

Mémoire en science politique[BR]- Travail écrit : "Développer la strategic foresight au sein des institutions politiques de l'Union européenne. En quoi le développement de la strategic foresight au sein de l'Union européenne s'appuie-t-il sur une vision partagée et une logique de coopération entre le Parlement, le Conseil européen, le Conseil de l'Union européenne et la ...

Auteur : Oger, Louis

Promoteur(s) : Brunet, Sebastien

Faculté : Faculté de Droit, de Science Politique et de Criminologie

Diplôme : Master en sciences politiques, orientation générale, à finalité spécialisée en politiques européennes

Année académique : 2021-2022

URI/URL : <http://hdl.handle.net/2268.2/15267>

Avertissement à l'attention des usagers :

Tous les documents placés en accès ouvert sur le site le site MatheO sont protégés par le droit d'auteur. Conformément aux principes énoncés par la "Budapest Open Access Initiative"(BOAI, 2002), l'utilisateur du site peut lire, télécharger, copier, transmettre, imprimer, chercher ou faire un lien vers le texte intégral de ces documents, les disséquer pour les indexer, s'en servir de données pour un logiciel, ou s'en servir à toute autre fin légale (ou prévue par la réglementation relative au droit d'auteur). Toute utilisation du document à des fins commerciales est strictement interdite.

Par ailleurs, l'utilisateur s'engage à respecter les droits moraux de l'auteur, principalement le droit à l'intégrité de l'oeuvre et le droit de paternité et ce dans toute utilisation que l'utilisateur entreprend. Ainsi, à titre d'exemple, lorsqu'il reproduira un document par extrait ou dans son intégralité, l'utilisateur citera de manière complète les sources telles que mentionnées ci-dessus. Toute utilisation non explicitement autorisée ci-avant (telle que par exemple, la modification du document ou son résumé) nécessite l'autorisation préalable et expresse des auteurs ou de leurs ayants droit.

Travail de fin d'études

Développer la *strategic foresight* au sein des institutions politiques de l'Union européenne

En quoi le développement de la *strategic foresight* au sein de l'Union européenne s'appuie-t-il sur une vision partagée et une logique de coopération entre le Parlement, le Conseil européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission ?

Promoteur :

Monsieur Sébastien Brunet - Professeur extraordinaire

Lecteurs :

Monsieur Quentin Michel - Professeur ordinaire

Monsieur Maxime Petit Jean - Docteur en Sciences Politiques et sociales

Louis Oger

Master en Science Politique, orientation générale,
à finalité spécialisée en Politiques européennes

Année académique 2021-2022

Remerciements

Par ces quelques lignes, je tiens à exprimer ma reconnaissance envers toutes les personnes qui ont participé à la rédaction de ce travail. Je souhaite particulièrement remercier mon promoteur, Monsieur Brunet, pour son suivi et ses précieux conseils ; mes lecteurs, Messieurs Michel et Petit Jean, pour leur accompagnement ; ma famille et mes proches pour leurs relectures avisées et leur soutien.

Table des matières

Introduction	3
Première partie : considérations théoriques	6
Méthodologie	6
La prospective	7
Comment définir la prospective ?	7
L’histoire de la prospective	11
Strategic foresight	14
L’analyse séquentielle des politiques publiques	20
Politiques publiques et analyse	20
L’analyse séquentielle, une affaire d’étapes.....	22
Limites et atouts de l’analyse séquentielle	24
La mise à l’agenda.....	25
La mise en œuvre	27
Deuxième partie : l’Union européenne et la <i>strategic foresight</i>	29
Introduction	29
Méthodologie	31
Perspectives historiques	34
Genèse et mise à l’agenda des démarches de <i>foresight</i> au sein de l’Union européenne.....	37
Un Parlement initiateur : le réseau ESPAS	37
Une Commission ambitieuse : lier <i>strategic foresight</i> et décideurs politiques	41
Le leadership de la Commission, quelles implications pour les autres institutions ?	45
Implémentation et fonctionnement des unités de <i>foresight</i>	47
Un double niveau d’objectifs	47
Des disparités méthodologiques à combler	48
Intégrer les parties prenantes internes et externes	50

Le lien entre prospectivistes et décideurs politiques : convaincre et impacter	52
Conclusion.....	55
Bibliographie.....	60
Annexes	68
Annexe N°1 : Cartographie des unités de prospective des institutions européennes.....	68
Annexe N°2 : Tableau récapitulatif des personnes interrogées.....	69

Introduction

Nous sommes à la fin de l'année 2019, quelques mois après les élections européennes du mois de mai et la Commission dirigée par Ursula von der Leyen s'apprête à entrer en fonction. Dans ses rangs, elle compte pour la première fois un Commissaire européen en charge de la *foresight* en la personne de Maros Sefcovic (Lictevout et al., 2020 ; Commission européenne 2022). En pratique, son mandat consiste à « placer la *strategic foresight* au cœur de l'élaboration des politiques européennes » (Sefcovic, 2020). Cet enthousiasme de la Commission européenne pour la *strategic foresight* et le rôle important qu'elle souhaitait conférer à cette discipline nous ont conduit à nous intéresser à cette problématique. Nous avons alors souhaité nous concentrer sur la Commission européenne et plus précisément sur la création du réseau européen de prospective. Nous nous sommes également penchés sur l'importance, aux yeux de la Commission, du lien entre *strategic foresight* et la notion de résilience (*Ibid.*). Ainsi, notre question de recherche initiale s'intitule : « En quoi la création d'un réseau de prospective stratégique à l'échelle de l'Union Européenne peut rendre cette dernière plus résiliente ? ».

Néanmoins, au fil des recherches et après avoir réalisé un premier entretien exploratoire, cette question est apparue caduque, nécessitant un remaniement important. D'abord, si le concept de résilience occupe toujours une place importante dans la démarche européenne de *foresight*, il n'est plus au cœur du sujet comme ce fut le cas avec le *2020 strategic foresight report* de la Commission¹. Ensuite, le récent engouement au niveau européen pour la *strategic foresight* n'est pas cantonné à la Commission européenne (entretien N°1-Ex-fonctionnaire UE). Ainsi, le Parlement, le Conseil de l'Union européenne, le Conseil européen mais aussi d'autres agences européennes développent également leurs capacités en la matière. Puis, il est apparu que l'European Strategy and Policy Analysis System (ESPAS) jouait un rôle capital dans le développement d'une démarche européenne de *foresight*. En lien avec l'avènement de ce réseau, la question de la coopération entre les institutions autour de la *strategic foresight* nous est apparue comme un point central et pertinent à analyser. Ce raisonnement nous a dès lors amené à élargir le sujet aux quatre institutions politiques de l'Union européenne. De plus, le travail se recentre en se concentrant sur les visions de ces différentes institutions et sur les relations qu'elles entretiennent en matière de *foresight*. Enfin, ce nouveau cadrage se traduit

¹ Ce rapport complet est disponible à l'adresse internet suivante : https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/strategic-foresight/2020-strategic-foresight-report_en

également au niveau théorique avec un focus sur les questions de mise à l'agenda et d'implémentation. Ces deux phases apparaissent effectivement comme les plus opportunes à analyser : elles ont fait l'objet de nombreuses discussions tant au niveau politique qu'administratif² et constituent donc les étapes les plus riches en termes de données. Un tel focus permet également de laisser de côté l'évaluation, un choix nécessaire au vu des contraintes de longueur imposées pour ce travail et surtout à cause de la récence du sujet. Le développement d'une démarche de *foresight* au sein de l'Union européenne est en effet encore en cours, la phase d'évaluation de celui-ci n'a donc pas réellement débuté. Au terme de cette réflexion, nous avons opté pour la question de recherche suivante :

« En quoi le développement de la *strategic foresight* au sein de l'Union européenne s'appuie-t-il sur une vision partagée et une logique de coopération entre le Parlement, le Conseil européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission ? ».

Pour y répondre, ce travail s'articule autour de deux grands axes. Dans un premier temps, nous aborderons un volet théorique avant de se plonger dans l'étude de cas propre au niveau européen. Précisons d'emblée que chacune de ces deux sections sera précédées d'une partie méthodologique. Elle permettra aux lecteurs de mieux saisir la façon dont les données ont été récoltées pour réaliser ce travail.

La partie théorique est elle-même divisée en deux parties. Il s'agit initialement de définir la prospective, de présenter brièvement son histoire avant d'approfondir la *strategic foresight*. Cette dernière notion est en effet au cœur de la stratégie actuelle de l'UE au niveau prospectif. Ensuite, nous nous attèlerons à la construction de notre cadre théorique. Celui-ci repose sur l'analyse séquentielle des politiques publiques et plus particulièrement sur deux étapes de cette séquence : la mise à l'agenda et l'implémentation. Ces deux phases feront donc l'objet d'une attention particulière dans le présent travail.

² Voir notamment à ce propos : le rapport de James Elles au Parlement européen, le 16 juillet 2013 sur les implications budgétaires pour le renforcement des capacités en matière de planification politique et de tendances à long terme, disponible à l'adresse internet suivante https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2013-0265_EN.html#_section1 ; les débats au Parlement européen, le 7 octobre 2013 sur les implications budgétaires pour le renforcement des capacités en matière de planification politique et de tendances à long terme, disponible à l'adresse internet suivante : https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-7-2013-10-07-ITM-022_FR.html ; l'audition de Maros Sefcovic, Vice-Président désigné, en charge des relations interinstitutionnelles et de la prospective, devant le Parlement européen, le 30 septembre 2019, disponible à l'adresse internet suivante : <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/headlines/eu-affairs/20190910STO60711/maros-sefcovic-slovaquie> ; le compte-rendu de la première réunion des « Ministres de l'avenir » de l'UE, disponible à l'adresse internet suivante : <https://www.2021portugal.eu/fr/actualites/la-premiere-reunion-des-ministres-de-l-avenir-de-l-ue-lance-le-reseau-de-prospective/>

Le deuxième temps de ce mémoire sera dédié à l'étude de cas. Celle-ci sera introduite par une mise en perspective historique. Puis, nous tenterons de comprendre comment et pourquoi des unités de prospective ont été créées au sein des institutions européennes. Nous nous intéresserons donc à la mise à l'agenda de cette question tout en gardant une optique de comparaison entre les institutions. Ainsi, nous identifierons les points communs et les différences dans ce processus de mise à l'agenda de la *foresight*. Ensuite, nous nous focaliserons sur l'implémentation et le fonctionnement de ces unités. Cette analyse sera menée sous différents angles : les objectifs, la méthodologie et les outils utilisés, les parties prenantes internes et externes ainsi que la relation entre *foresighters* et pouvoir politique. A nouveau, le but est d'identifier les points communs entre les institutions et, surtout, l'existence ou, au contraire l'absence, de coopération entre ces dernières en matière de *strategic foresight*.

Première partie : considérations théoriques

Ce chapitre théorique est divisé en deux grandes parties. Dans un premier temps, nous nous intéresserons à la prospective. Nous tenterons d'abord de proposer une définition de cette dernière avant de présenter un bref historique de son développement. Nous nous concentrerons ensuite sur la notion de *strategic foresight* tout en fournissant quelques explications sur les méthodes les plus utilisées dans le cadre de cette démarche. La seconde section sera consacrée à la construction d'un cadre théorique. Celui-ci s'appuiera sur l'analyse séquentielle des politiques publiques développée par Jones. Dans cette partie, nous nous attarderons particulièrement sur les notions de mise à l'agenda et de prise de décision.

Méthodologie

Avant de rentrer dans le vif du sujet, il convient de développer la méthodologie utilisée tout au long de ce travail de fin d'études pour récolter des données. Cette présentation a été divisée en deux parties. Dans celle-ci, la première, nous nous intéresserons aux outils qui ont permis de définir la prospective et de construire le cadre théorique.

Cette partie s'appuie presque uniquement sur la lecture d'articles scientifiques et de chapitres d'ouvrages. Cette revue de la littérature scientifique comporte deux volets. Elle permet en premier lieu d'évoquer ce que recouvre la notion de prospective d'un point de vue théorique en se concentrant sur le concept de *strategic foresight*. Ensuite, d'autres articles servent à établir le cadre théorique de ce travail. Il s'agit ici de s'intéresser à plusieurs principes comme l'analyse séquentielle des politiques publiques développée par Charles Jones et plus particulièrement les processus de mise à l'agenda et d'implémentation.

En outre, les séminaires organisés par différents think-tanks portant sur la prospective offrent la possibilité d'accroître les connaissances en la matière³⁴. Ce faisant, elles facilitent la compréhension du sujet et la définition de celui-ci d'un point de vue théorique.

³ Le webinar organisé par l'Institut Egmont intitulé : « Towards a more Resilient Europe : Foresight in times of Covid-19 » est disponible sur la plateforme YouTube à l'adresse internet suivante : <https://www.youtube.com/watch?v=MdECFgltDIw>

⁴ Le programme complet de la conférence intitulée : « How does anticipation guide decision-making in the EU ? » est disponible à l'adresse internet suivante : <https://www.etui.org/events/how-does-anticipation-guide-decision-making-eu> . Celle-ci était organisée conjointement par le Collège d'Europe, la KUL, Europeum et l'Institut syndical européen (ETUI)

La prospective

Comment définir la prospective ?

Définir la prospective n'est pas aisé tant le terme renvoie à de nombreux concepts et recouvre une variété de méthodes. Une difficulté que résume bien la formule de Pierre Massé pour qui la prospective est « une indiscipline intellectuelle » (1973). Cette particularité s'explique d'une part par l'histoire même de la discipline. Au fil du temps, mais aussi des régions, la prospective s'est ainsi imprégnée d'une multitude de contextes socio-politiques, économiques ou culturels pour aboutir à des constructions aux implications méthodologiques et théoriques assez différentes (Petit Jean, 2016). A titre d'exemples, les notions de *prospective à la française*, de *futures studies* ou encore de *strategic foresight* présentent certes des caractéristiques communes mais ne renvoient pas, loin de là, à une dynamique identique (*Ibid.*). D'autre part, l'absence d'une définition claire résulte également de la volonté des prospectivistes eux-mêmes. Il réside généralement chez ces derniers le souhait de ne pas faire de celle-ci une « discipline cloisonnée » (Godet, 2007, 2). Ceci constitue, et nous y reviendrons, à la fois un avantage et un inconvénient des exercices de prospective.

Si une définition unique de la prospective n'émerge pas au sein de la communauté scientifique, certains éléments font néanmoins l'unanimité et permettent de cadrer cette « indiscipline ». Dans les paragraphes suivants, nous chercherons donc à mettre en évidence ces caractéristiques communes, à souligner les paramètres qui relient entre elles toutes ces divisions pratiques de la prospective.

Le point de départ de toute démarche prospectiviste réside dans son intérêt pour le futur en tant qu'objet d'étude (Cazes, 1993 ; Gaudin, 2010). Cet attrait pour l'avenir nous amène à faire entrer la prospective dans le champ des *futures studies* (Petit Jean, 2016). Ce domaine de recherche s'interroge en effet « de façon systématique et explicite sur les futurs alternatifs » (Bell, 2008, 2), son objectif est « de découvrir ou inventer, d'examiner et évaluer, et de proposer des futurs possibles, probables et désirables » (Bell, 2008, 111). Cependant, l'horizon des *futures studies* s'étend bien au-delà des frontières de la prospective. Ainsi, ces dernières englobent, à titre d'exemples, « certaines pratiques prévisionnelles et prédictives » (Petit Jean, 2016, 11). De façon plus générale, les *futures studies* incluent dans leur giron des études qui « ne sont pas toujours orientées vers la décision et, surtout, [qui] ne mobilisent pas nécessairement la même rigueur théorique et méthodologique dans leur pratique qu'une majorité des exercices de prospective ». (*Ibid.*, 13-14). L'intérêt pour le futur ne suffit pas à

définir la prospective, il s'agit plutôt d'une caractéristique importante parmi d'autres. Pour préciser notre objet d'étude et le différencier d'autres disciplines tournées elle aussi vers le futur, nous nous attèlerons dans les paragraphes suivants à mettre en évidence les éléments qui font la spécificité de la démarche de prospective au sein du champ des *futures studies*.

En premier lieu, l'intérêt pour le futur s'accompagne d'une certaine caractérisation de cette notion. Ainsi, la prospective a pour horizon temporel le long terme (de Brabandère et Mikolajczak, 2008 ; Gaudin, 2010 ; Petit Jean, 2016). Pour Michel Godet, il s'agit de « l'horizon à partir duquel beaucoup de choses peuvent avoir changé » (2007, 128). Ce n'est pas un hasard si cette définition est relativement peu précise. Il n'existe en effet « aucun consensus sur la définition temporelle du long terme et sur l'horizon temporel minimum d'un exercice de prospective » (Petit Jean, 2016, 34). Dans les faits, ces deux éléments varient en fonction du contexte dans lequel s'inscrit l'analyse (Brier, 2005 ; Petit Jean 2016). Dans le but de fournir un ordre de grandeur, nous nous arrêterons ici sur un *minima* de dix ans. Certes plus bas que la limite, de vingt ans, proposée par des auteurs comme Brier et Masini (Brier, 2005 ; Masini 1993), cet horizon reflète néanmoins la tendance adoptée par la majorité des démarches de prospective au 21^{ème} siècle (Petit Jean, 2016).

