considérés comme tels, du fait qu'aucun d'eux n'est issu d'un cabinet ministériel, en charge de la formulation des politiques publiques.

Pour les deux approches, la diffusion passe par la production de rapports, sans mécanisme formel de suivi, tandis que leurs résultats, tant processuels que substantiels, ne sont pas intégrés au cycle de politique publique, à quelques exceptions près. Cela est partiellement lié à la perception d'une absence de résultats concrets de la part des acteurs politiques pour l'approche sociétale et de la part des acteurs administratifs pour l'approche scientifique exploratoire. En ce sens, si les premiers exercices de prospective de l'Institut Destrée ont été considérés comme positifs, cette tendance s'est inversée, jusqu'à ce que le Ministre-Président décide de créer l'IWEPS. Il a ainsi doté ce dernier d'une mission spécifique en prospective, considérant qu'il s'agissait d'une pratique qui se devait d'être publique et qui nécessitait une attention scientifique plus grande. Au contraire, nous ne pouvons pas réellement analyser s'il y a eu des expériences positives en lien avec l'approche scientifique exploratoire, dans la mesure où seuls deux exercices ont été menés à terme.

Ces aspects sont synthétisés dans le tableau ci-dessous.

| | **Approche sociétale** | **Approche scientifique exploratoire** |
|---|---|---|
| **Ampleur** | Moins de cinq exercices | Moins de cinq exercices |
| **Degré de participation** | Haut | Moyen |
| **Participation d'acteurs centraux du processus décisionnel** | Oui | Non |
| **Intégration au cycle de politique publique** | Aucune | Aucune |
| **Format de diffusion** | Rapports | Rapports |
| **Perception du succès** | Perception d'une absence de résultats concrets de la part des acteurs politiques | Perception d'une absence de résultats concrets de la part des acteurs administratifs extérieurs à l'IWEPS |

Tableau 9.15. Appropriation des résultats par approche en Région wallonne

Ainsi, en matière d'appropriation des résultats, un élément majeur qui différencie les approches britanniques et néerlandaises des approches wallonnes est la perception positive des résultats par les acteurs du processus décisionnel, renforcée par leur participation aux activités en

question. Au Royaume-Uni, les approches par panels et par projet sont appropriées par ces acteurs quand les résultats sont considérés comme positifs. Dans ces deux cas, l'appropriation passe par la collaboration et l'inclusion des acteurs administratifs, essentiels au processus décisionnel. Aux Pays-Bas, l'appropriation passe par le fait que les activités des approches scénaristiques chiffrée et alternative et de l'approche technologique sont réalisées au sein ou en collaboration d'entités qui sont centrales aux processus décisionnels. Il s'agit des *planbureaus* pour la première et des ministères pour la deuxième et la troisième. Cela renforce la perception positive ou neutre des exercices menés. Au contraire, au niveau wallon, si l'approche sociétale rassemble des acteurs majeurs du processus décisionnel, elle ne parvient pas à produire des résultats perçus comme concrets pour ceux-ci. Pour l'approche scientifique exploratoire, la faible appropriation est liée à l'absence d'acteurs majeurs du processus décisionnel au sein des exercices menés.

En outre, plusieurs éléments semblent pouvoir expliquer ces différences et les raisons pour lesquelles une expérience est considérée comme positive. Tout d'abord, il est important de considérer la problématique du timing (Rijkens-Klomp, 2012). Un rapport publié dans une période non adaptée peut ne pas recevoir l'attention des décideurs publics et ne pas être considéré comme positif. Au contraire, la publication d'une étude dans la bonne temporalité peut renforcer cet effet positif. C'est notamment le cas pour les exercices sur l'obésité et la santé mentale dans l'approche par projet britannique, qui ont été considérés comme des succès, dont les résultats ont été intégrés aux politiques publiques en la matière et qui ont renforcé l'institutionnalisation de la prospective au sein de l'action publique. Au contraire, le projet ProspEnWal de l'Institut Destrée a été publié peu avant les élections, à un moment où les différents acteurs politiques avaient déjà rédigé leur programme, impliquant un intérêt moindre et ne conduisant pas à une émulation liée au rapport.

De manière intrinsèquement liée au timing, un autre aspect dont il est essentiel de tenir compte pour considérer un exercice comme positif et potentiellement institutionnalisant est la qualité de ces travaux (Riedy, 2009). Cet élément a été très présent dans les processus d'institutionnalisation (ou de non-institutionnalisation) de l'approche sociétale de l'Institut Destrée. En effet, ce processus d'institutionnalisation a été freiné notamment par le fait que le gouvernement wallon considérait que la qualité des travaux produits en prospective par l'Institut Destrée n'était pas suffisante. Au contraire, les différents acteurs rencontrés au Royaume-Uni et aux Pays-Bas insistent sur la qualité des travaux et des participants à ceux-ci.

Finalement, un troisième élément est l'adéquation entre le langage de l'étude et celui des décideurs publics (Riedy, 2009). Cela est lié au concept de régime de connaissance, bien que ce dernier ne traite que partiellement des médias de diffusion des connaissances scientifiques. En ce sens, les approches britanniques et l'approche technologique néerlandaise ont mis en place des processus formels de suivi des résultats, pour accompagner les décideurs publics dans l'appropriation des résultats. Au contraire, de tels processus n'existent pas dans les approches scénaristiques néerlandaises, ni dans les deux approches wallonnes. Si cela ne semble pas être une

difficulté aux Pays-Bas, cette absence de mécanisme de suivi au niveau wallon renforce l'impression des acteurs politico-administratifs de l'absence de résultats concrets liés à la prospective.

Dès lors, l'appropriation des résultats d'une activité de prospective par les acteurs du processus décisionnel est un facteur d'institutionnalisation, tandis que les expériences négatives constituent un frein à celle-ci.

### 6. Facteur 5 : le soutien des acteurs administratifs

Un cinquième facteur que nous identifions est le rôle de soutien joué par les acteurs administratifs. L'analyse des processus d'institutionnalisation montre que ceux-ci sont la catégorie d'acteurs qui y sont les plus présents, qu'il s'agisse de les favoriser ou de les affaiblir. Afin d'analyser leurs rôles, nous mobilisons les aspects liés aux exercices de prospective au sein d'une approche, comme leur commanditaire, leur mode de financement ou la participation des fonctionnaires, de même que les différentes activités de création, de maintien et d'affaiblissement institutionnels. Néanmoins, afin d'éviter toute redondance, nous nous limiterons à un aperçu global de leurs activités, renvoyant à la section 2.B. du chapitre 7 pour les aspects définitionnels et une analyse plus détaillée.

Au Royaume-Uni, les acteurs administratifs ne sont pas les commanditaires des activités de prospective, indépendamment de l'approche. Dans le cadre de celle par panels, c'est le ministre de la Science qui se positionne clairement comme tel, tandis que dans celle par projet, l'initiative provient certes de l'OST, mais elle n'est lancée qu'à condition d'avoir le soutien explicite d'un ministre[313]. Dans les deux cas, le financement provient de l'entité administrative en charge de la prospective, tandis que des fonctionnaires de différentes administrations participent aux exercices prospectifs, tant dans un rôle de soutien méthodologique qu'en tant qu'experts sectoriels.

En termes de création institutionnelle, relativement à l'approche par panels, les fonctionnaires mènent des activités de plaidoyer et de changement d'associations normatives, en collaboration avec des académiques. Ils définissent également les règles liées à une approche, mettant en œuvre les choix politiques en la matière. Ils sont également en charge de la construction de réseaux normatifs, au travers du Whitehall Foresight Group et d'une formation minimale des participants aux activités. Dans l'approche par projet, les fonctionnaires et le GCSA mènent seuls des activités de plaidoyer, de définition de ses règles et de changement des associations normatives, alignant la pratique sur la notion d'*evidence-based policy*. Ils construisent aussi des réseaux normatifs, au travers du FAN Club, et théorisent l'approche, tant théoriquement que méthodologiquement. Ils forment également les participants au réseau et d'autres acteurs administratifs à la prospective.

[313] Une exception est l'exercice du *Health and Safety Executive* qui est réalisé d'initiative dans un but de positionnement stratégique de l'organisation.

Les activités de maintien institutionnel de l'approche par panels comprennent l'activation, par la mise en place d'un *Foresight Challenge Fund* ou d'un *Knowledge Pool*, pour stimuler l'approche par panels, de contrôle des activités par l'évaluation du GSCA et la valorisation des activités par ce dernier également. Pour l'approche par projet, il est surtout question d'activation par la mise en place d'un centre d'expertise méthodologique, le *Horizon Scanning Centre*, et par la formalisation des groupes de suivi des projets et de suivi des résultats. En outre, seule l'approche par panels connait une activité d'affaiblissement institutionnel, de nature réglementaire, au moment où le GCSA décide de la remplacer par l'approche par projet. En ce sens, au Royaume-Uni, les fonctionnaires ont été les principaux moteurs de l'institutionnalisation de la prospective, peu importe l'approche. Le tableau ci-dessous synthétise ces éléments.

| | **Approche par panels** | **Approche par projet** |
|---|---|---|
| **Commanditaire** | Non | Non |
| **Financement** | Oui | Oui |
| **Participation** | Oui | Oui |
| **Activités de création institutionnelle** | Plaidoyer, définition des règles, changement des associations normatives, construction de réseaux normatifs et formation | Plaidoyer, définition des règles, changement des associations normatives, construction de réseaux normatifs, théorisation et formation |
| **Activités de maintien institutionnel** | Activation, contrôle, et valorisation/diabolisation | activation et valorisation/diabolisation |
| **Activités d'affaiblissement institutionnel** | Affaiblissement réglementaire | Non |

Tableau 9.16. Soutien des acteurs administratifs par approche au Royaume-Uni

Aux Pays-Bas, les fonctionnaires ont été les seuls acteurs soutenant activement les approches scénaristiques chiffrées et alternatives, tandis qu'ils étaient joints par le ministre de la Science pour l'approche technologique. Les départements ministériels sont dès lors les commanditaires des différents exercices liés aux trois approches, qu'ils financent par ailleurs, tandis que les participants aux différentes activités sont des fonctionnaires. Ceux-ci sont les plus nombreux au sein des exercices liés à l'approche scénaristique chiffrée, dans la mesure où la participation est limitée à ceux-ci. Au contraire, ils jouent le plus souvent un rôle d'intermédiaires ou d'experts sectoriels dans les activités liées aux deux autres approches.

En termes de création institutionnelle, les fonctionnaires jouent ainsi le seul rôle des deux approches scénaristiques néerlandaises. Ils plaident pour le développement d'une telle pratique, en définissent les règles, changent les associations normatives et construisent des réseaux normatifs par la diffusion des pratiques. Ils théorisent aussi la pratique sur le plan méthodologique, notamment au travers de processus d'imitation des approches prévisionnelles de *toekomstverkenning*. Pour l'approche technologique, ils jouent un rôle de plaidoyer auprès des acteurs académiques et

industriels, définissent les règles en collaboration avec le ministre, changent les associations normatives et construisent des réseaux normatifs.

À nouveau, les activités de maintien et d'affaiblissement institutionnels sont plus limitées. Dans l'approche scénaristique chiffrée, les fonctionnaires jouent un rôle d'activation, notamment par la mise en place de nouvelles collaborations avec d'autres organisations, comme dans le cadre de l'exercice WLO (*Welvaart en Leefomgeving*). Ils valorisent également leur approche, en s'appuyant sur la centralité et la légitimité des *planbureaus* au sein du système politico-administratif néerlandais. L'approche scénaristique chiffrée est également partiellement rendue routinière par les acteurs administratifs, à l'instar de ce que d'autres acteurs administratifs réalisent au sein des ministères pour l'approche scénaristique alternative. Il s'agit cependant de la seule activité de maintien pour cette dernière, tandis que nous n'en identifions pas pour l'approche technologique. Par ailleurs, en termes d'affaiblissement institutionnel, aucun n'est mis en lumière pour l'approche scénaristique chiffrée, tandis qu'il existe un affaiblissement normatif pour l'approche scénaristique alternative. Celui-ci est illustré notamment par le déclin de la légitimité du STG dans le secteur néerlandais de la santé. Par ailleurs, une remise en cause de la légitimité de l'approche technologique (affaiblissement cognitif) est observable dans le chef de certains fonctionnaires, ce qui conduit à l'extinction de cette approche.

Le tableau ci-dessous rappelle les principaux éléments.

| | **Approche scénaristique chiffrée** | **Approche scénaristique alternative** | **Approche technologique** |
|---|---|---|---|
| **Commanditaire** | Oui | Oui | Oui |
| **Financement** | Oui | Oui | Oui |
| **Participation** | Oui | Oui | Oui |
| **Activités de création institutionnelle** | Plaidoyer, définition des règles, changement des associations normatives, construction de réseaux normatifs, théorisation, et imitation | Plaidoyer, définition des règles, changement des associations normatives, construction de réseaux normatifs, théorisation et imitation | Plaidoyer, définition des règles, changement des associations normatives et construction de réseaux normatifs |
| **Activités de maintien institutionnel** | Activation, valorisation/diabolisation et routinisation | Routinisation | Non |
| **Activités d'affaiblissement institutionnel** | Non | Affaiblissement normatif | Affaiblissement cognitif |

Tableau 9.17. Soutien des acteurs administratifs par approche aux Pays-Bas

Comme nous avons pu le voir précédemment, le monde administratif joue un rôle central dans l'institutionnalisation et la pratique de la prospective aux Pays-Bas. En effet, l'approche

scénaristique chiffrée émerge au sein des *planbureaus* tandis que les approches scénaristiques alternative et technologique prennent forme principalement par l'activité des fonctionnaires. L'approche technologique est cependant légèrement différente, dans la mesure où elle implique l'impulsion initiale du ministre de la Science à développer de nouvelles approches (*cf. infra*).

En Région wallonne, l'approche sociétale est particulière, du fait qu'elle est portée par un acteur privé. En ce sens, les acteurs administratifs ne commanditent pas les activités de l'Institut Destrée dans le cadre de « La Wallonie au Futur » ni celle du Collège régional de prospective de Wallonie[314]. Des agents du secteur public participent néanmoins à toutes les activités de l'Institut Destrée. Certains prennent par ailleurs un rôle actif de plaidoyer, notamment en se mobilisant au travers de la SWEP ou au sein de leurs administrations. De même, nos entretiens montrent également qu'il y a une activité de création de mythes, de la part de ces mêmes fonctionnaires, considérant le rôle pionnier de l'Institut Destrée dans les années 1990. Par ailleurs, d'autres fonctionnaires, principalement issus de l'IWEPS, jouent un rôle d'affaiblissement normatif par rapport à l'approche sociétale, qu'ils considèrent peu rigoureuse.

Au contraire, les acteurs administratifs sont très présents dans l'approche scientifique exploratoire, dans la mesure où celle-ci est portée par l'IWEPS qui est une agence publique. Ce dernier est le commanditaire de la plupart des exercices qu'il mène. Néanmoins, il doit toujours obtenir l'accord du cabinet du Ministre-Président. Il s'agit ainsi d'une spécificité du régime politico-administratif wallon au sein duquel les cabinets ministériels jouent un rôle de contrôle important sur les entités administratives. Par ailleurs, des fonctionnaires participent aux exercices de l'IWEPS : les agents de l'agence publique jouent un rôle d'expert méthodologique tandis que ceux issus des administrations fonctionnelles sont présents en tant qu'experts sectoriels. Dans ce contexte, à l'inverse de l'approche sociétale, les activités de création institutionnelle sont très nombreuses à l'IWEPS. Nous avons cependant montré que leur succès a été limité, au vu de la faible institutionnalisation de l'approche scientifique exploratoire. Les fonctionnaires de l'IWEPS mènent ainsi des activités de plaidoyer, de définition des règles, de changement des associations normatives, de construction de réseaux normatifs, de théorisation, de construction d'identités, et de formation. Ces deux dernières activités sont liées à la mise en place du certificat interuniversitaire d'analyse prospective. Si aucune activité de maintien n'est à signaler, des fonctionnaires mènent des activités d'affaiblissement cognitif. Ceux-ci sont extérieurs à l'IWEPS et sont des défenseurs de l'approche sociétale de l'Institut Destrée. Ils remettent dès lors en cause la compétence prospective de l'IWEPS.

[314] L'exercice lié à la réactualisation du SDER (schéma de développement de l'espace régional) est quant à lui commandité par l'administration en charge de l'aménagement du territoire.

Le tableau ci-dessous résume ces aspects.

| | Approche sociétale | Approche scientifique exploratoire |
|---|---|---|
| **Commanditaire** | Oui (en partie) | Oui |
| **Financement** | Oui (en partie) | Non |
| **Participation** | Oui | Oui |
| **Activités de création institutionnelle** | Plaidoyer | Plaidoyer, définition des règles, changement des associations normatives, construction de réseaux normatifs, théorisation, construction d'identités, formation, affaiblissement réglementaire et affaiblissement cognitif |
| **Activités de maintien institutionnel** | Création d'un mythe | Non |
| **Activités d'affaiblissement institutionnel** | Affaiblissement normatif | Affaiblissement réglementaire et cognitif |

Tableau 9.18. Soutien des acteurs administratifs par approche en Région wallonne

Aussi, les deux approches wallonnes illustrent des rôles très différents pour les acteurs administratifs. Presque absents dans le cadre de l'approche sociétale, ils mènent la majeure partie des activités liées à la création institutionnelle de l'approche scientifique exploratoire au sein de l'IWEPS. Néanmoins, comme nous le verrons dans la section suivante, si les fonctionnaires sont très actifs, nous considérons que l'impulsion initiale est politique.

Considérant le rôle des fonctionnaires dans les différentes approches étudiées, deux différences majeures sont à souligner entre les approches britanniques et néerlandaises et les approches wallonnes. D'une part, si les premières sont principalement financées par les organisations qui les mettent en œuvre ou par des administrations qui les commanditent, les approches wallonnes ne sont pas ou peu financées par les entités publiques. L'organisation du système politico-administratif implique que la décision du financement appartient dans la majorité des cas aux cabinets ministériels, qui – comme l'indique la section suivante – n'ont jamais réellement fait de la prospective une priorité budgétaire. Cette contrainte a dès lors limité l'institutionnalisation de la prospective dans l'action publique.

D'autre part, outre l'aspect financier, le rôle des fonctionnaires est également contraint par le faible nombre d'agents publics affectés à la prospective. Cela rend dès lors les activités de création institutionnelle plus compliquée et plus longue à entreprendre au vu des faibles moyens humains et financiers mis à disposition.

Finalement, soulignons également sur le plan analytique le caractère récent de l'institutionnalisation de l'approche scientifique exploratoire. En effet, les premières manifestations

formelles de cette dernière ont débuté en 2012, nous laissant peu de recul par rapport aux rôles des fonctionnaires dans son institutionnalisation.

## 7. Facteur 6 : le soutien des acteurs politiques

Notre sixième et dernier facteur est le rôle de soutien joué par les acteurs politiques. Si la littérature indique un écart entre les horizons à court-terme des politiques et ceux à long-terme de la pratique prospective (Slaughter, 1996; van der Steen & van Twist, 2012), les acteurs politiques jouent toutefois un rôle spécifique dans l'institutionnalisation des différentes approches.

Similairement à la section précédente, nous nous intéressons aux aspects liés aux exercices de prospective au sein d'une approche, en l'occurrence leur commanditaire, leur mode de financement et la participation des acteurs politiques à ceux-ci, ainsi qu'aux multiples activités de création, de maintien et d'affaiblissement institutionnels. À nouveau, nous renvoyons au chapitre 7, section B.2. pour de plus longs développements sur la caractérisation et l'analyse de ces différentes activités.

Au Royaume-Uni, l'approche par panels est commanditée par le ministre de la Science, mais est financée par l'OST. Le monde politique ne participe par ailleurs pas aux activités de prospective, tout en étant marquant leur soutien politique à celles-ci ; il peut s'agir d'une activité de valorisation institutionnelle. En termes de création institutionnelle, il définit les règles générales de l'approche, laissant le soin à l'OST de mettre en œuvre ses directives générales. Lors du changement de majorité en 1997, le nouveau gouvernement travailliste lance une activité de maintien institutionnel matérialisée par une évaluation des activités de prospective, avant de prolonger celles-ci. Dans le cadre de l'approche par projet, le rôle du politique est tout autre. En effet, comme nous le mentionnions, tout projet ne débute qu'au moment où il est soutenu politiquement par un ministre. Cela implique que les acteurs politiques (un ou plusieurs ministres) participent aux comités de suivi de l'exercice de prospective qu'ils soutiennent. Néanmoins, le financement reste à charge de l'OST. Parallèlement, nous n'avons identifié aucune activité intentionnelle de création, de maintien ou d'affaiblissement institutionnel.

Le tableau ci-dessous synthétise ces éléments.

| | Approche par panels | Approche par projet |
|---|---|---|
| **Commanditaire** | Oui | Oui |
| **Financement** | Non | Non |
| **Participation** | Non | Oui |
| **Activités de création institutionnelle** | Définition des règles | Non |
| **Activités de maintien institutionnel** | Contrôle et valorisation/diabolisation | Non |
| **Activités d'affaiblissement institutionnel** | Non | Non |

Tableau 9.19. Soutien des acteurs politiques par approche au Royaume-Uni

Les acteurs politiques jouent également un rôle majeur au Royaume-Uni dans la conversion de l'approche par panels en approche par projet, en soutenant politiquement la transition vers l'*evidence-based policy* au sein du secteur public britannique. Cette dernière oriente ainsi les choix du GCSA dans sa réorganisation de la prospective au sein de l'OST.

Aux Pays-Bas, le rôle des acteurs politiques est très limité dans l'institutionnalisation de la prospective pour les approches scénaristiques. Pour ces deux approches, les acteurs politiques sont principalement des utilisateurs de ces études, bien qu'ils ne les commanditent pas, ne les financent pas et n'y participent pas. Toutefois, ils valorisent ponctuellement ces activités, en appuyant sur leur légitimité et celle des *planbureaus*, dans le cadre de l'approche scénaristique chiffrée. La situation est différente pour l'approche technologique : le ministre de la Science décide, sur conseil de son administration, de lancer ces activités de prospective technologique qui sont placées, entre 1992 et 1996 au sein de l'OCV. Le ministre a également souhaité prolonger les missions de l'OCV au-delà de leur terme, transférant ces dernières au sein d'une autre agence (l'AWT). Néanmoins, cette entreprise est sans succès et l'approche technologique n'est plus présente par la suite au sein de l'AWT.

Le tableau ci-dessous rappelle les principaux éléments.

| | Approche scénaristique chiffrée | Approche scénaristique alternative | Approche technologique |
|---|---|---|---|
| **Commanditaire** | Non | Non | Oui |
| **Financement** | Non | Non | Non |
| **Participation** | Non | Non | Non |
| **Activités de création institutionnelle** | Non | Non | Non |
| **Activités de maintien institutionnel** | Valorisation/diabolisation | Non | Activation |
| **Activités d'affaiblissement institutionnel** | Non | Non | Non |

Tableau 9.20. Soutien des acteurs politiques par approche aux Pays-Bas

Comme nous avons pu le voir précédemment, le monde politique joue un rôle minime dans l'institutionnalisation et la pratique de la prospective aux Pays-Bas. En effet, l'approche scénaristique chiffrée émerge au sein des *planbureaus* tandis que les approches scénaristiques alternative et technologique prennent forme principalement par l'activité des fonctionnaires.

En Région wallonne, le monde politique joue un rôle plus important que dans les deux systèmes politico-administratifs précédents. En effet, il commandite certaines activités de prospective à l'Institut Destrée dans le cadre de l'approche sociétale. C'est notamment le cas de l'exercice ProspEnWal ou de la « Mission Prospective Wallonie 21 », consistant principalement en un exercice de théorisation de ladite approche. Par ailleurs, les activités de l'Institut Destrée incluent souvent des acteurs politiques locaux et régionaux. C'est dans ce contexte que les différents Ministres-Présidents successifs introduisent ou concluent les multiples congrès de « La Wallonie au Futur » et soutiennent financièrement dès 1998 ces activités. Nous identifions également deux activités de maintien institutionnel. La première est l'activation de la pratique, par la création d'une allocation de base dans le budget du cabinet du Ministre-Président. Celle-ci est relative au financement des activités de prospective de l'Institut Destrée à la fin des années 1990. La seconde, toujours en activité, est la référence courante des acteurs politiques, à l'instar de certains acteurs administratifs, au rôle pionnier de l'Institut Destrée. Il est donc à nouveau question d'une activité de création d'un mythe. Toutefois, dès 2002, le Ministre-Président en place souhaite disposer d'une entité publique de prospective et est à l'origine de la création de l'IWEPS. La création de ce dernier reconfigure le champ de la prospective wallonne, notamment en retranchant une somme équivalente à un agent à temps plein à l'Institut Destrée pour l'octroyer à l'IWEPS.

Néanmoins, si l'IWEPS est créé en 2004, ce n'est qu'en 2007 que les premières activités liées à la prospective prennent place, sous l'impulsion du cabinet. Ce dernier demande en effet une évaluation des activités de l'Institut Destrée par l'IWEPS, en vue d'une future collaboration entre les deux entités. Cette évaluation conduit notamment à la mise sur pied d'une plateforme régionale de prospective, le SRPW, à laquelle un membre du cabinet du Ministre-Président participe. Néanmoins, aucun acteur politique n'a participé aux deux exercices prospectifs conduits par l'IWEPS, bien que le financement provienne du Ministre-Président.

De manière régulière, des acteurs politiques, principalement le Ministre-Président, soutiennent le développement de la prospective à l'IWEPS, au sein de l'approche scientifique exploratoire. Néanmoins, comme nous l'avons montré, les moyens financiers sont limités en la matière comparativement aux deux autres systèmes politico-administratifs.

