

PROSPECTIVE STRATÉGIQUE: ANTICIPATION ET CAPACITÉ D'AGIR

Etant donné la complexité croissante du contexte, il est de plus en plus difficile d'anticiper, d'analyser et d'interpréter les tendances et développements futurs. Le besoin des Etats de s'armer contre des risques et menaces diffus et de profiter d'éventuelles chances futures augmente simultanément. Le concept de prospective stratégique (Strategic Foresight en anglais) peut aider à préserver et à améliorer leur capacité de décision et d'action stratégique dans un monde global marqué par l'imprévisibilité.



«Gouverner, c'est prévoir»

Le concept de prospective stratégique, développé à l'origine pour les entreprises, s'est entre-temps également imposé dans la politique et dans l'administration. Son objectif est de permettre aux décideurs d'élargir consciemment les limites de leur propre perception en ce qui concerne les futurs défis. La question de savoir comment doit se présenter l'avenir doit être analysée de manière aussi approfondie que possible et fixée dans de multiples variantes d'avenir. Il est ainsi possible de former la pensée stratégique et d'élargir les idées que l'on se fait des options politiques disponibles en matière d'action.

L'agir stratégique en tant que politique prévoyante s'occupant des chances et des risques compte parmi les tâches centrales de l'Etat. L'anticipation, l'analyse et l'interprétation des développements futurs représentent en effet un grand défi de nos jours. La mondialisation en particulier complexifie les relations internationales. La multiplicité d'acteurs, l'interdépendance croissante entre les domaines politiques et l'éventail de menaces toujours plus large et plus diffus rendent difficile l'identification de tendances claires.

Souvent, il n'est plus guère possible de découvrir quelles causes entraînent quels effets et quel est le lien entre les décisions politiques et économiques à l'intérieur et à l'extérieur des frontières nationales. Il est par exemple de plus en plus difficile d'opérer une distinction claire entre politique de sécurité, politique économique et politique énergétique. De manière analogue, les risques et menaces majeurs et l'allocation

correspondante des ressources limitées ne font bien souvent plus l'objet d'un consensus politique. La persistance, l'accélération et l'approfondissement du changement social compliquent en outre la planification et la mise en œuvre d'une politique orientée vers l'avenir.

L'incertitude croissante pesant sur les principaux développements et tendances futurs et les délais de préalerte correspondants fait simultanément naître le besoin de s'armer contre des menaces inconnues et de façonner activement l'avenir pour pouvoir aussi profiter des chances qui en résultent. C'est pourquoi les stratégies et instruments qui servent à ancrer une vue d'ensemble orientée sur l'avenir et à améliorer la capacité de décider et d'agir stratégique ont pris de l'importance. Le concept de «prospective stratégique» mis à l'essai dans différents Etats ces dernières années constitue une approche intéressante à ce sujet.

Un processus de prospective stratégique se déroule typiquement en trois phases. La première phase consiste à obtenir des informations sur des thèmes, tendances, développements ou événements susceptibles de s'avérer importants pour un pays ou une organisation. Des méthodes comme le «horizon scanning» ou la «veille stratégique» servent à observer le contexte de manière aussi exhaustive que possible. Elles devraient contribuer à la détection précoce de développements importants de manière à éviter des surprises stratégiques et à donner aux décideurs suffisamment de temps pour prendre des contre-mesures.

Il convient, dans une seconde phase, d'interpréter les informations recueillies et traitées et de dégager les effets de différentes représentations de l'avenir. Des thèmes concrets revêtant une importance particulière sont sélectionnés et examinés de manière approfondie en vue d'obtenir une image réaliste des effets d'événements futurs possi-

Prospective stratégique: méthodes choisies

- ☞ Horizon scanning
- ☞ Veille stratégique
- ☞ Technique STEEP
- ☞ Analyse des tendances
- ☞ Technique des scénarios

bles. La troisième et dernière phase consiste à développer différentes alternatives d'action. Des scénarios divergents, allant dans des sens différents, sont souvent ébauchés dans cette phase pour tenir compte des impondérables de l'avenir. Il faut, dans l'esprit d'une stratégie double, prendre d'une part des précautions pour une multiplicité de développements et d'autre part des mesures pour réaliser le scénario souhaité.