De plus, dans *L'art de la conjecture*, Bertrand de Jouvenel souligne que la vision du futur dans une démarche de prospective repose sur trois principes (1964). D'abord, le futur n'est pas déterminé, tout est encore possible. Les prospectivistes estiment ainsi qu'une pluralité de futurs peuvent être envisagée. Si l'avenir n'est pas figé, il est dès lors possible d'agir sur ce dernier, c'est là la deuxième caractéristique du futur selon les prospectivistes. Agir sur le futur renvoie à deux possibilités. D'une part, il est possible d'anticiper certains changements et de se préparer en fonction de ceux-ci. On parle alors de pré-activité par opposition à la réactivité qui impliquerait d'agir *a posteriori*, une fois que les changements se seraient produits. D'autre part, la proactivité consiste à adopter un certain comportement afin d'atteindre le futur souhaité. Ces deux possibilités d'action nous amènent à souligner que l'avenir est un lieu de pouvoir. La possibilité d'influer sur le futur nous offre effectivement un certain pouvoir, le « pouvoir de valider ce que nous avons conçu » (de Jouvenel, 1964, 15). C'est là un élément important dans une optique d'analyse politique puisqu'elle souligne que la prospective offre aux décideurs la capacité de construire l'avenir, in avenir qu'ils peuvent concevoir en fonction de leurs aspirations. Pour son troisième principe, de Jouvenel souligne en effet que le futur est intimement lié à notre volonté. Comme vous le constaterez, ces trois principes s'entremêlent et découlent les uns des autres. Ainsi et pour résumer, l'avenir n'étant pas fixe, il est possible

d'agir sur celui-ci. Cette possibilité d'action nous offre une certaine puissance et est inévitablement influencée par notre propre volonté, nos souhaits (*Ibid.* ; de Brabandère et Mikolajczak, 2008).

Puis, la prospective a pour vocation d'être une démarche pluridisciplinaire (de Brabandère et Mikolajczak, 2008) et interdisciplinaire (Petit Jean, 2016). Elle prend donc en compte une variété d'éléments issus d'une multitude de disciplines, sans découper les réalités mais au contraire en étudiant l'ensemble de celles-ci et surtout leurs interactions.

Ensuite, la prospective s'appuie de façon particulière sur les faits antérieurs. A titre de comparaison, la prévision octroie au passé un rôle très important. Celui-ci lui permet en effet de construire, par symétrie, le futur. Ce dernier ne serait alors « qu'une prolongation des tendances passées et présentes⁵ » (*Ibid.*, 42). La prospective, elle, s'écarte de ce postulat sans toutefois complètement renier le passé et le présent. Elle étudie donc ceux-ci pour mieux envisager et comprendre les futurs possibles tout en diminuant le poids du passé dans la construction des futurs. Ce faisant, la prospective élargit le champ des éventualités. Cette idée se traduit par la prise en compte, dans les démarches de prospective, d'éléments de rupture ou de discontinuité (de Brabandère et Mikolajczak, 2008).

La caractéristique suivante propre à la prospective s'inscrit dans la volonté d'accorder une importance considérable à l'ensemble du processus et non uniquement au résultat final. La démarche en elle-même est déjà un apprentissage. Ceci doit, entre autres, faciliter la mise en œuvre des pistes de solution construites tout au long du processus réflexif. (Cuhls, 2003). Présente dans la majorité des démarches visant à mieux appréhender le futur (*cf. infra*), l'orientation pour l'action revêt donc chez les prospectivistes un caractère très particulier (de Brabandère et Mikolajczak, 2008). Le rôle conféré au processus dans sa globalité nous amène également à souligner l'importance des méthodologies utilisées. Si celles-ci feront l'objet d'une sous-section spécifique, il convient, à ce stade du travail, de mettre en lumière plusieurs éléments. Dans une démarche de prospective, la volonté de ne pas s'enfermer dans un cadre (*cf. infra*), se traduit également en termes méthodologiques. Ainsi, les méthodes utilisées, les buts et la manière dont sont conduites les différentes études peuvent évoluer. Puisque le processus est important, il faut pouvoir, dans une optique réflexive, y apporter des modifications (Petit Jean, 2016). Cette idée amène certains auteurs un pas plus loin. Ainsi, ils estiment que l'esprit,

⁵ Précisons que la prévision n'envisage pas pour autant un seul et unique futur. Si c'était le cas à leurs débuts, les pratiques de prévision considèrent aujourd'hui bel et bien que plusieurs futurs sont possibles. Ce spectre de possibilités est néanmoins plus restreint que celui envisagé par la prospective.

la démarche ont tout autant d'importance, voire plus que les méthodes employées (Colson et Cusset, 2008 ; Berger, 1959). Bien que cette hypothèse ne fasse pas toujours l'unanimité, elle nous permet d'insister sur le rôle majeur que joue le processus réflexif dans son entièreté dans une démarche de prospective. Un tel constat requiert toutefois une mise en garde. Ainsi, l'utilisation de méthodes reconnues combinée à l'idée que la démarche et l'esprit exercent une fonction significative ne peuvent servir de garant à la qualité d'un travail prospectif (Gaudin, 2010). Dit autrement, une démarche de prospective ne peut pas justifier de sa qualité uniquement par le recours à une série de méthodes ou par le respect d'un certain esprit de travail.

Avant de proposer une définition au sens large de la prospective, il nous apparaît important de s'interroger sur la scientificité de la prospective. A la question de savoir si la prospective est une science, de nombreux auteurs répondent par la négative⁶. Cette réponse s'explique par le caractère singulier de l'objet d'étude des prospectivistes. Comme nous l'avons souligné auparavant, les prospectivistes considèrent que le futur est hautement incertain et à construire. La prospective n'étudie donc pas un objet tangible mais un élément qui « n'existe qu'à travers l'esprit de ceux qui le conçoivent » (Petit Jean, 2016, 18). De ces différents constats découlent l'idée que la prospective est considérée comme une science particulière. Suivant l'analyse d'une majorité d'experts, nous nous positionnons ici un pas plus loin en considérant, pour ce travail, qu'elle ne peut être vue comme une science. Dès lors et dans l'optique de proposer une définition de la prospective, quel terme utiliser pour qualifier celle-ci ? Écartons d'emblée l'idée qu'un seul terme suffira pour résumer ce que la prospective représente, ce n'est d'ailleurs pas un hasard si plusieurs auteurs la qualifient d'indiscipline (*cf. infra*). Néanmoins, parmi les nombreuses possibilités, deux d'entre elles nous semblent particulièrement intéressantes. Il s'agit des notions d'outil d'aide à la décision et de technique cognitive rationnelle (Adam et Groves, 2007 ; Gaudin, 2010). Les deux ont l'avantage de faire référence à l'importance du processus, des méthodes usitées. La première renvoie également à l'idée que la prospective n'est pas une fin en soi mais qu'elle fournit une aide précieuse pour la prise de décisions. La seconde, elle, se rapproche de la notion de science. Si la prospective ne peut être qualifiée comme telle, elle vise toutefois à produire des connaissances et demeure attachée à une certaine rationalité. Ainsi, la prospective s'appuie sur les résultats issus d'une multitude de sciences dans le but de construire un discours qui n'entre pas en contradiction avec le savoir produit par ces différentes disciplines (*Ibid.*). Puisqu'il met l'accent sur l'important bagage

⁶ Citons à titre d'exemple des auteurs comme Wendell Bell, Hugues de Jouvenel, Gaston Berger, Michel Godet ou encore Thierry Gaudin.

théorique de la discipline, son adéquation avec les savoirs scientifiques et souligne la rigueur des études menées, le lien qui unit disciplines scientifiques et prospective nous semble primordial. C'est donc la notion de technique cognitive rationnelle qui est retenue dans la définition proposée au paragraphe suivant. Comme vous le constaterez, notre définition ne met toutefois pas de côté le rôle majeur de la prospective en matière d'aide à la décision.

A l'issue de cette première sous-section théorique visant à préciser de façon globale ce qu'est la prospective, nous souhaitons proposer notre propre définition. Vu les dissensions existantes et la complexité d'une telle notion, cette définition reprend des caractéristiques qui font l'objet d'un relatif consensus et issues de la revue de la littérature proposée ci-dessus. La prospective est une technique cognitive rationnelle (1) visant à produire des connaissances en vue de proposer une aide à la décision (2) en étudiant, à long terme, le futur qu'elle envisage comme indéterminé, pluriel, soumis aux ruptures radicales et sur lequel il est possible d'agir (3). Pour y parvenir, elle s'appuie sur une approche multidisciplinaire (4) et accorde un rôle majeur au processus dans son entièreté (5).

L'histoire de la prospective

Après avoir proposé une définition de la prospective, nous allons dresser un bref historique du développement de cette dernière depuis sa genèse jusqu'à aujourd'hui. Cet aperçu met en lumière les différents courants successifs et fait ainsi le lien avec la section précédente en illustrant l'existence de variations dans les définitions de la démarche de prospective.

De tout temps, l'Homme s'est interrogé sur son futur. Plusieurs auteurs soulignent l'existence, dès la préhistoire, d'une tradition orale autour de mythes ayant trait à notre avenir (Bell, 2008 ; Schultz, 2016 ; Conway, 2021). Avec l'apparition de l'écriture, ces réflexions se sont poursuivies et même intensifiées à travers l'histoire et ce dans toutes les sociétés (Conway, 2021). La naissance de la prospective en tant que discipline est en revanche nettement plus récente. Pour les experts, l'origine de celle-ci se situe en effet à la fin de la seconde guerre mondiale (Hatem, 1993 ; Hines, 2020 ; Conway, 2021). L'espoir de l'armistice laisse rapidement la place à un constat plus inquiétant (Cornish, 2004 ; Clarke, 2005). D'une part, la population découvre avec horreur les atrocités de la guerre. D'autre part, les alliés d'hier sont les ennemis d'aujourd'hui, le monde est toujours aussi divisé, la course à l'armement a repris de plus belle. La seconde guerre mondiale a laissé place à la guerre froide. Dans ce contexte, plusieurs éléments encouragent la naissance de la prospective. D'abord, notre regard sur le futur a changé. Le progrès technique et scientifique, responsable notamment de la bombe atomique, fascine autant qu'il effraie et les espoirs déçus de l'armistice nous incitent à mieux

appréhender le futur en vue d'y être mieux préparés (Hatem, 1993 ; Cornish, 2004). Ensuite, les institutions collectives voient leur rôle augmenter en matière d'organisation économique et sociale (Hatem, 1993). Enfin, le nouveau conflit latent incite les grandes puissances à se préparer sur le plan militaire notamment en améliorant leur armement (Hines, 2020). C'est pour cette raison que la prospective se développe d'abord et avant tout dans l'armée américaine. A ce propos, il convient de souligner le rôle important de la RAND Corporation⁷. Fondé en 1948, ce think tank, conseille l'armée américaine et devient rapidement incontournable dans le paysage militaire aux États-Unis. Au fil du temps, il se focalise de plus en plus sur des recherches à long terme pour identifier les futurs besoins militaires (Hatem, 1993 ; Hines, 2020), le tout en s'appuyant sur une conception plurielle du futur (Cazes, 2008). Il contribue ainsi grandement au développement de la prospective.

La discipline connaît ensuite une période faste dans les années 60 et au début des années 70. Cette période se caractérise par une double extension : une extension sur le plan géographique d'une part avec un développement en Europe et particulièrement en France (Conway, 2021) ; une extension en matière de thématique d'autre part puisque la prospective sort progressivement du champ militaire (Petit Jean, 2016).

L'attrait pour le futur gagne donc peu à peu l'Europe et plusieurs organisations nationales sont créées en Suède, aux Pays-Bas, en Allemagne ou au Royaume-Uni pour mieux appréhender l'avenir en ayant recours à des démarches prospectives (*Ibid.*). C'est surtout en France que le développement est important. Ainsi, sous l'impulsion de Gaston Berger et Bertrand de Jouvenel, un nouveau courant prospectif voit le jour : *la prospective à la française*. Ce dernier repose principalement sur deux caractéristiques dites classiques d'une démarche de prospective (*cf. infra*) tout en les poussant à leur paroxysme. *La prospective à la française* rejette effectivement de manière radicale l'influence du passé pour appréhender le futur (*Ibid.*). En outre, elle insiste sur l'idée que le futur est un lieu de volonté et de pouvoir sur lequel il est dès lors possible d'agir, le tout dans l'optique de conseiller les décideurs politiques (Conway, 2021). Participant de façon significative au développement de la prospective, cette vision est à l'origine d'un nombre important de travaux principalement dans le monde francophone et en Espagne (Petit Jean, 2016)⁸.

⁷ Le site internet de ce think-tank est disponible à l'adresse internet suivante : <https://www.rand.org/>

⁸ D'un point de vue sémantique, l'usage du terme « prospective » (en français dans le texte le cas échéant) fait souvent référence à ce courant. A l'inverse, dans le cadre de ce travail, le mot « prospective » renvoie à la démarche dans sa globalité, indépendamment de ses différentes variations. Au vu de la faible occurrence du mot tout au long du travail, la terminologie complète (*prospective à la française*) sera utilisée pour évoquer le courant français.

Comme indiqué ci-dessus, les années 60 et le début des années 70 sont également marquées par la sortie de la prospective du champ strictement militaire. Si le domaine de la défense a continué, et continue encore aujourd'hui, d'être un « consommateur » important de prospective⁹, plusieurs think tanks et différentes organisations vont utiliser les méthodes développées, entre autres par la RAND, pour appréhender le futur au niveau social ou économique (*Ibid.*). De façon assez logique, ce tournant marque également l'origine d'une vision transdisciplinaire et systémique de la prospective.

Enfin, c'est durant les années 60 que d'importants réseaux internationaux sont créés. Ceux-ci rassemblent des prospectivistes mais également des chercheurs issus d'horizons différents et intéressés par une meilleure connaissance de notre avenir. Parmi ceux-ci, nous pouvons citer le *Club de Rome*, la *World Future Society* ou encore la *World Futures Studies Federation*. Le premier a une vocation plus européenne à l'inverse de la seconde, centrée sur les États-Unis. La troisième est, elle, internationale, à part entière (Bishop et Mills, 2000). Il est important de noter que ces réseaux ne se cantonnent généralement pas uniquement à la prospective mais qu'ils s'inscrivent dans le cadre plus global des *futures studies*. Au vu de la porosité existante entre toutes ces démarches (*cf. infra*), la prospective se développe tantôt dans des structures spécifiques, tantôt au sein d'organisations plus larges rassemblant diverses disciplines ayant un attrait pour le long terme. Aujourd'hui encore la séparation n'est pas toujours clairement établie. Ainsi, plusieurs membres des unités de *foresight* au sein de l'Union européenne reconnaissent mener des analyses qui sortent parfois du cadre précis de la *strategic foresight* (entretiens N°2-JRC & 4-Foresight Unit 4).

Du milieu des années 70 au milieu des années 80, la prospective essuie un certain ralentissement. La période est marquée par des crises économiques et énergétiques majeures, la société entame une phase de transformation, y compris au niveau social. Dans ce contexte, la prospective essuie des critiques. Elle, qui n'a pas su appréhender ces perturbations, semble désormais incapable de nous aider à faire face à un futur incertain et peu réjouissant (Bishop et Mills, 2000 ; Petit Jean, 2016). Précisons tout de même que certains auteurs comme Fabrice

⁹ Voir notamment à ce propos le rapport sur la *boussole stratégique européenne*, disponible à l'adresse internet suivante : <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade/> ; la *stratégie belge de sécurité nationale*, disponible à l'adresse internet suivante : <https://www.premier.be/fr/strategie-de-securite-nationale> ; les rapports annuels d'activité du Service d'action extérieure de l'Union européenne en matière de prospective, disponible à l'adresse internet suivante : https://www.eeas.europa.eu/node/410732_fr.

Hatem tendent à relativiser cette phase compliquée, estimant plutôt qu'il s'agit d'une période de consolidation des progrès précédents (1993).

Dès la fin des années 80, la tendance s'inverse. Face aux bouleversements qui se succèdent, le courttermisme politique est largement remis en cause (Bishop et Mills, 2000). Si les crises d'hier ont conduit à une critique de la prospective, les événements inattendus de la fin des années 80 (chute de l'URSS, destruction de la couche d'ozone, crise de la sécurité sociale, crise de l'épargne et du crédit) et particulièrement les premières alertes au niveau climatique ont l'effet inverse (Hatem, 1993 ; Bishop et Mills, 2000). Ils réveillent le besoin des réflexions à long terme. Les prospectives, eux, entament une remise en question de leur discipline. Ils cherchent ainsi à s'adapter à un monde de plus en plus complexe et dans lequel les changements se produisent rapidement. Elle devient encore plus multidimensionnelle et consolide son caractère pluridisciplinaire. En outre, elle souhaite aller au-delà de la recherche et de l'analyse en devenant plus concrète. Pour y parvenir, la prospective vise notamment à formuler des pistes pour atteindre un futur souhaité (Bishop et Mills, 2000). Cet engouement pour la prospective ne s'estompera plus réellement jusqu'à aujourd'hui (Hatem, 1993 ; Bishop et Mills, 2000 ; Conway, 2021).

Pour terminer cet aperçu historique, soulignons que c'est aussi à partir de la fin des années 80 que le terme *foresight* s'impose peu à peu comme le qualificatif le plus répandu pour décrire, à travers le monde, les activités de prospective (Petit Jean, 2016). Il conserve pourtant ces particularités et ne peut, par exemple, englober *la prospective à la française*. Comme expliqué précédemment, aucun terme ne fait donc vraiment consensus ni sur ce que chacun d'entre eux signifie précisément, ni pour rassembler l'ensemble des démarches prospectives. Généralement accompagné par l'adjectif « strategic », le mot *foresight* est aujourd'hui largement utilisé au sein des institutions européennes, constituant dès lors une notion centrale pour le présent travail. Pour cette raison, nous nous attèlerons dans la section suivante à la détailler.