Le tableau ci-dessous résume ces aspects.

| | **Approche sociétale** | **Approche scientifique exploratoire** |
|---|---|---|
| **Commanditaire** | Oui (en partie) | Non |
| **Financement** | Oui (en partie) | Oui |
| **Participation** | Oui | Non |
| **Activités de création institutionnelle** | Plaidoyer | Plaidoyer et changement des associations normatives |
| **Activités de maintien institutionnel** | Activation et création d'un mythe | Non |
| **Activités d'affaiblissement institutionnel** | Affaiblissement réglementaire | Non |

Tableau 9.21. Soutien des acteurs politiques par approche en Région wallonne

L'analyse du rôle des acteurs politiques illustre un élément essentiel qui distingue à nouveau les approches britanniques et néerlandaises des approches wallonnes. En effet, si dans les premières, les acteurs politiques sont peu présents, se limitant à un rôle d'impulsion, de soutien rhétorique et de réorientation, ces derniers ont joué un rôle majeur dans la structuration du champ wallon de la prospective. Cette structuration est notamment passée par le financement de certaines activités liées à l'approche sociétale et à la mise sur pied de l'IWEPS, qui a par la suite développé une approche scientifique exploratoire.

Plusieurs éléments expliquent dès lors la plus faible institutionnalisation des deux approches wallonnes. Premièrement, nous avons évoqué, au cours de la section précédente, la spécificité du système politico-administratif wallon et la prépondérance des cabinets ministériels dans les processus décisionnels. Ainsi, les deux approches wallonnes offrent un bel exemple de soutien

discursif de la prospective sans que les moyens humains et financiers inhérents à son fonctionnement soient mis à disposition par les acteurs politiques.

Ensuite, à l'instar d'autres avant nous (Béland & Cox, 2015), il est nécessaire de mettre en avant les aspects sémantiques relatifs à la prospective et l'intérêt que portent les acteurs à l'ambiguïté du terme utilisé. Par exemple, les approches britanniques reposent sur la notion de *foresight*, tandis que les approches scénaristiques néerlandaises se fondent sur celle de *toekomstverkenning*. Il s'agit de concepts disposant de leurs propres frontières, mais qui permettent une interprétation de la part des acteurs politico-administratifs. Ils peuvent dès lors les adapter au contexte et à leurs objectifs. Une illustration d'un tel phénomène est visible au Royaume-Uni, où un changement d'objectif et la volonté de modernisation de l'administration conduit le *foresight* à s'inscrire dans le courant d'*evidence-based policy* soutenu par le gouvernement travailliste dès la fin des années 1990. De même, les pratiques prospectives issues des approches scénaristiques néerlandaises naissent d'une extension de la notion de *toekomstverkenning* au-delà des activités prévisionnelles. Au contraire, il existe en Région wallonne une confusion certaine relativement à la notion de prospective. Cette dernière est en effet souvent confondue avec la prévision, notamment par les acteurs politiques. Cette confusion n'a pour l'instant pas permis d'institutionnalisation de la pratique, comme cela a partiellement pu être le cas aux Pays-Bas, où la prospective s'est adjointe à la prévision au sein des *planbureaus*.

Finalement, une troisième explication est liée aux priorités des acteurs politiques wallons. En effet, comme le soulignent Brans et Aubin (à paraître), l'agenda politique des quarante dernières années en Belgique a été orienté vers l'établissement d'administrations régionales plutôt que vers la professionnalisation du processus décisionnel.

> *The initial enthusiasm for policy analytical methods in the 1960 waned in the wake of the federalization of Belgium. The consecutive state reforms that occupied the government(s)'s agenda from 1970 onwards explain the regional governments' preoccupation with building administrations, and the relatively poor attention to professionalizing policy-making. Continuous state reforms with an intermezzo of narrow public management reform slowed down the articulation of policy workers' roles and policy analytical procedures in the administrations.*

Au contraire, les gouvernements britanniques et néerlandais ont œuvré dans le sens de la professionnalisation de leur processus décisionnel, comme nous l'avons montré. Le premier a lancé un important mouvement d'*evidence-based policy* à la fin des années 1990 tandis que le second se repose sur un large système d'aide à la décision composé notamment des *planbureaus*, entités technocratiques centrales du processus décisionnel néerlandais.

En ce sens, le rôle d'impulsion et/ou de légitimation de la prospective par des acteurs politiques est un facteur d'institutionnalisation de la prospective.

**Conclusion intermédiaire**

Ce dernier chapitre vient conclure notre analyse de l'institutionnalisation de la prospective dans l'action publique. Il identifie ainsi six facteurs majeurs d'institutionnalisation de la prospective au sein d'un système politico-administratif. Ces facteurs sont :

- la structuration de l'approche dans le régime de connaissance ;
- la légitimité de l'approche dans le régime de connaissance ;
- la nécessité de la théorisation ;
- l'appropriation des résultats par les acteurs du processus décisionnel ;
- le soutien des acteurs administratifs ;
- et le soutien des acteurs politico-administratifs.

Ces six facteurs permettent d'expliquer les raisons pour lesquelles la prospective s'institutionnalise à un degré plus ou moins fort au sein d'un système politico-administratif. L'approche comparative permet en ce sens de mieux comprendre les moteurs de l'institutionnalisation de la prospective au Royaume-Uni et aux Pays-Bas ainsi que les freins à l'institutionnalisation de la prospective en Région wallonne.

Néanmoins, nous souhaitons rappeler que ces facteurs ne sont pas les seuls et que d'autres aspects des processus auraient pu être mis en avant. Nous avons ainsi mentionné en introduction de cette section les aspects relatifs aux institutions internationales et aux mécanismes transnationaux de diffusion, que ces derniers concernent les concepts, les méthodes ou les thématiques en lien avec la prospective.

En outre, nous ne considérons pas qu'un facteur dispose intrinsèquement d'une plus grande influence qu'un autre. Au contraire, nous pensons que c'est une combinaison complexe des six facteurs qui permet de favoriser, freiner voire empêcher l'institutionnalisation de la prospective. En ce sens, l'expérience wallonne illustre très bien cette complexité. Les deux approches étudiées en Région wallonne sont faiblement institutionnalisées mais les différents facteurs y jouent un rôle différent. Si la faible présence des acteurs académiques dans les activités de théorisation semble impacter les deux approches, le soutien des acteurs politico-administratifs est plus important pour l'approche scientifique exploratoire. Cela s'explique notamment par le fait que l'IWEPS est une entité publique, composée de fonctionnaires et plus proche du pouvoir politique et du Ministre-Président que l'Institut Destrée. Au contraire, les pratiques de l'Institut Destrée semblent plus légitimes que celles de l'IWEPS au sein du régime de connaissance wallon, au sens où ces dernières s'appuient sur la construction consensuelle de savoirs, plutôt que sur la production de connaissances scientifiques et indépendantes.

# Conclusion générale

Cette thèse avait pour objectif d'explorer et de comprendre les processus d'institutionnalisation de la prospective afin d'identifier certains facteurs d'institutionnalisation de cette dernière au sein de l'action publique. Cette conclusion générale de notre étude met en avant les principaux apports de notre recherche ainsi que les possibles développements scientifiques pouvant prendre appui sur nos travaux.

## 1. Des apports de notre recherche

### *A. La combinaison de trois outils conceptuels*

Afin de rencontrer nos objectifs de recherche, nous avons construit une analyse comparative de différents processus d'institutionnalisation de la prospective, dans les secteurs de l'énergie et de la santé au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et en Région wallonne. Dans ce cadre, nous avons mis en place différents outils conceptuels et analytiques permettant de comparer des objets similaires.

Ainsi, dans le premier chapitre, nous avons proposé une définition de la prospective reposant sur cinq éléments : l'aide à la décision, l'étude du futur à long-terme, l'exploration d'une pluralité de futurs, l'intégration des ruptures et une approche interdisciplinaire et systémique. Cela nous a permis d'identifier systématiquement les exercices de prospective dans les secteurs étudiés. Le contenu de ces exercices a par ailleurs été analysé en adaptant les travaux de Popper et Teichler (2011) distinguant la pratique, les acteurs et les produits de la prospective.

Le deuxième chapitre nous a permis de définir deux autres concepts majeurs de notre étude : l'institutionnalisation de la prospective et le système politico-administratif. Sur la base de la littérature néo-institutionnaliste historique et sociologique, nous avons défini l'institutionnalisation comme un processus au cours duquel une ou plusieurs approches de la prospective sont adoptées, de manière formelle ou informelle, par un nombre croissant d'acteurs qui facilitent sa légitimation au sein d'un système politico-administratif. Cette définition est la pierre angulaire de l'ensemble de notre analyse, dans la mesure où elle croise les notions de prospective, d'institutionnalisation et de système politico-administratif.

Ainsi, la construction itérative, à la fois déductive et inductive, des dimensions de l'institutionnalisation distingue celles de nature structurelle de celles liées aux aspects cognitifs de ces processus. Les dimensions structurelles incluent l'ampleur de la pratique, les aspects inter- et intra-organisationnels des entités en charge de prospective, ainsi que l'intégration de la prospective dans le cycle de politique publique. Les dimensions cognitives concernent la reconnaissance de la prospective, l'existence d'une communauté épistémique et son objectivation. Quant au concept de

système politico-administratif, nous le construisons sur la base de deux champs de la littérature, la gestion publique et les études en science, technologie et société. Nous y distinguons ainsi le régime politico-administratif du régime de connaissance. Le premier intègre les relations État-société, la nature des systèmes politique et administratif ainsi que les relations politico-administratives. Pour sa part, le régime de connaissance intègre les arrangements structurels de production de connaissances pour l'action publique, ainsi que la nature des connaissances considérées comme légitimes.

Ces trois notions sont pour nous des outils heuristiques autorisant la comparaison par l'établissement de caractéristiques préalablement définies et comparables. Elles guident en ce sens l'ensemble de notre analyse. Cette approche systématique et structurée rend notre étude d'autant plus originale qu'elle est la première à combiner ces trois notions afin d'étudier l'institutionnalisation de la prospective dans un système politico-administratif. Cela répond en ce sens à une limite de la littérature sur la prospective que nous avons identifiée dans le premier chapitre.

### *B. Une analyse systématique d'une prospective contextualisée*

Les outils conceptuels développés ci-dessus nous ont permis de mener une analyse comparative systématique des processus d'institutionnalisation de la prospective dans les secteurs de l'énergie et de la santé au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et en Région wallonne. Nous contextualisons ainsi plusieurs approches de la prospective et leur institutionnalisation au sein de leur système politico-administratif respectif. Pour rappel, nous avons identifié deux approches successives au Royaume-Uni, trois approches parallèles aux Pays-Bas et deux approches concurrentes en Région wallonne. Il s'agit des approches par panels et par projet britanniques, des approches scénaristique chiffrée, scénaristique alternative et technologique néerlandaises et des approches sociétale et scientifique exploratoire wallonnes.

Cette nature contextualisée de la prospective a été le point de départ de notre étude. Comme nous le montrons dans le premier chapitre, la prospective et les pratiques similaires comme le *foresight* ou le *toekomstverkenning*, d'une part, et leur contexte sociopolitique, d'autre part, sont interdépendants. Aussi, les différentes approches de la prospective que nous avons identifiées sont comprises comme intrinsèquement liées à leur système politico-administratif, mais également à leur contexte historique. En ce sens, la contextualisation de la prospective justifie la nécessité de notre approche comparative inspirée des néo-institutionnalismes historique et sociologique. Elle tient compte à la fois des aspects relatifs à la sédimentation historique des structures et des pratiques, tout en considérant les évolutions des cadres cognitifs. Ceux-ci sont à la fois mobilisés par et imposés aux acteurs d'un système politico-administratif particulier caractérisé par une culture politique propre.

La combinaison des trois outils conceptuels et de cette approche théorique a guidé notre recherche tant dans la collecte de données que dans l'analyse comparative et systématique de celles-ci. Cette systématisation est en outre renforcée par la volonté de transparence dont nous avons fait preuve en explicitant notre position épistémologique et notre méthodologie, notamment au regard de la collecte, de l'organisation et de l'analyse des données. Cela autorise dès lors ces données à être réutilisées dans d'autres contextes et notre méthodologie à être reproduite.

Au regard de ces aspects, nos travaux nous ont permis d'identifier quatre résultats transversaux majeurs. Premièrement, en concevant notre recherche, nous avions postulé que les processus d'institutionnalisation pouvaient varier d'un secteur de politique publique à l'autre. Cela nous a dès lors conduits à étudier deux secteurs de politique publique : l'énergie et la santé. Cette variation entre secteurs devait être liée entre autres à la présence de réseaux de politique publique très différents et à la prise en compte de questionnements distincts. Nos résultats confirment en ce sens les différences marquées entre les secteurs, tant en termes d'acteurs, de structures que de degré d'institutionnalisation d'une approche prospective. Toutefois, l'identification des sept approches de la prospective démontre que celles-ci sont propres à l'ensemble d'un système politico-administratif. En ce sens, le processus d'institutionnalisation d'une approche au sein d'un système politico-administratif est relativement similaire d'un secteur à l'autre, d'autant plus quand il est lu en combinaison d'autres processus d'institutionnalisation dans d'autres systèmes politico-administratifs. Ce constat ne rejette évidemment pas notre hypothèse de départ mais la tempère en indiquant que les variations principales sont à positionner au niveau du système politico-administratif plutôt qu'au niveau des secteurs de politique publique. Ce résultat majeur a ainsi conditionné le reste de notre analyse comparative en la recentrant sur les approches plutôt que sur les secteurs.

Deuxièmement, notre analyse a permis d'objectiver le degré d'institutionnalisation des différentes approches de la prospective sur la base d'un outil de mesure qualitative de la prospective. Ce dernier, développé dans le chapitre 8 sur la base des études de cas et de leur comparaison, définit des indices de mesure de l'institutionnalisation pour chacune des dimensions de cette dernière. Ainsi, douze dimensions sont identifiées sur la base de notre opérationnalisation de la notion d'institutionnalisation. Parmi les dimensions structurelles, nous étudions l'ampleur de la pratique prospective, les organisations en charge de cette dernière et leur position dans le système politico-administratif. Nous analysons également la place qu'elles accordent à la prospective en leur sein, leur gestion de ressources humaines et financières liées à la prospective et l'intégration formelle des travaux de prospective au cycle de politique publique. De même, nous étudions différentes dimensions cognitives de l'institutionnalisation, comme la reconnaissance de la prospective, l'existence d'une communauté épistémique, la théorisation de la pratique, sa durée de vie et son rapport aux autres pratiques anticipatives. Ces douze dimensions ont été comparées entre elles afin de construire ledit outil de mesure qualitative nous permettent de mieux saisir la notion d'institutionnalisation et d'en mesurer son degré. Sur cette base, un tableau récapitulatif a été

construit en croisant les sept approches et les douze dimensions. Cette matrice est ensuite illustrée schématiquement afin de reproduire visuellement le degré d'institutionnalisation de chaque approche prospective. À titre d'exemple, considérons l'approche la plus institutionnalisée (l'approche par projet) et l'approche la moins institutionnalisée (l'approche scientifique exploratoire). Les deux figures ci-dessous représentent le degré d'institutionnalisation de ces deux approches.

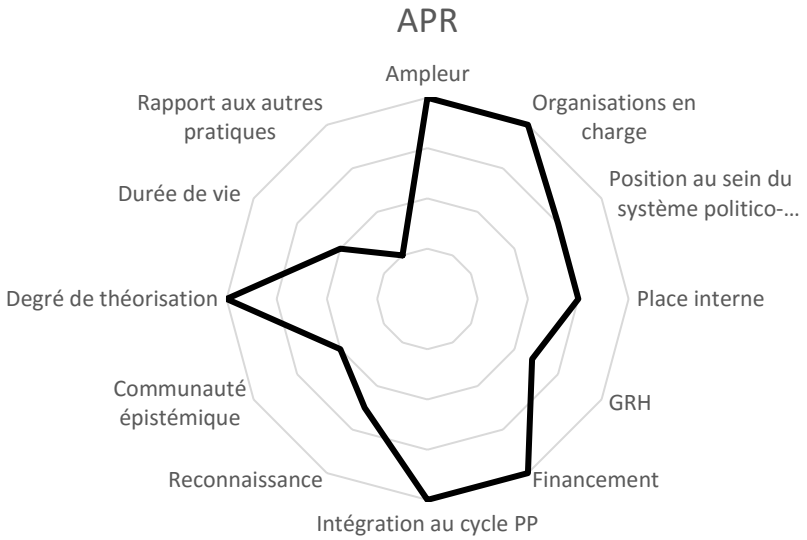



Figure 10.1. Visualisation de l'institutionnalisation de l'approche par projet

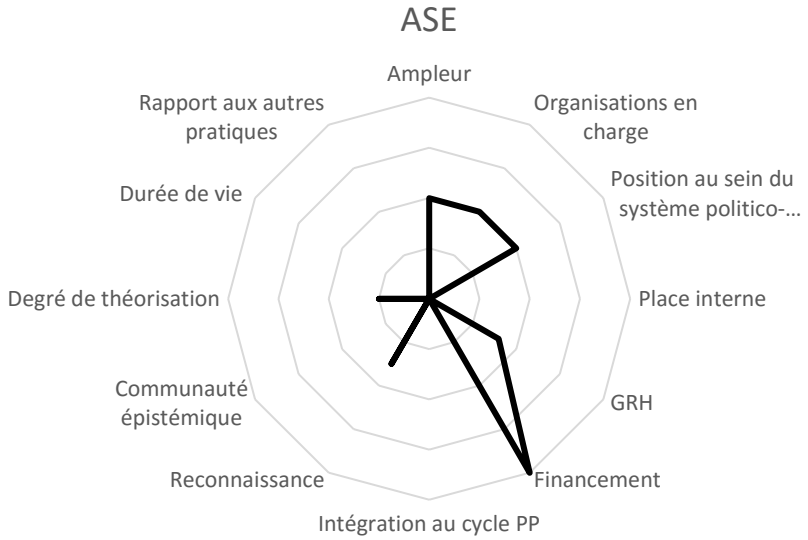



Figure 10.2. Visualisation de l'institutionnalisation de l'approche par projet

Au travers de ces deux figures, notre système de mesure qualitative de l'institutionnalisation offre une meilleure compréhension des éléments de l'institutionnalisation présents ou non dans les processus liés à ces deux approches. Par exemple, la dimension relative à l'ampleur de la pratique est plus importante dans l'approche par projet que dans l'approche scientifique exploratoire. Cette

approche graphique de l'institutionnalisation est dès lors un élément clé de cette thèse et permet une compréhension visuelle du degré d'institutionnalisation d'une approche prospective.

Par ailleurs, ce système de mesure qualitative est complémenté par une approche séquentielle de l'institutionnalisation distinguant les phases de pré-institutionnalisation, de semi-institutionnalisation et d'institutionnalisation complète. Pour rappel, une telle analyse nous permet d'illustrer nos résultats par la figure ci-après.

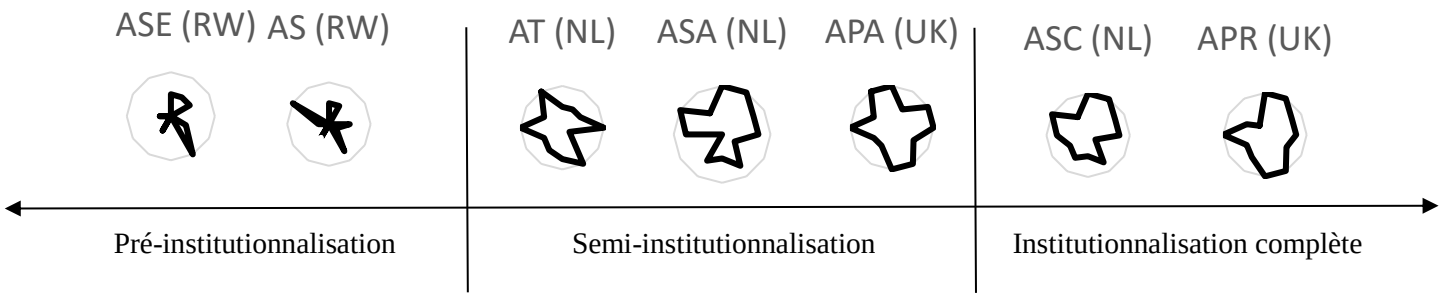



Figure 10.3. Combinaison des deux outils de mesure du degré d'institutionnalisation de la prospective par approche

Nous considérons dès lors que notre outil peut être adaptable à d'autres instruments de l'action publique, comme la prévision, l'évaluation, l'audit, ou les analyses coût-bénéfice. Il permet d'approfondir certains modèles proposés par la littérature, dont celui de Varone et Jacob (2004) qui ne tient que partiellement compte des éléments relatifs à la légitimité et aux représentations. De même, il dépasse les propositions de modèles de maturité en matière d'audit (Institute of Internal Auditors, 2009) ou de prospective (Grim, 2009; Rohrbeck, 2010), dans la mesure où ceux-ci reposent sur une vision décontextualisée de l'institutionnalisation définissant les meilleures pratiques.

Troisièmement, le chapitre précédent a conclu notre analyse en présentant six facteurs d'institutionnalisation de la prospective. Ceux-ci sont pour rappel : la structuration (1) et la légitimité (2) de l'approche de la prospective dans le régime de connaissance, la nécessité de théorisation de l'approche (3), l'appropriation des résultats par les acteurs du processus décisionnel (4) et le soutien des acteurs administratifs (5) et politiques (6). Construits sur la base de notre analyse des chapitres 4 à 8, ils sont valides pour l'ensemble des sept approches. Ils permettent par ailleurs de mieux comprendre les raisons pour lesquelles la prospective est plus ou moins institutionnalisée au sein d'un système politico-administratif. C'est sur cette base que nous proposons, dans la section suivante, une réflexion sur les raisons de la faible institutionnalisation de la prospective en Région wallonne. Certains aspects des facteurs que nous avons identifiés s'intègrent dans les travaux sur la prospective et son intégration dans l'action publique tels que présentés dans le chapitre 1. L'apport premier de notre étude dans ce cadre est la prise en compte du système politico-administratif et de l'identification de certaines des interrelations entre ce dernier et la prospective. Ainsi, les deux

facteurs en lien avec le régime de connaissance sont novateurs et permettent de penser l'intégration de la prospective dans l'action publique au-delà de l'angle organisationnel, en se positionnant à un niveau systémique.

Nos autres facteurs sont concordants avec les éléments proposés dans la littérature de la prospective. Par exemple, la théorisation de la pratique est un élément qui est mentionné par Riedy (2009) et Rijkens-Klomp (2012). Néanmoins, la littérature en prospective n'identifie pas de manière intégrée de facteurs d'institutionnalisation de la prospective. Elle se limite souvent au niveau organisationnel ou individuel. En ce sens, notre étude permet d'apporter un regard systémique sur la question en distinguant les rôles du système politico-administratif (facteur 1 et 2), du contenu de la prospective (facteur 3 et 4) et des acteurs politico-administratifs (facteur 5 et 6).

Quatrièmement, les raisons de l'émergence de la prospective en tant que nouvelle pratique institutionnelle sont multiples. Dans le cadre de l'approche par panels britannique, la raison principale est la volonté de réformer la politique scientifique en y introduisant notamment des mécanismes de priorisation liant les universités, les industries et les acteurs publics finançant ces recherches. Quant à l'approche par projet britannique, elle nait à la fois en réponse à la perception d'échec de l'approche par panels et à la volonté de professionnalisation de l'analyse des politiques publiques au sein de l'administration britannique. Aux Pays-Bas, les deux approches scénaristiques se développent en réponse à la complexification des problèmes politiques et aux incertitudes croissantes notamment sur les plans économiques, sociaux et environnementaux. Ces incertitudes inhérentes à l'étude du futur ne peuvent dès lors plus être prises suffisamment en compte par les travaux de modélisation et de prévision et nécessitent une nouvelle approche intégrant une pluralité de futurs contrastés. Finalement, au niveau wallon, l'émergence de l'approche sociétale est liée à une réflexion sur la nécessité d'une gouvernance wallonne au sein d'une association autonome subventionnée. Au contraire, la raison majeure de la création de l'approche scientifique exploratoire est la volonté politique de disposer de la prospective en tant qu'outil stratégique au sein de l'administration wallonne. Notre analyse montre cependant que le déploiement de cette dernière approche, initié au cours des dernières années, a été relativement limité jusqu'ici.

## 2. Une meilleure compréhension de l'institutionnalisation de la prospective en Région wallonne

Le point de départ de notre recherche a été le constat d'une faible activité en prospective en Région wallonne. Au fil des chapitres, nous avons montré que cette faible activité était liée à un degré limité d'institutionnalisation de la prospective au niveau régional. Notre analyse est ainsi la première recherche académique d'ampleur menée sur la prospective en Région wallonne. Notre analyse sociohistorique dresse un portrait complet des évolutions et des représentations de la prospective au niveau de pouvoir régional. Elle y identifie deux approches concurrentes de la prospective : l'approche sociétale portée par l'Institut Destrée et l'approche scientifique

exploratoire mobilisée par l'IWEPS. Notre étude vient ainsi « coloniser » un espace vierge et doit être lue comme un appel à de nouvelles recherches sur la question (*cf. infra*).

Au regard des six facteurs d'institutionnalisation que nous avons identifiés, nous proposons trois raisons pour lesquelles celle-ci est limitée au niveau wallon, tout en suggérant diverses pistes permettant d'encourager un tel processus.

### *A. La méconnaissance de la prospective*

La raison majeure, selon nous, du faible degré d'institutionnalisation de la prospective est liée à la méconnaissance du concept par les acteurs politiques, administratifs et académiques. Cela entraine une confusion entre de multiples termes. Nos analyses montrent ainsi que la prospective est confondue avec la prévision, avec les perspectives démographiques ou avec la prospection. Cette confusion touche à la fois aux principes majeurs de la prospective, aux méthodes qu'elles mobilisent et aux résultats qu'elle peut produire.