La contribution de la prospective stratégique à une politique orientée sur l'avenir a d'abord trait au recueil d'informations relatives aux tendances et aux développements et à leur préparation en produits concrets comme par exemple des rapports, des analyses, des scans ou des scénarios. Les expériences faites jusqu'à présent avec la prospective stratégique en politique montrent toutefois que la plus-value déterminante se situe souvent moins dans les produits concrets que dans la participation au processus de prospective en tant que tel. Développer et réaliser conjointement pareil processus peut générer de nouveaux réseaux sociaux, déclencher des changements de pensée, mieux coordonner les préférences des groupes d'intérêt qui participent et donner ainsi naissance à des idées et à des visions nouvelles. En d'autres mots: la prospective stratégique peut accroître la capacité des gouvernements à décider, agir et réagir et faciliter ainsi la planification, le développement et la réalisation des programmes politiques.

Exemples de Singapour et de la Grande-Bretagne

Au niveau étatique, la prospective stratégique est longtemps restée limitée à des thèmes isolés, la politique scientifique et technologique étant souvent à l'avant-plan. Mais ces dernières années, quelques Etats ont commencé à appliquer le concept à travers différents domaines politiques et ministères (voir encadré). Les expériences de Singapour et de la Grande-Bretagne illustrent ces applications élargies.

Singapour a, au tournant du millénaire, été surprise par une série d'événements qui ont menacé la sécurité nationale. Les

tentatives d'attentat du groupe islamique radical Jemaah Islamiyah contre les ambassades américaine, britannique et israélienne découvertes après les attentats terroristes du 11 septembre 2001 ainsi que l'épidémie de SRAS en 2003 ont démontré au gouvernement que ses stratégies et ses méthodes traditionnelles d'anticipation et de détection précoce étaient insuffisantes pour protéger le pays des surprises stratégiques. Il a réagi en examinant de fond en comble tous les processus, instruments et structures servant à la protection de la sécurité nationale. Le résultat: une nouvelle stratégie de sécurité reposant sur une méthode intégrée et coordonnée de gestion des nouveaux défis sécuritaires.

Le gouvernement de Singapour a créé, en guise de mesure centrale de cette stratégie, une nouvelle unité de détection précoce et d'évaluation des risques. Ce système de «Risk Assessment and Horizon Scanning» est directement subordonné au bureau du premier ministre. Son rôle est d'encourager la coopération à l'intérieur de l'administration, d'obtenir de meilleurs résultats d'analyse et d'identifier aussi tôt que possible les chocs exogènes. Au cœur de l'unité, un système d'information basé sur Internet auquel sont reliés plus de 20 services gouvernementaux. Ce système regroupe toutes les données et informations potentiellement importantes, les prépare sous forme de services Web et soutient les utilisateurs dans la recherche d'informations ainsi que l'analyse et la visualisation des données au moyen d'applications novatrices. Cette plateforme d'échange d'informations devrait devenir un instrument de planification stratégique important du gouvernement singapourien.

En Grande-Bretagne, la prospective stratégique jouit déjà depuis longtemps d'un grand nombre d'adeptes. L'ancrage national du concept remonte aux années 1960, quand a été introduite la détection précoce des tendances technologiques en vue d'accroître la force d'innovation de la Grande-Bretagne

qui laissait à désirer. Des aspects sociaux, écologiques et autres sont graduellement rajoutés depuis le début du 21^e siècle. Un «Horizon Scanning Centre» faisant partie de la nouvelle orientation stratégique a été créé en 2004 et intégré au programme de prospective dirigé par le conseiller scientifique en chef du gouvernement.