Strategic foresight

En premier lieu, soulignons que la *strategic foresight* ne remet nullement en cause les principes que nous avons énumérés dans notre définition de la prospective. Ainsi, les définitions proposées par l'OCDE et par la Commission européenne reprennent la plupart des éléments de notre propre définition :

Strategic foresight is a systematic approach to looking beyond current expectations and taking into account a variety of plausible future developments in order to identify implications for policies today. It does this by revealing implicit assumptions, challenging dominant perspectives, and engaging with surprising and significant disruptions that might otherwise be dismissed or ignored. Foresight uses a range of methodologies [...] to reveal and discuss useful ideas about the future (OCDE, 2019, 2).

[...] A systematic, participatory, future-intelligence gathering and medium-to-long-term vision-building process aimed at present-day decisions and mobilizing joint actions (European Commission – Joint Research Centre, 2001, 3).

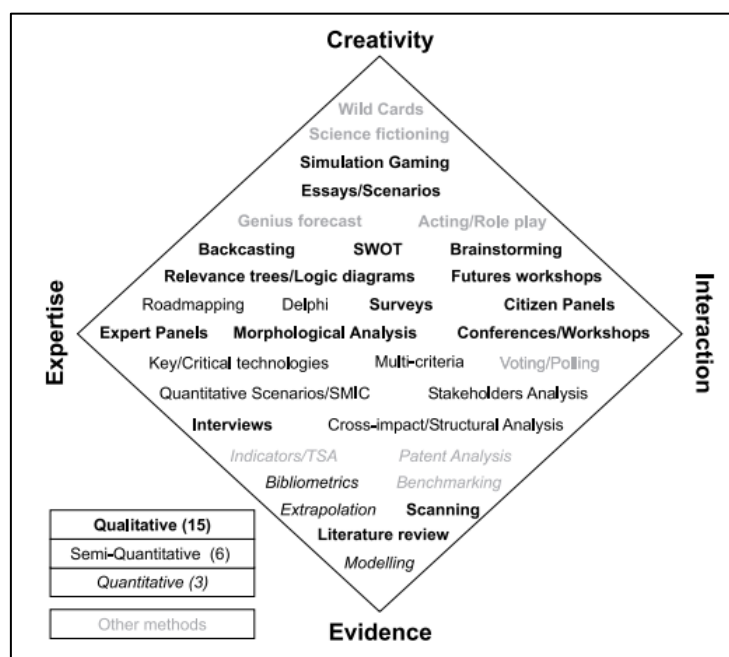
Ces deux définitions aident également à comprendre que la *strategic foresight* fait de l'influence sur les décisions politiques actuelles un objectif majeur de sa démarche. Comme son nom l'indique, la *strategic foresight* vise ainsi à établir le lien entre la prospective et la stratégie. Si elles sont parfois confondues, ces deux disciplines sont bel et bien distinctes l'une de l'autre. La stratégie est une réflexion ciblée se concentrant sur le court et le moyen terme. Elle conduit à la prise de multiples décisions visant à mettre sur pied une série d'actions en vue d'atteindre un but précis (de Brabandère et Mikolajczak, 2008 ; Petit Jean, 2016). Malgré ces différences, prospective et stratégie sont intimement liées. Ainsi « la prospective n'est pas un acte philanthropique, mais une réflexion en vue d'éclairer l'action et tout particulièrement celle qui revêt un caractère stratégique » (Godet, 2007, 59). C'est d'ailleurs ce que nous soulignons dans notre propre définition de la prospective. Cette dernière ne peut avoir réellement du sens que lorsqu'elle cherche à fournir une aide à la décision.

La particularité de la *strategic foresight* est donc l'importance du lien entre prospective et stratégie. Si nous pouvons affirmer que toute prospective est stratégique, la *strategic foresight* va plus loin en liant véritablement les deux disciplines. En pratique, la *strategic foresight* ne renie pas ses fondements comme l'existence d'une pluralité de futurs mais elle travaille plutôt en deux temps. La stratégie « suppose une vision à court et moyen terme, une réflexion ciblée, un ensemble de décisions à prendre et d'actions à mener en vue d'un but à atteindre ». Elle succède ainsi aux analyses systémiques, à l'horizon à long terme et à la « réflexion large et ouverte » de la prospective (de Brabandère et Mikolajczak, 2008, 32). Ce fonctionnement en deux temps ne conduit néanmoins pas à une division nette entre les deux étapes. En réalité, prospective et stratégie s'entrecroisent au sein d'une démarche de *strategic foresight*. La démarche de prospective cherche donc à s'adapter pour assurer un impact plus important en

termes de décisions politiques. Cela se traduit particulièrement par l'intégration des *stakeholders* concernés dès le début du processus, facilitant ainsi la future mise en œuvre (*Ibid.*). Pour terminer, soulignons que, dans le même ordre d'idées, la *strategic foresight* met également l'accent sur la participation des citoyens et de la société civile (Godet, 2007).

Les méthodes de strategic foresight

Vu leur nombre important, il n'est pas simple de dresser une liste exhaustive des méthodes utilisées dans une démarche de *strategic foresight*. Pour être le plus complet possible, nous nous intéresserons dans un premier temps au *foresight diamond* de Rafael Popper. Celui-ci présente une trentaine de méthodes de *foresight*, également applicables en *strategic foresight*. Dans cette figure, chaque méthode est classée selon deux axes (créativité versus évidence ; interaction versus expertise) liés à la nature des sources de savoir utilisées pour chacune d'entre elles. La créativité renvoie à l'utilisation de méthodes axées sur l'imagination et l'inventivité des participants. Par opposition, la notion d'évidence propose d'utiliser des faits objectifs et notamment des données statistiques. L'expertise s'appuie sur les connaissances individuelles dans des domaines précis. Elle implique en outre une approche plutôt top-down du processus décisionnel. L'interaction vise, elle, à augmenter la plus-value de l'expertise en confrontant les connaissances les unes avec les autres dans le but de les renforcer. L'interaction offre également une place importante à la participation des citoyens. Enfin, Popper introduit dans son diamant une troisième classification sur base cette fois du type de méthode (quantitative, qualitative ou semi-quantitative) (2008).



Les paragraphes suivants proposent, eux, un aperçu plus détaillé de quelques-unes des méthodes les plus fréquemment utilisées en *strategic foresight*.

La réalisation de scénarios est sans aucun doute au cœur de la *strategic foresight*. De manière globale, il s'agit de la technique par excellence de toute démarche prospectiviste (de Brabandère et Mikolajczak, 2008 ; Hatem, 1993 ; Godet, 2007). Défini comme « un moyen de se représenter la réalité future en vue d'éclairer l'action présente, à la lumière des futurs possibles et souhaitables » (de Brabandère et Mikolajczak, 2008, 37), le scénario répond en effet parfaitement aux objectifs de la *strategic foresight*. Pour réaliser des scénarios, plusieurs étapes doivent être respectées. En premier lieu, il est capital de dresser un état des lieux complet de la situation actuelle. Il s'agit de décrire le système, sa structure et d'identifier les variables qu'elles soient internes ou externes à celui-ci. Parmi ces variables, il est alors possible de mettre en évidence les vecteurs de changements progressifs, de continuité ou de transformations radicales (Hatem, 1993). Cette première étape est plus subjective et plus difficile qu'il n'y paraît. Il existe effectivement une pluralité de visions sur le présent, se mettre d'accord sur une vision commune de celui-ci, point de départ obligatoire de tout scénario, n'est donc pas aisé. Précisons qu'un tel fonctionnement s'inscrit dans une démarche de *forecasting*. Cette technique consiste à partir du présent pour construire des scénarios de futurs possibles (*Ibid.*). Il est également possible de procéder de manière inverse en construisant des scénarios à partir d'un futur souhaité et d'identifier les actions à entreprendre ou à éviter, on parle de *backcasting* (OCDE, 2019). La deuxième étape permet aux prospectivistes de rentrer dans le vif du sujet. Il s'agit d'entamer la construction des scénarios en s'appuyant sur les variables identifiées au préalable pour formuler différentes hypothèses. Celles-ci sont ensuite regroupées de façon cohérente au sein de plusieurs ébauches de scénario (de Brabandère et Mikolajczak, 2008). Dans une troisième étape, chaque scénario est affiné et rédigé de façon précise (Hatem, 1993). On obtient alors un ensemble de scénarios (généralement entre trois et cinq) proposant chacun une alternative cohérente d'un futur possible. Ces scénarios s'opposent généralement les uns aux autres, ils ne peuvent dès lors être applicables directement. Ainsi et comme le soulignent Luc de Brabandère et Anne Mikolajczak, « la méthode des scénarios n'est pas telle quelle un guide pour l'action, mais un bel outil de pensée » (de Brabandère et Mikolajczak, 2008, 43).

Pour clôturer ces explications relatives à la méthode des scénarios, nous souhaitons apporter quelques précisions. D'abord, celle-ci offre l'avantage de pouvoir être combinée à toute une série d'autres méthodes (Hatem, 1993). Cela permet d'ailleurs de renforcer la démarche parce qu'en associant les outils, on combine également les avantages de ces derniers.

Ces avantages sont d'ailleurs liés à leur positionnement sur les axes proposés par Popper (*cf. infra*). Faute de temps et de moyens, le recours à une multitude de méthodes n'est malheureusement pas toujours privilégié (*Ibid.*). Ensuite, bien que les scénarios soient très régulièrement associés à la *strategic foresight*, il faut noter qu'il existe à la fois des processus d'élaboration de scénarios qui ne s'inscrivent pas dans une démarche de *strategic foresight* ou, à l'inverse, des exercices prospectivistes sans scénario (*Ibid.*). Enfin, Michel Godet souligne qu'il convient de prêter attention à l'usage abusif des scénarios et formule deux mises en garde à leur rencontre. D'une part, il insiste sur la nécessaire séparation entre le processus réflexif et la préparation de la mise en œuvre, le temps de l'action à proprement parler. D'autre part, il rappelle l'importance de la première étape visant à dresser un état des lieux (2007).

Parmi les méthodes complémentaires aux scénarios, la *strategic foresight* a régulièrement recours à l'*horizon scanning* et à l'analyse des *megatrends*. Tout d'abord, il faut préciser que l'*horizon scanning* occupe une place à part puisqu'il se situe plutôt en dehors de la démarche de *strategic foresight* (Popper et Teichler, 2011). Néanmoins, la frontière entre les deux est extrêmement ténue et un grand nombre d'analyses en *foresight* ont recours à cet outil (*Ibid.* ; entretien N°2-JRC). Cette utilisation se fait particulièrement au début du processus. Avec son éventail d'analyse assez large, l'*horizon scanning* offre est un outil particulièrement utile pour effectuer un premier cadrage (Petit Jean, 2016). Pour l'Organisation de coopération et de développement économiques, l'*Horizon scanning* consiste à rechercher dans le monde actuel des potentiels indicateurs de changements puis d'analyser leurs potentielles évolutions dans le futur. Les prospectivistes étudient alors les impacts de telles évolutions (2019). De façon plus précise, Popper et Teichler définissent l'*horizon scanning* comme « une activité structurée et continue visant à surveiller, analyser et positionner des problématiques pertinentes pour les agendas politiques, de recherche et stratégiques » (2011). Une telle cartographie permet notamment de s'intéresser aux tendances émergentes par l'intermédiaire des *wild cards* et des *weak signals* (*Ibid.*). Les *wild cards* (ou cygne noir pour certains auteurs comme Nassim Taleb) sont des événements dont la probabilité de se produire est extrêmement faible mais aux impacts extrêmement conséquents (Mendonça et al., 2004 ; Goux-Baudiment, 2014). Les *weak signals* quant à eux, sont plus difficiles à définir. Il s'agit d'une information nouvelle et surprenante qui constitue le premier signal, les prémisses d'un changement à venir dans une direction inconnue (*Ibid.*). Ces explications nous permettent de souligner que l'*horizon scanning* ne s'inscrit pas nécessairement dans une approche à long terme, principale différence avec la démarche de

foresight. En revanche, son lien étroit avec les implications politiques et stratégiques rend le recours à cette méthode capitale en *strategic foresight*.

L'analyse des *megatrends* n'est pas très éloignée de *l'horizon scanning* puisqu'elle pourrait être traduite comme la volonté de s'intéresser, dans le présent, aux grandes tendances de changement et ce dans une vision multi-dimensionnelle de la société (OCDE, 2019). La méthode laisse donc de côté les événements à la faible probabilité d'occurrence et les prémisses de changement difficilement identifiables pour se concentrer sur les tendances majeures. L'idée est alors de combiner ces dernières, de les relier les unes aux autres pour former un ensemble cohérent (Popper et Teichler, 2011). Le spectre d'analyse est donc élargi avec des répercussions dans le futur à la fois multiples, pluridisciplinaires et complexes. En outre, avec les *megatrends*, l'analyse se focalise sur les implications à moyen et à long terme. Enfin, les facteurs étudiés sont puissants et leurs impacts considérables (Georghiou et al., 2009).

Ces deux méthodes ont elles-mêmes recours à d'autres méthodes telles qu'une revue de la littérature, des panels d'experts, des sondages d'experts ou le *Delphi*¹⁰. En comparant ces dernières avec le *foresight diamond* de Popper, nous constatons aisément, qu'elles s'inscrivent majoritairement dans une optique expertise/évidence.

¹⁰ Cette méthode de collecte de données structurée et anonyme rassemble plusieurs experts et vise à obtenir un consensus de plus en plus important en effectuant plusieurs tours d'enquête (Parotte, 2018).

L'analyse séquentielle des politiques publiques

Politiques publiques et analyse

Dans l'optique de mettre en évidence une série de concepts nous permettant de mieux appréhender notre question de recherche, ce deuxième volet théorique se concentre sur l'analyse séquentielle des politiques publiques. Malgré plusieurs critiques, sur lesquelles nous reviendrons ci-dessous, il est en effet apparu au fil de nos lectures et de nos entretiens que ce cadre d'analyse est pertinent pour le présent travail. Pour le démontrer, nous chercherons, dans cette section, à mettre en avant ses nombreux atouts et à présenter son développement et ses caractéristiques.

L'analyse séquentielle constitue une approche théorique de l'analyse des politiques publiques. L'objectif ici étant de s'intéresser uniquement à cette approche, nous ne nous attarderons guère sur les notions de politiques publiques et d'analyse de ces dernières dans leur globalité. Celles-ci pourraient effectivement faire l'objet de développements conséquents, en témoigne la littérature foisonnante à leur égard¹¹. Il convient néanmoins d'apporter deux précisions sémantiques avant de rentrer dans le vif du sujet. Ainsi, une politique publique peut être définie comme :

[L'ensemble des] « interventions d'une autorité investie de la puissance publique et de la légitimité gouvernementale sur un domaine spécifique de la société ou du territoire. Ces interventions peuvent prendre trois formes principales : les politiques publiques véhiculent des contenus, se traduisent par des prestations et génèrent des effets » (Thoenig, 2014, 420).

Cette définition, comme d'autres (Cf. notamment Rose et Davies, 1994, 54), met l'accent sur les décisions, les mesures prises par le ou les autorités publiques en tant que dépositaire du monopole de la violence légitime (Lascoumes et Le Galès, 2012). Elle insiste également sur le caractère nécessairement multiple de ces mesures. Il s'agit pour ces dernières de former un programme d'action gouvernemental cohérent. Une décision unique ne peut dès lors être apparentée à une politique publique (de Maillard et Kübler, 2009). D'autres éléments caractérisent une politique publique. Ainsi, celle-ci affecte inévitablement plusieurs groupes de personnes, ce sont les différents publics d'une politique publique. De plus, elle comporte une série de buts à atteindre (Mény et Thoenig, 1989).

¹¹ Citons à titre d'exemples les travaux de Hall, Jones, Lascoumes, Le Galès, Muller, Sabatier ou Scharpf.

L'analyse des politiques publiques est, suivant les auteurs, considérée soit comme une discipline à part entière de la science politique, soit comme un champ de recherches mêlant sociologie, science politique, droit et économie (Levêque, 2008). Il s'agit en tout cas d'une démarche relativement récente en science politique (Muller, 2015). Elle puise ainsi ses origines dans les États-Unis des années 30 et une série de travaux sur le New Deal (de Maillard et Kübler, 2009). Elle connaît ensuite un développement important durant les années 50 et 60 avec la création de centres de recherche, de chaires d'enseignement ou la rédaction d'ouvrages. Peu à peu, la démarche gagne le vieux continent et conquiert la France au milieu des années 70 (Muller, 2015 ; de Maillard et Kübler, 2009). Au fil du temps, elle connaît d'importantes évolutions. En raison des limites imposées pour ce mémoire, il est compliqué d'entrer dans les débats académiques visant à définir les objectifs précis de l'analyse des politiques publiques. Néanmoins, nous pouvons affirmer qu'elle vise, à l'origine, à améliorer la démocratie en produisant une connaissance résolument tournée vers l'aspect pratique (Lasswell, 1951). L'idée, partant du postulat que la population ne peut correctement juger de son intérêt, est alors de fournir des explications sur ce dont les gens ont besoin et non pas sur ce qu'ils souhaitent (Duran, 2019). On parle alors plutôt des *Policy Sciences*. L'analyse des politiques publiques (*public policies*) à proprement parler émerge dans les années 60 et 70. Elle délaisse alors le monde des administrations et la volonté de fournir des solutions aux gouvernants, deux idées chères aux *Policy Sciences*, pour se focaliser sur l'évaluation des décideurs et des décisions politiques (*Ibid.* ; Gaudin, 2004 ; Levêque, 2008). Elle s'inscrit en outre de plus en plus dans la science politique en laissant de côté ses volontés multidisciplinaires (de Maillard et Kübler, 2009). Aujourd'hui, cette discipline est définie comme :

« un effort de mise en perspective des choix politiques, des processus d'action à travers lesquels ils sont conduits, des réalisations qui s'ensuivent et des conséquences qui en découlent » (Levêque, 2008, 56).