Aussi, l'explication principale selon nous réside dans la faible théorisation de la prospective au sein de l'action publique wallonne. Pour l'approche sociétale, portée par l'Institut Destrée, cette théorisation existe partiellement bien qu'elle ait été construite de manière incrémentale. Elle est passée par des travaux comme « Mission Prospective Wallonie 21 », « Wallonie 2020 » et « Wallonie 2030 ». Le premier a défini les principes de la prospective au service de l'action publique telle que considérée par l'Institut Destrée. Les deux autres exercices ont posé certains jalons méthodologiques de l'approche sociétale, comme la définition de futurs possibles et normatifs ou la prise en compte de bifurcations dans les trajectoires des futurs possibles. Au contraire, l'approche scientifique exploratoire n'a pas fait l'objet d'une théorisation formelle de la part des acteurs la mobilisant, si ce n'est au travers de la publication d'exercices appliqués de prospective.

Ainsi, dans les deux cas, la prospective est théorisée par sa mise en pratique, ne laissant pas réellement de place à une métaréflexion sur ce qu'est la prospective, le rôle qu'elle doit concrètement remplir au sein du système politico-administratif wallon ou encore la manière de la mettre en œuvre. Plusieurs éléments issus des facteurs d'institutionnalisation peuvent expliquer ce phénomène. D'abord, l'intérêt restreint des acteurs académiques, contrairement au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, semble limiter ce type de métaréflexion sur la prospective. En Région wallonne, ce n'est que récemment que la prospective a été inscrite dans certains programmes universitaires et qu'une formation interuniversitaire d'analyse prospective a été lancée. De plus, aucune recherche d'ampleur n'a été menée sur la pratique prospective, dans une perspective similaire des travaux de Ben Martin et John Irvine ou de certains académiques néerlandais comme l'équipe autour de Marjolein van Asselt. Les deux premiers ont défini l'ensemble des principes du *Technology Foresight* et facilité l'introduction de l'approche par panels au Royaume-Uni et de l'approche technologique aux Pays-Bas. Quant aux chercheurs néerlandais, ils ont développé des cadres de référence

permettant de baliser le rôle de la prospective dans l'action publique, en la contrastant notamment avec les activités de prévision. Aucune activité de ce type n'a eu lieu en Région wallonne.

Ensuite, nous reconnaissons la présence de différents forums qui pourraient, ou auraient pu, servir de point de départ à une communauté épistémique de la prospective. Le premier est la SWEP, Société wallonne de l'évaluation et de la prospective, créée en 2002 par l'Institut Destrée. Néanmoins, nous avons montré que son rôle s'est souvent limité au soutien à l'évaluation, délaissant la prospective, entre autres pour des raisons liées à la difficulté d'appréhension du concept. Une deuxième entité qui aurait pu faciliter le développement d'une telle communauté épistémique est le SRPW, en rassemblant des fonctionnaires et des académiques. Son rôle s'est cependant limité – en majeure partie – à l'identification de thématiques prospectives pour de futurs exercices[315]. Finalement, l'initiative la plus récente du certificat interuniversitaire de prospective pourrait conduire à la création d'une communauté épistémique, basée sur une nouvelle approche. Il est néanmoins trop tôt pour pouvoir se prononcer à ce sujet.

Finalement, il semble également, dans le cadre de l'approche scientifique exploratoire, que la théorisation de la prospective n'ait pas été une priorité des acteurs politiques et administratifs. Lors de la création de l'IWEPS en 2004, la conception de la prospective dans les travaux préparatoires était vague, s'appuyant sur les travaux de la SWEP. Cette conception est formellement (mais partiellement) opérationnalisée en 2014 au sein des appels à projets pour les exercices sur la transition énergétique et sur la gestion des enjeux du vieillissement. Dans l'entretemps, si une volonté de construire un guide méthodologique transparait dans les rapports d'activités de l'IWEPS, celle-ci n'a pas été concrétisée. Cette faible activité de théorisation est liée aux ressources humaines limitées allouées à la prospective au sein de l'IWEPS, ainsi qu'à la priorité limitée de cette dernière au sein de l'agence publique.

Pour faciliter l'institutionnalisation de la prospective, nous suggérons dès lors de renforcer formellement sa théorisation. Cela pourrait passer, entre autres, par l'extension des ressources humaines allouées à la prospective. Cela faciliterait ainsi la publication de réflexions théoriques, méthodologiques et réflexives, tant au sein de revues académiques que sous des formats destinés à un public plus large. Une telle théorisation faciliterait le transfert de ce dispositif au sein des administrations et des centres de recherche directement engagés dans le conseil politique et l'aide à la décision.

[315] Un processus d'acculturation à la prospective a également pu avoir lieu, sans que nous puissions réellement en mesurer son ampleur dans le cadre de notre étude.

### *B. Les caractéristiques des approches prospectives wallonnes*

Outre la confusion autour du terme, les caractéristiques de la prospective ne facilitent pas son institutionnalisation, en termes d'organisation, de méthodologie et de résultats. Comme nous l'avons montré, le gouvernement et les cabinets ministériels sont les acteurs centraux du processus de formulation des politiques publiques. Dans ce cadre, ce sont également eux qui décident des connaissances dont ils tiennent compte ou non. Ainsi, les processus décisionnels n'intègrent les connaissances scientifiques que de manière limitée, tandis que d'autres connaissances entre autres issues des différents conseils consultatifs wallons y sont considérées.

D'abord, l'approche sociétale est ancrée dans le régime de connaissance wallon par ses méthodologies participatives intégrant de nombreuses visions de la société. Néanmoins, son positionnement au sein du système politico-administratif et sa nature de *think tank* ne lui offrent pas les mêmes relais ni le même financement qu'une entité publique comme l'IWEPS. Ce dernier est en effet structurellement proche du Ministre-Président, au centre du système politico-administratif. Néanmoins, ses travaux de prospectives, liés à l'approche scientifique exploratoire, n'entrent que très partiellement dans le régime de connaissance wallon. Cela s'explique notamment par la méthodologie de nature experte mobilisée par l'IWEPS. Celle-ci n'intègre ni membres des cabinets ministériels, de représentants de différentes composantes sociétales, comme les organisations syndicales et patronales. De plus, la faible théorisation de la prospective ne permet pas une grande diffusion des principes et des méthodes de la prospective. Cela conduit à un scepticisme de la part des acteurs politico-administratifs rencontrés au cours de nos entretiens et de notre observation participante.

Aussi, la prospective, par son positionnement organisationnel ou par les méthodologies mobilisées, est souvent considérée par les acteurs du système politico-administratif comme moins légitime que d'autres instruments d'aide à la décision. Ces instruments concurrents à la prospective incluent notamment la consultation d'acteurs sociétaux, la prévision et la modélisation. De plus, la prospective n'est pas un outil mobilisé par les centres de recherche des partis.

Ensuite, aucune des deux approches ne semble parvenir à produire des résultats concrets, comme l'indiquent les acteurs rencontrés. Si des rapports sont publiés et des scénarios possibles établis, leur diffusion au sein du monde politique et des administrations est limitée. Cela peut s'expliquer par la faible présence d'acteurs centraux du processus décisionnel (notamment dans le cas de l'approche scientifique exploratoire), ainsi que de l'absence d'une intégration formelle de la prospective dans le cycle des politiques publiques. Il n'existe en effet aucune « clause prospective ».

En ce sens, nous suggérons, complémentairement au travail de théorisation précisé ci-dessus, qu'une plus grande institutionnalisation de la prospective passe par une intégration plus grande d'acteurs centraux des processus décisionnels dans les exercices de prospective. Elle

supposerait également une activité de publicisation pédagogique de la prospective et de ses résultats auprès des acteurs politico-administratifs afin de favoriser leur acculturation par des exemples concrets.

### *C. Le rôle prépondérant du Ministre-Président et de son cabinet*

Une troisième raison que nous souhaitons évoquer est le rôle prépondérant joué par le Ministre-Président (et son cabinet) dans la structuration des deux approches prospectives. Historiquement, durant les années 90, les différents Ministres-Présidents ont soutenu – rhétoriquement et, en partie, financièrement – les activités de prospective de l'Institut Destrée dans le cadre de l'approche sociétale. Ensuite, en 2004, c'est un autre Ministre-Président qui crée l'IWEPS au départ d'un service de l'administration wallonne auquel il adjoint une mission de prospective. Finalement, c'est sur l'impulsion du Ministre-Président suivant que l'IWEPS et l'Institut Destrée ont collaboré pour mettre sur pied le SRPW. Le travail d'identification thématique de ce dernier a nourri l'organisation des deux premiers exercices de l'approche scientifique exploratoire mobilisée par l'IWEPS.

Relativement à l'approche sociétale, le soutien du Ministre-Président a permis à l'approche de se développer et d'être publicisée auprès de certains cercles politico-administratifs. Néanmoins, l'IWEPS est créé en réponse à l'approche sociétale de la prospective portée par l'Institut Destrée afin de mobiliser une approche « plus scientifique » de la prospective. Cela implique également un transfert budgétaire de la subvention de l'Institut Destrée vers celle de l'IWEPS pour financer un chercheur en charge de la mission de prospective de l'agence publique. Cette décision entraine dès lors une concurrence entre les acteurs, qui doivent se partager des ressources limitées d'un même acteur, le Ministre-Président. S'ils collaborent de manière fréquente, des tensions subsistent entre les deux opérateurs de la prospective en Région wallonne.

Néanmoins, si elle a été soutenue, la prospective n'a jamais été une priorité pour les Ministres-Présidents successifs. En effet, ceux-ci ont surtout mis l'accent sur la mise en œuvre des différents plans stratégiques régionaux, du Contrat d'Avenir au Plan Marshall 4.0, en passant par le Plan Marshall et le Plan Marshall 2.Vert. Ces plans successifs ont disposé d'un budget régional très important, définissant – sans exercice de prospective – un futur souhaitable à 5 ans pour la Région. Cette contrainte du court-terme semble entrer en contradiction dans l'esprit des acteurs politico-administratifs avec les possibles résultats d'activités prospectives.

Un autre élément structurel particulier en lien avec le Ministre-Président, pouvant expliquer la faible institutionnalisation de la prospective en Région wallonne, est le fait que celui-ci commandite et finance les activités de prospective de l'approche scientifique exploratoire. Néanmoins, les résultats produits ne touchent pas aux compétences du Ministre-Président, mais à celles d'autres membres de son gouvernement. Or, de nombreux acteurs rencontrés considèrent

l'IWEPS comme un outil du Ministre-Président plutôt que comme un outil transversal au service du gouvernement. La prospective n'est dès lors plus perçue comme indépendante mais devient un instrument au service du Ministre-Président.

Au regard de ces éléments, nous suggérons une meilleure prise en compte des spécificités liées aux modes de financement et d'organisation des activités de prospective en Région wallonne. Outre le soutien financier mentionné préalablement, cela pourrait inclure la co-construction de thématiques d'exercices de prospective avec les cabinets ministériels, en début de législature, afin de renforcer l'appropriation des résultats de telles activités. Finalement, au vu de la taille du territoire wallon et des ressources limitées allouées à la prospective, un renforcement de la collaboration entre l'Institut Destrée et l'IWEPS pourrait faciliter l'institutionnalisation de la prospective.

### 3. Les possibles développements scientifiques

En guise de conclusion, nous souhaitons proposer plusieurs orientations pour les recherches futures, en lien avec nos travaux. Tout d'abord, de manière relativement attendue, nous considérons que nos facteurs d'institutionnalisation peuvent servir d'hypothèses pour d'autres recherches étudiant des systèmes politico-administratifs différents. Selon notre conception d'une prospective contextualisée, il serait attendu que les différentes approches d'un autre système varient en fonction de ce dernier. Celles-ci s'institutionnaliseraient dès lors selon des processus différents de ceux étudiés dans cette thèse et pourraient permettre d'attirer l'attention sur d'autres aspects de ces processus. D'excellents cas à étudier pourraient ainsi être les systèmes politico-administratifs européens comme la France, la Suède, la Finlande ou encore l'Allemagne, pour leur forte activité prospective ou comme l'Espagne, le Portugal, la Suisse ou l'Italie, où celle-ci est plus limitée. Similairement, notre étude pourrait être étendue à d'autres secteurs de politique publique dans deux directions. D'une part, cela permettrait de confirmer (ou d'infirmer) notre résultat indiquant le caractère explicatif limité des secteurs de politique publique dans l'analyse de l'institutionnalisation de la prospective au sein d'un système politico-administratif. D'autre part, une analyse plus sectorielle de plus grande ampleur au sein d'un système politico-administratif unique limiterait la variabilité du régime politico-administratif et du régime de connaissance. Cela faciliterait une analyse plus spécifique du rôle joué par le contenu des politiques publiques et des exercices de prospective.

Ensuite, notre analyse indique également que les approches les plus institutionnalisées sont celles qui sont les plus ancrées dans l'*evidence-based policy-making*. L'approche par projet britannique s'inscrit tant dans le discours des décideurs publics que dans son contenu dans le mouvement d'*evidence-based policy* porté par le gouvernement travailliste. Similairement, l'approche scénaristique chiffrée s'inscrit dans le positionnement épistémologique des *planbureaus* et conduit à des travaux mobilisables aisément dans l'action publique, pour la guider ou pour stimuler le débat. Dans ces

deux approches, la prospective est conçue de manière instrumentale pour l'action publique. Elle a pour objet de nourrir la décision publique. Au Royaume-Uni, cela passe par des éléments tangibles, des revues prospectives de la littérature, des analyses coût-bénéfice et des travaux de modélisation. De même, aux Pays-Bas, les différents scénarios produits dans le cadre de l'approche scénaristique chiffrée sont quantifiés afin de favoriser leur intégration au cycle de politique publique. Ce constat peut dès lors servir de base à de nouvelles recherches explorant les liens entre l'*evidence-based policy* et prospective dans d'autres systèmes politico-administratifs. Plus généralement, cela rejoint les travaux de Dammers (2000) relatifs à l'impact que peuvent avoir les résultats produits par des travaux de prospective.

De plus, notre étude fournit de nombreux éléments relatifs à l'institutionnalisation de la prospective, à la mesure de son degré et aux facteurs la favorisant. Cela nous permet de définir le degré d'institutionnalisation d'une approche de la prospective. Cet objectif a été une fin en soi pour notre étude. Néanmoins, une étape supplémentaire serait de questionner l'intérêt de cette institutionnalisation (Hines & Gold, 2015). Ainsi, une prospective institutionnalisée a-t-elle plus d'impact ? Facilite-t-elle la mise en œuvre des recommandations ? Ses résultats sont-ils mieux appropriés par les décideurs publics ? Permet-elle un apprentissage plus soutenu de la part des acteurs ? Permet-elle de faire émerger certaines visions marginales d'une manière similaire à une activité prospective non institutionnalisée ? Au contraire, serait-il plus utile de conserver la prospective comme une pratique non-institutionnalisée, flexible et fluide ? Ces différentes questions ouvrent une série de pistes de recherche future qui peuvent s'appuyer sur notre étude pour mesurer l'institutionnalisation et ensuite identifier l'impact, les effets et les conséquences de celle-ci.

En ce sens, une hypothèse possible est l'apport démocratique de la prospective institutionnalisée dans le processus décisionnel. Cet apport peut être double. D'une part, la prospective peut rendre le processus de formulation des politiques publiques plus démocratique par des méthodes participatives (Andersson, 2008). D'autre part, la prise en compte d'un horizon temporel plus long pourrait réintroduire des débats idéologiques dans un processus décisionnel souvent marqué par le court-termisme, la complexité et la technicité (Karlsson, 2005). Ces deux facettes de l'apport démocratique peuvent dès lors être analysées sous l'angle de l'institutionnalisation de la prospective, questionnant la nécessité d'une prospective institutionnalisée.

Une seconde hypothèse liée à l'impact de l'institutionnalisation pourrait être relative à la structuration des approches prospectives. En effet, l'institutionnalisation de la prospective peut contraindre sa mise en œuvre au sein de l'action publique. Ces contraintes peuvent se matérialiser tant au niveau méthodologique, dans le choix des acteurs, des thématiques ou des méthodes, que sur le plan du financement de l'étude. Elles sont par ailleurs intrinsèquement liées aux lieux d'émergence de la prospective. Ainsi, dans l'approche scénaristique chiffrée, la production de connaissances par les *planbureaus* est épistémologiquement orientée par le système politico-

administratif néerlandais. Dans le cas wallon, la nature publique de l'IWEPS le contraint à suivre des règles spécifiques sur l'utilisation des deniers publics, notamment en termes de marchés publics et de transparence. Il est également lié, dans de nombreux domaines, à l'aval d'acteurs politiques comme le cabinet du Ministre-Président. Au contraire, un exercice de prospective mené par une association *ad hoc* peut échapper à certaines contraintes du système politico-administratif, et pourrait produire des résultats différents. Cette hypothèse conduit à étudier les arbitrages entre contrainte et liberté de la production de connaissances, ainsi que l'équilibre parfois fragile et contextuel qu'il existe entre elles.

Par ailleurs, parallèlement à l'étude de l'institutionnalisation, nous incitons les porteurs de futurs travaux à s'intéresser aux processus de désinstitutionnalisation de la prospective et d'autres outils d'aide à la décision. En ce sens, nous considérons que notre opérationnalisation de l'institutionnalisation peut être adaptée, *mutatis mutandis*, à des processus de désinstitutionnalisation, tout en tenant compte de possibles éléments nouveaux qui seraient spécifiques à de tels processus.

Finalement, nous encourageons toute activité prospective sur le futur de la prospective. À l'instar des travaux évaluant des exercices d'évaluation, nous pensons qu'il peut être utile et porteur de considérer l'avenir de la discipline prospective par ses propres méthodes. En Région wallonne, le point de départ pourrait être la construction de quatre scénarios contrastés par une méthode matricielle basée sur deux incertitudes. Celles-ci pourraient être la prise en compte du long-terme dans les politiques publiques et le contexte budgétaire. Ces quatre scénarios pourraient être ensuite affinés avant d'être proposés, électroniquement ou lors d'une journée de travail, à un panel d'acteurs issus des cabinets ministériels, de l'administration, de la fonction consultative, de l'industrie, du monde des entreprises et de la société civile. Cela pourrait conduire à l'identification d'un futur souhaitable pour la prospective.

Ces différentes pistes de recherche exemplifient dès lors le large territoire peu exploré de la prospective au sein de l'action publique. Cette thèse a ainsi cherché à ouvrir un chemin, en analysant différentes approches et leur processus d'institutionnalisation, en mesurant ce degré d'institutionnalisation et en identifiant les facteurs y liés. Elle laisse cependant de nombreuses questions ouvertes vis-à-vis de notre compréhension de cet outil particulier, de ses utilisations et de ses impacts sur les politiques publiques et sur les systèmes politico-administratifs.

## Annexe unique. Liste des interviewés

### Royaume-Uni

| Nom | Fonction d'intérêt pour notre étude | Date | Lieu | Enregistrement |
|---|---|---|---|---|
| Beddington, John | *Government Chief Scientific Adviser* de 2008 à 2013 | 4/02/2015 | Londres | Oui |
| Bevan, Godfrey | Participation au *Technology Foresight Programme* en tant que Directeur "*Energy Technologies*" au sein du *Department for Trade and Industry* | 4/03/2015 | Londres | Oui |
| CanagaRetna, Amitti | Strategy Advisor / Horizon Scanning / Department of Health | 20/01/2015 | Leeds | Oui |
| Cooper, Carry | Leader du *Lead expert group* du projet *Mental Capital and Wellbeing* | 13/02/2015 | Manchester | Oui |
| Cunion, Karl | Responsable administratif au sein de la *Foresight Unit* entre 2000 et 2007 | 15/01/2015 | Londres | Oui |
| Delpy, David | Membre du panel *Healthcare* lors du *Foresight Programme* entre 1999 et 2002 | 10/03/2015 | Londres | Oui |
| Ferguson, Mark | Président du panel *Health & Life Sciences* lors du *Technology Foresight Programme*entre 1993 et 1997 | 16/12/2014 | Dublin | Oui |
| Flynn, Derek | Responsable de projets au sein de la Foresight Unit entre 2001 et 2013 | 5/02/2015 | Londres | Oui |
| Georghiou, Luke | Consultant durant le Technology Foresight Programme | 6/11/2014 | Manchester | Oui |
| Grant, Oliver | Responsable *Horizon Scanning* au sein du *Cabinet Office* | 13/01/2015 | Londres | Oui |
| Harper, David | Diverses fonctions dont directeur général et *Chief Scientific Adviser* au sein du *Department of Health* | 10/03/2015 | Londres | Oui |
| Heyes, Alan | Membre du panel *Energy and Natural Environment* représentant la section énergie du *Department for Trade and Industry* | 4/03/2015 | Londres | Oui |
| Jebb, Susan | Leader du Lead expert group du projet *Tackling Obesity* | 2/02/2015 | Oxford | Oui |
| Keenan, Michael | Réalisation d'une thèse sur l'évaluation du *Technology Foresight Programme* | 10/12/2014 | Paris | Oui |
| Lewis, Rupert | Directeur de l'*Horizon Scanning Centre* entre 2004 et 2007 | 2/03/2015 | Londres | Oui |
| Loughhead, John | Membre du *Lead expert group* du project *Sustainable Energy Management in the Built Environment* | 15/01/2015 | Londres | Oui |
| Loveridge, Denis | Consultant durant le *Technology Foresight Programme* | 5/11/2014 | Manchester | Partiel |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Martin, Ben | Géniteur de la notion anglaise de *foresight* et membre du *Steering group* du *Technology Foresight Programme* | 25/11/2014 | Brighton | Oui |
| May, Robert | Government Chief Scientific Adviser de 1995 à 2000 | 12/01/2015 | Oxford | Oui |
| McCracken, John | *Drugs Programme Manager* au *Department of Health* depuis 2007 | 3/02/2015 | Londres | Oui |
| McKerron, Gordon | Président du panel *Energy* lors du *Technology Foresight Programme* entre 1995 et 1998 | 9/03/2015 | Brighton | Oui |
| Miles, Ian | Consultant durant le Technology Foresight Programme | 7/01/2015 | Manchester | Oui |
| Mulkeen, Declan | Secrétaire du panel *Health & Life Sciences* entre 1993 et 1995 | 10/03/2015 | Londres | Oui |
| O'Mahony, Mary | Membre de la *Task Force International Influences of Health* du panel *Healthcare* du *Foresight Programme* entre 1999 et 2002 | 9/03/2015 | Londres | Oui |
| Park, Jon | Responsable de projets puis de la *follow-up team* au sein de la Foresight Unit entre 2002 et 2014 | 13/01/2015 | Londres | Oui |
| Peckham, Catherine | Leader du *Lead expert group* du projet *Detection and Identification of Infectious Diseases* | 3/02/2015 | Londres | Oui |
| Peckham, Michael | Président du panel *Healthcare* du *Foresight Programme* entre 1999 et 2002 | 3/02/2015 | Londres | Oui |
| Reid, Graeme | Fonctionnaire au sein de l'*Office of Science and Technology* durant le *Technology Foresight Programme* entre 1993 et 1997 | 5/02/2015 | Londres | Oui |
| Rhydderch, Alun | Fonctionnaire au *Horizon Scanning Centre* entre 2004 et 2013 | 21/11/2014 | Londres | Oui |
| Rydin, Yvonne | Leader du *Lead expert group* du project *Sustainable Energy Management in the Built Environment* | 4/02/2015 | Londres | Oui |
| Sharp, Peter | Directeur du *Centre for Workforce Intelligence* de 2009 à 2013 | 24/11/2014 | Londres | Oui |
| Skea, Jim | Président de la *Sustainable Resources Management Task Force* du panel *Energy and Natural Environment* du *Foresight Programme* entre 1999 et 2002 | 7/02/2015 | Entretien par téléphone | Oui |
| Talbot, Michael | Responsable du *follow-up* du projet *Sustainable Energy Management in the Built Environment* | 5/03/2015 | Londres | Oui |
| Thomas, Sandy | Directrice de la *Foresight Unit* entre 2007 et 2014 | 26/11/2014 | Londres | Oui |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Walshe, Grahame | Fonctionnaire au sein de l'Office of Science and Technology durant le Technology Foresight Programme jusque 1995 | 4/02/2015 | Londres | Non |
| Wight, Ailsa | Membre de l'*Expert group* du project *Detection and Identification of Infectious Diseases* | 3/02/2015 | Entretien par téléphone | Oui |
| Williams, Hugh | Président du panel *Energy and Natural Environment* du *Foresight Programme* entre 1999 et 2002 | 23/02/2015 | Birmingham | Oui |

**Pays-Bas**

| Nom | Fonction d'intérêt pour notre étude | Date | Lieu | Enregistrement |
|---|---|---|---|---|
| Bekker, Roel | Secrétaire général du ministère de la Santé, du Bien-être et du Sport de 1999 à 2007 | 21/08/2015 | Den Haag | Oui |
| Boonekamp, Piet | Fondateur de l'ECN<br>Participation à plusieurs *Nationale Energie Verkenningen* en tant que membre de l'ECN | 23/06/2015 | Petten | Oui |
| Douven, Rudy | Participation à l'étude *Vier toekomstscenario's voor overheid en zorg*<br>Membre de la section santé du CPB durant les années 2000 | 21/08/2015 | Den Haag | Oui |
| Farlo, Jacco | Participation à l'étude WLO en tant qu'ancien fonctionnaire du MNP | 22/06/2015 | Utrecht | Oui |
| Gunning-Schepers, Louise | Collaboration avec le STG dans les années 1980<br>Coordinatrice du projet *Volksgezondheid* du WRR | 25/06/2015 | Amsterdam | Oui |
| Kroon, Pieter | Participation à plusieurs *Nationale Energie Verkenningen* en tant que membre de l'ECN | 23/06/2015 | Petten | Oui |
| Marks, John | Directeur de la recherche et développement du ministère de l'éducation, de la culture et de la recherche en charge de la prospective technologique | 24/06/2015 | Leiden | Oui |
| Mulder, Machiel | Directeur du département énergie du CPB entre 2000 et 2006 | 20/08/2015 | Den Haag | Oui |
| Oude Lohuis, Joop | Directeur du département énergie, climat et durabilité du MNP entre 2000 et 2010 | 22/06/2015 | Utrecht | Oui |
| Rip, Arie | Professeur à l'Université de et connaissance extensive de la prospective aux Pays-Bas | 04/06/2015 | Liège | Non |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Schreuder, Ronald | Fondateur du STG | 22/08/2015 | Harleem | Oui |
| van Asselt, Marjolein | Professeur à l'Université de Maastricht et membre du WRR ayant travaillé sur le *toekomstverkenning* | 09/12/2015 | Maastricht | Oui |
| van der Meulen, Barend | Coordinateur au sein de l'OCV durant l'exercice de prospective technologique | 20/08/2015 | Den Haag | Oui |
| van 't Klooster, Susan | Chercheuse ayant travaillé sur le projet WLO | 24/08/2015 | Amersfoort | Oui |