Ce programme regroupe aujourd'hui deux activités centrales: premièrement, un «Sigma Scan» qui offre une base informationnelle multisectorielle pour toutes les activités de prospective. Jusqu'à présent, des informations de plus de 2000 sources, parmi lesquelles des sources scientifiques, économiques, des think tanks, des gouvernements, des ONG, des blogs, des médias, des sources culturelles, etc., ont été évaluées et des interviews menées avec plus de 300 analystes et experts pour ce scan. Les résultats sont préparés dans plus de 270 «Issue Papers» accessibles publiquement via Internet. Ils identifient des tendances futures possibles dans les 50 prochaines années et en explorent les effets potentiels sur la politique britannique.

La seconde activité concerne les «projets de prospective». Ces projets consistent à sélectionner chaque fois trois à quatre défis majeurs pour l'avenir de la Grande-Bretagne et à les faire analyser de manière approfondie pendant 18 à 24 mois par des décideurs haut placés et un grand nombre d'experts (scientifiques). Le niveau actuel de la recherche doit être présenté et des actions concrètes recommandées de manière intelligible. Pour que les résultats soient injectés directement dans la politique gouvernementale, un ministre est personnellement à la tête de chaque projet. Il s'engage à réaliser par la suite le plan de mesures qui va être élaboré. Le scan stratégique et les projets de prospective jettent les bases pour que le programme de prospective soutienne efficacement les décideurs dans la formulation des problèmes et la configuration d'actions alternatives et devienne ainsi un instrument de configuration de la politique stratégique.

Prospective stratégique dans des pays choisis

	Site Web	Documents actuels
France	☞ www.strategie.gouv.fr	☞ «France 2025: Diagnostic Stratégique» (2009)
Grande-Bretagne	☞ www.foresight.gov.uk	☞ 271 Issue Papers des «Sigma Scan»
Pays-Bas	☞ www.horizonscan.nl	☞ «Horizon Scan Report 2007» (2008)
Singapour	☞ http://rahs.org.sg	☞ «Thinking About the Future: Strategic Thinking and RAHS» (2008)

Options de réalisation de la prospective stratégique en Suisse			
	Approche par projets	Approche institutionnelle	Approche thématique
Objectif	Identification de tendances futures de la politique fédérale; test des avantages et de l'acceptation	Centre de compétences pour le soutien méthodique et organisationnel de la prospective stratégique dans la Confédération	Identification, évaluation et préparation des tendances et développements dans le domaine de la politique de sécurité
Priorité	Tous les champs politiques	Tous les champs politiques	Politique de sécurité
Produits possibles	Scan stratégique large; scénarios de politique fédérale	Détermination de la compétence méthodique; réalisation de différents scans et projets	Plateforme pour recueillir et distribuer les informations
	Mise sur pied de réseaux d'experts et de relations publiques		
Inspiration	Pays-Bas	Grande-Bretagne	Singapour

Source: Beat Habegger, *Horizon Scanning in Government: Concept, Country Experiences, and Models for Switzerland* (Center for Security Studies, Feb. 2009) ☞

Facteurs de réussite

La prospective stratégique est un concept multifacettes et flexible pouvant s'adapter aux besoins d'une organisation et aux particularités politiques ou culturelles d'un Etat. Si l'on en croit les expériences faites jusqu'à présent, sa réussite – souvent difficilement mesurable – repose sur quatre facteurs importants: il a premièrement besoin d'une plateforme d'échange d'informations permettant une vue intégrale des menaces et risques futurs, relie de nombreux bureaux gouvernementaux et intègre ainsi le savoir spécialisé ségrégué dans l'administration. Deuxièmement, il convient aussi de profiter, dans le contexte dynamique actuel, du savoir présent dans les entreprises, les think tanks, la science et la société civile et de l'intégrer au processus de prospective. Une intégration complète d'experts à l'intérieur et à l'extérieur de l'administration permet de garantir l'existence d'un savoir-faire de fond et méthodique ainsi que d'une compréhension approfondie des déroulements politiques.