Enfin, pour Jacques de Maillard et Daniel Kübler, l'analyse des politiques publiques s'intéresse à l'action étatique en tournant le dos à deux approches du rôle de l'État. D'une part, elle rompt avec la tradition juridique qui étudie les normes régissant l'action de l'État et de ses différentes composantes. D'autre part, elle met de côté la vision philosophique qui juge l'État comme une abstraction dans un esprit normatif visant à mettre en lumière la « bonne forme » de gouvernement (2009). Cela les amène à proposer la définition suivante de l'analyse des politiques publiques :

« *L'analyse des politiques publiques essaie de démonter le fonctionnement [de l'État] en s'attachant aux activités de ses différentes composantes et de leurs interactions avec des acteurs formellement extérieurs à la sphère étatique. Elle tend [ainsi] à mettre en avant les conditions pratiques de [son] fonctionnement* » (*Ibid.*, 12).

Néanmoins, l'analyse des politiques publiques ne peut être considérée comme un champ homogène (*Ibid.*). Ainsi, différentes approches théoriques existent, voire s'opposent, au sein d'une discipline commune. Dans les paragraphes qui suivent, nous allons nous intéresser à l'une de ses composantes, à savoir l'approche séquentielle. Le choix de construire notre cadre théorique en s'appuyant sur cette approche s'explique d'abord par le fait qu'elle fournit un cadre d'analyse clair. Celui-ci permet ainsi de rendre compte de la complexité des mécanismes politiques tout en offrant une certaine souplesse dans l'analyse de notre cas pratique (Jacquot, 2019). De plus, l'approche séquentielle étant extrêmement répandue, elle offre l'avantage d'être généralement bien comprise par nos interlocuteurs rendant possible une compréhension plus aisée de notre question de recherche (*Ibid.*).

L'analyse séquentielle, une affaire d'étapes

Celle-ci présente les politiques publiques sous la forme d'une séquence d'actions, c'est-à-dire divisées en une série d'étapes distinctes plus ou moins ordonnées (Jacquot, 2019 ; Muller, 2015). L'origine de cette approche remonte au début des années 50 et les travaux d'Harold Lasswell. Il est en effet le premier à concevoir une politique comme un processus. Selon lui, au cours de sa vie, celle-ci traverse ainsi généralement sept étapes (Jacquot, 2019). Par la suite, d'autres politologues comme Brewer (1974), Anderson (1975) ou Brewer et DeLeon (1983) s'inscrivent dans cette vision. A la même époque, Charles Jones développe son propre schéma en proposant une division en cinq étapes : l'identification du problème ou la mise à l'agenda, le développement du programme, la mise en œuvre ou implémentation, l'évaluation du programme et la terminaison du programme (1970). Ce modèle va largement participer à la renommée de l'analyse séquentielle et demeure, aujourd'hui encore, une référence (Jacquot, 2019 ; Muller, 2015).

L'identification du problème, point de départ d'une politique publique, renvoie à la reconnaissance de l'existence d'un problème par les autorités gouvernementales (de Maillard et Kübler, 2009). Cette séquence s'intéresse dès lors à l'émergence d'une problématique et à son inscription dans l'agenda gouvernemental. Il convient de ne pas minimiser son importance puisqu'elle permet d'étudier d'une part le rôle des organisations non-étatiques comme les

médias, la société civile, les groupes de pression, chacun tentant de faire valoir ses intérêts et de pousser ses demandes auprès des autorités (Jacquot, 2019). D'autre part, elle implique une contextualisation, une caractérisation des différents problèmes (Muller, 2015).

La deuxième étape, le développement du programme, voit, dans un premier temps, les décideurs politiques formuler des solutions au problème identifié. Celles-ci sont ensuite analysées de manière à identifier la ou les plus adéquates en vue de répondre à la problématique (Jacquot, 2019). Certains auteurs préfèrent diviser cette séquence en deux étapes distinctes (de Maillard et Kübler, 2009 ; Jacquot, 2019). Ils proposent ainsi de s'intéresser d'abord à la formulation des réponses, aux débats portant sur les questions techniques (coûts, contraintes, faisabilité...), juridiques (légalité) et politiques (acceptabilité par la population, les groupes de pression...) puis à la prise de décision en elle-même (Levêque, 2008).

La mise en œuvre est la phase d'application des décisions. Il s'agit de transformer les solutions retenues en actions concrètes en y allouant des moyens matériels et financiers pour répondre au problème (de Maillard et Kübler, 2009 ; Muller, 2015). Ce point permet également de s'intéresser au rôle des administrations dont le pouvoir est, à ce stade-ci, relativement important (Jacquot, 2019). Comme le souligne Audrey Levêque : « Des écarts significatifs existent très souvent entre les prescriptions édictées par les décideurs et la phase de mise en œuvre concrète sur le terrain » (2008, 63). Ceci est particulièrement vrai lorsque les politiques sont vagues, renforçant alors le pouvoir des acteurs de terrain (*Ibid.*).

La quatrième phase consiste à évaluer les résultats produits par la politique. Pour se faire, il faut définir une série de critères de jugement, récolter des données et les analyser. Cela permet de mettre en évidence les effets des différentes politiques et leur capacité, ou non, à solutionner le problème (de Maillard et Kübler, 2009 ; Muller, 2015 ; Jacquot, 2019). En fonction des conclusions, cette étape aide également à ajuster le programme pour améliorer son efficacité.

Enfin, la terminaison du programme renvoie soit à la clôture du programme si le problème est considéré comme résolu, soit à l'adoption d'un nouveau plan d'action (*Ibid.*). Cette étape, par son aspect presque uniquement théorique, est sans aucun doute la moins importante de la grille de Jones. Ce dernier soulignait d'ailleurs qu'un problème politique n'est jamais véritablement résolu. On observe ainsi dans l'immense majorité des cas une réorientation ou la mise en place d'un nouveau programme (Muller, 2015).

Limites et atouts de l'analyse séquentielle

Avant d'aller plus loin, il est opportun de souligner les défauts majeurs de l'analyse séquentielle. La littérature¹² portant sur le sujet en identifie le plus souvent trois, ce sont ces derniers que nous avons voulu développer.

D'abord, la linéarité apparente de l'approche séquentielle n'est que théorique. En effet, l'ordre des différentes étapes n'est pas toujours respecté vu le caractère dynamique voire chaotique du processus de formation d'une politique publique. Il arrive même que certaines phases soient tout simplement absentes du processus. A titre d'exemple, la mise en œuvre est parfois entamée avant qu'une décision ne soit formellement prise ou une solution proposée et alors même qu'un problème concret n'a pas été clairement identifié. (Muller, 2015 ; Jacquot, 2019).

La deuxième limite découle de la première dans le sens où cette complexité du réel rend difficile l'identification précise des différentes étapes (Muller, 2015). Dans les faits, il est effectivement délicat de définir à quel moment charnière a lieu la prise de décision ou la reconnaissance d'une problématique. En outre, chaque étape exerce également une influence indéniable sur les autres. Ainsi, il est évident que la décision prise influence la mise en œuvre. De même, en reconnaissant et en qualifiant un problème, on cadre déjà les solutions envisageables mais également la manière dont on envisagera l'évaluation de la politique publique (*Ibid.*).

Outre ces deux désavantages ayant trait au caractère dynamique de la construction d'une politique publique plutôt qu'à une certaine linéarité, le troisième défaut est lui lié à la façon dont les chercheurs envisagent l'utilisation de cette approche théorique. Dans cette optique, deux éléments peuvent poser un problème. D'abord, le recours à l'analyse séquentielle de façon quasi systématique dans une optique simplificatrice voire simpliste des politiques publiques a conduit à la formulation de nombreuses critiques à l'égard de cette approche (Jacquot, 2019). Puis, il convient de prêter attention à « l'écueil de la reconstitution *a posteriori* », c'est-à-dire le biais consistant à « façonner la réalité en fonction du modèle », un risque majeur avec l'approche séquentielle (*Ibid.*, 84).

Cependant, l'approche séquentielle demeure un outil majeur pour analyser les politiques publiques. Correctement utilisée, elle permet d'abord de mettre en évidence la complexité du

¹² Voir à ce propos les travaux de Muller, Thoenig, Nakamura, Sabatier, Surel ou Jacquot. Plusieurs auteurs comme Surel, Sabatier, Bezès ou Hall ont d'ailleurs cherché, dans les années 2000-2010, à proposer une actualisation de l'analyse séquentielle répondant à ces limites.

processus de création d'une politique publique tout en proposant un cadre d'analyse relativement simple (Levêque, 2008 ; Halpern, 2020). Puis, l'analyse séquentielle permet de mettre en évidence le rôle important d'une multitude d'acteurs dans le processus. Ce faisant, elle remet en cause le statut parfois trop prépondérant accordé aux autorités publiques (*Ibid.*). Enfin, l'apport théorique de l'approche séquentielle est considérable et ce particulièrement parce qu'au fil du temps, d'importants travaux ont été menés en se focalisant uniquement sur l'une ou l'autre étape identifiée par Jones (Levêque, 2008)¹³. Dans les paragraphes qui suivent, nous allons nous concentrer sur deux étapes précises de la grille de Jones, à savoir la mise à l'agenda et l'implémentation. Ce choix s'explique par la pertinence de ces deux phases pour notre cas d'étude. Bien entendu, ce focus ne peut évidemment être exhaustif au vu des nombreuses contributions théoriques que nous venons d'évoquer. A nouveau, nous nous pencherons donc sur les concepts théoriques qui seront ensuite mobilisés dans la deuxième partie de ce travail.

La mise à l'agenda

Identification d'un problème, mise à l'agenda ou encore agenda-setting, les concepts sont nombreux pour décrire cette première étape de la grille séquentielle de Jones. Si plusieurs termes existent, les définitions qu'ils impliquent sont relativement proches les unes des autres. Ainsi, cette étape peut être définie comme :

« L'étude et la mise en évidence des processus qui conduisent des faits sociaux à acquérir un statut de « problème public » ne relevant plus de la fatalité ou de la sphère privée, et faisant l'objet de débats et de controverses médiatiques et politiques » (Garraud, 2019, 54).

La notion d'agenda occupe une place centrale dans cette première phase. Celle-ci consiste en effet à étudier les processus qui font entrer telle ou telle problématique dans l'agenda politique. Au sens large, l'agenda est « la hiérarchisation des sujets les plus côtés dans chacune des arènes qui déterminent le cours de l'action publique » (Blanchard, 2020, 27). De manière plus précise, Baumgartner définit l'agenda politique comme :

« L'ensemble des problèmes qui sont l'objet de décisions et de débats au sein d'un système politique particulier à un moment donné » (2001, 288).

Kingdon, lui, s'intéresse à l'agenda gouvernemental en considérant qu'il s'agit de :

¹³ Citons à titre d'exemples les travaux de Baumgartner, Cobb, Elder, Garraud ou Nelson en matière de mise à l'agenda ou ceux de Lascoumes, Lipsky, Matland ou Sabatier en matière d'implémentation.

« *La liste des sujets ou problèmes auxquels les acteurs gouvernementaux et les personnes évoluant à proximité du gouvernement accordent une sérieuse attention à un moment donné* » (1995, 3).

Pour mieux comprendre la démarche de mise à l'agenda, nous avons souhaité nous intéresser aux travaux de Philippe Garraud et de John Kingdon. Dans les années 90, ces deux chercheurs en sciences politiques ont mis en évidence différents canaux permettant à un problème public d'émerger au sein de l'agenda gouvernemental. Ainsi, Garraud a développé cinq modèles de mise à l'agenda tandis que Kingdon se concentre sur trois courants (de Maillard et Kübler, 2009).

Le premier modèle de Garraud, *le modèle de la mobilisation externe*, est lié à une mobilisation politique de groupes organisés extérieurs au gouvernement. Ces derniers cherchent à faire porter leurs intérêts ou leurs revendications dans l'agenda en incitant le gouvernement à agir (de Maillard et Kübler, 2009 ; Garraud, 2019). *Le modèle de l'action corporatiste silencieuse* ou *modèle de la mobilisation interne* renvoie lui aussi à l'action de groupes organisés extérieurs au gouvernement. Cependant, dans ce deuxième modèle, ces derniers agissent sans qu'il n'y ait de controverses ou de conflits publics. Étant donné leurs ressources importantes et les liens qu'ils entretiennent avec les décideurs ou l'administration, ces groupes peuvent influencer la prise en compte ou non de tel ou tel sujet, généralement assez précis (de Maillard et Kübler, 2009 ; Garraud, 2019). *Le modèle de l'offre politique* relie jeu politique et mise à l'agenda en estimant que l'émergence d'un problème est due à sa rentabilité politique supposée. Ainsi, les personnalités politiques et les partis mettent en lumière un sujet dans le but de convaincre et de séduire un électorat (de Maillard et Kübler, 2009). *Le modèle de l'anticipation* offre également un rôle important aux décideurs politiques. Sans pression extérieure et avant-même qu'une problématique n'émerge dans l'agenda public, ceux-ci vont se saisir de certaines questions et envisager la mise en place de réformes (Garraud, 2019). Enfin, *le modèle de la médiatisation* repose sur « le rôle central des médias dans la définition, la légitimation et l'imposition d'un problème » (*Ibid.*, 57). Pour terminer, il apparaît extrêmement important de souligner que, dans la pratique, ces différents modèles ont tendance à se combiner, chacun des acteurs impliqués n'opérant pas en vase clos (*Ibid.*).

Premier courant identifié par Kingdon, *le courant des problèmes* cherche à expliquer comment des événements ou des mobilisations peuvent faire surgir un problème (Muller, 2015). Il met ainsi en lumière le rôle que peuvent avoir des grandes catastrophes et autres épisodes marquants, des variations observées via des indicateurs reconnus comme fiables ou des

évaluations de politiques existantes dans l'émergence d'une problématique (de Maillard et Kübler, 2009). *Le courant des solutions* nous enseigne que l'accumulation de savoirs, l'existence de solutions et d'un consensus tant politique que scientifique autour de celles-ci facilitent l'émergence du problème auquel ces solutions tentent de répondre (*Ibid.*). *Le courant politique* se concentre sur les impacts des événements qui surgissent dans l'univers politique (élections, changement à la tête d'un parti, mobilisation de groupes d'intérêts...) (de Maillard et Kübler, 2009 ; Muller, 2015). Enfin, en s'intéressant à ces trois courants, Kingdon développe le concept de *la fenêtre d'opportunité*. Il s'agit d'une courte période durant laquelle les trois courants sont alignés provoquant alors une opportunité importante de changements politiques (de Maillard et Kübler, 2009).

La mise en œuvre

Dans un ouvrage de 1989 sur l'analyse des politiques publiques, Yves Mény et Jean-Claude Thoenig proposent la définition suivante du concept de mise en œuvre :

« La mise en œuvre d'une politique publique se caractérise comme un ensemble d'activités individuelles ou organisationnelles transformant des conduites dans le cadre d'un contexte prescriptif établi par une autorité publique mandatée » (1989, 249).

Cette définition et l'ouvrage dans son ensemble marque un moment important pour l'analyse de la troisième étape de la grille de Jones. En effet, si jusque-là son importance était sous-estimée et plutôt vue comme secondaire par rapport à la prise de décision, les politologues vont lui accorder davantage de crédit (Levêque, 2008). Désormais, la mise en œuvre n'est plus considérée comme une phase d'application pure et simple de la décision prise en amont mais comme une étape durant laquelle les intérêts des différents acteurs combinés à toute une série de contraintes induisent un écart parfois important entre la décision prise et la manière dont elle est appliquée (*Ibid.*). Pour analyser ces différents éléments, le chercheur doit prendre en compte quatre paramètres : « les objectifs énoncés ou visés ; l'horizon de temps couvert ; les assujettis concernés et les metteurs en œuvre mobilisés » (*Ibid.*, 62). Ces paramètres essentiels constituent le cœur de cette troisième étape et permettent de mieux cerner ses tenants et aboutissants.

Plusieurs auteurs¹⁴ ont développé, en s'intéressant à cette étape, une multitude de concepts théoriques. Ces analyses peuvent généralement être regroupées dans deux approches différentes : *top down* et *bottom up*. Les théoriciens de la première approche ont pour postulat

¹⁴ Citons à titre d'exemples les travaux de Dupuy et Thoenig, Lipsky, Sabatier, Scharpf ou Hjern.

de départ que les décideurs posent des choix clairs et rationnels. En partant de ces décisions, ils analysent la mise en œuvre de ces dernières, tout en cherchant à savoir comment elles pourraient être mieux appliquées. Ainsi, le comportement des groupes cibles et des metteurs en œuvre est analysé sous l'angle de sa conformité ou non avec la décision. L'idée est également de mettre en lumière les facteurs qui ont pu conduire les metteurs en œuvre à s'éloigner de la vision des décideurs toujours dans un objectif d'éviter ce type d'écart à l'avenir (de Maillard et Kübler, 2009).

Les partisans d'une approche *bottom up* se focalisent, eux, sur les agents d'exécution. Ils cherchent dès lors à identifier les acteurs impliqués dans la mise en œuvre, leurs objectifs, leurs stratégies ainsi que leurs relations avec d'autres acteurs. Cela permet aux analystes de dresser une cartographie précise de l'ensemble des acteurs impliqués dans la phase de mise en œuvre et de peu à peu remonter jusqu'à la prise de décision. L'approche *bottom up* confère donc aux agents d'exécution un rôle et un pouvoir importants. En termes prescriptifs, les analystes se démarquent de l'approche *top down* en laissant de côté une structure très contrôlée, hiérarchisée au profit d'une organisation favorisant les échanges et les compromis (*Ibid.*).