## Région wallonne

| Nom | Fonction d'intérêt pour notre étude | Date | Lieu | Enregistrement |
|---|---|---|---|---|
| Arnold, Pierre | Attaché à la direction d'impact et d'évaluation environnementaux (DGO2 – SPW) | 28/03/2014 | Namur | Oui |
| Arnould, Nathalie | Attachée au département de l'Énergie et du Bâtiment durable (DGO4 – SPW)<br>Participation à l'étude « Transition énergétique » | 19/02/2014<br>09/02/2016 | Namur | Oui |
| Baijot, Jean-Michel | Directeur à la direction d'impact et d'évaluation environnementaux (DGO2 – SPW) | 28/03/2014 | Namur | Oui |
| Bosquillon, Laurent | Directeur de la direction des Ressources financières des pouvoirs locaux (DGO – SPW)<br>Participation à l'étude « Enjeux de la gestion du vieillissement » | 13/06/2014 | Namur | Oui |
| Bouton, Brigitte | Inspectrice générale du département des structures médico-sociales (DGO5 – SPW)<br>Participation à l'étude « Enjeux de la gestion du vieillissement » | 09/05/2014 | Namur | Oui |
| Brahy, Vincent | Premier attaché à la direction de l'État environnemental (DGO3 – SPW) | 23/04/2014 | Namur | Oui |
| Brunet, Sébastien | Administrateur général de l'IWEPS | 08/09/2014 | Namur | Oui |
| Bex, Marie-Carmen | Chef de cabinet adjointe, cellule « Recherche » au Cabinet du ministre wallon de la Recherche | 13/03/2014 | Bruxelles | Oui |
| Dagnies, Jeremy | Conseiller au CEPESS (centre de recherche CDH) | 27/03/2014 | Bruxelles | Oui |
| Defays, Daniel | Ancien administrateur général de l'IWEPS (2006-2010) | 23/09/2015 | Andenne | Oui |
| Derenne, Christophe | Directeur d'Etopia (centre de recherche Ecolo) | 26/03/2014 | Bruxelles | Oui |
| Destatte, Philippe | Directeur général de l'Institut Destrée | 17/10/2012 | Namur | Oui |
| Doutrelepont, Pierre | Directeur de l'Institut Emile Vandervelde (centre de recherche PS) | 25/09/2015 | Bruxelles | Oui |
| Dubourg, Dominique | Coordinatrice de l'Observatoire wallon de la santé (DGO5 – SPW)<br>Participation à l'étude « Enjeux de la gestion du vieillissement » | 29/02/2016 | Namur | Oui |
| Gillin, Alain | Directeur de la Direction des Programmes régionaux (DGO6 – SPW) | 25/04/2014 | Namur | Oui |
| Guyot, Jean-Luc | Attaché scientifique à l'IWEPS (2004-2015) | 22/09/2015 | Namur | Oui |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Directeur de la Direction de l'anticipation des phénomènes socio-économiques (2015 - …) | | | |
| Hennart, Florence | Attachée au département de la Compétitivité et de l'Innovation (DGO6 – SPW)<br>Participation à différentes activités de prospective liée à l'Institut Destrée | 10/03/2014 | Namur | Oui |
| Hurdebise, Jean-Marc | Directeur de la direction prospective et stratégique de l'AWIPH, devenue AViQ | 26/02/2016 | Esneux | Oui |
| Joris, Geoffrey | Attaché au Cabinet du Ministre-Président (2012-2014)<br>Chef de cabinet adjoint au Cabinet du Ministre-Président (2014 - …) | 07/03/2014 | Liège | Oui |
| Juprelle, Julien | Attachée scientifique à l'IWEPS<br>Participation à l'étude « Transition énergétique » | 22/09/2015 | Namur | Oui |
| Marsin, Jean-Marie | Directeur de la direction de l'analyse économique agricole | 28/03/2014 | Namur | Oui |
| Martin, Nicolas | Chef de cabinet adjoint du Ministre-Président wallon en charge de l'IWEPS (2004-2006)<br>Député wallon | 17/02/2016 | Namur | Oui |
| Monceau, Henri | Conseiller au cabinet du ministre wallon de l'Économie (2009-2014) | 10/04/2014 | Liège | Oui |
| Morelle, David | Conseiller au cabinet du ministre wallon de l'aménagement du territoire (2009-2014) | 22/04/2014 | Namur | Oui |
| Rensonnet, Mélanie | Attachée au département de la Compétitivité et de l'Innovation (DGO6 – SPW)<br>Participation à l'étude « Transition énergétique » | 10/03/2014 | Namur | Oui |
| Simon, Dominique | Inspecteur général du département de l'Énergie et Bâtiment durable (DGO4 – SPW)<br>Participation à l'étude « Transition énergétique » | 19/02/2014 | Namur | Oui |
| Vandendorpe, Luc | Conseiller au cabinet du Ministre-Président wallon (1999- 2004)<br>Mise en place de l'IWEPS | 24/11/2015<br>10/03/2016 | Namur | Oui |
| Vandenhoofte, Annick | Attachée scientifique à l'IWEPS<br>Participation à la « Enjeux de gestion du vieillissement » | 22/09/2015 | Namur | Oui |
| Vanderijst, Olivier | Chef de cabinet du Ministre-Président wallon (1999-2004) | 01/10/2015 | Liège | Oui |
| Van Reybroeck, Jean-Pol | Inspecteur général au Département de l'Aménagement du territoire et de l'Urbanisme du SPW | 01/04/2014 | Namur | Oui |
| Walravens, Laurent | Ancien membre du cabinet du Ministre-Président entre 2008 et 2013 | 18/03/2016 | Bruxelles | Oui |
| Zuinen, Natacha | Responsable du département du Développement durable du SPW | 06/03/2014 | Namur | Oui |

**Abréviations et acronymes**

| | |
|---|---|
| ABRC | Advisory Body for Research Councils |
| ACARD | Advisory Council for Applied Research and Development |
| ACOST | Advisory Council on Science and Technology |
| AER | Algemene Energieraad (Conseil général de l'énergie) |
| AMS | Academy of Medical Science |
| APA | Approche par panels |
| APR | Approche par projet |
| ARES | Académie de Recherche et d'Enseignement supérieur |
| AS | Approche sociétale |
| ASA | Approche scénaristique alternative |
| ASBL | Association sans but lucratif |
| ASC | Approche scénaristique chiffrée |
| ASE | Approche scientifique exploratoire |
| ASI | Adam Smith Institute |
| AT | Approche technologique |
| ATV | Algemene Toekomstverkenning |
| AViQ | Agence wallonne pour une vie de qualité |
| AWIPH | Agence wallonne pour l'intégration de la personne handicapée |
| AWT | Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (Conseil de la politique scientifique et technologique) |
| AWT | Agence wallonne des télécommunications |
| BERR | Department for Business, Entreprise and Regulatory Reform |
| BEWETON | Bevordering van het Wetenschappelijk Toekomstonderzoek) |
| BFP | Bureau fédéral du Plan |
| BIS | Department of Business, Innovation and Skills |
| BP | British Petroleum |
| BSAD | Brain Science, Addiction and Drugs |
| BTV | Beleidsgericht toekomstverkenning |
| CBS | Centraal Bureau voor de Statistiek (Bureau central de la statistique) |
| CDH | Centre Démocrate Humaniste |
| CESRW | Conseil économique et social de la Région wallonne |
| CfWI | Centre for Workforce planning Intelligence |
| CIRFASE | Centre interdisciplinaire de Recherche sur les Familles et les Sexualités |
| CIRTES | Centre Interdisciplinaire de Recherche Travail, État et Société |
| CLEO | Centre d'Étude de l'Opinion de l'Université de Liège |
| CORE | Centre for Operations Research and Econometrics |
| CPB | Centraal Planbureau (Bureau d'analyses en politique économique) |
| CPDT | Conférence permanente du Développement territorial |
| cPRS | Central Policy Review Staff |
| CPS | Centre for Policy Studies |
| CRISP | Centre de Recherche et d'Information Socio-Politique |
| CRP | Collège régional de Prospective |
| CWAPE | Commission wallonne pour l'énergie |
| CWEPS | Conseil wallon de l'Évaluation, de la Prospective et de la Statistique |

| | |
|---|---|
| DATAR | Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale |
| DCLG | Department of Communities and Local Government |
| DECC | Department of Energy and Climate Change |
| DEFRA | Department of Environment, Food and Rural Affairs |
| DEMO | Centre de recherche en démographie |
| DGTRE | Direction générale Technologies, Recherche et Énergie |
| DIID | Detection and Identification of Infectious Diseases |
| DIUS | Department of Innovation, Universities and Skills |
| DPR | Déclaration de politique régionale |
| DTI | Department of Trade and Industry |
| ECN | 'Energieonderzoek Centrum Nederland |
| ENE | Energy and Natural Environment |
| FAN | Futures Analysts Network |
| FAST | Forecasting and Assessment in science and technology |
| FCO | Foreign and Commonwealth Office |
| FGTB | Fédération générale du travail de Belgique |
| FOREM | Service public wallon de l'Emploi et la Formation professionnelle |
| FOREN | Foresight for Regional Development Network |
| FSU | Forward Strategy Unit |
| GCSA | Government Chief Scientific Officer |
| GIEC | Groupe d'experts intergouvernementaux sur l'évolution du climat (IPCC) |
| GOS | Government Office for Science |
| HSC | Horizon Scanning Centre |
| HSE | Health and Safety Executive |
| IBSA | Institut bruxellois de Statistiques et d'Analyse |
| ICEDD | l'Institut de Conseil et d'Études en Développement durable |
| ICN | Institut des Comptes nationaux |
| ID | Institut Destrée |
| IDD | Institut pour le Développement durable |
| IEA | Institute of Economic Affairs |
| IPTS | Institute for Prospective Technology Studies |
| ISPOLE | Institut de Sciences politiques Louvain - Europe |
| ISSeP | Institut scientifique de service public |
| IT | Information Technologies |
| ITV | Inventariserende Toekomstverwachtingen |
| IVA | Instituut voor Afvalstoffen onderzoek (Institut pour la recherche sur les déchets) |
| IWEPS | Institut wallon de l'Évaluation, de la Prospective et de la Statistique |
| KCE | Belgian Healthcare Knowledge Centre |
| KIVI | Koninklijk Instituut van Ingenieurs (Institut Royal des Ingénieurs) |
| KNAW | Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (Académie Royale néerlandaise des Arts et Sciences) |
| LENTIC | Laboratoire d'Études sur les Nouvelles Technologies de l'Information, l'Innovation et le Changement |
| LTSU | Longer Term Studies Unit |

| | |
|---|---|
| LTVE | Lange Termijn Visie Energievoorzienning (Vision à long-terme de l'approvisionnement énergétique) |
| MCW | Mental Capital and Wellbeing |
| MET | Ministère de l'Équipement et des Transports |
| MFG | Ministerial Foresight Group |
| MNP | Milieu- en Natuurplanbureau (Institut de recherche pour l'environnement et la nature) |
| MR | Mouvement Réformateur |
| MRW | Ministère de la Région wallonne |
| NaXys | Namur Center for Complex System |
| NHS | National Health System |
| NIESR | National Institute of Economic and Social Research |
| NL | Netherlands |
| NOTA | Nederlandse Organisatie voor Technologisch Aspectenonderzoek (NOTA – Organisation néerlandaise de Technology Assessment |
| NRG | Nuclear Research and Consultancy Group |
| OCDE | Organisation de coopération et de développement économique |
| OCV | Overleg commissie verkenning (comission de consultation pour l'exploration) |
| OCW | Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (Education, culture et science) |
| OIP | Organisme d'Intérêt Public |
| OSI | Office of Science and Innovation |
| OST | Office of Science and Technology |
| OWS | Observatoire wallon de la santé |
| PAU | Programmes Analysis Unit |
| PBL | Planbureau voor het leefomgeving (Institut de recherche pour l'environnement) |
| PEP | Political and Economic Planning |
| PIU | Performance and Innovation Unit |
| PME | Petites et moyennes entreprises |
| PMO | Prime Minister Office |
| POST | Parlementary Office of Science and Technology |
| PREST | Policy Research in Engineering, Science & Technology |
| PS | Parti socialiste |
| PSC | Parti social-chrétien |
| R&D | Recherche et développement |
| RCN | Reactor Centrum Nederland |
| RCUK | Research Councils UK |
| RGO | Raad voor Gezondheidsonderzoek (Conseil pour la recherche en santé) |
| RID | Rijkinstituut voor Drinkwatervoorziening (Institut national pour l'eau potable) |
| RIV | Rijkinstituut voor Volksgezondheid (Institut national de santé publique) |
| RIVM | Rijkinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (Institut national pour la santé publique et l'environnement) |
| RPB | Ruimtelijk Planbureau (Institut de recherche spatiale) |
| RTBF | Radio-Télévision Belge Francophone |
| RW | Région wallonne |
| SCP | Sociaal en Cultureel Planbureau - Institut de recherche sociale et culturelle |
| SEMBE | Sustainable Energy Management in the Built Environment |
| SER | Sociaal en Economische Raad - Conseil économique et social |

| | |
|---|---|
| SES | Service des études et de la statistique |
| SPRU | Science Policy Research Unit |
| SPW | Service Public de Wallonie |
| SQW | Segal Quince Wickstead |
| SRPW | Système régional de Prospective wallonne |
| STAFF | Social and Technological Alternatives for the Future |
| STG | Stichting Toekomstscenario's gezondheidszorg (Fondation pour des scénarios de soins de santé) |
| STG | Stuurgroep Toekomstscenario's Gezondheid (groupe de pilotage de scénarios en santé) |
| STI | Science, Technologie et Innovation |
| STT | Stichting Toekomstbeeld der Techniek (Fondation Image du futur de la technique) |
| SU | Strategy Unit |
| SWEP | Société wallonne de l'évaluation et de la prospective |
| TFDD | Task force développement durable |
| TFP | Technology Foresight Programme |
| TIC | Technologies de l'information et de la communication |
| TNO | Nederlandse Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek (Organisation néerlandais pour la recherche scientifique appliquée) |
| UCL | Université Catholique de Louvain |
| UK | United Kingdom |
| ULg | Université de Liège |
| UNESCO | United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization |
| VCE | Verkenningscommissie Energie-onderzoek (Commission d'exploration de la recherche énergétique) |
| VROM | Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (Ministère du Logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement) |
| VTV | Volksgezondheid toekomstverkenning (VTV – exploration du futur de la santé publique) |
| VWS | Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (ministère de la santé publique, du bien-être et du sport) |
| WFG | Whitehall Foresight Group |
| WFSF | World Futures Studies Federation |
| WLO | Welvaart en Leefomgeving (Bien-être et Environnement) |
| WRR | Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (Conseil scientifique pour la politique gouvernementale) |
| ZBO | Zelfstandige bestuursorganen (organes de gestion indépendants) |

**Bibliographie**


Abrahamson, E., & Fairchild, G. (1999). Management Fashion: Lifecycles, Triggers, and Collective Processes. *Administrative Science Quarterly, 44*(4), 708-740.

Académie de Recherche et d'Enseignement supérieur. (n.d.). Accueil. Retrieved from http://www.ares-ac.be/

Academy of Medical Sciences. (2008). *Brain science, addiction and drugs*. Retrieved from London:

Accaputo, A. (2006). Le plan Marshall pour la Wallonie. *Courrier hebdomadaire du CRISP*(14), 5-73.

Adam, B., & Groves, C. (2007). *Future Matters*. Leiden, Boston: Brill.

Agence de stimulation technologique. (2009). *Rapport d'activités 2009*. Liège: Agence de stimulation technologique.

Agence wallonne des Télécommunications. (2003). Et le futur. Comment envisager le futur du milieu hospitalier dans la perspective d'un usage toujours plus important des Technologies de l'Information et de la Communication? Examen de quelques pistes à suivre et de l'avenir des hôpitaux. Retrieved from http://www.awt.be/web/dem/index.aspx?page=dem,fr,050,030,007

Algemene Energieraad. (2004). *Behoedzaam Stroomopwaarts. Beleidsopties voor de Nederlandse elektriciteitsmarkt in Europees perspectief*. Retrieved from Den Haag:

Ali, A., & Yusof, H. (2011). Quality in Qualitative Studies: The Case of Validity, Reliability and Generalizability *Issues in Social and Environmental Accounting, 5*(1/2), 25-64.

Aligica, P. D. (2003). Prediction, explanation and the epistemology of future studies. *Futures, 35*(10), 1027-1040.

Aligica, P. D., & Herritt, R. (2009). Epistemology, social technology, and expert judgement: Olaf Helmer's contribution to futures research. *Futures, 41*(5), 253-259.

Amanatidou, E., & Guy, K. (2008). Interpreting foresight process impacts: Steps towards the development of a framework conceptualising the dynamics of 'foresight systems'. *Technological Forecasting and Social Change, 75*(4), 539-557.

Andersson, J. (2008). *The Future Landscape*. Retrieved from Stokholm:

Andersson, J. (2012). The Great Future Debate and the Struggle for the World. *American Historical Review, 117*(5).

Andersson, J., Keizer, A.-G., & Faas, N. (2013). Governing the future. Science, policy making and public participation in the creation of institutional responses to the problems of the long term in the Netherlands and Sweden.

Andersson, J., & Rindzevičiūtė, E. (2012). The political life of prediction. The future as a space of scientific world governance in the Cold War era. *Les Cahiers européens de Sciences Po, 04/2012*, 1-25.

Arcq, É. (1993). Le transfert de l'exercice des compétences de la communauté française. *Courrier hebdomadaire du CRISP, 1410-1411*, 1-61.

Attride-Stirling, J. (2001). Thematic networks: an analytical tool for qualitative research. *Qualitative Research, 1*(3), 385-405.

Autissier, A.-M. (2004). *Sharing cultures. 50 ans*. Amsterdam: European Cultural Foundation.

Auvinen, H., Tuominen, A., & Ahlqvist, T. (2012). Towards long-term foresight for transport: envisioning the Finnish transport system in 2100. *Foresight, 14*(3), 191-206.

Baehr, P. (1986). Think tanks - Who needs them?: Advising a government in democratic society. *Futures, 18*(3), 389-400.

Bailly, J.-P. (2005). Prospective territoriale et action publique. *Futuribles, 314*, 53-68.

Balthazar, S. (2011). Des contrats d'avenir au Plan Marshall : des efforts de relance suffisants ? *D'autresRepères.be*. Retrieved from http://dautresreperes.typepad.com/dautresreperes/2011/03/des-contrats-davenir-au-plan-marshall-des-efforts-de-relance-suffisants.html website:

Barbeaux, M., & Beumier, M. (1995). Réforme de l'État et restructuration des administrations et parastataux (I). *Courrier hebdomadaire du CRISP, 1995/8*(1473).

Barley, S. R., & Tolbert, P. S. (1997). Institutionalization and Structuration: Studying the Links between Action and Institution. *Organization Studies, 18*(1), 93-117.

Baron Wilson Of Dinton. (2011). Government: A Suitable Case for Treatment? *Public administration, 89*(1), 93-100.

Barré, R. (2008). Foresight in France. In L. Georghiou, J. Cassingena Harper, M. Keenan, I. Miles, & R. Popper (Eds.), *The Handbook of Technology Foresight* (pp. 112-130). Cheltenham, Northampton: Edward Elgard Publishing.

Bazeley, P. (2009). Analysing Qualitative Data: More than 'Identifying Themes'. *Malaysian Journal of Qualitative Research, 2*(2), 6-22.

Bazet-Simoni, C., Bréchet, T., Obsomer, P., Quadu, F., & Rousseaux, V. (2011). Face à l'épuisement du pétrole, quel rôle pour l'aménagement du territoire en Wallonie. *Regards économiques, 87*.

Bazet-Simoni, C., Obsomer, P., Quadu, F., Rousseaux, V., Servais, M., & Zeimes, T. (2010). Anticipation des effets du pic pétrolier sur le territoire wallon. *Notes de recherche CPDT, 15*.

Béal, V. (2012). Résoudre les tensions entre généralisation et singularité par l'écriture comparative ? *Revue Internationale de Politique Comparée, 19*(1), 39.

Beckert, J. (1999). Agency, Entrepreneurs and Institutional Change. The Role of Strategic Choice and Institutionalized Practices in Organizations. *Organization Studies, 20*(5), 777-799.

Béland, D. (2007). Ideas and Institutional Change in Social Security: Conversion, Layering, and Policy Drift. *Social Science Quarterly, 88*(1), 20-38.

Béland, D. (2009). Ideas, institutions, and policy change. *Journal of European Public Policy, 16*(5), 701-718.

Béland, D., & Cox, R. H. (2015). Ideas as coalition magnets: coalition building, policy entrepreneurs, and power relations. *Journal of European Public Policy, 23*(3), 428-445.

Bell, W. (2002). Advancing futures studies: a reply to Michael Marien. *Futures, 34*(5), 435-447.

Bell, W. (2009). *Foundations of Futures Studies*. New Brunswick, London: Transaction publishers.

Bell, W., & Olick, J. (1989). An Epistemology for the Futures Field. Problems and possibilities of prediction. *Futures, 21*(2), 115-135.

Bennett, G. (1991). The History of the Dutch National Environmental Policy Plan. *Environment: Science and Policy for Sustainable Development, 33*(7), 6-33.

Berger, P., & Luckmann, T. (1991). *The Social Construction of Reality. A Treatise in the Sociology of Knowledge*. London, New York: Penguin Books.

Bernard, B., Drumaux, A., & Mattijs, J. (2010). *La prospective, outil stratégique - contribution sur les outils de management public pour le développement durable.* Paper presented at the Conférence MED 3 « Third Euro Mediterranean Dialogue on Public Management, Tunis.

Beuselinck, E. (2008). *Shifting public sector coordination and the underlying drivers of change: a neo-institutional perspective.* (PhD thesis), Katholieke Universiteit Leuven, Leuven.

Bevir, M., & Rhodes, R. (2001). Decentering Tradition: Interpreting British Government. *Administration & Society, 33*(2), 107-132.

Bezes, P. (2000). Les hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes ? L'apport des approches cognitives à l'analyse des engagements dans les politiques de réforme de l'État. Quelques exemples français (1988-1997). *Revue française de science politique, 50*(2), 307-332.

Bezes, P. (2009). *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*. Paris: Presses Universitaires de France.

Bijker, W., Bal, R., & Hendriks, R. (2009). *The Paradox of Scientific Authority. The Role of Scientific Advice in Democracies*. Cambridge, London: The MIT Press.

Bishop, P., Hines, A., & Collins, T. (2007). The current state of scenario development: an overview of techniques. *Foresight, 9*(1), 5-25.

Blass, E. (2003). Researching the future: method or madness? *Futures, 35*(10), 1041-1054.

Blind, K., Cuhls, K., & Grupp, H. (1999). Current Foresight Activities in Central Europe. *Technological Forecasting and Social Change, 60*(1), 15-35.

Blondel, J. (2006). About Institutions, Mainly, but not Exclusively Political. In R. A. W. Rhodes, S. A. Binder, & B. A. Rockman (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions* (pp. 716-730). Oxford, New York: Oxford University Press.

Boer & Croon. (2008). *Naar waardecreatie in de zorg. Een vertaling van 'Redefining Health Care' naar de Nederlandse situatie*. Amsterdam: Boer & Croon.

Bollen, J., Manders, T., & Mulder, M. (2004). *Four Futures for Energy Markets and Climate Change* Retrieved from Den Haag:

Bongrand, P., & Laborier, P. (2005). L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? *Revue française de science politique, 55*(1), 73.

Boonekamp, P., & Bruggink, J. (1984). *Het EZ-referentiescenario 1984. Enige berekeningen met energiemodel SELPE*. Petten: Energieonderzoek Centrum Nederland.

Boonekamp, P., Koenders, N., & Oostvoorn, F. (1983). *De energievoorziening in de vier MDE-scenario's gebaseerd op berekeningen met het energiemodel SELPE*. Petten: Energieonderzoek Centrum Nederland.

Boonekamp, P., & van Hilten, O. (1990). *Toekomstig verbruikspatroon van elektriciteit. Mogelijke veranderingen en effecten.* Retrieved from Petten:

Boonekamp, P., van Hilten, O., Kroon, P., & Rouw, M. (1992). *Nationale Energie Verkenningen 1990-2015*. Retrieved from Petten:

Boonekamp, P., & Verhagen, L. (1988). *Effecten van lagere brandstofprijzen op de resultaten van de NEV-scenario's*. Retrieved from Petten:

Bootz, J.-P. (2005). La prospective, un outil de création de connaissances : perspectives cognitives et observation participante. *Finance Contrôle Stratégie, 8*(3), 5-27.

Bos, F., Douven, R., & Mot, E. (2004). *Vier toekomstscenario's voor overheid en zorg*. Retrieved from Den Haag:

Bouckaert, G., Peters, B. G., & Verhoest, K. (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations. Shifting Patterns of Public Management*. Basingstoke

New York.

Boyatzis, R. (1998). *Transforming qualitative information: Thematic analysis and code development*. Thousands Oaks: Sage.