Troisièmement, le processus de prospective doit être rigoureux et reposer sur des sources fiables et crédibles. Faut de quoi, les conclusions seraient constamment remises en question et il ne serait guère possible d'en déduire des recommandations politiques universellement reconnues. Quatrièmement, il doit créer les espaces intellectuels nécessaires pour aiguïser la créativité et donner le courage d'avoir de nouvelles idées et visions. La prospective stratégique a pour objectif de remettre délibérément en question la pensée traditionnelle et de stimuler l'esprit d'innovation. Le soutien des

décisionnaires politiques est indispensable et la méthode britannique où un ministre s'engage volontairement semble tout à fait digne d'imitation.

L'importance pour la Suisse

En Suisse, de nombreux offices fédéraux observent les tendances et développements dans leurs domaines politiques respectifs. Mais ces activités dispersées à travers l'administration ne sont guère coordonnées du point de vue stratégique, ce qui est défavorable à la capacité d'agir du Conseil fédéral. Il semble par conséquent que l'étude de démarches menant à une méthode de prospective stratégique en vaille la peine.

Deux programmes qui existent déjà pourraient constituer une base de départ précieuse. Il s'agit d'une part du projet «Risiken Schweiz» (analyse globale des risques en Suisse) dirigé par l'Office fédéral de la protection de la population qui saisit et évalue tous les risques ayant des répercussions existentielles sur la Suisse (☞ voir analyse du CSS n° 30). Un groupe de travail interdépartemental développe actuellement, dans le cadre de ce projet, un catalogue complet des risques ainsi que des scénarios de base uniformes qui devraient en fin de compte déboucher sur une analyse nationale des risques.

Le second projet est l'Etat-major de prospective de l'administration fédérale ancré dans la chancellerie fédérale. Cet état-major, composé de représentants d'une trentaine d'offices fédéraux, établit tous les quatre ans un rapport sur les tendances et développements possibles de la

politique fédérale. Ce rapport représente une source importante de planification de la législature pour le Conseil fédéral et un ouvrage de documentation et de référence pour l'administration fédérale.

Du point de vue de la prospective stratégique, les deux projets sont inadéquats car ils sont trop orientés sur l'administration et n'utilisent guère les stratégies et méthodes de l'approche prospective. On ne peut en outre pas dire clairement si et dans quelle mesure les résultats sont effectivement injectés dans le processus politique et l'activité administrative. Les expériences faites jusqu'à présent montrent en outre que l'établissement d'une prospective transversale représente un grand défi dans un gouvernement et une administration qui ont tendance à la départementalisation. Quant à la question de savoir comment la prospective stratégique pourrait être d'abord testée dans l'administration fédérale suisse et institutionnalisée plus tard, différents modèles sont concevables (voir tableau). Une discussion sur la manière dont l'évolution politique pourrait être orientée à plus long terme et de façon plus stratégique dans la Confédération en est toutefois encore à ses balbutiements.

L'Etat-major de prospective de l'administration fédérale, le projet «Risiken Schweiz», mais aussi les différentes activités dans le domaine de l'«Open Source Intelligence» (☞ voir analyse CSS n° 32) pourraient offrir des amorces adéquates pour lancer en Suisse un «test» sous forme de projet limité dans le temps. Les Pays-Bas ont réalisé avec succès un projet similaire dans les années 2006/07 et sont en train d'ancre le concept de prospective stratégique dans le gouvernement et l'administration. Un processus identique en Suisse exigerait d'abord que l'on explique le concept et le potentiel de la prospective stratégique à l'intérieur et à l'extérieur de l'administration fédérale. Seule une information ouverte et continue permettra de gagner le soutien des principaux décisionnaires au gouvernement, au parlement et dans l'administration. Et un processus de prospective dont les constatations sont en fin de compte aussi injectées dans la politique ne pourra s'imposer que si l'on fait ressortir clairement ses avantages.

Editeur responsable: Daniel Möckli
analysen@sipo.gess.ethz.ch

Commande d'analyses et abonnement gratuit: www.ssn.ethz.ch