Deuxième partie : l'Union européenne et la *strategic foresight*

Introduction

Après s'être intéressé à plusieurs notions théoriques, cette deuxième partie constitue le volet pratique du présent travail. Elle doit ainsi nous permettre de répondre à la question de recherche suivante : « **En quoi le développement de la *strategic foresight* au sein de l'Union européenne s'appuie-t-il sur une vision partagée et une logique de coopération entre le Parlement, le Conseil européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission ?** ». Pour y parvenir, nous allons dans un premier temps dresser un bref historique du recours à la prospective au niveau européen. Nous nous focaliserons ensuite sur les développements les plus récents puisqu'ils constituent les avancées les plus significatives en la matière. Les concepts théoriques précédemment évoqués seront bien entendus mobilisés. Ainsi, nous étudierons les processus de mise à l'agenda et d'implémentation de la *strategic foresight* au sein des trois institutions en mettant l'accent sur l'existence ou non de phénomènes de coopération. En outre, nous chercherons à mettre en évidence ce qui relie les trois institutions entre elles autour de la question de la *strategic foresight* ou, au contraire, les points de dissension qui peuvent exister.

Comme indiqué dans la question de recherche, ce travail se concentre sur le Parlement, le Conseil européen, le Conseil et la Commission. Différents éléments peuvent expliquer ce choix. D'abord, ces quatre institutions sont les institutions politiques de l'Union européenne, elles jouent ainsi un rôle majeur dans le fonctionnement de l'UE. Certes, d'autres institutions et organes tels que le service d'action extérieure ou le comité des régions ont acquis une certaine expertise en matière de prospective.¹⁵ Cependant, les développements de la *strategic foresight* au sein des quatre institutions citées se caractérisent par leur importance et surtout par une approche ne se limitant pas à certaines thématiques précises comme le domaine stratégique et militaire mais plutôt d'avoir une approche globale (entretien N°1-Ex-fonctionnaire UE). Enfin, précisons pour être tout à fait complet que le cas du Conseil et du Conseil européen renvoie à une situation particulière qui fera l'objet de plus amples développements ci-après.

Pour terminer cette introduction, il faut préciser la notion de récurrence des événements sur lesquels nous allons nous attarder. Cet exercice n'est pas aisé puisque les dates varient légèrement en fonction des institutions concernées. Une telle variation s'explique par la nécessité de se concentrer sur les développements les plus saillants. Si ceux-ci ont tous eu lieu

¹⁵ Voir à ce sujet le site internet du réseau ESPAS : <https://espas.eu/>

durant les dix dernières années, certaines institutions européennes ont été plus promptes que d'autres dans le déploiement de la *strategic foresight*. Après avoir cherché à identifier les étapes clés de ce développement, institution par institution, nous pouvons souligner que le Parlement européen a ainsi entamé ce processus dès 2012, plusieurs années avant les trois autres institutions (entretien N°5-Foresight Unit 5). Pour ces dernières, les apports significatifs en matière de *strategic foresight* débutent en 2019 pour se poursuivre jusqu'à aujourd'hui (entretiens N°2-JRC, 3-Foresight Unit 3 & 4-Foresight Unit 4).

Méthodologie

Avant d'aller plus loin, il convient de revenir brièvement sur la méthodologie. Nous nous intéresserons ici aux outils qui ont permis d'analyser le cas pratique. Trois outils principaux ont été exploités : la lecture de documents, la participation à des séminaires et la réalisation d'entretiens semi-directifs.

Parmi les productions écrites, toute une série de publications des institutions européennes¹⁶ et plus précisément celles des services de recherche ou des unités de prospective de ces dernières ont été explorés. Ceux-ci constituent des illustrations du travail réalisé au sein des institutions en matière de prospective. Ils offrent donc un aperçu des méthodes utilisées, des sujets étudiés ou encore des résultats obtenus. Soulignons néanmoins que cet aperçu est inévitablement biaisé puisqu'une partie de ces rapports, les plus sensibles, sont effectivement confidentiels (entretiens n°3-Foresight Unit 3 et 4-Foresight Unit 4). La confidentialité de ces productions constitue toutefois un aspect important et intéressant comme le soulignent d'autres passages de ce travail. De plus, si l'intérêt des institutions européennes pour la prospective a connu une augmentation significative ces trois dernières années, il n'est pas tout à fait neuf. Ainsi, cet intérêt européen a déjà été étudié au niveau scientifique par le passé. Ces documents ont dès lors fait l'objet d'une lecture attentive, à l'aune des nouveaux développements. Au vu de leur récence, les articles évoquant ces derniers sont, logiquement, moins nombreux. Il était donc important, d'un point de vue méthodologique, d'avoir recours à d'autres sources.

Ce travail s'appuie dès lors sur plusieurs séminaires organisés ces derniers mois par divers organes. Les données récoltées dans le cadre de ceux-ci s'inscrivent dans deux catégories distinctes. D'une part, certaines de ces conférences sont organisées par les institutions européennes¹⁷. Elles permettent alors de présenter les résultats de recherches prospectives menées au sein des différentes unités ou de présenter les objectifs et le programme de l'UE en matière de prospective. Dans ce cas-là, elles viennent, dans le cadre de ce travail, en appui des rapports publiés par différentes institutions et évoqués dans le paragraphe précédent. D'autre part, plusieurs think-tanks ou des universités ont également mis sur pied des sessions sur la

¹⁶ Les publications des institutions européennes utilisées dans le cadre de ce travail font l'objet d'une section à part entière dans la bibliographie.

¹⁷ L'entièreté de ces conférences ou un récapitulatif des faits marquants sont disponibles sur les chaînes YouTube de la Commission européenne et du Service de recherche du Parlement européen, respectivement aux adresses internet suivantes : <https://www.youtube.com/c/EuropeanCommission/search?query=foresight> & <https://www.youtube.com/c/EuropeanParliamentaryResearchService/search?query=foresight>

prospective au sein de l'Union européenne¹⁸. Celles-ci ont un caractère plus académique et accueillent généralement plusieurs chercheurs ou professeurs. Elles permettent ainsi de pallier la pénurie d'articles scientifiques sur les développements plus actuels dans le domaine. En outre, lorsqu'elles rassemblent des académiques et des membres des unités de prospective des institutions européennes, elles permettent de confronter dans une même discussion la réalité du terrain aux conceptions théoriques.

Enfin, les entretiens semi-directifs offrent des données importantes pour la rédaction de ce TFE. Le choix d'avoir recours à des entretiens semi-directifs s'explique par le compromis intéressant offert par ce type d'entrevues. Contrairement à l'entretien directif, il permet de laisser plus de liberté à l'interlocuteur pour évoquer son ressenti. Il offre également la possibilité de rebondir directement sur telle ou telle affirmation et ainsi d'éventuellement aborder de nouvelles hypothèses durant l'entretien. En revanche, et à la différence de l'entretien libre, il est ici possible de centrer l'interview sur certains sujets plus précis. Vu le focus de ce travail sur la coopération entre les institutions, un tel cadrage était absolument nécessaire. Chaque interlocuteur a ainsi pu proposer sa propre analyse de la question de recherche. Divers profils pertinents pour la réalisation de ce travail ont été identifiés au préalable¹⁹. Tout d'abord, un entretien exploratoire a pu être réalisé avec un ancien haut-fonctionnaire de l'Union européenne. Au cours de sa carrière, ce dernier a travaillé au sein de la Commission et du Conseil, deux emplois qui lui offre une vision transversale de l'Union européenne. De plus, il a, en tant que représentant du Conseil, participé à la genèse du réseau ESPAS. Ce premier entretien m'a permis de recentrer la problématique en se concentrant sur la question de la coopération entre les institutions (N°1). En effet, les quatre institutions européennes majeures à savoir le Parlement européen, la Commission européenne, le Conseil européen et le Conseil de l'Union européenne disposent aujourd'hui d'une unité de prospective²⁰. Pour chacune d'entre elles, un ou plusieurs membres responsables ont été interrogés (N°2 à 5). Ces entretiens se sont focalisés sur le développement des différentes unités de perspectives ainsi que sur divers aspects du travail effectué par ces dernières tels que les méthodes utilisées, les difficultés

¹⁸ Vous trouverez des liens vers le programme ou le replay de ces événements dans la première section « méthodologie » du présent travail.

¹⁹ La liste complète des entretiens réalisés ainsi que la fonction des personnes interrogées sont disponibles dans les annexes.

²⁰ Vous trouverez un aperçu des publications des unités du Parlement, de la Commission et des Conseils, respectivement aux adresses internet suivantes : <https://epthinktank.eu/author/eprsglobaltrends/> ; https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/strategic-foresight_en & <https://www.consilium.europa.eu/fr/documents-publications/council-research-papers/>

rencontrées, les parties prenantes impliquées, les objectifs visés ou les liens avec les décideurs politiques. Une attention toute particulière a également été consacrée au fonctionnement interinstitutionnel dans le domaine de la prospective. Puis, plusieurs entretiens (N°1-6) ont été réalisés avec d'anciens membres des institutions européennes. Ceux-ci offrent un regard extérieur sur les développements actuels tout en ayant une maîtrise importante du fonctionnement interne de l'UE. Ayant participé à la genèse de certains projets dans le domaine de la prospective, ils proposent également un regard historique sur son développement au sein de l'Union. Enfin, un diplomate et ancien haut-fonctionnaire belge a accepté une entrevue (N°7). Durant sa carrière, il s'est intéressé de façon globale à la prospective et dispose donc d'une certaine maîtrise en la matière. De plus, il a piloté certains projets de prospective au sein de l'État belge en lien avec les développements européens. Enfin, il a également au cours de sa carrière travaillé pour la Commission européenne. Cette rencontre offre donc un point de vue à la fois interne et externe tout en s'intéressant aux relations existantes en matière de prospective entre les États membres et les institutions européennes. Même si ce travail ne vise pas à établir une vision des activités de prospective dans l'ensemble des pays européens, les États membres demeurent une partie-prenante importante à laquelle il convient d'être attentif.

Perspectives historiques

Bien que cela ne soit pas l'objectif de ce mémoire, nous souhaitons dresser un bref historique des démarches de prospective au sein de l'Union européenne. Si les développements récents marquent un tournant dans l'histoire de la prospective au sein de l'UE, plusieurs interlocuteurs ont effectivement souligné que le recours à cette démarche n'est pas neuf (entretiens N°1-Ex-fonctionnaire UE, 2-JRC, 3-Foresight Unit 3, 6-Ex-EPSC & 7-Diplomate). Mettre en lumière ces étapes répond à un double objectif. D'une part, cela permet une contextualisation et, d'autre part, nous pourrions, dans un second temps, mobiliser ce récapitulatif en vue de le comparer aux avancées de ces dernières années.

L'histoire de la prospective au sein de l'Union européenne est intimement liée à la Commission. Cette relation s'explique par la façon dont le rôle de la Commission a été envisagée. En effet, sa composition ne dépendant pas directement des résultats des élections européennes, la Commission a toujours pu s'intéresser plus aisément au développement d'une stratégie à long terme (entretiens N°1-Ex-fonctionnaire UE & 6-Ex-EPSC). C'est dans cette optique qu'elle s'est tournée, à plusieurs reprises au cours de son histoire, vers la prospective. Deux périodes ont retenu notre attention. La première débute à la fin des années 80 lorsque Jacques Delors, alors Président de la Commission, décide de créer une Cellule de prospective. Ce service est alors chargé de trois missions : « le suivi et l'évaluation de l'intégration européenne ; l'établissement de relations permanentes avec les instances chargées de la prospective ; la réalisation de travaux sur mandats spécifiques » (Office des publications de l'Union européenne, 1999). Au vu de l'augmentation des tâches de l'Union européenne, la création, au sein de la Commission, d'une cellule de prospective s'avère nécessaire (*Ibid.*). La contribution majeure de cette unité a, en réalité, été réalisée en marge de celle-ci. Ainsi, en 2000, le nouveau Président de la Commission, Romano Prodi confie à Jérôme Vignon, ancien directeur de la Cellule de prospective, la réalisation d'un livre blanc sur la gouvernance européenne. Il mobilise alors les ressources matérielles et humaines issues de la Cellule de prospective pour rédiger cet ouvrage qui sera finalement publié en juillet 2001 (Michel, 2007). Ce projet fera face à des oppositions politiques importantes particulièrement sur la question de l'intégration de la société civile et verra ses effets « occultés par le processus constitutionnel » (Georgakakis, 2007, 175) Annoncée comme une véritable révolution, il sera largement considéré comme un échec tant pour les académiques que pour les médias (*Ibid.*).

À la suite de ce revers, la prospective perd peu à peu de l'importance au sein de la Commission européenne et un flou important entoure alors cette discipline au sein de l'UE.

Ainsi, la Cellule de prospective sera remplacée par le Bureau des conseillers de politique européenne (BEPA). Au sein de ce dernier, la démarche prospectiviste n'est plus une priorité. Elle subsiste malgré tout comme un outil mobilisé dans le cadre de certaines analyses avec l'objectif de fournir des conseils au cabinet du Président de la Commission (Mabille, 2011). A côté de cela, la prospective reste utilisée au sein de certains programmes de recherche tel qu'*Horizon Europe* ou au sein de certaines Directions générales de la Commission mais de façon très cloisonnée (entretien N°2-JRC).

En 2014, Jean-Claude Juncker prend la tête de la Commission et fonde l'European Policy Strategy Centre (EPSC). Par la création de ce think-tank interne à la Commission, Jean-Claude Juncker amorce le retour de la prospective au niveau de la Commission européenne (entretiens N°1-Ex-fonctionnaire UE & 6-Ex-EPSC). Parmi ses nombreux objectifs, l'EPSC se voit notamment confier la tâche de développer une expertise en matière de prospective (Knowledge4policy, 2017). Cet objectif devient rapidement capital puisque la majorité des activités de l'EPSC étaient liées à la prospective (entretien N°6-Ex-EPSC). En mettant sur pied ce think-tank interne, Jean-Claude Juncker pose également deux bases importantes pour les développements plus significatifs entrepris sous la Commission von der Leyen. Tout d'abord, la notion de prospective est définitivement abandonnée pour laisser place à la notion de *foresight* (Knowledge4policy, 2017). Ensuite, en établissant un lien direct entre son cabinet et l'EPSC, le Président de la Commission offre aux prospectivistes un accès privilégié aux décideurs politiques. Pouvoir nourrir ainsi les réflexions de ces derniers vise à permettre à la prospective d'avoir un impact politique (entretien N°6-Ex-EPSC).

En dehors de la Commission, la prospective se développe ailleurs au sein de l'Union européenne mais en se concentrant sur des domaines plus précis. Sur le plan scientifique et technologique, le Parlement européen crée en 1987 le Panel pour le futur de la science et de la technologie (STOA)²¹. Organe officiel du Parlement, il rassemble 27 députés européens et est chargé de l'évaluation des sciences et des technologies. L'une de ses tâches principales renvoie à l'analyse des impacts des nouvelles technologies. Pour mener à bien ses recherches, le STOA mobilise de façon récurrente la prospective (entretien N°5-Foresight Unit 5).

Enfin, l'Union européenne dispose également d'une expertise en matière de prospective dans le domaine stratégique et militaire, champ d'études historique de la prospective. En 1999, dans le cadre de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), l'Union se dote d'un

²¹ Voir son site internet : <https://www.europarl.europa.eu/stoa/en/home/highlights>

Centre de situation (SitCen). Ce dernier deviendra à partir de 2012 le Centre de situation et du renseignement de l'Union européenne (IntCen). Depuis 2011, il est intégré au Service européen pour l'action extérieure (SEAE)²², univers historique des démarches de prospective. La mission de cette agence de renseignement est de fournir une série de connaissances concernant la politique étrangère et de sécurité commune, de la politique de sécurité et de défense commune et de la lutte contre le terrorisme. Cela implique avant tout un suivi et une évaluation des situations présentes mais également une certaine projection dans le futur. A ce titre, l'IntCen mobilise plusieurs outils prospectivistes notamment dans une optique de gestion de crise et d'alerte en amont (entretien N°1-Ex-fonctionnaire UE). En raison de la sensibilité importante des sujets traités, ces travaux sont généralement confidentiels et nécessitent un haut degré de confiance entre les acteurs (*Ibid.*).

²² Voir son site internet : <https://www.eeas.europa.eu/fr>

Genèse et mise à l'agenda des démarches de *foresight* au sein de l'Union européenne

Un Parlement initiateur : le réseau ESPAS

Le premier moment clé du développement de la *strategic foresight* au sein des institutions européennes est assurément la création du European Strategy and Policy Analysis System, le réseau ESPAS²³. Dans les paragraphes qui suivent, nous allons d'abord tenter de comprendre les éléments qui ont permis à ce réseau d'émerger dans l'agenda politique au début des années 2010.

Au lendemain des élections européennes de 2009, le Parlement doit donner son avis sur la proposition émanant de la Commission pour le budget de l'année suivante. James Elles, un parlementaire britannique convainc alors ses collègues d'amender cette proposition en vue de débloquer des fonds visant à mettre sur pied un projet pilote dont l'objectif serait « d'établir un système interinstitutionnel pour identifier les tendances à long terme en lien avec les problématiques majeures auxquelles l'UE doit faire face » (Noonan, 2020a, 1 ; entretien N°1-Ex-fonctionnaire UE). Ce contexte renvoie au courant politique identifié par Kingdon puisque deux événements politiques majeurs que sont les élections et le vote du budget vont permettre à James Elles et au Parlement européen dans sa globalité de proposer la création d'un tel réseau, répondant ainsi à une double problématique. En s'intéressant à celle-ci, nous allons découvrir que d'autres éléments permettent d'expliquer la mise sur pied d'ESPAS.