Bradfield, R., Wright, G., Burt, G., Cairns, G., & Van Der Heijden, K. (2005). The origins and evolution of scenario techniques in long range business planning. *Futures, 37*(8), 795-812.

Brandes, F. (2009). The UK technology foresight programme: An assessment of expert estimates. *Technological Forecasting and Social Change, 76*(7), 869-879.

Branger, P., Paalvast, E., Voorhoeve, J., & van Hee, K. (1997). *Informatisering in de gezondheidszorg. Een toekomstverkenning*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Brans, M., & Aubin, D. (à paraître). Introduction. In M. Brans & D. Aubin (Eds.), *Policy Analysis in Belgium*. Bristol: Policy Press.

Brassinne, J. (1975). La régionalisation : la loi du 1er août 1974 et sa mise en ?uvre (II). *Courrier hebdomadaire du CRISP, 667-668*(1), 1.

Brassinne, J. (1981). L'après 8 novembre 1981 : la mise en oeuvre de la deuxième phase de la réforme des institutions. *Courrier hebdomadaire du CRISP, 940*(35).

Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology, 3*(2), 77-101.

Brier, D. J. (2005). Marking the future: a review of time horizons. *Futures, 37*(8), 833-848.

Bringer, J. D. (2006). Using Computer-Assisted Qualitative Data Analysis Software to Develop a Grounded Theory Project. *Field Methods, 18*(3), 245-266.

Brown, N., Rappert, B., Webster, A., Cabello, C., Sanz-Menendez, L., Merkx, F., & Van de Meulen, B. (2001). *Foresight as a Tool for the Management of Knowledge Flows and Innovation (FORMAKIN)*. Retrieved from York:

Bruggink, J. (2005a). *De internationale verankering van het transitiebeleid voor energie. Strategisch niche management en Europese energietransities*. Retrieved from Petten:

Bruggink, J. (2005b). *The next 50 years: Four European energy futures*. Retrieved from Petten:

Bruggink, J., Boonekamp, P., Bakema, G., Verhagen, L., Kroon, P., & van Oostvoorn, F. (1987). *Nationale Energie Verkenningen*. Retrieved from Petten:

Buchanan, J., & Jones, M. (2010). The efficacy of utilising Nvivo for interview data from the electronic gaming industry in two jurisdictions. *Review of Management Innovation and Creativity, 3*(5), 1-15.

Bullock, H., Mountford, J., & Stanley, R. (2001). *Better Policy-Making*. Retrieved from London:

Burch, M., & Holliday, I. (2004). The Blair Government and the Core Executive. *Government and Opposition, 39*(1), 1-21.

Cabinet du Ministre Jean-Claude Marcourt, & Agence wallonne des télécommunications. (2011). *Master Plan TIC Creative Wallonia*. Retrieved from Namur:

Calof, J., & Smith, J. E. (2010). Critical success factors for government-led foresight. *Science and Public Policy, 37*(1), 31-40.

Cameron, H., Georghiou, L., Keenan, M., Miles, I., & Saritas, O. (2006). *Evaluation of the United Kingdom Foresight Programme: Final Report*. PREST, Manchester Business School, University of Manchester. Manchester.

Campbell, J. (2004). *Institutional Change and Globalization*. Princeton, Oxford: Princeton University Press.

Campbell, J., & Pedersen, O. (2011). Knowledge Regimes and Comparative Political Economy. In D. Béland & R. H. Cox (Eds.), *Ideas and Politics in Social Science Research* (pp. 167-190). Oxford, New York: Oxford University Press.

Capano, G. (2003). Administrative Traditions and Policy Change: When Policy Paradigms. The Case of Italian Administrative Reforme During the 1990s. *Public administration, 81*(4), 781-801.

Capoccia, G., & Kelemen, D. (2007). The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism. *World Politics, 59*(3), 341-369.

Cazes, B. (2008). *Histoire des futurs. Les figures de l'avenir de saint Augustin au XXIe siècle*. Paris: L'Harmattan.

Centraal Planbureau. (1985). *De Nederlandse economie op langere termijn. Drie scenario's voor de periode 1985-2010*. Retrieved from 's-Gravenhage:

Centraal Planbureau. (1986). *Een drietal scenario's voor het energieverbruik van Nederland tot 2010*. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.

Centraal Planbureau. (1992a). *Nederland in drievoud. Een scenariostudie van de Nederlandse economie. 1990-2015*. Den Haag: Sdu Uitgeverij Plantijnstraat.

Centraal Planbureau. (1992b). *Scanning the future. A long-term scenario study of the world economy. 1990-2015*. Den Haag: Sdu Publishers.

Centraal Planbureau. (1996). Omgevingsscenario's Lange Termijn Verkenning 1995-2020. *Werkdocument CPB, 89*.

Centraal Planbureau. (1997). Vergroening en Energie. Effecten van verhoogde energieheffingen en gerichte vrijstellingen. *Werkdocument CPB, 96*.

Centraal Planbureau. (1998). *Economie en fysieke omgeving. Beleidsopgaven en oplossingrichtingen. 1995-2020*. Den Haag: Sdu Uitgeverij Plantijnstraat.

Chatel, B., & De Jouvenel, H. (1973). Prospective Studies in France: Their Possible Usefulness for International Purposes. *Technological Forecasting and Social Change, 5*(3), 265-279.

Chernilo, D. (2011). The critique of methodological nationalism: Theory and history. *Thesis Eleven, 106*(1), 98-117.

Chesshire, J. (2001). *Cabinet Office PIU Energy Policy Review. Summary of Key Themes and Points in the Submissions*. Retrieved from London:

Clarke, I. (1989). And that was the future ... Futures, futuribles, previsions, Prognosens. *Futures, 21*(4), 378-389.

Climact, & Agence wallone de l'Air et du Climat. (2011). *Vers une Wallonie Bas-carbone en 2050. Résumé exécutif*. Retrieved from Jambes:

Cline, A. W. (2008). The Modernisation of British Government in Historical Perspective. *Parliamentary Affairs, 61*(1), 144-159.

Coates, J. (1985). Foresight in federal government policy making. *Futures Research Quarterly, 1*(2), 29-53.

Coates, J., Durance, P., & Godet, M. (2010). Strategic Foresight Issue: Introduction. *Technological Forecasting and Social Change, 77*(9), 1423-1425.

Collège Régional de Prospective. (2010a). *Wallonie 2030. Fabrique "Viellissement démographique et santé"*. Retrieved from Namur:

Collège Régional de Prospective. (2010b). *Wallonie 2030. Rapport des travaux au 30 décembre 2010 de la fabrique "Energie environnement*. Retrieved from Namur:

Collinge, M. (1996). Le Parlement wallon. *Courrier hebdomadaire du CRISP, 1996/15*(1520).

Commissie Scoial-Economische Deskundigen. (1999). *Gezondheidszorg in het licht van de toekomstige vergrijzing*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.

Commission européenne. (2009). *Mapping Foresight. Revealing how Europe and other world regions navigate into the future*. Retrieved from Bruxelles:

Commission wallonne pour l'Energie. (2011). *Les perspectives de prix de l'électricité à l'horizon 2020*. Namur.

Commission Zénobe. (2009). *Pour une dynamisation durable de la Wallonie*. Namur.

Conférence Permanente du Développement Territorial. (2012). *Territoires wallons : Horizons 2040. Les actes du colloque*. Paper presented at the Territoires wallons : Horizons 2040. Les actes du colloque, Liège.

Conseil Économique et Social de Wallonie. (n. d.). Conseils spécialisés. Retrieved from http://www.cesw.be/index.php?page=conseils-specialises

Conseil régional wallon. (1994a). Budget administratif du Ministère de la Région wallonne pour l'année budgétaire 1994. Second feuilleton d'ajustement. Budget administratif du Ministère wallon de l'Equipement et des Transports pour l'année budgétaire 1994. Second feuilleton d'ajustement. Programme justificatif afférent aux compétences du Ministre-Président, en charge de I'Economie, des P.M.E., des Relations extérieures et du Tourisme. *Documents parlementaires wallons, 1994-1995*(5 - VII cd).

Conseil régional wallon. (1994b). Budget administratif du Ministère de la Région wallonne pour l'année budgétaire 1995. Budget administratif du Ministère wallon de l'Equipement et des Transports pour l'année budgétaire 1995. Programme justificatif afférent aux compétences du Ministre-Président, en charge de I'Economie, des P.M.E., des Relations extérieures et du Tourisme. *Documents parlementaires wallons, 1994-1995*(4 - IV cd).

Conseil régional wallon. (1995). Budget administratif du Ministère de la Région wallonne pour l'année budgétaire 1996. Programme justificatif afférent aux compétences du Ministre-Président du Gouvernement wallon, chargé de l'Économie, du Commerce extérieur, des P.M.E., du Tourisme et du Patrimoine *Documents parlementaires wallons, 1995-1996*(4 - I c).

Corcoran, M. (2011). Dilemmas of institutionalization in the penal voluntary sector. *Critical Social Policy, 31*(1), 30-52.

Crehan, P., & Cassingena Harper, J. (2008). Foresight in Smallers Countries. In L. Georghiou, J. Cassingena Harper, M. Keenan, I. Miles, & R. Popper (Eds.), *The Handbook of Technology Foresight* (pp. 216-236). Cheltenham

Northampton: Edward Elgard Publishing.

Creswell, J. (2007). *Qualitative Inquiry & Research Design. Choosing Among Five Approaches*. Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage Publications.

Cuhls, K. (2003). From forecasting to foresight processes?new participative foresight activities in Germany. *Journal of Forecasting, 22*(2-3), 93-111.

Cuhls, K. (2008). Foresight in Germany. In L. Georghiou, J. Cassingena Harper, M. Keenan, I. Miles, & R. Popper (Eds.), *The Handbook of Technology Foresight* (pp. 131-153). Cheltenham, Northampton: Edward Elgard Publishing.

Cuhls, K., & Georghiou, L. (2004). Evaluating a participative foresight process: "Futur - The German research dialogue". *Research Evaluation, 13*(3), 143-153.

Cuhls, K., & Grupp, H. (2001). *Status and prospects of technology foresight in Germany after ten years*. NISTEP Study Material. Fraunhofer Institute for Systems and Innovation Research. Karlsruhe.

Currie, G., Lockett, A., & Suhomlinova, O. (2009). The institutionalization of distributed leadership: A 'Catch-22' in English public services. *Human Relations, 62*(11), 1735-1761.

Curry, A., & Schultz, W. (2009). Road Less Travelled: Different Methods, Different Futures. *Journal of Futures Studies, 13*(4), 35-60.

d'Andrimont, C., Bauthier, I., & Decroly, J.-M. (2014). *Tourisme et changement climatique*. Retrieved from Namur:

Da Costa, O., Warnke, P., Cagnin, C., & Scapolo, F. (2008). The Impact of Foresight on Policy-Making: Insights From the FORLEARN Mutual Learning Process. *Technology Analysis & Strategic Management, 20*(3), 369-387.

Dahle, K. (1996). 50 key works: a beginner's guide to the futures literature. In R. Slaughter (Ed.), *New Thinking for a New Millenium* (pp. 84-102). London, New York: Routledge.

Dammers, E. (2000). *Leren van de toekomst: over de rol van scenario's bij strategische beleidsvorming*. Delft: Eburon.

Davies, S., Bolland, B., Fisk, K., & Purvis, M. (2001). *Strategic Futures Thinking: meta-analysis of published material on Drivers and Trends*. Retrieved from London:

Daviter, F. (2015). The political use of knowledge in the policy process. *Policy Sciences, 48*(4), 491-505.

de Hollander, A., Hoeymans, N., Melse, J., van Oers, J., & Polders, J. (2006). *Zorg voor gezondheid. Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2006*. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

de Hollander, A., Hoyemans, N., Melse, J., van Oers, J., & Polder, J. (2006). *Zorg voor gezondheid. Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2006*. Bilthoven: Rijksinstiuut voor Volksgezondheid en Milieu.

de Joode, J., Kingma, D., Lijesen, M., Mulder, M., & Shestalova, V. (2005). *Energy Policies and Risks on Energy Markets. A cost-benefit analys*. Retrieved from Den Haag:

de Joode, J., & Touber, F. (2008). *Verkenning naar de voorzienings- en leveringszekerheid van de Nederlandse gasvoorziening in de periode tot 2020*. Retrieved from Petten:

de Jouvenel, Hugues. (1999). La démarche prospective. Un bref guide méthodologique. *Futuribles, 247*, 47-68.

de Lange, T., van Dril, A., & Leidlo, I. (1998). *Mogelijkheden voor toepassing van hernieuwbare energie in de glastuinbouw*. Retrieved from Petten:

de Man, R. (1987). *Energy forecasting and the organization of the policy process: a comparative study on the use of energy forecasts in the Netherlands and in the United Kingdom*. Delft: Eburon.

de Mooij, R., & Tang, P. (2003). *Four Futures of Europe*. Den Haag: Centraal Planbureau.

De Spiegeler, P., Gémis, P., & Weyssow, M. (2013). *Historique de la composition des Exécutifs / Gouvernements de la Région wallonne. 1968-2013*. Namur: Editions SPW.

de Vries, A. (2008). *Towards do-ability. Dealing with uncertainty in the science-policy interface*. Enschede: PrintPartners Ipskamp.

della Porta, D., & Keating, M. (2008). How many approaches in the sociales sciences? An epistemological introduction. In D. della Porta & M. Keating (Eds.), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A Pluralist Perspective* (pp. 19-39). Cambridge: Cambridge University Press.

Delruelle, E. (2014). *Un Pacte pour la Wallonie. Le Redressement socioéconomique de la Wallonie: l'affaire des citoyens*. Retrieved from

Delvaux, B., & Mangez, E. (2008). *Towards a sociology of the knowledge-policy relation*. Retrieved from www.knowandpol.eu:

Delvenne, P. (2009a). Gouvernance et Technology Assessment en Wallonie. *Courrier hebdomadaire du CRISP, 2037*.

Delvenne, P. (2009b). *Science, technologie et innovation sur le chemin de la réflexivité*. Louvain-la-Neuve: Bruylant Academia.

Demacq, J.-P. (1999). La Wallonie au futur : de la prospective de 1987 à la réalité d'aujourd'hui. In Institut Destrée (Ed.), *La Wallonie au Futur. Sortir du XXème siècle : évaluation, innovation, prospective. Actes du Congrès* (pp. 77-83). Charleroi: Institut Jules Destrée.

Den Hoed, P., & Keizer, A.-G. (2007). *Op steenworp afstand. Op de brug tussen wetenschap en politiek*. Retrieved from Amsterdam:

den Hoed, P., & Keizer, A.-G. (2009). The Scientific Council for Government Policy: Between Science, Policy and More. In J. Lentsch & P. Weingart (Eds.), *Scientific Advice to Policy Making* (pp. 67-81). Opladen, Farmington Hills: Barbara Budrich Publishers.

Denham, A., & Garnett, M. (1996). The nature and impact of think tanks in contemporary Britain. *Contemporary British History, 10*(1), 43-61.

Denham, A., & Garnett, M. (1998). *British think-tanks and the climate of opinion*. London: UCL Press.

Denham, A., & Garnett, M. (1999). Influence without Responsibility? Think-Tanks in Britain. *Parliamentary Affairs, 52*(1), 46-57.

Department of Trade and Industry. (2002). *Examples of outcomes from Foresight 1999-2002*. Retrieved from London:

Desrosières, A. (1999). La commission et l'équation: une comparaison des Plans français et néerlandais entre 1945 et 1980. *Genèses, 34*(1), 28-52.

Destatte, P. (1999a). *La Wallonie au futur. Sortir du XXème siècle : évaluation, innovation, prospective. Actes du congrès*. Charleroi: Institut Destrée.

Destatte, P. (2001). Bonne gouvernance : contractualisation, évaluation et prospective. Trois atouts pour une excellence régionale. In P. Destatte (Ed.), *Evaluation, prospective et développement régional*. Charleroi: Institut Jules-Destrée.

Destatte, P. (2002). *Mission Prospective Wallonie 21. 1. La Wallonie à l'écoute de la prospective. Premier Rapport au Ministre-Président du Gouvernement wallon*. Retrieved from Charleroi:

Destatte, P. (2006a). *De l'histoire à la prospective*. Paper presented at the Conférence à l'Université du Temps disponible, Huy.

Destatte, P. (2006b). Intelligence territoriale wallonne. Guide pour mener un exercice de prospective. Retrieved from http://www.intelliterwal.net/Documents/2006-12-19_Destatte_Philippe_Guide-Prospective-territoriale_Final.pdf

Destatte, P. (2010). *Anticiper les bifurcations stratégiques et choisir les comportements positifs*. Retrieved from Namur:

Destatte, P. (2014). La prospective en Wallonie, réalisations concrètes et occasions manquées. Retrieved from https://phd2050.wordpress.com/2015/05/24/pew/

Destatte, P. (Ed.) (1999b). *Contrats, territoires et développement régional*. Charleroi: Institut Destrée.

Destatte, P., & Durance, P. (2009). Les mots-clés de la prospective territoriale. Paris: La documentation française.

Di Maggio, P. J. (1988). Interest and Agency in Institutional Theory. In L. Zucker (Ed.), *Institutional Patterns and Organizations: Culture and Environment* (Vol. 3-21). Cambridge: Ballinger.

Di Maggio, P. J. (1998). The New Institutionnalisms : Avenues of Collaboration. *Journal of Institutional and Theoretical Economics, 154*(4), 696-705.

Di Maggio, P. J., & Powell, M. (1983). The Iron Cage Revisited - Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review, 48*(2), 147-160.

Di Rupo, E. (2001). Une cellule indépendante de prospective pour la Wallonie. In P. Destatte (Ed.), *Evaluation, prospective et développement régional*. Charleroi: Institut Destrée.

Dillard, J. F., Rigsby, J. T., & Goodman, C. (2004). The making and remaking of organization context: Duality and the institutionalization. *Accounting, Auditing & Accountability Journal, 17*(4), 506-542.

Dinerstein, A. C. (2007). Workers' Factory Takeovers and New State Policies in Argentina: Toward an 'Institutionalisation" of Non-Governmental Public Action. *Policy and Politics, 35*(3), 529-550.

Dinkelman, G. (1987). *Een wereld van verschil, de normative EOS-scenarios*. Retrieved from Petten:

Direction Générale Technologie Recherche et Energie. (2000). *Une politique d'innovation à la hauteur des ambitions régionales. Les lignes de force de la démarche Prométhée*. Namur.

Djelic, M.-L. (2010). Institutional Perspectives - Working towards coherence or irreconciable diversity? In G. Morgan, J. Campbell, C. Crouch, O. K. Pedersen, & R. Whitley (Eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis* (pp. 15-40). Oxford: Oxford University Press.

Djelic, M.-L., & Quack, S. (2008). Institutions and transnationalization. *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism. London: Sage*, 299-323.

Don, H., & Verbruggen, J. (2006). Models and methods for economic policy: 60 years of evolution at CPB. *Statistica Neerlandica, 60*(2), 145-170.

Dorey, P. (2006). *Policy Making in Britain. An Introduction*. London: Sage Publications.

Dreyer, I., & Stang, G. (2014). Foresight in governments - practices and trends around the world. *Yearbook of European Security 2013*, 7-32.

Durance, P. (2010). Reciprocal influences in future thinking between Europe and the USA. *Technological Forecasting and Social Change, 77*(9), 1469-1475.

Durance, P., & Godet, M. (2010). Scenario building: Uses and abuses. *Technological Forecasting and Social Change, 77*(9), 1488-1492.

Durance, P., Godet, M., Mirénowicz, P., & Pacini, V. (2007). *La prospective territoriale. Pour quoi faire ? Comment faire ?* (Vol. 7). Paris: Cahiers du LIPSOR.

Eames, M., & Skea, J. (2002). The Development and Use of the UK Environmental Futures Scenarios. Perspectives from Cultural Theory. *Greener Management International, 2002*(37), 53-70.

Eerola, A., & Jorgensen, B. H. (2008). Foresight in Nordic Countries. In L. Georghiou, J. Cassingena Harper, M. Keenan, I. Miles, & R. Popper (Eds.), *The Handbook of Technology Foresight* (pp. 184-215). Cheltenham, Northampton: Edward Elgard Publishing.

Eisenhardt, K. (1989). Building Theories from Case Study Research. *The Academy of Management Review, 14*(4), 532--550.

Eisenhardt, K., & Graebner, M. (2007). Theoary Building from Cases: Opportunities and Challenges. *The Academy of Management Journal, 50*(1), 25-32.

Eisenstadt, S. N. (1964). Institutionalization and Change. *American Sociological Review, 29*(2), 235-247.

Energieonderzoek Centrum Nederland. (2010). *ECN 2009 in 20 + 20 minuten*. Petten: Energieonderzoek Centrum Nederland.

Energieonderzoek Centrum Nederland. (n.d.). Geschiedenis. Retrieved from https://www.ecn.nl/nl/over-ecn/historie/

Energy and Natural Environment Panel. (2000). *Foresight. Stepping Stones to Sustainability*. Retrieved from London:

Energy Futures Task Force. (2001). *Foresight. Energy for Tomorrow. Powering the 21st Century*. Retrieved from London:

Energy Panel. (1995). *Progress Through Partnership 13. Energy*. Retrieved from London:

Faaij, A., Bos, S., Spakman, J., Treffers, D.-J., Battjes, C., Folkert, R., . . . Oude Lohuis, J. (1999). *Views on the Future. Two visions on the Dutch energy supply for use by the National Dialogue*. Retrieved from Bilthoven:

Farla, J., Mulder, M., Verrips, A., Gordijn, H., Menkveld, M., van Dril, T., . . . Kroon, P. (2006). Energie. In L. Janssen, V. Okker, & J. Schuur (Eds.), *Welvaart en Leefomgeving. Een scenariostudie voor Nederland in 2040. Achtergronddocument* (pp. 257-314). Den Haag: Centraal Planbureau, Milieu- en Natuurplanbureau en Ruimtelijk Planbureau.

Faucheux, S., & Hue, C. (2001). From irreversibility to participation: towards a participatory foresight for the governance of collective environmental risks. *Journal of Hazardous Materials, 86*, 223-243.

Fereday, J., & Muir-Cochrane, E. (2006). Demontrating Rigor Using Thematic Analysis: A Hybrid Approach of Inductive and Deductive Coding and Theme Development. *International Journal of Qualitative Methods, 5*(1), 80-92.

Flanagan, K., & Keenan, M. (1998). Trends in UK science policy. In P. Cunningham (Ed.), *Science and Technology in the United Kingdom*. London: Cartermill.

Fleischer, J. (2009). Power Resources of Parliamentary Executives. *West European Politics, 32*(1), 196-214.

Fobé, E., & Brans, M. (2010). *Toekomstverkennen in Frankrijk: van theorie tot praktijk*. Retrieved from Leuven:

Fobé, E., & Brans, M. (2012). *The Use of Policy-Oriented Foresight in Flemish Policy Making : A Tentative Explanation of the Factors Influencing Knowledge Utilization*. Paper presented at the XVI IRSPM Conference, Rome.

Fobé, E., De Peuter, B., Petit Jean, M., & Pattyn, V. (à paraître). Policy analytical methods and tools in Belgian policy analytical work. In D. Aubin & M. Brans (Eds.), *Policy Analysis in Belgium*. ???: ??

Fontela, E. (2000). Bridging the gap between scenarios and models. *Foresight, 2*(1), 10-14.

Foresight Programme. (2002). *Foresight Futures 2020*. Retrieved from London:

Foresight Programme. (2008). *Foresight Annual Review*. Retrieved from London:

Fowles, J. (1978). *Handbook of Futures Research*. Westport: Greenwood Press.

Furlong, P., & Marsh, D. (2010). A Skin Not a Sweater: Ontology and Epistemology in Political Science. In D. Marsh & G. Stoker (Eds.), *Theory and Methods in Political Science* (pp. 184-211). Basingstoke: Palgrave Macmillan Ltd.

Fyalkowski, P., & Aubin, D. (2013). L'évaluation des politiques publiques en Wallonie. *Courrier hebdomadaire du CRISP, 2190*.

Gaffney, J. (1991). The political think-tanks in the UK and the ministerial cabinets in France. *West European Politics, 14*(1), 1-17.

Gally, N. (2012). Écrire le contraste au-delà des typologies : l'apport de l'histoire croisée à la comparaison internationale. *Revue Internationale de Politique Comparée, 19*(1), 19.

Garrett, M. (1999). *Health Futures. A handbook for health professionals*. Genève: World Health Organization.

Gáspár, T., & Nováky, E. (2002). Dilemmas for renewal of futures methodology. *Futures, 34*(5), 365-379.

Gavigan, J., & Scapolo, F. (2001). Foresight and the long-term view for regional development. *The ITPS Report*(56), 19-29.

Georghiou, L. (1996). The UK Technology Foresight Programme. *Futures, 28*(4), 359-377.

Georghiou, L., & Keenan, M. (2006). Evaluation of national foresight activities: Assessing rationale, process and impact. *Technological Forecasting and Social Change, 73*(7), 761-777.

Gerring, J. (2007). *Case Study Research. Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.

Gibbons, M., Limoges, C., Nowotny, H., Schwartzman, S., Scott, P., & Trow, M. (1994). *The New Production of Knowledge: The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies*. London, Thousand Oaks: Sage Publications Ltd.

Gimbert, L. (2004). La Prospective: pour un retour aux fondamentaux. *Management & Avenir*(2), 83-95.

Godet, M. (1977). *Crise de la prévision. Essor de la prospective*. Paris: Presses Universitaires de France.

Godet, M. (1986). Introduction to *La Prospective*. Seven key ideas and one scenario method. *Futures, 18*(2), 134-157.

Godet, M. (1991). *L'avenir autrement*: Armand Colin.

Godet, M. (2000a). The art of scenarios and strategic planning: tools and pitfalls. *Technological Forecasting and Social Change, 65*(1), 3-22.

Godet, M. (2000b). La prospective en quête de rigueur. Portée et limites des méthodes formalisées. *Futuribles, 249*, 57-64.

Godet, M. (2010). Future memories. *Technological Forecasting and Social Change, 77*(9), 1457-1463.

Godet, M. (2011). Avant propos. In M. Godet & P. Durance (Eds.), *La prospective stratégique pour les entreprises et pour les territoires* (pp. XIII-XIX). Paris: Dunod.

Godet, M., & Mack, T. (2011). On Foresight, Prospective and the Affairs of Nations. *World Future Review, 3*(3), 72-75.

Godet, M., & Roubelat, F. (1996). Creating the future: the use and misuse of scenarios. *Long Range Planning, 29*(2), 164-171.

Gonod, P. F., & Gurtler, J.-L. (2002). Evolution de la prospective. *Revue OCL, 9*(5), 317-328.

Goodwin, P., & Wright, G. (2010). The limits of forecasting methods in anticipating rare events. *Technological Forecasting and Social Change, 77*(3), 355-368.

Göransson, M. (2015). La réforme des cabinets ministériels. *Courrier hebdomadaire du CRISP, 2254-2255*(9), 5.

Gouvernement wallon. (1999). *Déclaration de politique régionale*. Namur: Gouvernement wallon.

Gouvernement wallon. (2004). *Déclaration de politique régionale 2004-2009*. Namur.

Gouvernement wallon. (2005a). *Contrat d'avenir pour les Wallonnes et les Wallons*. Namur.

Gouvernement wallon. (2005b). *Plan Marshall. Les actions prioritaires pour l'Avenir wallon*. Namur: Gouvernement wallon.

Gouvernement wallon. (2009a). *Déclaration de Politique régionale wallonne 2009-2014. Une énergie partagée pour une société durable, humaine et solidaire*. Namur.

Gouvernement wallon. (2009b). *Plan Marshall 2.Vert. Viser l'excellence*. Namur: Gouvernement wallon.

Gouvernement wallon. (2013a). *Plan Marshall 2022. Le coeur. De l'audace pour doper l'économie et l'emploi*. Retrieved from Namur:

Gouvernement wallon. (2013b). *Plan Marshall 2022. Les appuis. Des appuis pour aller encore plus loin*. Retrieved from Namur:

Gouvernement wallon. (2015). *Plan Marshall 4.0*. Namur.

Goux-Baudiment, F. (2000). *Donner du futur aux territoires. Guide de prospective territoriale à l'usage des acteurs locaux*. Paris: CERTU.

Government Chief Scientific Adviser. (1999). *The use of scientific advice in policy-making: Second annual report by the Chief Scientific Adviser Sir Robert May*. Retrieved from London:

Government Office for Science. (2007a). *Foresight. Tackling Obesities: Future Choices - Bulding the Obesity System Map*. Retrieved from London:

Government Office for Science. (2007b). *Foresight. Tackling Obesities: Future Choices - Food Chain Industries' Perspectives on the Future*. Retrieved from London:

Government Office for Science. (2007c). *Foresight. Tackling Obesities: Future Choices - Futures Trends in Technology and their Impact on Obesity*. Retrieved from London:

Government Office for Science. (2007d). *Foresight. Tackling Obesities: Future Choices - International Comparisons of Obesity, Trends, Determinants and Responses. Evidence Review*. Retrieved from London:

Government Office for Science. (2007e). *Foresight. Tackling Obesities: Future Choices - Lifestyle Change. Evidence Review*. Retrieved from London:

Government Office for Science. (2007f). *Foresight. Tackling Obesities: Future Choices - Modelling Future Trends in Obesity and the Impact on Health*. Retrieved from London:

Government Office for Science. (2007g). *Foresight. Tackling Obesities: Future Choices - Obesity System Atlas*. Retrieved from London:

Government Office for Science. (2007h). *Foresight. Tackling Obesities: Future Choices - Obesogenic Environment. Evidence Review*. Retrieved from London:

Government Office for Science. (2007i). *Foresight. Tackling Obesities: Future Choices - Obesogenic Environment. Summary of dicussion workshops*. Retrieved from London:

Government Office for Science. (2007j). *Foresight. Tackling Obesities: Future Choices - Perspectives of 10-year-olds*. Retrieved from London:

Government Office for Science. (2007k). *Foresight. Tackling Obesities: Future Choices - Perspectives of 13-year-olds*. Retrieved from London:

Government Office for Science. (2007l). *Foresight. Tackling Obesities: Future Choices - Qualitative Modelling of Policy Options*. Retrieved from London:

Government Office for Science. (2007m). *Foresight. Tackling Obesities: Future Choices - Short Science Reviews*. Retrieved from London:

Government Office for Science. (2007n). *Foresight. Tackling Obesities: Future Choices - Visualising the Future: Scenarios to 2050*. Retrieved from London:

Government Office for Science. (2007o). *Foresight. Tackling Obesities: Futures Choices - Project Report*. Retrieved from London:

Government Office for Science. (2008a). *Foresight. Mental Capital and Wellbeing Project. Learning difficulties: Future Challenges*. Retrieved from London:

Government Office for Science. (2008b). *Foresight. Mental Capital and Wellbeing Project. Learning through life: Futures challenges*. Retrieved from London:

Government Office for Science. (2008c). *Foresight. Mental Capital and Wellbeing Project. Mental capital through life: futures challenges*. Retrieved from London:

Government Office for Science. (2008d). *Foresight. Mental Capital and Wellbeing Project. Mental health: Futures challenges*. Retrieved from London:

Government Office for Science. (2008e). *Foresight. Mental Capital and Wellbeing Project. System maps*. Retrieved from London:

Government Office for Science. (2008f). *Foresight. Mental Capital and Wellbeing Project. Wellbeing and work: Future challenges*. Retrieved from London:

Government Office for Science. (2008g). *Foresight. Mental Capital and Wellbeing Project: Making the most of ourselves in the 21st century. Final Projet Report*. Retrieved from London:

Government Office for Science. (2008h). *Foresight. Sustainable Energy Management and the Built Environment Projet. Final Project Report*. Retrieved from London:

Government Office for Science. (2008i). *Foresight. Sustainable Energy Management and the Built Environment. Futures Report*. Retrieved from London:

Government Office for Science. (2008j). *Foresight. Sustainable Energy Management and the Built Environment. Project Stakeholder Engagement*. Retrieved from London:

Government Office for Science. (2008k). *Foresight. Tackling Obesities: Future Choices. One-Year Review*. Retrieved from London:

Government Office for Science. (2009). *Foresight. Mental Capital and Wellbeing Project. One-Year Review*. Retrieved from London:

Government Office for Science. (2011). *Foresight. Sustainable Energy Management in the Built Environment (SEMBE). One-Year Review*. Retrieved from London:

Government Office for Science. (2012). *Foresight. Tackling Obesities: Future Choices. Mid-Term Review. Novembre 2008 - Septembre 2010*. Retrieved from London:

Government Office for Science. (2014). *Foresight. Foresight Report: Detection and Identification of Infectious Diseases. Mid-Term Review. May 2007 to March 2011*. Retrieved from London:

Greenwood, R., Suddaby, R., & Hinings, C. (2002). Theorizing Change: The Role of Professional Associations in the Transformation of Institutionalized Fields. *The Academy of Management Journal, 45*(1), 58-80.

Griessler, E. (2012). One size fits all? On the institutionalization of participatory technology assessment and its interconnection with national ways of policy-making: the cases of Switzerland and Austria. *Poiesis Prax, 9*(1-2), 61-80.

Grim, T. (2009). Foresight Maturity Model (FMM): Achieving Best Practices in the Foresight Field. *Journal of Futures Studies, 13*(4), 69-80.

Grupp, H., & Linstone, H. A. (1999). National Technology Foresight Activities Around the Globe: Resurrection and New Paradigms. *Technological Forecasting and Social Change, 60*(1), 85-94.

Guba, E. (1981). Criteria for Assessing Trustwothines of Naturalistic Inquiries. *Educational Communication and Technology Journal, 29*(2), 75-91.

Guba, E., & Lincoln, Y. (1981). Epistemological and Methodological Bases of Naturalistic Inquiry. *Educational Communication and Technology Journal,, 30*(4), 233-252.

Guba, E., & Lincoln, Y. (1994). Competing Paradigms in Qualitative Research. In N. Denzin & Y. Lincoln (Eds.), *Handbook of qualitative research* (pp. 105). London: Sage.

Guiader, V. (2008). *Socio-histoire de la prospective. La transformation d'une entreprise réformatrice en expertise d'État*. Paris Dauphine, Paris.

Gunning-Schepers, L., Kronjee, G., & Spasoff, R. (1996). *Fundamental questions about the future of health care. Conference report* (Vol. V95). Den Haag: Sdu Uitgevers.

Guyot, J.-L., Anfrie, M.-N., Van Cutsem, Michael, & Rieppi, S. (2012). Les enjeux prospectifs wallons à la lumière d'un dispositif participatif. *Working papers de l'IWEPS, 5*, 1-25.

Guyot, J.-L., & Rieppi, S. (2014). La prospective en Wallonie : une lecture plurielle. In S. Brunet & J.-L. Guyot (Eds.), *Construire les futurs. Contributions épistémologiques et méthodologiques à la démarche prospective* (pp. 55-84). Namur: Presses universitaires de Namur.

Haas, P. (1992). Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization, 46*(1), 1-35.

Habegger, B. (2010). Strategic foresight in public policy: Reviewing the experiences of the UK, Singapore, and the Netherlands. *Futures, 42*(1), 49-58.

Hacket, J. (1966). Britain and France: Two Experiments in Planning. *The Political Quarterly, 37*(4), 429-440.

Haddon, C. (2012a). *Reforming the Civil Service. The Centre for Management and Policy Studies*. Retrieved from London:

Haddon, C. (2012b). *Reforming the Civil Service. The Efficiency Unit in the early 1980s and the 1987 Next Step Report*. Retrieved from London:

Halffman, W. (2005). Science-policy boundaries: national styles? *Science and Public Policy, 32*(6), 457-467.

Halffman, W. (2009). Measuring the Stakes: The Dutch Planning Bureaus. In J. Lentsch & P. Weingart (Eds.), *Scientific Advice to Policy Making. International Comparison* (pp. 41-65). Opladen, Farmington Hills: Barbara Budrich Publishers.

Halffman, W., & Hoppe, R. (2005). Science/Policy Boundaries: A Changing Division of Labour in Dutch Expert Policy Advice. In S. Maasen & P. Weingart (Eds.), *Democratization of Expertise? Exploring Novel Forms of Scientific Advice in Political Decision-Making* (pp. 135-151). Dordrecht: Springer.

Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, social learning and the state - The case of economic policymaking in Britain. *Comparative politics, 25*(3), 275-296.

Hall, P. A. (2002). *Urban and regional planning* (4th ed.). London, New York: Routledge.

Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies, 44*, 936-957.
Hanssen, G. S., Johnstad, T., & Klausen, J. E. (2009). Regional Foresight, Modes of Governance and Democracy. *European Planning Studies, 17*(12), 1733-1750.
Hassenteufel, P. (2005). De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. *Revue française de science politique, 55*(1), 113.
Havas, A., & Keenan, M. (2008). Foresight in CEE Countries. In L. Georghiou, J. Cassingena Harper, M. Keenan, I. Miles, & R. Popper (Eds.), *The Handbook of Technology Foresight* (pp. 287-316). Cheltenham, Northampton: Edward Elgard Publishing.
Havas, A., Schartinger, D., & Weber, M. (2010). The impact of foresight on innovation policy-making: recent experiences and future perspectives. *Research Evaluation, 19*(2), 91-104.
Hayward, P. (2003). Re-reading polak: a reply to Morgan. *Futures, 35*(7), 807-810.
Hayward, P. (2008). Pathways to integral perspectives. *Futures, 40*(2), 109-119.
Health and Life Sciences Panel. (1995). *Progress Through Partnership 4. Health and Life Sciences*. Retrieved from London:
Healthcare Panel. (2000). *Foresight. Health Care 2020*. Retrieved from London:
Helm, D. (2002). Energy policy: security of supply, sustainability and competition. *Energy Policy, 30*(3), 173-184.
Helm, D. (2010). *Energy, the State, and the Market: British Energy Policy since 1979*. Oxford: Oxford University Press.
Henley Centre. (2001). *Benchmarking UK Strategic Futures Work*. Retrieved from London:
Hennessy, P. (2011). *The Horizon-Scanner's Craft*. Paper presented at the Lord Garden Memorial Lecture, London.
Hérault, B. (2005). Prospective publique : Thèmes et variations. *Futuribles, 312*, 65-84.
Heselmans, F., Miles, I., & Keenan, M. (2002). *Guide pratique pour la prospective régionale en Belgique*. Bruxelles: Commission européenne.
Hideg, É. (2002). Implications of two new paradigms for futures studies. *Futures, 34*(3-4), 283-294.
Hideg, É. (2013). Integral futures based on the paradigm approach. *Futures, 45*(0), S6-S15.
Hines, A. (2012). *The Role of an Organizational Futurist in Integrating Foresight into Organizations.* (PhD), Leeds Metropolitan University, Leeds.
Hines, A., & Gold, J. (2015). An organizational futurist role for integrating foresight into corporations. *Technological Forecasting and Social Change, 101*(12).
HM Treasury, Department of Trade and Industry, & Department of Skills and Education. (2004). *Science and Innovation Investment Framework 2004-2014*. London.
Hoffman, A. (1999). Institutional Evolution and Change: Environmentalism and the U.S. Chemical Industry. *The Academy of Management Journal, 42*(4), 351-371.
Hogan, J. (2006). Remoulding the critical junctures approach. *Canadian Journal of Political Science, 39*(3), 657-679.
Hogwood, B. (1997). The Machinery of Government. *Political Studies, 45*(4), 704-715.
Holm, P. (1995). The Dynamics of Institutionalization: Transformation Processes in Norwegian Fisheries. *Administrative Science Quarterly, 40*(3), 398-422.
Hoppe, R. (1999). Policy analysis, science and politics: from speaking truth to power to making sense together. *Science and Public Policy, 26*(3), 201-210.
Hoppe, R. (2014). Patterns of science-policy interaction. In F. van Nispen & P. Scholten (Eds.), *Policy analysis in the Netherlands* (pp. 49-68). Bristol: Policy Press.
Horizon Scanning Research & Intelligence Centre. (2015). About us. Retrieved from http://www.hsric.nihr.ac.uk/about-us/
Huizinga, F., & Smid, B. (2004). *Vier vergezichten op Nederland*. Retrieved from Den Haag:
Hutchison, A. J., Johnston, L. H., & Breckon, J. D. (2010). Using QSR-NVivo to facilitate the development of a grounded theory project: an account of a worked example. *International Journal of Social Research Methodology, 13*(4), 283-302.

Ilex Energy Consulting. (2002). *Quantifying the System Costs of Additional Renewables in 2020*. Retrieved from London:
Inayatullah, S. (2013). Learnings from Futures Studies: Learnings From Dator. *Journal of Futures Studies, 18*(2), 1-10.
Institut Destrée. (1992). *La Wallonie au futur. Le défi de l'éducation*. Charleroi: Institut Destrée.
Institut Destrée. (1997). *La Wallonie au Futur. 10 ans de construction d'un projet de société*. Charleroi: Institut Destrée.
Institut Destrée. (1999). L'Institut Jules Destrée et le projet de Contrat d'Avenir pour la Wallonie. Retrieved from http://www.wallonie-en-ligne.net/Wallonie_Politique/1999-12_Contrat-Avenir-Wallonie_et_Institut-Jules-Destree.htm
Institut Destrée. (2005). *Wallonie 2020. Une réflexion prospective citoyenne sur le devenir de la Wallonie*. Charleroi: Institut Destrée.
Institut Destrée. (n.d.). Mission Prospective Wallonie 21. Retrieved from http://www.wallonie-en-ligne.net/Mission-Prospective_Wallonie-21.htm
Institute of Internal Auditors. (2009). *Internal Audit Capability Model (IA-CM) for the Public Sector*. Retrieved from
Intergovernmental Panel on Climate Change. (2000). *Emissions scenarios*. Cambridge: Cambridge University Press.
Irvine, J. M., & Martin, B. R. (1984). *Foresight in Science: Picking the Winners*. London: Pinter.
Itçaina, X., Roger, A., & Smith, A. (2012). Institutionalizations compared: Implementating the EU's 2008 wine reform. *Comparative European Politics, 11*(1), 119-142.
IWEPS. (2005). *Rapport d'activité 2004*. Retrieved from Namur:
IWEPS. (2006). *Rapport d'activité 2005*. Retrieved from Namur:
IWEPS. (2007a). Analyse des travaux menés par l'Institut Jules Destrée dans le cadre du Collège régional de prospective. *Document interne à l'IWEPS*.
IWEPS. (2007b). Collaboration IWEPS-ID en matière d'études prospectives. *Note au gouvernement*.
IWEPS. (2007c). *Rapport d'activité 2006*. Retrieved from Namur:
IWEPS. (2008). *Rapport d'activité 2007*. Retrieved from Namur:
IWEPS. (2009). *Rapport d'activité 2008*. Retrieved from Namur:
IWEPS. (2010). *Rapport d'activité 2009*. Retrieved from Namur:
IWEPS. (2011a). Développement de la fonction prospective à l'IWEPS : prospositions et orientations d'action. *Document interne à l'IWEPS*.
IWEPS. (2011b). *Rapport d'activité 2010*. Retrieved from Namur:
IWEPS. (2012). *Rapport d'activité 2011*. Retrieved from Namur:
IWEPS. (2013). *Cap du 27 mai 2013 : état des lieux des projets de J.L. Guyot*. Retrieved from
Jackson, G. (2010). Actors and Institutions. In G. Morgan, J. Campbell, C. Crouch, O. K. Pedersen, & R. Whitley (Eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis* (pp. 63-86). Oxford: Oxford University Press.
James, S. (1986). The Central Policy Review Staff, 1970-1983. *Political Studies, 34*(3), 423-440.
James, S. (1993). The Idea Brokers: The Impact of Think Tanks on British Government. *Public administration, 71*(4), 491-506.
Janssen, L., Okker, V., & Schuur, J. (2006). *Welvaarten Leefomgeving. Een scenariostudie voor Nederland in 2040*. Retrieved from Den Haag:
Jantsch, E. (1967). *Technological Forecasting in Perspective*. Retrieved from Paris:
Jasanoff, S. (2003). Technologies of humility: citizen participation in governing science. *Minerva, 41*(3), 223-244.
Jasanoff, S. (2005). *Designs on Nature. Science and Democracy in Europe and the United States*. Princeton, Oxford: Princeton University Press.
Jeeninga, H., Kroon, P., Weeda, M., van Wunnik, T., & Kipperman, T. (2002) Transitie naar een duurzame energievoorziening in 2050. Evolutie of Revolutie? Petten: Energieonderzoek Centrum Nederland.

Jemala, M. (2010). Evolution of foresight in the global historical context. *Foresight, 12*(4), 65-81.

Jepperson, R. (1991). Institutions, Institutional Effects and Institutionalism. In W. W. Powell & P. J. Di Maggio (Eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (pp. 143-163). Chicago: University of Chicago Press.

Johnston, R., & Sripaipan, C. (2008). Foresight in Industrialising Asia. In L. Georghiou, J. Cassingena Harper, M. Keenan, I. Miles, & R. Popper (Eds.), *The Handbook of Technology Foresight* (pp. 237-255). Cheltenham

Northampton: Edward Elgard Publishing.

Joint Taskforce on Older People. (2000). *Foresight. Healthcare and Ageing Population Panels*. Retrieved from London:

Jones, K. (1988). Fifty Years of Economic Research: a Brief History of the National Institute of Economic and Social Research 1938-88. *National Institute Economic Review, 124*(1), 36-62.

Jones, M. (2007). Using software to analyse qualitative data. *Malaysian Journal of Qualitative Research, 1*(1), 64-76.

Joo, Y. H., & Halx, M. D. (2011). The power of institutional isomorphism: an analysis of the institutionalization of performance-based pay systems in Korean National Universities. *Asia Pacific Education Review, 13*(2), 281-297.

Karlsen, J. E., & Karlsen, H. (2013). Classification of Tools and Approaches Applicable in Foresight Studies. In M. Giaoutzi & B. Sapio (Eds.), *Recent Developments in Foresight Methodologies* (pp. 27-52). New York: Springer.

Karlsson, R. (2005). Why the far-future matters to democracy today. *Futures, 37*(10), 1095-1103.

Kaufmann, J.-C. (2011). *L'entretien compréhensif*. Paris: Armand Colin.

Keenan, M. (2000). *An Evaluation of the Implementation of the UK Technology Foresight Program*. (PhD ), University of Manchester, Manchester.

Keenan, M. (2003). Identifying emerging generic technologies at the national level: the UK experience. *Journal of Forecasting, 22*(2-3), 129-160.

Keenan, M., Abbott, D., Scapolo, F., & Zappacosta, M. (2003). *Mapping Foresight competence in Europe : The Eurofore Pilot Project*. Retrieved from Seville:

Keenan, M., & Miles, I. (2008). Foresight in the United Kingdom. In L. Georghiou, J. Cassingena Harper, M. Keenan, I. Miles, & R. Popper (Eds.), *The Handbook of Technology Foresight* (pp. 91-111). Cheltenham, Northampton: Edward Elgard Publishing.

Keenan, M., & Popper, R. (2008). Comparing foresight "style" in six world regions. *Foresight, 10*(6), 16-38.

KEMA. (2002). *Eletricity Technology Roadmap. Technologie voor een duurzame samenleving*. Retrieved from Arnhem:

Kickert, W. (2003). Beneath Consensual Corporatism: Traditions of Governance in the Netherlands. *Public administration, 81*(1), 119-140.

Kickert, W., & In 't Veld, R. (1995). National government, Governance and Administration. In W. Kickert & F. van Vught (Eds.), *Public Policy and Administration Sciences in the Netherlands* (pp. 45-63). London: Prentice Hall Harvester Wheatsheaf.

Knill, C. (1999). Explaining Cross-National Variance in Administrative Reform: Autonomous versus Instrumental Bureaucracies. *Journal of Public Policy, 19*(2), 113-139.

Koelble, T. A. (1995). The New Institutionnalism in Political Science and Sociology. *Comparative politics, 27*(2), 231-243.

Könnölä, T., Scapolo, F., Desruelle, P., & Mu, R. (2011). Foresight tackling societal challenges: Impacts and implications on policy-making. *Futures, 43*(3), 252-264.

Koschatzky, K. (2005). Foresight as a Governance concept at the interface between global challengeces and regional innovation. *European Planning Studies, 13*(4), 619-639.

Krawczyk, E., & Slaughter, R. (2010). New generations of futures methods. *Futures, 42*(1), 75-82.

Kristóf, T. (2006). Is it possible to make scientific forecasts in social sciences? *Futures, 38*(5), 561-574.

Kroon, P. (1998). *Nationale Energie Verkenningen 1995-2020. Trends en thema's*. Petten: Energieonderzoek Centrum Nederland.

Kübler, D., & de Maillard, J. (2009). *Analyser les politiques publiques*. Grenoble: Presses universitaires de Grenoble.

Kull, M. (2009). Local and Regional governance in Finland : A Study on Institutionalization, Transformation and Europeanization. *Halduskultuur, 10*, 22-39.

Kuosa, T. (2011). Evolution of futures studies. *Futures, 43*(3), 327-336.

Kuwahara, T., Cuhls, K., & Georghiou, L. (2008). Foresight in Japan. In L. Georghiou, J. Cassingena Harper, M. Keenan, I. Miles, & R. Popper (Eds.), *The Handbook of Technology Foresight* (pp. 170-183). Cheltenham

Northampton: Edward Elgard Publishing.

La Libre. (2011). Appel pour un contrat sociétal wallon. Retrieved from http://www.lalibre.be/debats/opinions/appel-pour-un-contrat-societal-wallon-51b8cf40e4b0de6db9c04afa

Lampert, M., van der Lelij, B., & Janssens, M. (2005). *De zorgklant van morgen: wensen en behoeften in een veranderende samenleving*. Amsterdam: Motivaction.

Langeweg, F. (1988). *Zorgen voor morgen. Nationale milieuverkenning 1985-2010*. Retrieved from Bilthoven:

Laterasse, J. (2010). Planification des Transports et de l'usage du sol : le cas de la région Ile-de-France. *Territoire(s) wallon(s), 6*, 111-128.

Lawrence, T. B., & Suddaby, R. (2006). Institutions and Institutional work. In S. Clegg, C. Hardy, T. B. Lawrence, & W. Nord (Eds.), *Handbook of Organization Studies* (pp. 215-254). London: Sage.

Lawrence, T. B., Suddaby, R., & Leca, B. (Eds.). (2009). *Institutional Work. Actors and Agency in Institutional Study of Organizations*. Cambridge: Cambridge University Press.

Lawrence, T. B., Winn, M. I., & Devereaux Jennings, P. (2001). The Temporal Dynamics of Institutionalization. *The Academy of Management Review, 26*(4), 624-644.

Leonard, S. (2009). The Creation of FRONTEX and the Politics of Institutionalisation in the EU External Borders Policy. *Journal of Contemporary European Research, 5*(3), 371-388.

Lindquist, E. (2006). Survival and Institutionalization of an Idea: The Rapid Rise of Intelligent Vehicle-Highway Systems. *Review of Policy Research, 23*(4), 887-902.

Loveridge, D. (2009). *Foresight. The art and science of anticipating the future*. New York, London: Routledge.

Loveridge, D., & Saritas, O. (2009). Reducing the democratic deficit in institutional foresight programmes: A case for critical systems thinking in nanotechnology. *Technological Forecasting and Social Change, 76*(9), 1208-1221.

Luijben, A., & Kommer, G. (2010). *Tijd en toekomst. Deelrapport van de VTV 2010 Van gezond naar beter*. Bilthoven: Rijksinstiuut voor Volksgezondheid en Milieu.