D'abord, il s'agit de répondre à la critique lancinante²⁴ selon laquelle nos systèmes démocratiques actuels se focaliseraient sur les échéances électorales à venir et seraient dès lors incapables de développer des stratégies à moyen et à long terme. En ce sens, le réseau ESPAS doit permettre à l'UE de se doter d'outils visant à analyser les grandes tendances à moyen et à long terme et la façon dont elles peuvent impacter les politiques et le fonctionnement de l'Union (Réchard-Spence, 2019). Ce faisant, l'émergence d'une telle problématique s'inscrit dans le courant des problèmes de Kingdon et dans le modèle de l'anticipation de Garraud (Muller, 2015 ; Garraud, 2019). En effet, se préoccuper méthodiquement du futur doit permettre à l'UE

²³ Voir son site internet : <https://espas.eu/home.html>

²⁴ Cette critique, sans doute inhérente au fonctionnement des systèmes politiques démocratiques modernes, est régulièrement entendue dans les médias. Voir à ce propos, ces deux articles : Stiegler B., « La cause de la crise ? Le court-termisme ! », in *Atlantico*, 27 septembre 2011, disponible à l'adresse internet suivante : <https://atlantico.fr/article/decryptage/crise-cause-court-termisme-bernard-stiegler> (consulté le 11 août 2022) ; Gosseries A., « court-termisme et incertitude », in *La Libre Belgique*, 31 octobre 2014, disponible à l'adresse internet suivante : <https://www.lalibre.be/archives-journal/2014/10/31/court-termisme-et-incertitude-PZRYHNTM5VH2XDXGN375TQJ63CI/> (consulté le 11 août 2022).

de mieux faire face aux crises auxquelles elle sera confrontée. En 2009, la crise économique et financière produit encore ses effets. Cet événement aux conséquences dévastatrices pour l'économie mondiale a surpris la plupart des décideurs politiques et pose la question d'un système économique plus résilient et la nécessité de préparer en amont les réponses à apporter à de telles crises (Couturier, 2018 ; Wolf, 2018 ; Fonds Monétaire International, 2018). Plus qu'une réaction à la crise économique, James Elles anticipe surtout l'émergence d'une problématique qui se verra renforcée par de nombreux chocs. Visibilité accrue des changements climatiques, vagues d'attentats terroristes, flux migratoires importants, pandémie, guerre en Ukraine, les événements qui émaillent l'actualité depuis 2009 n'ont fait que renforcer la nécessité de mieux appréhender notre futur (entretiens N°2-JRC, 3-Foresight Unit 3, 5-Foresight Unit 5, 6-Ex-EPSC & 7-Diplomate).

Ensuite, si le réseau ESPAS vise à analyser les tendances à moyen et à long terme, il constitue également un cadre permettant de le faire de manière interinstitutionnelle rassemblant le Parlement, la Commission, le Conseil de l'Union européenne, le Service d'action extérieure ainsi que d'autres organes en qualité d'observateur comme le Comité européen des régions ou l'Institut d'études de sécurité (Noonan, 2020). Il s'agit en réalité de la seconde problématique soulevée par le Parlement européen. Si, comme nous le soulignons dans la section précédente, des démarches de *foresight* existent au sein de l'UE avant la création d'ESPAS, celles-ci se font de manière cloisonnée, sans aucune coordination entre les institutions ni au sein-même de ces dernières (Réchard-Spence, 2019). Ainsi, pour répondre à la première difficulté, des solutions existent donc et de nombreux spécialistes soulignent les vertus de la prospective. La démarche de James Elles s'inscrit donc dans le courant des solutions tout en précisant que les démarches préexistantes s'avèrent insuffisantes. En assurant une coordination dans le domaine de la *strategic foresight*, ESPAS offre un double avantage. Il permet un échange des bonnes pratiques et la création d'une intelligence collective (*Ibid.* ; entretien N°6-EX-EPSC). De plus, l'idée est de mener des analyses conjointes en vue de garantir l'existence de visions communes au sein du Parlement, du Conseil de l'UE et de la Commission concernant les tendances futures (Réchard-Spence, 2019 ; entretien N°1-Ex-fonctionnaire UE).

Un autre élément permettant de mieux comprendre la mise à l'agenda du réseau ESPAS peut, selon nous, être relié au modèle du jeu politique. Comme le soulignait l'un de nos interlocuteurs, cette idée permet en effet aux parlementaires de s'intégrer de façon plus importante dans le jeu politique. Si de prime abord, l'objectif n'est pas ici de séduire directement un électorat comme le théorisait Garraud, le réseau doit néanmoins garantir aux

parlementaires un impact plus important sur la scène politique européenne et ainsi renforcer le rôle du Parlement européen dans le fonctionnement politique de l'UE (entretien N°1-Ex-fonctionnaire UE).

Enfin, la mise à l'agenda des deux problématiques s'accompagne directement d'une possible solution. Dit autrement, en proposant la mise sur pied du réseau ESPAS, James Elles met en évidence la nécessité d'avoir une analyse à long terme des tendances et ce, de manière interinstitutionnelle (entretien N°1-Ex-fonctionnaire UE ; Réchard-Spence, 2019 ; Noonan, 2020). D'une certaine manière, il se place ainsi dans le courant des solutions. La superposition entre solution et problématique perturbe quelque peu le schéma théorique proposé par Jones. La deuxième phase de cette grille d'analyse dédiée à la formulation de solutions et aux débats entourant la prise de décision est ici pratiquement absente puisqu'Elles fait émerger la double problématique en proposant d'emblée une réponse. Le débat est dès lors raccourci et se porte uniquement sur l'acceptation ou non de la proposition du Parlement européen.

L'amendement visant à créer le réseau ESPAS sera adopté conjointement par le Parlement et le Conseil de l'Union européenne (Noonan, 2020). En 2012, ce qui était jusqu'alors un projet pilote devient une action préparatoire (*Ibid.*). L'action préparatoire suit généralement un projet pilote ayant porté ses fruits et vise à poursuivre les actions entreprises précédemment. Une action préparatoire va de pair avec l'octroi d'un budget pour une durée maximum de trois ans. Passé ce délai, elle peut éventuellement devenir un programme permanent de financement de l'UE (Commission européenne, 2018).

Le réseau ESPAS est donc sur les rails, de nombreuses réunions sont organisées. Ces dernières aboutissent à l'organisation d'une conférence annuelle dès 2011 puis à la publication d'un rapport en 2015 sur les tendances majeures à l'horizon 2030 (Noonan, 2020). Le démarrage demeure malgré tout relativement lent et, comme l'indiquent plusieurs de nos interlocuteurs, le résultat est positif mais insuffisant (entretiens N°1-Ex-fonctionnaire UE & 6-Ex-EPSC). Pour l'expliquer, différentes raisons peuvent être mises en avant. D'abord, en réunissant différentes institutions autour des questions de *foresight*, ESPAS est un outil unique qui représente un certain bouleversement. C'est sans doute encore plus vrai dans une Union où les institutions sont habituées à un fonctionnement en silo (Réchard-Spence, 2019 ; entretien N°7-Diplomate). Or, les résultats des analyses menées dans le cadre d'une démarche de *foresight* sont généralement assez sensibles (entretien N°4-Foresight Unit 4). Pour échanger sur ceux-ci mais également en termes méthodologiques, un très haut niveau de confiance entre les partenaires est nécessaire, une relation de confiance qui doit se construire petit à petit (entretien

N°1-Ex-fonctionnaire UE). Ensuite, les objectifs du réseau nous apparaissent relativement flous ce qui n'est pas de nature à faciliter leur mise en œuvre et ce particulièrement lorsque certains acteurs impliqués n'ont pas d'affinités particulières avec la *foresight*. Ce dernier point fait directement écho à la troisième et dernière raison permettant d'expliquer les débuts difficiles d'ESPAS. Pour que le dialogue fonctionne entre les trois institutions, celles-ci doivent être sur le même pied d'égalité. Au début des années 2010, ce n'est pas le cas ni du point de vue des connaissances en termes de *foresight* ni dans le niveau d'implication. Les démarches de *foresight* au sein de l'UE sont extrêmement limitées, la Commission n'a pas souhaité poursuivre sur cette voie après l'échec du livre blanc sur la gouvernance (*cf. infra*) et la question est absente de l'agenda du Conseil de l'Union européenne. Si les décideurs politiques de ces deux institutions ont bien accepté la création d'ESPAS, leur volonté de s'investir reste extrêmement limitée. En conséquence, le Parlement, seule institution européenne où une réelle volonté politique de développement de la *foresight* s'exprime, s'implique de façon plus importante dans le projet (entretiens N°1-Ex-fonctionnaire UE & 7-Diplomate).

Cette situation évolue à partir de 2014 et la création de l'EPSC (*cf. infra*) à la suite de la prise de fonction de la Commission Juncker. A nouveau, la *foresight* profite d'un événement politique, en l'occurrence le changement de Commission, pour gagner en importance. Désormais, la *foresight* est, au sein de la Commission, associée à une volonté politique, l'EPSC étant directement attaché au cabinet du Président (entretiens N°1-Ex-fonctionnaire UE & 6-Ex-EPSC). ESPAS profite de cette nouvelle donne et ce d'autant plus, que pratiquement au même moment, le budget débloqué pour l'action préparatoire arrive à échéance obligeant les protagonistes à discuter de la pérennisation du réseau (Noonan, 2020). Au niveau budgétaire justement, chaque institution accepte de couvrir les coûts liés à sa participation au réseau ESPAS (*Ibid.*). Les négociations aboutissent également à la refonte de l'organisation du réseau. ESPAS est désormais géré par un groupe de pilotage (en anglais *Steering group*). Celui-ci se compose des Secrétaires généraux (ou de leur représentant) de chacune des institutions membres d'ESPAS (*Ibid.*). L'EPSC prend la direction de ce groupe de pilotage, signe du retour de la Commission au niveau *foresight* (entretien N°6-Ex-EPSC).

Cette étape cruciale dans le développement d'ESPAS résulte donc de l'investissement de la Commission. Une nouvelle impulsion qui semble, de prime à bord, répondre à une logique *top down* puisque c'est Jean-Claude Juncker, le Président de la Commission lui-même qui va insister pour créer l'EPSC (entretien N°6-Ex-EPSC). Si l'engagement politique est réel, il ne faut pas négliger, dans une perspective *bottom up*, le rôle majeur de « l'administration » via les

membres de l'EPSC. Ayant reçu un mandat relativement peu précis, ces derniers disposent d'une grande marge de manœuvre en termes de mise en œuvre. Dans ce contexte, plusieurs personnes interrogées nous l'ont confirmé, le travail effectué par Ann Mettler à la tête de l'EPSC et de l'ensemble de son équipe, est considérable (entretiens N°1-Ex-fonctionnaire UE, 4-Foresight Unit 4 & 7-Diplomate). En travaillant désormais main dans la main avec les représentants du Parlement, ils vont véritablement donner vie au projet ESPAS (entretien N°1-Ex-fonctionnaire UE).

A ce stade, deux problèmes majeurs persistent malgré tout. D'abord, le Conseil de l'Union européenne se contente de suivre les deux autres institutions et ses représentants n'ont pas de mission claire lorsqu'ils prennent part aux discussions au sein du réseau (entretiens N°1-Ex-fonctionnaire UE & 7-Diplomate). Ensuite, comme l'indiquent d'anciens membres, le travail effectué continue de se limiter à l'échange de bonnes pratiques et à la préparation des événements et des publications annuelles. Un travail certes désormais plus conséquent et plus régulier mais qu'il convient de développer dans un but de renforcer les pratiques de coopération (entretiens N°1-Ex-fonctionnaire UE & 6-Ex-EPSC).

Une Commission ambitieuse : lier *strategic foresight* et décideurs politiques

Après les élections européennes de 2018, le Parlement élit à la fin de l'année 2019 la nouvelle Présidente de la Commission en la personne d'Ursula von der Leyen et valide la nomination des vingt-six autres commissaires. C'est dans ce contexte qu'apparaît le deuxième moment clé du développement de la *foresight* au sein de l'UE. Cette nouvelle Commission affiche effectivement très rapidement ses ambitions en matière de *foresight*. Ainsi, Maros Sefcovic, Vice-Président de la Commission chargé des relations interinstitutionnelles et de la *foresight* souligne, dans un discours devant le Parlement européen, quelques mois avant sa prise de fonction officielle qu'« une évolution culturelle et linguistique est nécessaire, créant à la fois les conditions pour sensibiliser les gens à ce qu'est la *foresight* et pour les impliquer dans le processus de développement de la recherche, de la science et de l'innovation. Le rôle de la Commission est fondamental dans ce processus » (2019a)²⁵. Quelques jours plus tard, à

²⁵ Traduit de l'anglais par l'auteur du présent travail. Des extraits du discours sont disponibles à l'adresse internet suivante : <http://futureoriented.eu/foresight-in-european-union/> et l'entièreté du discours est disponible en vidéo à l'adresse internet suivante : https://multimedia.europarl.europa.eu/en/package/hearing-of-maros-sefcovic-vice-president-designate-interinstitutional-relations-and-foresight_13206

l'occasion de la Conférence annuelle du réseau ESPAS, il va même plus loin et souligne que : « la *foresight* n'est pas un outil de luxe mais une nécessité » (Sefcovic, 2019b)²⁶.

De cette manière, la Commission souhaite répondre à une double problématique. A l'image du Parlement quelques années plus tôt, elle s'inscrit dans le courant des solutions en mettant en avant, dans le même laps de temps, problèmes et moyens de résolution. La première difficulté soulevée, ancrée dans le courant des problèmes, dresse le constat d'un monde très incertain, difficilement prédictible et de plus en plus complexe faisant de la réflexion stratégique une nécessité (entretien N°7-Diplomate). Le constat est donc sensiblement identique à celui dressé par le Parlement en 2009 : la *foresight* apparaît comme un outil pertinent pour faire face aux nombreuses crises qui touchent l'Europe. Une observation qui sera immédiatement renforcée par la crise du covid alors que la Commission vient de prendre ses fonctions depuis seulement quelques semaines et que la stratégie *foresight* n'est pas encore sur les rails (entretiens N°2-JRC & 3-Foresight Unit 3).

La deuxième problématique se positionne elle aussi dans le courant des problèmes mais cette fois-ci sur un axe lié à l'évaluation des politiques précédentes. Pour la Commission, l'une des raisons permettant d'expliquer l'échec des précédentes démarches de *foresight* réside dans la difficulté d'avoir un impact concret au niveau politique. La démarche est cantonnée au niveau technique et bureaucratique, il faut donc la rapprocher des décideurs politiques (entretiens N°2-JRC & 3-Foresight Unit 3). L'objectif est donc de renforcer la dimension stratégique de la *foresight* (entretien N°3-Foresight Unit 3). Désormais, la Commission utilise d'ailleurs la notion de *strategic foresight*. Au-delà de l'aspect sémantique, le désir de résoudre ce problème se traduit par la nomination, pour la première fois, d'un Commissaire en charge de la *foresight* en la personne de Maros Sefcovic (entretiens N°1-Ex-fonctionnaire UE & 2-JRC).

En outre, la question de relations interinstitutionnelles, omniprésente dans le processus de création d'ESPAS, conserve ici une certaine importance. Tant lors de son discours devant le Parlement que lors de la Conférence annuelle d'ESPAS (*cf. infra*), Maros Sefcovic souligne la nécessité pour les institutions européennes de travailler ensemble en matière de *foresight*. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si, en dehors de la compétence liée à la *foresight*, Sefcovic est également en charge des relations interinstitutionnelles. A ce propos, il déclare : « il s'agit d'une

²⁶ Traduit de l'anglais par l'auteur du présent travail. L'intégralité du discours est disponible à l'adresse internet suivante : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_19_6084

correspondance parfaite, les deux domaines se renforcent mutuellement et, s'ils sont associés avec succès, ils peuvent changer la donne. » (Sefcovic, 2019b).

Enfin, comme nous l'indiquions au début de cette section, la *foresight* profite, comme en 2009, d'un événement politique, la nomination de la Commission von der Leyen, pour s'inviter à l'agenda. A ce propos, l'un de nos interlocuteurs, proche d'Ursula von der Leyen, indique que son expérience passée en tant que Ministre fédérale allemande de la défense a pu jouer un rôle dans son attrait pour la *foresight*. En effet, les ministères de la défense, étant donné l'histoire de la discipline, disposent généralement d'une culture importante de la *foresight* (entretien N°2-JRC).

Avec la nomination de Maros Sefcovic en tant que Vice-Président et commissaire en charge de la *foresight*, le développement de cette dernière au sein de la Commission prend résolument un tournant politique tout en gagnant en visibilité (entretien N°3-Foresight Unit 3). Elle connaît également une certaine accélération puisque cette prise de fonction s'accompagne de toute une série de mesures visant à développer cette démarche et à l'ancrer dans le fonctionnement de la Commission (entretien N°2-JRC). Celles-ci peuvent être divisées en trois catégories : l'organisation interne de la Commission, l'impact politique de la *foresight* et les relations entre la Commission, les autres institutions et les parties prenantes extérieures. Chacune de ces catégories correspond ainsi à l'une des problématiques soulevées par la Commission von der Leyen et développées ci-dessus.