Lyall, C., & Tait, J. (2004). Foresight in a multi-level governance structure: Policy integration and communication. *Science and Public Policy, 31*(1), 27-37.

Mabille, X. (2000). *Histoire politique de la Belgique* (4th ed.). Bruxelles: CRISP.

Mabille, X., & Rowies, L. (1981). La formation des premiers exécutifs hors-gouvernement. *Courrier hebdomadaire du CRISP, 1981/32*(937).

Maesschalck, J., & Van de Walle, S. (2006). Policy failure and corruption in Belgium: Is federalism to blame? *West European Politics, 29*(5), 999-1017.

Mahoney, J. (2000). Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society, 29*(4), 507-548.

Maïzia, M. (2010). Prospective à l'horizon 2050 du développement urbain en France et implications énergétiques spatiales des secteurs de l'habitat et de la mobilité quotidienne. *Territoire(s) wallon(s), 6*, 71-83.

Mannermaa, M. (1991). In search of an evolutionary paradigm for futures research. *Futures, 23*(4), 349-372.

Maréchal, L., & Destatte, P. (2007). *Le territoire wallon : stratégie et prospective. Du SDER à IntelliTerWal, plateforme d'intelligence territoriale wallonne*. Paper presented at the Petit déjeuner de la SWEP, Namur.

Marien, M. (2010). Futures-thinking and identity: Why "Futures Studies" is not a field, discipline, or discourse: a response to Ziauddin Sardar's 'the namesake'. *Futures, 42*(3), 190-194.

Marquand, J. (1978). Government Economic Planning in the United Kingdom. *Long Range Planning, 11*(6), 2-8.

Martin, B. R. (1996). Technology Foresight: A Review of Recent Government Exercises. *STI Review, 1995*(2), 15-50.

Martin, B. R. (2010). The origins of the concept of 'foresight' in science and technology: An insider's perspective. *Technological Forecasting and Social Change, 77*(9), 1438-1447.

Martin, B. R., & Irvine, J. (1989). *Research Foresight. Priority-Setting in Science*. London: Pinter.

Martin, B. R., & Johnston, R. (1999). Technology Foresight for Wiring Up the National Innovation System: Experiences in Britain, Australia, and New Zealand. *Technological Forecasting and Social Change, 60*(1), 37-54.

Masini, E. B. (2000). *Penser le Futur. L'essentiel de la prospective et de ses méthodes*. Paris: Dunod.

Masini, E. B. (2006). Rethinking futures studies. *Futures, 38*(10), 1158-1168.

Masini, E. B. (2010). The past and the possible futures of Futures Studies: Some thoughts on Ziauddin Sardar's 'the namesake'. *Futures, 42*(3), 185-189.

Masini, E. B., & Samset, K. (1975). Recommendations of the WFSF General Assembly. *WFSF Newsletter, June*.

Matagne, G., & Verjans, P. (2009). Fédéralisation et structures institutionnelles : la Belgique entre refondation et liquidation. In J. Beaufays & G. Matagne (Eds.), *La Belgique en mutation. Systèmes politiques et politiques publiques (1968-2008)*. Bruxelles: Bruylant.

May, G. H. (2009). Foresight and futures in Europe: an overview. *Foresight, 11*(5), 57-67.

Mayer, I. (2007). The Evolution of Policy Analysis in the Netherlands. In F. Fischer, G. J. Miller, & M. S. Sidney (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods* (pp. 553-570). Boca Raton, London, New York: CRC Press.

McCarthy, B. (2012). From fishing and factories to cultural tourism: The role of social entrepreneurs in the construction of a new institutional field. *Entrepreneurship & Regional Development, 24*(3-4), 259-282.

McHale, J., & Cordell McHale, M. (1976). An Assessment of Futures Studies Worldwide. *Futures, 8*(2), 135-145.

Meij, J. (1999). *Stroomversnelling. De volgende elektrische innovatiegolf*. Den Haag: Stichting Toekomstbeeld der Techniek.

Meyer, J., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology, 83*(2), 340-363.

Mikecz, R. (2012). Interviewing Elites: Addressing Methodological Issues. *Qualitative Inquiry, 18*(6), 482-493.

Miles, I. (2008). From Futures to Foresight. In L. Georghiou, J. Cassingena Harper, M. Keenan, I. Miles, & R. Popper (Eds.), *The Handbook of Technology Foresight* (pp. 24-43). Cheltenham, Northampton: Edward Elgard Publishing.

Miles, I. (2010). The development of technology foresight: A review. *Technological Forecasting and Social Change, 77*(9), 1448-1456.

Miles, I., Cassingena Harper, J., Georghiou, L., Keenan, M., & Popper, R. (2008a). The Many Faces of Foresight. In L. Georghiou, J. Cassingena Harper, M. Keenan, I. Miles, & R. Popper (Eds.), *The Handbook of Technologgy Foresight. Concepts and practice* (pp. 3-23). Cheltenham, Northampton: Edward Elgard Publishing.

Miles, I., Cassingena Harper, J., Georghiou, L., Keenan, M., & Popper, R. (2008b). New Frontiers: Emerging Foresight. In L. Georghiou, J. Cassingena Harper, M. Keenan, I. Miles, & R.

Popper (Eds.), *The Handbook of Technology Foresight* (pp. 400-417). Cheltenham, Northampton: Edward Elgard Publishing.
Miles, I., & Keenan, M. (2002). *Practical Guide to Regional Foresight in the United Kingdom*. Retrieved from Luxembourg:
Miles, I., & Saritas, O. (2012). The depth of the horizon: searching, scanning and widening horizons. *Foresight, 14*(6), 530-545.
Miles, M., & Huberman, M. (1994). *Qualitative Data Analysis*. Thousand Oaks, London, New Delhi: Sages Publications Ltd.
Ministerie van Economische Zaken. (2000). *Energie en samenleving in 2050. Nederland in wereldbeelden*. Retrieved from Den Haag:
Ministerie van Economische Zaken. (2004). *Energietransitie: stand van zaken en het vervolg. Innovatie in het energiebeleid*. Retrieved from Den Haag:
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2008). *Niet van later zorg*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
Minkkinen, M. (2015). Futures of Privacy Protection: A Framework for Creating Scenarios of Institutional Change. *Futures*.
Morgan, D. (2002). Images of the future: A historical perspective. *Futures, 34*(9), 883-893.
Morgan, D. R. (2009). Futures schools of thought within the integral futures framework. *Foresight, 11*(5), 68-79.
Muller, P. (2000). L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue française de science politique, 50*(2), 189-208.
Muller, P. (2014). Secteur. In L. Boussaguet, S. Jacquot, & P. Ravinet (Eds.), *Dictionnaire des politiques publiques. 4e Edition précédée d'un nouvel avant-propos* (pp. 591-599). Paris: Presses de Sciences Po.
Musso, P. (2006). Rétrospective de la prospective territoriale : de la DATAR à la Diact. *Territoires 2030, 3*, 7-19.
Napoli, B. (2001). L'expérience du FOREM en matière de prospective. In P. Destatte (Ed.), *Evaluation, prospective et développement régional* (pp. 249-258). Charleroi: Institut Destrée.
Natali, D., & Pochet, P. (2009). The Evolution of Social Pacts in the EMU Era: What Type of Institutionalization? *European Journal of Industrial Relations, 15*(2), 147-166.
Nelson, N., Geltzer, A., & Hilgartner, S. (2008). Introduction: the anticipatory state: making policy-relevant knowledge about the future. *Science and Public Policy, 35*(8), 546-550.
Nichols, P. (1998). Forgotten linkages - Historical institutionnalism and sociological institutionalism and analysis of the World Trade Organization. *Journal of International Economic Law, 19*(2), 461-511.
Niiniluoto, I. (2001). Futures studies: science or art? *Futures, 33*(5), 371-377.
Nordlund, G. (2012). Time-scales in futures research and forecasting. *Futures, 44*(4), 408-414.
Norrenberg, D. (2001). Communautés et régions, terrain d'élection d'une politisation généralisée. *Pyramides, 3*, 17-22.
O'Hara, G. (2007). *From Dreams to Disillusionment. Economic and Social Planning in the 1960s Britain*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
Office of Science and Innovation. (2006a). *Foresight. Brain Science, Addiction and Drugs Project. One Year Review*. Retrieved from London:
Office of Science and Innovation. (2006b). *Foresight. Infectious Diseases: preparing for the future. Executive Summary*. Retrieved from London:
Office of Science and Innovation. (2006c). *Foresight. Infectious Diseases: preparing the future. A Vision of Future Detection, Identification and Monitoring Systems*. Retrieved from London:
Office of Science and Innovation. (2006d). *Foresight. Infectious Diseases: preparing the future. Action plan*. Retrieved from London:
Office of Science and Innovation. (2006e). *Foresight. Infectious Diseases: preparing the future. Africa* Retrieved from London:

Office of Science and Innovation. (2006f). *Foresight. Infectious Diseases: preparing the future. Future Threats*. Retrieved from London:

Office of Science and Innovation. (2007). *Foresight. Detection and Identification of Infectious Diseases Project. One-Year Review*. Retrieved from London:

Office of Science and Technology. (1996). *Foresight. First Progress Report*. Retrieved from London:

Office of Science and Technology. (2005a). *Foresight. Drugs Futures 2025? Executive Summary and Overview*. Retrieved from London:

Office of Science and Technology. (2005b). *Foresight. Drugs Futures 2025? Perspective of the pharmaceutical industry*. Retrieved from London:

Office of Science and Technology. (2005c). *Foresight. Drugs Futures 2025? Public Perspectives*. Retrieved from London:

Overlegcommissie Verkenningen. (1996). *Verkenning Energie-Onderzoek. Zoektocht naar richting in een doolhof*. Amsterdam: Overlegcommissie Verkenningen.

OXERA Environmental. (2001a). *Renewable Electricity Entry Scenarios*. Retrieved from London:

OXERA Environmental. (2001b). *Renewables cost modelling*. Retrieved from London:

Palier, B. (2005). Ambiguous agreements, cumulative change: French social policy in the 1990s. In W. Streeck & K. Thelen (Eds.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies* (pp. 127-144). New York: Oxford University Press.

Palumbo, D., & Maynard-Moody, S. (1991). *Contemporary Public Administration*. New York, London: Longman.

Parlement wallon. (1996). Budget administratif du Ministère de la Région wallonne pour l'année budgétaire 1997. Programme justificatif afférent aux compétences du Ministre-Président du Gouvernement wallon, chargé de l'Économie, du Commerce extérieur, des P.M.E., du Tourisme et du Patrimoine *Documents parlementaires wallons, 1996-1997*(4 - II c).

Parlement wallon. (1997). Projet de décret contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 1998. Programme justificatif afférent aux compétences du Ministre-Président du Gouvernement wallon, chargé de l'Économie, du Commerce extérieur, des P.M.E., du Tourisme et du Patrimoine *Documents parlementaires wallons, 1997-1998*(4 - III bcd).

Parlement wallon. (1998). Projet de décret contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 1999. Programme justificatif afférent aux compétences du Ministre-Président du Gouvernement wallon, chargé de l'Économie, du Commerce extérieur, des P.M.E., du Tourisme et du Patrimoine. *Documents parlementaires wallons, 1998-1999*(4 - IV bcd).

Parlement wallon. (1999a). Projet de décret contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2000. Programme justificatif afférent aux compétences du Ministre-Président du Gouvernement wallon. *Documents parlementaires wallons, 1999-2000*(4 - I bcd).

Parlement wallon. (1999b). Projet de décret contenant le troisième feuillet d'ajustement du budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 1999. Programme justificatif afférent aux compétences du Ministre-Président du Gouvernement wallon. *Documents parlementaires wallons, 1999-2000*(5 - II bcd).

Parlement wallon. (2000a). Contrat d'avenir por la Wallonie. *Document présenté devant Parlement wallon, 1999-2000*(80).

Parlement wallon. (2000b). Projet de décret contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2001. Programme justificatif afférent aux compétences du Ministre-Président du Gouvernement wallon. *Documents parlementaires wallons, 2000-2001*(4 - II bcd).

Parlement wallon. (2000c). Proposition de résolution relative à l'organisation d'une Commission publique spécialisée, chargée d'examiner les questions et de débattre des enjeux liés à

l'organisation régionale du marché de l'électricité. *Documents parlementaires wallons, 110 (1999-2000)*(1).

Parlement wallon. (2000d). Question orale de M. Etienne à M. Van Cauwenberghe, Ministre-Président du Gouvernement wallon, sur "La mise en place d'un système d'évaluation interne et externe du "Contrat d'Avenir pour la Wallonnie" et, par ailleurs, le rôle précis de la "Société wallonne d'évaluation et de prospective" initiée par l'Institut Jules Destrée. *Compte-rendu intégral, 1999-2000*(19), 18-22.

Parlement wallon. (2001a). Projet de décret contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2002. Programme justificatif afférent aux compétences du Ministre-Président du Gouvernement wallon. *Documents parlementaires wallons, 2001-2002*(4 - III bcd).

Parlement wallon. (2001b). Projet de décret contenant le premier feuilleton d'ajustement du budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2001. Programme justificatif afférent aux compétences du Ministre-Président du Gouvernement wallon. *Documents parlementaires wallons, 2000-2001*(5 - IV bcd).

Parlement wallon. (2002a). Compte rendu intégral n° 23. *Documents parlementaires wallons, 2001-2002*.

Parlement wallon. (2002b). Contrat d'avenir pour la Wallonie actualisé. *Document présenté au Parlement wallon, 2001-2002*(345).

Parlement wallon. (2002c). Premier rapport d'évaluation du Contrat d'avenir pour la Wallonie. *Documents parlementaires wallons, 320 (2001-2002)*(1).

Parlement wallon. (2002d). Projet de décret contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2003. Programme justificatif afférent aux compétences du Ministre-Président du Gouvernement wallon. *Documents parlementaires wallons, 2002-2003*(4 - IV bcd).

Parlement wallon. (2003a). Compte rendu analytique. Séance publique de Commission. Commission du Budget, des Affaires générales, des Relations extérieures et des Fonds européens. *Documents parlementaires wallons, 538 (2002-2003)*(15-24).

Parlement wallon. (2003b). Compte rendu analytique. Séance publique de Commission. Commission du Budget, des Affaires générales, des Relations extérieures et des Fonds européens. *Documents parlementaires wallons, 538 (2002-2003)*(4-14).

Parlement wallon. (2003c). Compte rendu intégral. *Documents parlementaires wallons, 2003-2004*(10).

Parlement wallon. (2003d). Projet de décret contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2004. Programme justificatif afférent aux compétences du Ministre-Président du Gouvernement wallon. *Documents parlementaires wallons, 2003-2004*(4).

Parlement wallon. (2003e). Projet de décret créant l'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique. *Documents parlementaires wallons, 538 (2002-2003)*(1).

Parlement wallon. (2007). Projet de décret contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2008. Programme justificatif afférent aux compétences du Ministre-Président du Gouvernement wallon. *Documents parlementaires wallons, 2007-2008*(4 - IV bcd).

Parlement wallon. (2008a). Compte rendu intégral *Documents parlementaires wallons, CRIC 73 (2007-2008)*.

Parlement wallon. (2008b). Projet de décret contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2009. Programme justificatif afférent aux compétences du Ministre-Président du Gouvernement wallon. *Documents parlementaires wallons, 2008-2009*(4 - V bcd).

Parlement wallon. (2011a). Compte rendu intégral de la Commission des affaires générales, de la simplification administrative, des fonds européens et des relations internationales. *Documents parlementaires wallons, CRIC 21 (2011-2012)*.

Parlement wallon. (2011b). Projet de décret contenant le budget général des recettes de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2012 et contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2012. Programme justificatif afférent aux compétences du Ministre-Président du Gouvernement wallon. *Documents parlementaires wallons, 2011-2012*(4 - III abcd).

Parlement wallon. (2012a). Compte rendu avancé de la réunion conjointe de la Commission des affaires générales, de la simplification administrative, des fonds européens et des relations internationales et la commission des relations internationales et des questions européennes, des affaires générales et du règlement, du contrôle des communications des membres du gouvernement et des dépenses électorales. *Documents parlementaires wallons, 27 (2012-2013).*

Parlement wallon. (2012b). Compte rendu intégral de Commission de l'économie, du commerce extérieur et des technologies nouvelles. *Documents parlementaires wallons, 22 (2012-2013).*

Parlement wallon. (2012c). Compte rendu intégral de la Commission de l'énergie, du logement, de la fonction publique et de la recherche scientifique. *Documents parlementaires wallons, 31 (2012-2013).*

Parlement wallon. (2012d). Compte rendu intégral de la séance publique de la Commission de l'économie, du commerce extérieur et des technologies nouvelles. *Documents parlementaires wallons, 159 (2011-2012).*

Parlement wallon. (2012e). Projet de décret contenant le budget général des recettes de la Région wallonne et contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne. Exposé particulier afférent aux compétences du Ministre-Président du Gouvernement wallon

*Documents parlementaires wallons, 2012-2013*(4 - IV abcd).

Parlement wallon. (2012f). Projets de décret contenant le deuxième feuilleton d'ajustement du budget des recettes de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2012 contenant le deuxième feuilleton d'ajustement du budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2012. Programme justificatif afférent aux compétences du Ministre-Président du Gouvernement wallon. *Documents parlementaires wallons, 2012-2013*(5 - V a - 5 VII bcd).

Parlement wallon. (2013a). *Budet des recettes et des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2013*. Namur: Parlement wallon.

Parlement wallon. (2013b). Projets de décret contenant le budget général des recettes de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2014 et contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2014. Programme justificatif afférent aux compétences du Ministre-Président du Gouvernement wallon. *Documents parlementaires wallons, 2013-2014*(4 - V abcd).

Parlement wallon. (2013c). Projets de décret contenant le deuxième feuilleton d'ajustement du budget des recettes de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2013 contenant le deuxième feuilleton d'ajustement du budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2013. Exposé particulier afférent aux compétences du Ministre-Président du Gouvernement wallon. *Documents parlementaires, 2013-2014*(5 - VII a - 5 - IX bcd).

Parlement wallon. (2013d). Projets de décret contenant le premier feuilleton d'ajustement du budget des recettes de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2013 contenant le premier feuilleton d'ajustement du budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2013. Exposé particulier afférent aux compétences du Ministre-Président du Gouvernement wallon. *Documents parlementaires wallons, 2012-2013*(5 - VI a - 5 - VIII bcd).

Parlement wallon. (2014a). Projets de décret contenant le budget des recettes de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2015 et contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2015. Exposé particulier afférent aux compétences du

Ministre-Président du Gouvernement wallon. *Documents parlementaires wallons, 2014-2015*(59-60).

Parlement wallon. (2014b). Projets de décret contenant le premier feuilleton d'ajustement du budget des recettes de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2014 contenant le premier feuilleton d'ajustement du budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2014. Exposé particulier afférent aux compétences du Ministre-Président du Gouvernement wallon. *Documents parlementaires wallons, 2014-2015*(56-57).

Parlement wallon. (2014c). Proposition de décret portant création d'un Institut d'évaluation des choix scientifiques et technologiques auprès du Parlement wallon. *Documents parlementaires wallons, 1056 (2013-2014)*(1).

Parlement wallon. (2015a). Audition sur la situation financière, les défis et les perspectives de la SOFICO. *Documents parlementaires wallons, 239 (2014-2015)*(1).

Parlement wallon. (2015b). Compte rendu avancé de la commission de l'emploi et de la formation. *Documents parlementaires wallons, 130 (2014-2015).*

Parlement wallon. (2015c). Compte rendu intégral de la Commission des pouvoirs locaux, du logement et de l'énergie. *Documents parlementaires wallons, 110 (2014-2015).*

Parlement wallon. (2015d). Débat sur les recettes de l'impôt des personnes physiques revenant aux Régions. *Documents parlementaires wallons, 176 (2014-2015)*(1).

Parlement wallon. (2015e). Projets de décret contenant le budget des recettes de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2016 et contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2016. Exposé particulier afférent aux compétences du Ministre-Président du Gouvernement wallon. *Documents parlementaires wallons, 2015-2016*(331-332).

Parlement wallon. (2015f). Projets de décret contenant le premier ajustement du budget des recettes de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2015 contenant le premier ajustement du budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2015. Exposé particulier afférent aux compétences du Ministre-Président du Gouvernement wallon. *Documents parlementaires wallons, 2014-2015*(214-215).

Parliamentary Office of Science and Technology. (1997). Science shaping the future? *POST report summary, 97*, 1-4.

Parry, R. (2011). The United Kingdom civil service: a devolving system. In A. Massey (Ed.), *International Handbook on Civil Service Systems* (pp. 347-367). Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.

Performance and Innovation Unit. (1999). *The Future and How To Think About It*. Retrieved from London:

Performance and Innovation Unit. (2000). *Adding it up. Improving Analysis and Modelling in Central Government*. Retrieved from London:

Performance and Innovation Unit. (2001). *Energy Productivity to 2010 - Potential and Key Issues*. Retrieved from London:

Perrels, A., Jeeninga, H., Siderius, P., & Groot, M. (1998). *Nieuwe Apparaten en Leefstijl. Gevolgen voor het Huishoudelijk Elektriciteitsverbruik in 2010*. Retrieved from Petten:

Peters, B. G. (1999). *Institutional Theory in Political Science. The 'New Institutionalism'*. London, New York: Pinter.

Peters, B. G., Pierre, J., & King, D. (2005). The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism. *The Journal of Politics, 67*(4), 1275-1300.

Petit Jean, M. (2013). Le régime des mandats dans l'administration wallonne. *Courrier hebdomadaire du CRISP, 1*(2166-2167), 5-67.

Petit Jean, M. (2015). Quebecois and Walloon Public Administration: A Tool Towards Autonomy. In M. Reuchamps (Ed.), *Minority Nations in Multinational Federations. A Comparative Study of Quebec and Wallonia* (pp. 127-144). London, New York: Routledge.

Pierson, P. (2000). The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change. *Gouvernance: An International Journal of Policy And Administration, 13*(4), 475-499.
Pierson, P. (2004). *Politics in Time History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
Pinder, J. (Ed.) (1981). *Fifty Years of Political and Economic Planning*. London: Heineman.
Polak, F. (1971). *Prognostics*. Amsterdam: Elsevier.
Polak, F. (1973). The Image of the Future *Translated and abridged by Elise Boulding*. Amsterdam: Elsevier.
Poli, R. (2010). The many aspects of anticipation. *Foresight, 12*(3), 7-17.
Pollitt, C. (1974). The Central Policy Review Staff. *Public administration, 52*(4), 375-392.
Pollitt, C. (1980). Rationalizaing the Machinery of Government: The Conservatives, 1970-1974. *Political Studies, 28*(1), 84-98.
Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2009). *Continuity and Change in Public Policy and Management*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.
Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis-New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.
Popp Berman, Elizabeth. (2008). Why did Universities start patenting ? Institution-building and the Road to the Bayh-Dole Act. *Social Studies of Science, 38*(6), 835-871.
Popper, R. (2008a). Foresight Methodology. In L. Georghiou, J. Cassingena Harper, M. Keenan, I. Miles, & R. Popper (Eds.), *The Handbook of Technology Foresight* (pp. 44-88). Cheltenham Northampton: Edward Elgard Publishing.
Popper, R. (2008b). How are foresight methods selected? *Foresight, 10*(6), 62-89.
Popper, R., & Medina, J. (2008). Foresight in Latin America. In L. Georghiou, J. Cassingena Harper, M. Keenan, I. Miles, & R. Popper (Eds.), *The Handbook of Technology Foresight* (pp. 256-286). Cheltenham
Northampton: Edward Elgard Publishing.
Popper, R., & Teichler, T. (2011). *1st EFP Mapping Report: Practical Guide to Mapping Forward-Looking Activities (FLA) Practices, Players and Outcomes*. Retrieved from Bruxelles:
Porter, A. L., & Ashton, W. B. (2008). Foresight in the USA. In L. Georghiou, J. Cassingena Harper, M. Keenan, I. Miles, & R. Popper (Eds.), *The Handbook of Technology Foresight* (pp. 154-169). Cheltenham, Northampton: Edward Elgard Publishing.
Prat, P. (2012). *L'institutionnalisation de l'action de l'État en région parisienne.* (Doctorat), Institut d'Études Politiques de Paris, Paris.
Prince, M. J. (2007). Soft craft, hard choices, altered context: Reflections on 25 years of policy advice in Canada. In L. Dobuzinskis, D. H. Laycock, & M. Howlett (Eds.), *Policy analysis in Canada: The state of the art* (pp. 95-106). Toronto: University of Toronto Press.
Prontera, A. (2010). Europeanization, Institutionalization and Policy Change in French and Italian Electricity Policy. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice, 12*(5), 491-507.
Pruiksma, B. (2013). *Dutch energy scenarios evaluated: Trends and Implications.* (Master), University of Groningen, Groningen.
Public Administration Select Committee. (2007). *Governing the Future*. Retrieved from London:
Quadu, F. (2013). Les impacts du développement de la biomasse-énergie sur le territorie wallon. *Territoire(s), 2*.
Quévit, M. (1989). *La Wallonie au Futur. Vers un nouveau paradigme. Actes du Congrès*. Charleroi: Institut Destrée.
Quévit, M. (1992). *La Wallonie au Futur. Le défi de l'éducation*. Charleroi: Institut Destrée.
Quévit, M. (1994). *La Wallonie au futur. Le défi de l'éducation. Conférence-consensus.* Charleroi: Institut Destrée.
Quévit, M. (1996). *La Wallonie au futur. Quelles stratégies pour l'emploi ?* Charleroi: Institut Destrée.
Raad voor de Volksgezondheid en Zorg. (2006). *Arbeidsmarkt en zorgvraag*. Den Haag: Raad voor de Volksgezondheid en Zorg.

Raad voor Gezondheidsonderzoek, & Overlegcommissie Verkenningen. (1996). *Verkenning naar prioriteiten voor het gezondheidsonderzoek*. Retrieved from Amsterdam:

Rappert, B. (1999). Rationalising the future - Foresight in science and technology policy coordination. *Futures, 31*, 527-545.