En termes d'organisation interne, l'EPSC est supprimé et est remplacé par IDEA (Inspirate, Debate, Engage and Accelerate Action) dont les missions demeurent sensiblement identiques. Néanmoins, la *foresight* n'apparaît plus comme l'une des priorités de ce centre de recherches interne (entretien N°1-Ex-fonctionnaire UE). Si cette décision peut apparaître comme un recul de la *foresight*, il n'en est rien. Dans le même temps, la Commission décide en effet de créer une unité de prospective au sein du Secrétariat général²⁷ (entretiens N°2-JRC & 3-Foresight Unit 3). Ce dernier « assure la cohérence globale des travaux de la Commission dans le cadre de l'élaboration des nouvelles politiques » (Commission européenne, 2021). En transférant la compétence *foresight* dans cette direction générale de premier plan, la Commission réalise donc un pas important. Sur le plan organisationnel, cette unité travaille en coordination avec le Joint Research Centre²⁸ (entretiens N°2-JRC & 3-Foresight Unit 3). Ce

²⁷ Un aperçu des publications de cette unité ainsi que des explications sur son fonctionnement sont disponibles à l'adresse internet suivante : https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/strategic-foresight_en

²⁸ Un aperçu des publications du JRC en matière de *foresight* est disponible à l'adresse internet suivante : https://joint-research-centre.ec.europa.eu/index_en?wt-search=yes

centre de recherche scientifique et technique de la Commission dispose, depuis de nombreuses années, d'une culture de la *foresight* et a vu, depuis la nomination d'Ursula von der Leyen, ses capacités d'actions en la matière être renforcées (entretiens N°2-JRC & 6-Ex-EPSC). Puis, la Commission a mis sur pied un réseau de *strategic foresight*. Celui-ci permet de réunir des représentants de chacune des Directions générales de la Commission autour de la question de la *strategic foresight*. Les participants disposent d'une certaine expertise en matière de *foresight* et ont régulièrement recours à cet outil au sein de leur propre Direction générale. L'intérêt d'un tel réseau réside dans les échanges sur les démarches de *foresight* en cours au niveau des méthodes utilisées, des sujets étudiés ou encore des résultats, mais aussi dans l'existence d'une réflexion collégiale concernant certaines analyses produites par l'unité de *strategic foresight* ou par le JRC (entretiens N°2-JRC & 3-Foresight Unit 3).

Au niveau de l'impact politique, nous avons déjà mis en avant la nomination de Maros Sefcovic. A cette mesure, il faut ajouter celles décrites dans le paragraphe précédent. Si ces dernières permettent d'assurer une certaine organisation interne en matière de *foresight*, elles visent également à renforcer l'impact politique de cette démarche. Le Secrétariat général dont le rôle dans l'élaboration des nouvelles politiques est primordial, dispose ainsi d'une unité de *foresight*. De plus, en assurant une discussion et une coordination entre les Directions générales en matière de *foresight*, on optimise les chances de voir cette dernière contribuer à la mise en place de telle ou telle politique en offrant à cette discipline une place plus importante (entretien N°2-JRC). En parallèle, les démarches de *foresight* sont désormais incluses dans *la boîte à outils pour une meilleure réglementation*²⁹. Cet ensemble de documents proposent une série de lignes directrices et de conseils pour assurer une meilleure réglementation au niveau européen. Pour la Commission européenne, une régulation optimale implique notamment de s'assurer que les législations adoptées seront efficaces dans le futur (entretien N°3-Foresight Unit 3). Ce dossier fait également partie du portefeuille de compétences de Maros Sefcovic (*Ibid.*). Ce dernier, convaincu que la *foresight* peut permettre de construire des politiques résistantes à l'épreuve du futur, a souhaité intégrer la démarche à la boîte à outils (entretiens N°2-JRC & 5-Foresight Unit 5). Concrètement, au cours de son processus d'élaboration, une politique européenne majeure peut désormais faire l'objet d'une analyse ayant facilement recours à des outils de *foresight* (entretien N°3-Foresight Unit 3).

²⁹ Les documents liés à ce projet sont disponibles à l'adresse internet suivante : https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_fr

Pour terminer, des mesures sont également prises pour accroître de façon significative la coopération, en matière de *strategic foresight*, avec les autres institutions de l'Union et avec des acteurs extérieurs. En premier lieu, cela implique un investissement plus important de la part de la Commission au sein du réseau ESPAS. On constate ainsi une intensification de l'activité de ce dernier (entretien N°2-JRC). Profitant d'une expertise désormais plus conséquente ainsi que du climat ambiant favorable aux exercices de *foresight*, ESPAS connaît également un développement en termes méthodologiques. Cantonné jusqu'ici dans des démarches d'*horizon scanning* et d'analyses *megatrends*, il développe à présent des analyses plus normatives grâce notamment au *backcasting* (Debié, 2020). Ensuite, Maros Sefcovic souhaite instaurer un dialogue avec les États membres. Pour ce faire, il crée en 2020 le réseau des *Ministres pour l'avenir*. L'idée est de réunir au moins deux fois par an, vingt-sept ministres, choisis par chacun des États membres pour évoquer, dans un cadre informel, l'avenir de l'UE. Ce dialogue laisse bien entendu une place importante à la *foresight*, il doit permettre aux vingt-sept d'échanger sur leurs pratiques et leurs connaissances en la matière. Afin d'assurer la bonne préparation de ces réunions, des hauts-fonctionnaires représentant les pays européens se rassemblent en marge de celles-ci (entretiens N°2-JRC, 3-Foresight Unit 3 & 7-Diplomate). La création de ce réseau cherche également à répandre dans l'ensemble des États membres une culture de la *foresight* en mettant en avant cette discipline et en permettant aux pays aux capacités plus développées en la matière de conseiller les autres États (entretien N°3-Foresight Unit 3). Enfin, la Commission entretient également des relations avec d'autres organisations internationales telles que l'OCDE ou les Nations Unies dans l'optique d'échanger analyses, bonnes pratiques et résultats sur le sujet (*Ibid.*).

Le leadership de la Commission, quelles implications pour les autres institutions ?

En réaffirmant son intérêt historique pour les questions liées à l'avenir de l'UE et en développant ses capacités en la matière, la Commission ne met pour autant pas de côté les autres institutions, en témoigne son investissement au sein d'ESPAS que nous venons d'évoquer (entretiens N°1-Ex-fonctionnaire UE, 2-JRC & 6-Ex-EPSC). La Commission invite également les autres institutions à développer leur propre capacité en matière de *foresight* (Sefcovic, 2019). Une invitation à laquelle le Parlement et le Conseil de l'Union européenne répondent favorablement (entretiens N°4-Foresight Unit 4 & 5-Foresight Unit 5). Le deuxième événement clé que nous avons identifié produit donc des effets en dehors de la sphère de la Commission.

Du côté du Parlement, la *strategic foresight and capabilities unit*³⁰ est créée au sein de l'*European Parliament Research Service* (EPRS), le service de recherche et think-tank interne. Le Parlement disposait de longue date d'une expertise en matière de *foresight* mais celle-ci se cantonnait principalement aux domaines techniques et scientifiques (entretien N°5-Foresight Unit 5). La création de cette unité amène donc un réel changement et s'accompagne également de moyens supplémentaires (*Ibid.*). En plus de la dynamique insufflée par la Commission, la mise sur pied de la *strategic foresight and capabilities unit* résulte de la complexité de notre monde et des crises, de plus en plus nombreuses, auxquelles les institutions doivent faire face (*Ibid.*). C'est donc un constat identique et lié aux événements récents qui pousse le Parlement et la Commission à développer la *foresight*.

Plus étonnant, le Conseil de l'Union européenne et le Conseil embraient le pas en créant l'*Analysis and Research Team* (ART)³¹. Si la *foresight* est ici absente dans l'appellation de l'unité, ce n'est absolument pas le cas dans les travaux qu'elle réalise (entretien N°4-Foresight Unit 4). D'un point de vue organisationnel, cette unité est attachée au Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne. Celui assiste également le Président du Conseil européen, permettant dès lors à l'ART de mener des analyses pour les deux institutions (*Ibid.* ; Conseil européen et Conseil de l'Union européenne, 2022). Le développement d'une capacité en matière de *foresight* au sein du Conseil européen et du Conseil de l'UE est inédit. Même s'il est à relativiser au vu des ressources humaines allouées, il demeure une étape majeure et cruciale pour la coopération des institutions en matière de *foresight* (entretien N°4-Foresight Unit 4). Désormais, le Conseil de l'UE peut assumer pleinement son rôle au sein du réseau ESPAS. Les raisons permettant d'expliquer cet événement sont identiques à celles mises en avant pour le Parlement dans le paragraphe précédent (*Ibid.*). Cependant, l'un de nos interlocuteurs avance une troisième explication. ART serait également une réponse différée à la création du poste de Président permanent du Conseil européen. En une dizaine d'années, les présidents successifs ont en effet renforcé le rôle du Conseil européen en matière de réflexion à long terme, rendant criante l'absence d'une unité spécialisée dans les démarches de *foresight* (*Ibid.*). Cette réflexion nous permet de dresser un constat important : bien qu'elle mène des recherches pour les deux institutions, l'*Analysis and Research Team* est, avant tout, attachée au Conseil européen et non au Conseil de l'Union européenne.

³⁰ Un aperçu des publications de cette unité est disponible à l'adresse internet suivante : <https://epthinktank.eu/author/eprsglobaltrends/>

³¹ Un aperçu des publications de ce service est disponible à l'adresse internet suivante : <https://www.consiliium.europa.eu/fr/documents-publications/council-research-papers/>

Implémentation et fonctionnement des unités de *foresight*

Après nous être intéressés à la mise à l'agenda de démarches de *foresight* au sein des institutions européennes et aux problématiques sous-jacentes, nous allons à présent nous focaliser sur l'implémentation et le fonctionnement des unités de *foresight* au niveau européen. Cette analyse se concentre sur quatre axes : les objectifs, la méthodologie et les outils, les parties prenantes et la relation entre les *foresighters* et les décideurs. Dans le but de répondre à notre question de recherche, chacun de ces sujets sera également traité sous l'angle de la coopération et de la comparaison entre les institutions.

Un double niveau d'objectifs

L'organisation des démarches de *foresight* au sein de l'Union européenne peut être découpée en deux niveaux avec, d'un côté, les unités internes à chacune des institutions et de l'autre, le réseau ESPAS. Cette dualité a des répercussions sur les objectifs des différentes institutions en la matière qui sont, eux aussi, séparés en deux.

Au niveau d'ESPAS, le Conseil de l'UE, le Parlement et la Commission partagent des objectifs identiques, relativement similaires aux buts originels de ce réseau. L'idée est de pouvoir échanger sur les analyses effectuées en interne, sur les méthodes utilisées ou sur les résultats obtenus. Via ESPAS, les institutions européennes mènent ensemble différentes analyses qui aboutissent à la publication d'une série de documents. Tout ce processus participe à la construction d'une vision commune de la *strategic foresight* et, plus important encore, une conception partagée du futur de l'UE (entretiens N°2-JRC, 3-Foresight Unit 3, 4-Foresight Unit 4 & 5-Foresight Unit 5).

Au niveau interne, les objectifs sont en revanche différents d'une institution à l'autre. Cette différence s'explique par la place occupée par chacune des institutions dans le fonctionnement de l'UE mais aussi par les problématiques (*cf. infra*) auxquelles celles-ci souhaitent répondre en priorité (entretien N°3-Foresight Unit 3). Au Parlement européen, les analyses effectuées par la *strategic foresight and capabilities unit* peuvent être vues comme une documentation fournie aux parlementaires, sorte de soutien au travail et aux discussions de ces derniers. De plus, l'unité cherche à stimuler la réflexion stratégique dans un lieu justement propice aux débats (*Ibid.*). Comme nous l'avons déjà indiqué, la Commission se focalise sur l'impact politique de la *foresight*. Pour cela, elle l'intègre dans l'ensemble des politiques qu'elle mène et construit également un lien privilégié entre les services concernés et l'autorité politique (entretiens N°2-JRC & 3-Foresight Unit 3). Enfin, l'*Analysis and Research Team*, vise, en

raison de sa récente existence, des objectifs moins structurés mais tout aussi ambitieux. Il s'agit en effet d'instaurer, au sein du Conseil européen et du Conseil de l'Union européenne, une culture de la *foresight*, d'y installer petit à petit une réflexion stratégique à long terme (entretien N°4-Foresight Unit 4). Du fait du lien étroit que ces deux institutions entretiennent avec les vingt-sept, l'ART souhaite également leur donner un rôle plus important dans la réalisation de ses analyses (*Ibid.*).

Ces deux échelons d'objectifs et d'actions ont des implications positives et négatives l'un pour l'autre. Le réseau ESPAS assure une cohérence des travaux menés en interne et permet aux institutions de profiter de l'expertise des uns et des autres (entretiens N°2-JRC, 4-Foresight Unit 4 & 5-Foresight Unit 5). Les connexions entre ces deux pans génèrent ainsi une sorte de cercle vertueux : les échanges au sein du réseau ESPAS permettent aux institutions de développer leur expertise interne en matière de *foresight*. Ceci conduit alors à une augmentation de la qualité des discussions et des travaux réalisés conjointement. Pour illustrer cet effet positif, le Conseil de l'Union européenne constitue un parfait exemple. Intégré au projet ESPAS dès le départ, il s'est longtemps cantonné à une position d'observateur, ne disposant pas d'unité de *strategic foresight*. Aujourd'hui, l'unité a été créée et le rôle du Conseil de l'UE au sein d'ESPAS est nettement plus conséquent (entretien N°4-Foresight Unit 4). Le risque avec des discussions au sein d'ESPAS alimentées par les travaux internes est que les institutions imposent de façon abusive leurs propres objectifs internes au sein du réseau. Ce dernier doit rester un espace de coopération avec son propre agenda, ses propres missions et non pas un simple lieu d'échanges où chaque institution tenterait de mettre en avant ses préoccupations internes. A ce propos, il importe de continuer à accroître le nombre de travaux réalisés en commun (entretiens N°1-Ex-fonctionnaire UE & 6-Ex-EPSC).

Des disparités méthodologiques à combler

En termes méthodologiques, les institutions ne disposent pas toutes du même niveau d'expertise. La Commission et le Parlement profitent ainsi d'une plus longue connaissance en matière de *foresight*. Elles peuvent également compter sur leur centre de recherche respectif, le JRC et l'EPRS. Ces deux entités disposent de ressources humaines et financières importantes³² et de chercheurs extrêmement qualifiés en termes de *foresight* (entretiens N°4-Foresight Unit 4 & 6-Ex-EPSC). Au Conseil européen et au Conseil de l'UE, les moyens sont nettement plus

³² Il n'est pas simple de donner un chiffre précis puisque les employés peuvent prendre part à des analyses au niveau *foresight* sans faire partie des équipes dédiées précisément à cette démarche. Notons néanmoins que chacun des deux centres de recherche compte plusieurs centaines d'employés.

limités puisque l'*Analysis and Research Team* compte environ une dizaine de personnes (entretien N°4-Foresight Unit 4)³³. La plupart d'entre elles, comme nous le confirme l'un de ses membres, ne sont pas des experts *foresight* même si l'équipe est constituée de « personnes qui comprennent ce (la *strategic foresight*) que cela signifie et implique » (*Ibid.*). Pour tenter de pallier cet écart, l'*ART* peut bien entendu compter sur les apports bénéfiques des échanges au sein d'ESPAS. Le service a également récemment engagé Florence Gaub, chercheuse et futurologue³⁴. Cette dernière a déjà travaillé pour le réseau ESPAS et pour la Commission européenne dans le cadre de démarches de *foresight*, ce qui pourrait renforcer le lien entre les institutions à l'avenir (entretiens N°1-Ex-fonctionnaire UE & 4-Foresight Unit 4).

Concrètement, l'analyse des *megatrends* est la méthode la plus utilisée au sein des institutions européennes. De nombreux travaux tant au sein des institutions qu'au niveau du réseau ESPAS ont effectivement recours à cette dernière qui offre la possibilité de pouvoir travailler dans une optique pluridisciplinaire (entretiens N°2-JRC, 3-Foresight Unit 3, 4-Foresight Unit 4 & 5-Foresight Unit 5). Récemment, l'*ART* a également eu recours à cet instrument en y ajoutant une dimension de *backcasting* (entretien N°4-Foresight Unit 4). Au sein du réseau ESPAS, les institutions ont également développé un outil lié à la méthode d'*horizon scanning*. Via un site internet, les équipes peuvent collecter des informations fournies par des experts externes. Après analyse, l'idée est de déceler de potentielles nouvelles tendances en construction et plus particulièrement des *weak signals* (entretien N°2-JRC). La Commission et plus spécifiquement le JRC construisent également de nombreux scénarios dans une optique participative avec l'organisation de sessions réunissant des acteurs extérieurs. A terme, ces scénarios peuvent permettre, dans une optique de *vision building*, d'obtenir une vue du futur concernant tel ou tel sujet et partagée par toute une série d'acteurs. Cette étape supplémentaire est néanmoins peu fréquente au vu des moyens plus importants qu'elle requiert (entretien N°2-JRC).