Rask, M. (2008). Foresight — balancing between increasing variety and productive convergence. *Technological Forecasting and Social Change, 75*(8), 1157-1175.

Région wallonne. (n. d.). Guide des institutions. Retrieved from http://www.wallonie.be/fr/guide/guide-services/15955

Rhodes, R. (1994). The Hollowing Out of The State: The Changing Nature of The Public Service in Britain. *The Political Quaterly Publishing, 65*(2).

Richards, D. (1996). Elite Interviewing: Approaches and Pitfalls. *Politics, 16*(3), 199-204.

Richards, D., & Smith, M. J. (1997). How Departments Change: Windows of Opportunity and Critical Junctures in Three Departments. *Public Policy and Administration, 12*(2), 62-79.

Riedy, C. (2009). The influence of futures work on public policy and sustainability. *Foresight, 11*(5), 40-56.

Rijkens-Klomp, N. (2012). Barriers and levers to future exploration in practice experiences in policy-making. *Futures, 44*(5), 431-439.

Rijkswaterstaat. (1992). *Nostradamus. Omgevingsscenario's rijkwaterstaat 1992*. Retrieved from Den Haag:

Rio, N. (2015). *Gouverner les institutions par le futur. Usages de la prospective et construction des régions et métropoles en France (1955-2015)*. (PhD), Université Lumière Lyon 2, Lyon.

Roberge, I., & Dinning, B. (2013). Foresight: Constructing Futures in Public Administration. In C. Conteh & I. Roberge (Eds.), *Canadian Public Administration in the 21st Century* (pp. 189-206). Boca Raton, London & New York: CRC Press.

Rohrbeck, R. (2010). *Corporate Foresight. Towards a Maturity Model for the Future Orientation of a Firm*. Heidelberg: Springer-Verlag.

Rotmans, J., Kemp, R., & van Asselt, M. (2001). More evolution than revolution: Transition management in public policy. *Foresight, 3*(1), 15-31.

Roubelat, F. (2001). La prospective stratégique en action : hommes, structures et réseaux. In J. Lesourne & C. Stoffaës (Eds.), *Prospective stratégique d'entreprise* (pp. 165-187). Paris: Dunod.

Ruwaard, D., & Kramers, P. (1997). *De som der delen*. Bilthoven: Rijksinstiuut voor Volksgezondheid en Milieu.

Ryan, G. W., & Bernard, H. R. (2003). Techniques to Identify Themes. *Field Methods, 15*(1), 85-109.

Saint-Martin, D. (2006). Le consulting et l'Etat : une analyse comparée de l'offre et de la demande. *Revue française d'administration publique, 120*(4), 743.

Saldaña, J. (2011). *Fundamentals of Qualitative Research*. Oxford University Press.

Samet, R. H. (2010). Futurists and their schools: A response to Ziauddin Sardar's 'the namesake'. *Futures, 42*(8), 895-900.

Sardar, Z. (2010). The Namesake: Futures; futures studies; futurology; futuristic; foresight—What's in a name? *Futures, 42*(3), 177-184.

Saritas, O., & Oner, A. (2004). Systemic analysis of UK foresight resultats. Joint application of integrated management model and roadmapping. *Technological Forecasting and Social Change, 71*(1), 27-65.

Saritas, O., Taymaz, E., & Tumer, T. (2007). Vision 2023: Turkey's national Technology Foresight Program: A contextualist analysis and discussion. *Technological Forecasting and Social Change, 74*(8), 1374-1393.

Sartori, G. (1991). Comparing and miscomparing. *Journal of Theoretical Politics, 3*(3), 243-257.

Scharpf, F. (1997). *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, Oxford: Westview Press.

Scheepers, M., Seebregts, A., Hanschke, C., & Nieuwenhout, F. (2007). *Invloed van innovatieve technologie op de toekomstige elektriciteitsinfrastructuur*. Retrieved from Petten:

Schmidt-Gerning, A. (2002). Scenarios of Europe's Future - Western Futures Studies of the Sixties and Seventies as an Example of a Transnational Public Sphere of Experts. *Journal of European Integration History, 8*(2), 69-90.

Schmidt, V. A. (2008). Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual review of political science, 11*, 303-326.

Schmidt, V. A. (2010). Taking ideas and discourse seriously: Explaining change through 'discursive institutionnalism'. *European Political Science Review, 2*(1), 1-25.

Schneiberg, M., & Clemens, E. S. (2006). The Typical Tools for the Job: Research Strategies in Institutional Analysis. *Sociological Theory, 24*(3), 195-227.

Schoen, A., Könnölä, T., Warnke, P., Barré, R., & Kuhlmann, S. (2011). Tailoring Foresight to field specificities. *Futures, 43*(3), 232-242.

Scholten, P., & van Nispen, F. (2014). Advisory boards and planning bureaus. In F. van Nispen & P. Scholten (Eds.), *Policy analysis in the Netherlands. Institutionalisation and performance* (pp. 139-154). Bristol: Policy Press.

Schout, A., & Pereyra, F. (2011). The Institutionalization of Eu Agencies: Agencies as 'Mini Commissions'. *Public administration, 89*(2), 418-432.

Schreuder, R. (1995). Health Scenarios and Policy-Making. *Futures, 27*(9/10), 953-958.

Schreuder, R., & Broex, V. (1998). *Verkenning drugsbeleid in Nederland. Feiten, opinies en scenario's*. Zoetermeer: Stichting Toekomstscenario's Gezondheidszorg.

Schultz, W. L. (2006). The cultural contradictions of managing change: using horizon scanning in an evidence-based policy context. *Foresight, 8*(4), 3-12.

Schwarz, P. (1991). The Art of the Long View—Planning for the Future in an Uncertain World. *Currency Doubleday, New York*.

Scott, W. R. (1987). The Adolescence of Institutional Theory. *Administrative Science Quarterly, 32*(4), 493-511.

Scott, W. R. (1995). *Institutions and Organizations. Foundations for Organizational Science*. Newbury Park, London, New Delhi: Sage Publications.

Seefried, E. (2011). Towards The Limits to Growth? The Book and its Reception in West Germany and Britain 1972-73. *German Historical Institute London Bulletin, 33*(1), 3-37.

Seror, J. (2005). Computers and Qualitative Data Analysis: Paper, Pens, and Highlighters vs. Screen, Mouse, and Keyboard. *TESOL Quarterly, 39*(2), 321.

Slaughter, R. (1989). Probing beneath the surface: review of a decade's futures work. *Futures, 21*(5), 447-465.

Slaughter, R. (1993). Futures concepts. *Futures, 25*(3), 289-314.

Slaughter, R. (1996). Foresight beyond strategy: Social initiatives by business and government. *Long Range Planning, 29*(2), 156-163.

Slaughter, R. (1999). Professional standards in futures work. *Futures, 31*(8), 835-851.

Slaughter, R. (2002). From forecasting and scenarios to social construction : changing methodological paradigms in futures studies. *Foresight, 4*(3), 26-31.

Slaughter, R. (2009). The state of play in the futures field: a metascanning overview. *Foresight, 11*(5), 6-20.

Slaughter, R., & Garrett, M. (1995). Towards an agenda for institutions of foresight. *Futures, 27*(1), 91-95.

Slimane, K. B., & Leca, B. (2010). Le travail institutionnel : origines théoriques, défis et perspectives. *Management & Avenir, 37*(7), 53.

Smee, C. (2005). *Speaking truth to power: two decades of analysis in the Department of Health*. London: Radcliffe Publishing.

Smith, M. Y. (1982). The Experience of the U.K. Programmes Analysis Unit. *Impact Assessment, 1*(3), 40-53.

Son, H. (2015). The history of Western futures studies: An exploration of the intellectual traditions and three-phase periodization. *Futures, 66*, 120-137.

Stake, R. (1995). *The Art of Case Study Research*. New York: Holt, Rinehart & Winston.

Stassart, P., Louviaux, M., & Slegten, R. (2007). *Prospective participative locale. Quatre scénarios pour le territoire et l'agriculture en 2022*. Retrieved from Liège:

Steinmo, S. (2008). Historical institutionalism. In D. Della Porta & M. Keating (Eds.), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Approach* (pp. 118-138). Cambridge: Cambridge University Press.

Steinmo, S., Thelen, K., & Longstreth, F. (Eds.). (1992). *Structuring politics. Historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

Stoffaës, C. (2001). Introduction. Les logiciels de la pérennité. In J. Lesourne & C. Stoffaës (Eds.), *Prospective stratégique d'entreprise* (pp. 3-76). Paris: Dunod.

Stone, D. (1996). From the margins of politics: The influence of think-tanks in Britain. *West European Politics, 19*(4), 675-692.

Stout, D. (1995). Technology Foresight - A View from the Front. *Business Strategy Review, 6*(4), 1-16.

Strassheim, H., & Kettunen, P. (2014). When does evidence-based policy turn into policy-based evidence? Configurations, contexts and mechanisms. *Evidence & Policy: A Journal of Research, Debate and Practice, 10*(2), 259-277.

Streeck, W., & Thelen, K. (2005). Introduction: Institutionnal Change in Advanced Political Economies. In W. Streeck & K. Thelen (Eds.), *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies* (pp. 1-39). Oxford, New York: Oxford University Press.

Surel, Y. (2000). The role of cognitive and normative frames in policy-making. *Journal of European Public Policy, 7*(4), 495-512.

Surlemont, B. (2014). Les contours de notre programme ont été façonnés avec les opérateurs. *Entreprendre & innover, 2014/4*(23), 71-75.

SWEP. (2001). Charte de la Société wallone de l'Evaluation et de la Prospective adoptée lors de son assemblée générale du 29 avril 2000. In P. Destatte (Ed.), *Evaluation, prospective et développement régional*. Charleroi: Institut Destrée.

SWEP. (2002). Réflexions et propositions du conseil d'administration de la Société wallonne de l'évaluation et de la prospective relatives à l'avant-projet de décret instituant l'IWEPS.

SWEP. (2006). La SWEP. Bilan et perspectives [Press release]

Tapio, P. (1996). From technocracy to participation?: Positivist, realist and pragmatist paradigms applied to traffic and environmental policy futures research in Finland. *Futures, 28*(5), 453-470.

Tapio, P., & Hietanen, O. (2002). Epistemology and public policy: using a new typology to analyse the paradigm shift in Finnish transport futures studies. *Futures, 34*(7), 597-620.

Task force Développement durable. (2008a). Organisation de l'exercice participatif de prospective à l'horizon 2050 préparatoire au 4e Rapport fédéral sur le développement durable. *Working Paper, 08*(16).

Task force Développement durable. (2008b). Scénarios de transition vers un développement durable à l'horizon 2050. Note de prospective réalisée pour le "Printemps de l'environnement" sur base du 4e *Rapport fédéral sur le développement durable*. *Working Paper du Bureau fédéral du Plan, 08*(16).

Task force Développement durable. (2013). Visions à long terme. Concepts et application au développement durable. *Planning paper du Bureau fédéral du Plan, 113*.

TenneT. (2010). *Visie 2030*. Retrieved from Arnhem:

Thelen, K. (1999). Historical institutionalism in comparative politics. *Annual review of political science, 2*(1), 369-404.

Thelen, K. (2002). The Explanatory Power of Historical Institutionalism. In R. Mayntz (Ed.), *Akteure - Mechanismen - Modelle. Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen* (pp. 91-107). Frankfurt, New York: Campus Verlag.

Thelen, K. (2004). *How institutions evolve: The political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.

Thune, T., & Gulbrandsen, M. (2011). Institutionalization of university–industry interaction: an empirical study of the impact of formal structures on collaboration patterns. *Science and Public Policy, 38*(2), 99-107.

Tijink, D. (1996). *Foresight in Science and Technology Policy as Participatory Policy Analysis*. Paper presented at the IEEE International Symposium on Technology and Society, Princeton.

Tolbert, P. S., & Zucker, L. (1996). The Institutionalization of Institutional Theory. In S. Clegg, C. Hardy, & W. Nord (Eds.), *Handbook of organization studies* (pp. 175-190). London: Sage Publications.

Tonn, B. (2010). What's in a name: Reflections on Ziauddin Sardar's 'the namesake'. *Futures, 42*(3), 195-198.

Ughetto, E. (2007). Foresight as a triple helix of industry, university and government relations. *Foresight, 9*(5), 14-22.

Uotila, T., & Melkas, H. (2007). Quality of data, information and knowledge in regional foresight processes. *Futures, 39*(9), 1117-1130.

Uyterlinde, M., Ybema, J., & van den Brink, R. (2007a). *De belofte van een duurzame Europese energiehuishouding. Energievisie van ECN en NRG*. Retrieved from Petten:

Uyterlinde, M., Ybema, J., & van den Brink, R. (2007b). *A sustainable energy system in 2050: promise or possibility? A vision by ECN and NRG*. Retrieved from Petten:

van 't Klooster, S., & van Asselt, M. (2006). Practising the scenario-axes technique. *Futures, 38*(1), 15-30.

van 't Klooster, S., & van Asselt, M. (2011). Accommodating or compromising change? A story about ambitions and historic deterministic scenarios. *Futures, 43*(1), 86-98.

van Asselt, M. (2004). Toekomstverkennen en de kunst van onzekerheidscommunicatie. *Beleidswetenschap, 2004*(2), 137-168.

van Asselt, M., Faas, N., van der Molen, F., & Veenman, S. (2010a). *Exploring Futures for Policymaking. Synthesis of 'Out of Sight: Exploring Futures for Policymaking'*. Retrieved from Amsterdam:

van Asselt, M., Faas, N., van der Molen, F., & Veenman, S. (2010b). *Uit zicht. Toekmostverkennen met beleid*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

van Asselt, M., Mesman, J., & van 't Klooster, S. (2007). Dealing with prognostic uncertainty. *Futures, 39*(6), 669-684.

van Asselt, M., van 't Klooster, S., Van Notten, P., & Smits, L. (2010). *Foresight in Action. Developing Policy-Oriented Scenarios*. Oxon, New York: Earthscan.

van Asselt, M., van 't Klooster, S., & Veenman, S. (2014). Coping with Policy in Foresight. *Journal of Futures Studies, 19*(1), 53-76.

van Asselt, M., van der Pas, J.-W., de Wilde, R., van 't Klooster, S., & Sleegers, A. (2005). *De toekomst begint vandaag. Inventarisatie toekomstverkenningen*. Retrieved from Maastricht:

Van Cutsem, M., & Demulder, C. (2011). *Territoires wallons : horizons 2040. Quels scénarios pour l'aménagement du territoire wallon à l'horizon 2040*. Retrieved from Namur:

van de Berg Jeths, A. (1997). *Volksgezondheid Toekomst Verkenning 1997. VII Gezondheid en zorg in de toekomst*. Bilthoven: Rijksinstiuut voor Volksgezondheid en Milieu.

van de Linde, E. (2010). Een korte geschiedenis van de naoorlogse praktijk van toekomstverkenning in Nederland. In M. van Asselt, N. Faas, F. van der Molen, & S. Veenman (Eds.), *Uit zicht. Toekomstverkennen met beleid* (pp. 153-184). Amsterdam: Amsterdam University Press.

van de Mheen, P., & Barendregt, J. (1997). *Toekomstige zorgbehoefte in Nederland; een kwantitatieve verkenning*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

van den Berg, C. (2011). *Transforming for Europe. The reshaping of national bureaucracies in a system of multi-level governance*. Leiden: Leiden University Press.

van den Bogaard, A. (2002). *De verwevenheid tussen toekomstverkenning en beleid. Het onstaan van vertoogcoalities*. Retrieved from Den Haag:

van den Brink, R. (2003). *Scenario's voor duurzame energie in verkeer en vervoer. Beoordeling op verschillende criteria voor duurzaamheid*. Retrieved from Bilthoven:

van der Drift, A., Van Doorn, J., Derijcke, E., & Uitzinger, J. (2007). *Warmte uit biomassa. Vergelijking van de opties bioWK, kachel en SNG*. Retrieved from Petten:

van der Duin, P. (2007). Futures research and science: introduction. In P. van der Duin (Ed.), *Knowing tomorrow? How sciences deals with the future* (pp. 9-20). Delft: Eburon Academic Publishers.

van der Duin, P. (2008). The difficult future. *Foresight, 10*(5), 50-59.

van der Duin, P., Hazeu, C., Rademaker, P., & Schoonenboom, J. (2004). *Vijgentwintig jaar later. De toekomst verkenning van de WRR uit 1977 als leerproces*. Retrieved from Amsterdam:

van der Duin, P., Hazeu, C., Rademaker, P., & Schoonenboom, J. (2006). The future revisited: Looking back at The next 25 years by the Netherlands Scientific Council for Government Policy (WRR). *Futures, 38*(3), 235-246.

van der Heijden, J. (2011). Institutional Layering: A Review of the Use of the Concept. *Politics, 31*(1), 9-18.

van der Helm, R. (2005). The future according to Frederik Lodewijk Polak: finding the roots of contemporary futures studies. *Futures, 37*(6), 505-519.

van der Hoeven, D. (2001). *Een Gedurfd Bod. Nederland zet in op de brandstofcel*. Bergen: BetaText.

van der Lucht, F., & Polder, J. (2010). *Van gezond naar beter. Kernrapport van de Volksgezondheid Toekomstverkenning 2010*. Bilthoven: Rijksinstiuut voor Volksgezondheid en Milieu.

Van der Meulen, B. (1996). Heterogeneity and Co-ordination: The Experience of the Dutch Foresight Steering Committee. *STI Review, 1995*(2), 161-175.

Van der Meulen, B. (1998). Science policies as principal-agent games. Institutionalization and path dependency in the relation between government and science. *Research policy, 27*(4), 397-414.

van der Meulen, B. (1999). The impact of foresight on environmental science and technology policy in the Netherlands. *Futures, 31*(1), 7-23.

van der Meulen, B., de Wilt, J., & Rutten, H. (2003). Developing futures for agriculture in the Netherlands: a systematic exploration of the strategic value of foresight. *Journal of Forecasting, 22*(2-3), 219-233.

Van der Meulen, B., & Rip, A. (1998). Mediating in the Dutch science system. *Research policy, 27*(8), 757-769.

van der Steen, M. (2008). Ageing or silvering? Political debate about ageing in the Netherlands. *Science and Public Policy, 35*(8), 575-583.

van der Steen, M., & van Twist, M. (2012). Beyond use: Evaluating foresight that fits. *Futures, 44*(5), 475-486.

van der Steen, M., & van Twist, M. (2013). Foresight and long-term policy-making: An analysis of anticipatory boundary work in policy organizations in The Netherlands. *Futures, 54*, 33-42.

van der Steen, M., van Twist, M., van der Vlist, M., & Demkes, R. (2011). Integrating futures studies with organizational development: Design options for the scenario project 'RWS2020'. *Futures, 43*(3), 337-347.

van Dijk, A., van Esch, R., & Hilders, M. (1996). Technological Foresight Studies in the Netherlands. *STI Review, 1995*(2), 149-160.

van Dijkum, P., & Kram, T. (1980). *Introductie Scenario's Zonneboilers. Energetische en economische gevolgen van de introductie van zonne boilers en andere verbeterde warmwaterapparatuur in Nederland*. Retrieved from Petten:

van Doorn, J., & van Vught, F. (1983). Futures Research in the Netherlands 1960-1980. *Futures, 15*(6), 504-516.

van Egmond, S. (2010). *Science and Policy in Interaction. On practices of science policy interactions for policy-making in health care.* (PhD), Erasmus University Rotterdam, Roterdam.

van Gils, D. (2012). *The development of internal auditing within Belgian public entities.* (PhD), Université Catholique de Louvain, Louvain-la-Neuve.

Van Haeperen, B., Lefèvre, M., Louis, V., & Mosty, M. (2011). Comment évaluer les effets du Plan Marshall 2.Vert. *Regards économiques, 90*, 1-18.

van Hilten, O., Battjes, J., Dijkstra, J., Hemmes, K., Kaal, M., Lako, P., . . . de Raad, A. (2000). *Energietechnologie in het spanningsveld tussen klimaatbeleid en liberalisering*. Retrieved from Petten:

van Hilten, O., Beeldman, M., & Kroon, P. (1994). *Energie-anbood en CO2-reductie in 2010/2015. Evaluatie van opties ten behoeve van vervolgnota Energiebesparing*. Retrieved from Petten:

van Latesteijn, H. (1999). *Land use in Europe: A Methodology for Policy-Oriented Futures Studies.* (PhD), Wageningen Universiteit, Wageningen.

van Notten, P. (2005). *Writin on the Wall. Scenario development in times of discontinuity*. Boca Raton: Dissertation.com.

van Notten, P., Rotmans, J., van Asselt, M., & Rothman, D. (2003). An updated scenario typology. *Futures, 35*(5), 423-443.

van Notten, P., Sleegers, A., & van Asselt, M. (2005). The future shocks: On discontinuity and scenario development. *Technological Forecasting and Social Change, 72*(2), 175-194.

van Oers, J. (2002). *Gezondheid op koers? Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2002*. Bilthoven: Rijksinstiuut voor Volksgezondheid en Milieu.

van Oostvoorn, F., Pellekaan, W., Aaserud, M., Brubakk, L., van Harmelen, T., & Stoffer, A. (1995). *Energy scenarios for a changing Europe*. Retrieved from Petten:

van Rij, V. (2010). Horizon scanning: monitoring plausible and desirable futures. In R. in't Veld (Ed.), *Knowledge Democracy. Consequences for Science, Politics, and Media* (pp. 227-240). Heildeberg, Dordrecht: Springer.

van Wees, F., Koenders, N., & Doorenspleet. (1986). *Grootschalige energieopwekking in de industrie. Opties voor stoomproduktie 1990 tot 2000. Gevoeligheid van de rentabiliteit*. Retrieved from Petten:

Varone, F., & Jacob, S. (2004). Institutionnalisation de l'évaluation et nouvelle gestion publique : un état des lieux comparatif. *Revue Internationale de Politique Comparée, 11*(2), 271.

Veenman, S. A. (2013). Futures studies and uncertainty in public policy: A case study on the ageing population in the Netherlands. *Futures, 53*, 42-52.

Vigour, C. (2005). *La comparaison dans les sciences sociales*. Paris: La Découverte.

Vigour, C. (2009). Politiques et gouvernements fédéraux en Belgique, entre contraintes coalitionnelles et logique de compromis. *Politix, 88*(4), 63.

Voros, J. (2006). Introducing a classification framework for prospective methods. *Foresight, 8*(2), 43-56.

Voros, J. (2007). On the philosophical foundation of futures research. In P. van der Duin (Ed.), *Knowing tomorrow? How science deals with the future* (pp. 69-90). Deflt: Eburon Academic Publishers.

Vringer, K., Aalbers, T., Drissen, E., Hoevenagel, R., Bertens, C., Rood, G., . . . Annema, J. (2001). *Nederlandse consumptie en energiegebruik in 2030. Een verkenning op basis van twee lange termijn scenario's*. Retrieved from Bilthoven:

Vulto, M., & Koot, J. (2007). *Medische ouderenzorg in de toekomst. Anticiperen op ziekte en welbevinden*. Leiden: STG / Health Management Forum.

Wagner, C. S., Roessner, J. D., Bobb, K., Klein, J. T., Boyack, K. W., Keyton, J., . . . Börner, K. (2011). Approaches to understanding and measuring interdisciplinary scientific research (IDR): A review of the literature. *Journal of Informetrics, 5*(1), 14-26.

Walshe, G. (1996). Technology Foresight in the United Kingdom. *STI Review, 1995*(2), 177-189.

Wanless, D. (2002). *Securing our Future Health: Taking a Long-Term View*. Retrieved from London:

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (1974a). *Energiebeleid op langere termijn*. 's-Gravenhage: Staatsuigeverij.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (1974b). *Introductie van de Voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid*. 's-Grevenhage: Staatsuitgeverij.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (1977). *De komende vijfentwintig jaar. Een toekomstverkenning voor Nederland*. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (1980). *Beleidsgerichte toekomstverkenning. Deel 1: Een poging tot uitlokking*. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (1981). *Verslag van een symposium over het rapport "Beleidsgerichte toekomstverkenning deel 1"*. 's-Gravenhage: Staatsuitsgeverij.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (1983). *Beleidsgerichte toekomstverkenning. Deel 2: Een verruiming van perspectief*. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (1988). *Overheid en toekomstonderzoek. Een inventarisatie*. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (1993). *Ouderen voor ouderen. Demografische ontwikkelingen en beleid*. 's-Gravenhage: Sdu uitgeverij.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (1997). *Volksgezondheidzorg*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Wildavsky, A. (1979). *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. Boston: Little, Brown.

Willetts, D. (1987). The Role of the Prime Minister's Policy Unit. *Public administration, 65*(4), 443-454.

Wiltshier, F. (2011). Researching with NVivo 8. *Forum: Qualitative Social Research, 12*(1), Art. 23.

Wimmer, A., & Glick Schiller, N. (2002). Methodological nationalism and beyond: nation-state building, migration and the social sciences. *Global Networks, 2*(4), 301-334.

Ybema, J., Kroon, P., de Lange, T., & Ruijg, G. (1999). *De bijdrage van duurzame energie in Nederland tot 2020*. Retrieved from Petten:

Yin, R. K. (2002). *Case Study Research. Design and Methods*. Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage Publications.

Yin, R. K. (2010). *Qualitative Research From Start to Finish*. New York: The Guilford Press.

Zapata-Sepúlveda, P., López-Sánchez, F., & Sánchez-Gómez, M. C. (2011). Content analysis research method with Nvivo-6 software in a PhD thesis: an approach to the long-term psychological effects on Chilean ex-prisoners survivors of experiences of torture and imprisonment. *Quality & Quantity, 46*(1), 379-390.

Zucker, L. (1977). The Role of Institutionalization in Cultural Persistence. *American Sociological Review, 42*(5), 726-743.