De manière générale, à l'échelon administratif, les acteurs maîtrisent les tenants et aboutissants d'une démarche de *foresight*. Cela n'est en revanche pas toujours le cas du côté politique. Un de nos interlocuteurs nous signalait à ce propos qu'« il y a une attente et une

³³ L'organigramme principal est disponible à l'adresse internet suivante : <https://www.consilium.europa.eu/media/56196/art-clusters-and-contacts-web-may-2022.pdf>

³⁴ Citons parmi ses publications : *Why does foresight matter in a time of crisis ?*, L'institut Montaigne, 17 novembre 2020, disponible à l'adresse internet suivante : <https://www.institutmontaigne.org/en/blog/why-does-foresight-matter-time-crisis> (consulté le 11 août 2022) ; *ESPAS Global Trends Mid-Term Report*, ESPAS Network, 2021, 15 p. disponible à l'adresse internet suivante : <https://www.iss.europa.eu/content/espas-global-trends-mid-term-report> (consulté le 11 août 2022) ; *Guardians of the Arab State*, Londres, Hurst, 2017, 272 p.

incompréhension parfois selon laquelle la *foresight* équivaldrait à la prédiction ou à la prévision » (entretien N°2-JRC). Si ce constat est plus marqué au Conseil européen et au Conseil de l'UE où la culture de la *foresight* est nettement moins présente, il vaut également pour les autres institutions, en ce compris la Commission où les décideurs politiques affichent pourtant clairement leur volonté de développer des démarches de *foresight* (entretiens N°2-JRC & 4-Foresight Unit 4). Le danger pour les différentes unités seraient alors de tenter de satisfaire les politiques au point de sortir du carcan de la *foresight*. Une difficulté exacerbée par le caractère « indiscipliné » de cette dernière (entretien N°2-JRC).

Intégrer les parties prenantes internes et externes

L'ensemble des unités de *foresight* de l'Union affiche une volonté commune d'inclure dans leur processus réflexif des acteurs internes et externes. En procédant de la sorte, ils inscrivent leur démarche dans le respect des principes fondamentaux de la prospective et, de façon plus spécifique, de la *strategic foresight*.

Au niveau interne, les unités n'évoluent pas en vase clos. Au contraire, ils entretiennent de façon régulière avec les différentes Directions générales de leur institution respective. Ceci offre plusieurs avantages. D'abord, chaque Direction générale étant spécialisée dans un domaine, les prospectivistes peuvent avoir une vue globale et saisir les connexions existantes entre différentes problématiques. L'objectif étant bien sûr d'avoir des analyses multidisciplinaires (entretien N°2-JRC). Dans le même ordre d'idées, les unités de *foresight* permettent également aux différentes DGs de se rencontrer, d'échanger ensemble. Au vu de l'importance du processus dans une démarche de *foresight*, de telles discussions sont extrêmement riches et permettent de casser la logique de silos dans laquelle les DGs évoluent généralement (entretiens N°4-Foresight Unit 4 & 7-Diplomate). Enfin, cela permet de recueillir le ressenti des agents de terrain et de s'éloigner d'un point de vue scientifique ou politique.

Au niveau externe, les *foresighters* font régulièrement appel à des think-tanks ou à des représentants de la société civile. A nouveau, le but est d'avoir une diversité de profils dans une optique multidisciplinaire (entretiens N°2-JRC & 4 Foresight Unit 4). Faire appel à des acteurs externes permet également de sortir d'une logique politique, de réfléchir en dehors des cadres propres aux institutions européennes (entretien N°4-Foresight Unit 4). Puis, lorsque cela est nécessaire, les unités de *foresight* ont également recours à des experts scientifiques pour apporter des connaissances précises (entretien N°2-JRC). En invitant des acteurs internes et externes, les responsables des unités de *foresight* concilient donc la scientificité de la démarche et son caractère participatif le tout dans une approche multidisciplinaire.

Certaines unités, celles du Parlement et de la Commission, vont même un cran plus loin en se tournant vers les citoyens. Si l'idée peut séduire, elle n'en reste pas moins complexe et coûteuse en termes de ressources (entretiens N°3-Foresight Unit 3 & 5-Foresight Unit 5). Comme le soulignait Godet, il faut également veiller à ne pas tomber dans « la démagogie participative ». Pour ce faire, une compréhension claire du processus doit être partagée par l'ensemble des citoyens participants et les politiques doivent garder la main sur les conséquences stratégiques auxquelles les discussions aboutissent (2011). Ces difficultés, associées à son jeune âge et au fait que le Conseil européen et le Conseil de l'UE sont avant tout les organes des États membres et non des citoyens, expliquent pourquoi l'ART n'a pas souhaité s'engager sur cette voie participative (entretien N°4-Foresight Unit 4).

Pour terminer, les trois unités soulignent l'importance de s'ouvrir aux États membres (entretiens N°2-JRC, 3-Foresight Unit-3, 4-Foresight Unit 4 & 5-Foresight Unit 5). La Commission, qui a déjà pris les devants avec la création du réseau des *Ministres pour l'avenir*, et le Conseil de l'UE via l'ART semblent être les institutions les plus adéquates pour y parvenir (entretiens N°2-JRC, 3-Foresight Unit 3 & 4-Foresight Unit 4). Néanmoins, cette tâche représente un défi colossal et de nombreux écueils se dressent sur cette voie. D'abord, il existe des disparités extrêmement importantes en termes d'expertise en matière de *foresight* entre les États membres. Si la Finlande, la France ou encore l'Espagne sont souvent citées en exemple, d'autres pays n'ont absolument pas de culture de la *foresight* (entretiens N°2-JRC & 7-Diplomate). De plus, la *foresight* étant par essence, une discipline aux contours flous, chaque État membre, ou presque, développe sa propre vision de la *foresight*. Ensuite, les données échangées liées à des analyses *foresight* sont souvent sensibles ce qui requiert d'établir des liens de confiance solides (entretien 1-Ex-fonctionnaire UE). Dans le même ordre d'idées, le caractère hautement stratégique des démarches de *foresight* nous pousse à nous interroger sur la réelle volonté des États membres à développer ensemble une capacité en la matière. Si l'immense majorité d'entre eux reconnaissent aujourd'hui l'importance d'une telle démarche et développent des unités de *foresight* au niveau national, ils apparaissent plus réticents lorsque l'on évoque le niveau européen (entretiens N°1-Ex-fonctionnaire UE & 3-Foresight Unit 3). Cela se traduit en pratique par deux exemples assez révélateurs. D'abord, l'*Analysis and Research Team*, pourtant reliée à la fois au Conseil européen et au Conseil de l'Union européenne, travaille presque uniquement pour le Conseil européen et ses équipes (entretien N°4-Foresight Unit 4). Certes, les relations avec les États membres doivent encore être développées mais elles semblent délicates à construire. Enfin, au niveau de la Commission, la

composition du réseau des *Ministres pour l'avenir* pose question. Sur les vingt-sept États membres, vingt-six ont en effet souhaité y voir figurer leur Ministre en charge des Affaires européennes³⁵ sans prendre en compte leur expertise en matière de *foresight* (entretiens N°1-Ex-fonctionnaire UE, 2-JRC & 4-Foresight Unit 4). Dès lors, ces réunions sont sensiblement identiques à la formation « affaires générales » du Conseil des ministres (entretien 4-Foresight Unit 4). Anonymement, un interlocuteur soulignait que les Ministres des vingt-sept y défendaient leur position nationale mettant en péril la construction d'une vision partagée des possibilités futures pour l'UE.

Le lien entre prospectivistes et décideurs politiques : convaincre et impacter

S'engager dans une démarche de *strategic foresight* implique une connexion importante entre les analystes et les décideurs politiques (*cf. infra*). La question de l'impact politique est donc centrale comme le soulignent l'ensemble de nos interlocuteurs et particulièrement les personnes évoluant au sein de la Commission (entretiens N°1-Ex-fonctionnaire UE, 2-JRC, 3-Foresight Unit 3, 4-Foresight Unit 4, 5-Foresight Unit 5 & 7-Diplomate). Établir un tel lien n'est pas sans difficulté. En premier lieu, rappelons qu'il existe parfois une mauvaise compréhension dans le chef des décideurs politiques de ce qu'est précisément la *foresight* (*cf. infra*). Ensuite, deux grands problèmes, liés aux caractéristiques intrinsèques de la discipline, peuvent être mis en évidence. D'une part, les analyses *foresight* ne sont généralement pas optimistes, elles amènent les spécialistes à mettre en avant des *inconvenient truths*, c'est-à-dire à soulever des questions délicates, des problèmes difficiles à résoudre (entretiens N°2-JRC & 4-Foresight Unit 4), toute une série d'éléments que les « décideurs politiques n'ont pas toujours envie d'entendre » (entretien N°3-Foresight Unit 3). D'autre part, il existe un décalage temporel important entre les politiques et la *foresight* (entretiens N°4-Foresight Unit 4, 6-Ex-EPSC, 7-Diplomate). Les dirigeants sont en effet plutôt focalisés sur le court-terme avec « l'obligation de gérer les problèmes de demain et même ceux d'aujourd'hui » (entretien N°4-Foresight Unit). A l'inverse, les spécialistes de la *foresight* se concentrent par nature sur le moyen et le long terme. Ainsi, les analyses *foresight* ne répondent pas toujours aux besoins des décideurs dans leur résolution des problèmes actuels.

Conscients de la nécessité de faire face à ces problèmes et de maximiser les possibilités d'impacts, les membres des différentes unités de *foresight* ont mis en avant plusieurs pistes de solutions (entretiens N°2-JRC, 3-Foresight Unit 3, 4-Foresight Unit 4 & 5-Foresight Unit 5).

³⁵ La France fait figure d'exception puisque c'est le Haut-Commissaire au plan, en la personne de François Bayrou qui participe à ses réunions.

En premier lieu, le choix des sujets analysés est capital (entretiens N°2-JRC & 5-Foresight Unit 5). Il convient effectivement d'opter pour des thèmes pertinents par rapport à l'actualité. Un exercice difficile puisqu'il nécessite d'anticiper les éléments qui seront ou non en haut de l'agenda des décideurs (entretien N°5-Foresight Unit 5). De cette manière, la *foresight* peut venir en appui pour prendre les décisions les plus adéquates dans le présent (entretiens N°2-JRC & 5-Foresight Unit 5). Ce faisant, la *foresight* doit également permettre de glisser des mesures à long terme dans les politiques d'urgence (entretien 5-Foresight Unit 5). Puis, le moment sélectionné pour publier les analyses est important puisque certaines périodes offrent une visibilité médiatique plus conséquente que d'autres (entretiens N°3-Foresight Unit 3 & 5-Foresight Unit 5). A titre d'exemples, notre interlocuteur au sein de la Commission insistait sur le mois de septembre et le *discours sur l'État de l'Union* prononcée par la Présidente de la Commission alors que le Parlement se focalise, lui, sur la période des élections (*Ibid.*). Ensuite, la *boîte à outils pour une meilleure réglementation*, dont nous avons déjà parlé, constitue un moyen relativement simple de s'assurer d'un impact politique pour la *foresight* (entretiens N°2-JRC, 3-Foresight Unit 3 & 5-Foresight Unit 5). En outre, l'une des personnes interrogées proposait de combiner les démarches de *foresight* à la planification budgétaire en « réalisant des sortes de tests *foresight* lors de la réalisation du budget » (entretien N°7-Diplomate). L'exercice n'est pas simple pour autant puisque le budget doit être « réalisable, défendable et répondre aux préoccupations immédiates des citoyens » (*Ibid.*). Enfin, le caractère formel ou informel des réunions et des analyses en matière de *foresight* nécessite un équilibre et fait parfois débat parmi les praticiens (entretiens N° 1-Ex-fonctionnaire UE, 3-Foresight Unit 3 & 4-Foresight Unit 4). D'un côté, l'informalité permet, au vu notamment de la sensibilité des informations traitées et du niveau de coopération habituellement plutôt faible entre les institutions, de construire une relation de confiance (entretien N°1-Ex-fonctionnaire UE). Ce caractère favorise également une vision interinstitutionnelle en diminuant les tensions et facilitant les discussions où chaque interlocuteur ne cherche pas à défendre coûte que coûte la vision de son institution (entretiens N°1-Ex-fonctionnaire UE & 4-Foresight Unit 4). De l'autre côté, une formalisation des discussions doit permettre une plus grande attention politique et donc faciliter l'impact de la discipline (entretien N°3-Foresight Unit 3).

Pour conclure cette section, nous souhaitons préciser que l'impact politique de la *foresight* ne peut être aisément mesuré. En raison des caractéristiques des analyses menées en *foresight* telles que la multidisciplinarité, la pluralité des futurs possibles et le focus sur le moyen et le long terme, l'impact de la discipline n'est pas direct mais plutôt diffus (entretien

N°4-Foresight Unit 4). Dit autrement, la publication d'une analyse *foresight* ne conduit pas à l'adoption dans les semaines qui suivent d'une position politique que ce soit au sein du Parlement, des Conseils ou de la Commission (*Ibid.*). Pour autant, l'impact des différents développements présentés précédemment n'est pas nul (entretiens N°1-Ex-fonctionnaire UE a 4-Foresight Unit 4). Le développement du réseau ESPAS, la création des différentes unités de *foresight* tant au niveau européen que national, les exemples de collaboration en interne autour de cette démarche et l'intérêt grandissant des décideurs, de leurs conseillers, des agents exécutants et des acteurs de terrain sont autant d'exemples qui montrent que la dynamique positive actuelle en la matière produit déjà une série d'implications au niveau organisationnel et politique (entretiens N°2-JRC & 5-Foresight Unit 5).

Conclusion

Avant de clôturer ce travail, il convient de rappeler une dernière fois la problématique à laquelle ce travail tente de répondre. Ce dernier porte sur les unités de *strategic foresight* au sein des quatre institutions politiques de l'Union européenne. Pour analyser leur développement, nous avons sélectionné un angle particulier. Celui-ci répond à des considérations à la fois pratique et théorique. D'un point de vue théorique, nous avons pris appui sur l'analyse séquentielle des politiques publiques développée par Charles Jones en s'intéressant particulièrement aux phases de mise à l'agenda et d'implémentation. Du côté pratique, notre analyse se focalise sur l'existence ou non d'une vision commune et de phénomènes de coopération en matière de *strategic foresight* entre le Parlement, la Commission, le Conseil de l'UE et le Conseil européen. Notre conclusion reprend donc les éléments les plus saillants identifiés au préalable et les liens entre ceux-ci de manière à ouvrir de nouvelles perspectives de réflexion. Elle constitue également une possibilité d'évoquer les limites de notre travail.

Concernant la mise à l'agenda, nous avons pu déterminer deux temps forts : la création du réseau ESPAS sous l'impulsion du Parlement et la nomination de Maros Sefcovic au poste de Commissaire en charge de la *foresight*. Cette affectation entraîne alors la naissance de différentes unités de prospective au sein des institutions de l'Union. L'ensemble des événements qui se sont produits durant ces deux phases s'inscrivent, d'un point de vue théorique, de façon sensiblement identique dans les trois courants de Kingdon. Ces derniers font donc office de dénominateurs communs du développement des unités de *foresight* au sein de l'UE. En premier lieu, les avancées les plus importantes en matière de *foresight* ont toutes eu lieu à des moments politiques particuliers tels que la nomination d'une nouvelle Commission, l'élection des parlementaires, le vote du budget européen ou la création du poste de Président du Conseil européen³⁶. Ainsi, ces progrès appartiennent au courant politique de Kingdon. Ensuite, chacune des quatre institutions a mis en avant la *strategic foresight* comme une solution à des problèmes qu'elle souhaite résoudre. Dit autrement, la mise à l'agenda des problèmes est accompagnée par une mise à l'agenda de la solution, à savoir le développement d'une stratégie au niveau *foresight*. L'un ne peut donc aller sans l'autre, les renvoyant ainsi au courant des solutions. Ceci explique également pourquoi la phase de prise de décision n'a pas

³⁶ Rappelons néanmoins que pour ce dernier point, si la création d'une unité de *foresight* au sein du Conseil européen apparaît comme une réaction à la création de ce poste, elle s'est faite quelques années plus tard.

fait l'objet de vives discussions. En effet, les problèmes étant mis en avant par l'intermédiaire de la solution proposée, il n'existe pas ou peu de débats sur la possibilité d'avoir recours à d'autres solutions pour résoudre ces problématiques. Enfin, au niveau du courant des problèmes, les quatre institutions s'accordent pour affirmer que la complexification du monde qui nous entoure et la multiplication, dans un passé récent, des crises doivent nous inciter à réagir en développant une expertise dans le domaine de la *foresight*. Il s'agit là d'un accord sur la problématique majeure à laquelle la *strategic foresight* entend répondre.

Néanmoins, le processus de mise à l'agenda de la *strategic foresight* n'est pas identique en tout point pour toutes les institutions. Il faut d'abord et avant tout indiquer que ces développements n'ont pas lieu en même temps. Ainsi, le Parlement, avec la création du réseau ESPAS, se positionne clairement dans une posture de précurseur et, dans une certaine mesure, dans une vision anticipatrice des problèmes qui surgiront par la suite. Le deuxième moment clé est lui initié par la Commission avec la nomination de Maros Sefcovic et la création d'une unité de *foresight* directement rattachée au Secrétariat général. Il voit d'un côté le Parlement poursuivre son développement avec la création d'une unité de *foresight* au sein de l'EPRS et, de l'autre, le Conseil européen et le Conseil de l'Union européenne embrayer le pas pour la première fois avec la création de l'ART. Nous constatons donc que, même si tous ces événements ne se produisent pas au même moment, ils sont malgré tout entremêlés, les développements dans une institution entraînant des conséquences pour les autres organes européens.

A côté de cette différence temporelle, il est pertinent de revenir un instant sur le courant des problèmes. Si chaque institution met en avant la nécessité de répondre aux multiples crises auxquelles notre monde est confronté, le développement de la *strategic foresight* doit aussi permettre de répondre à d'autres problématiques, propres cette fois-ci aux différentes institutions. Ainsi, le Parlement, avec la création d'ESPAS, cherche à renforcer les relations interinstitutionnelles là où la Commission se concentre sur la nécessité pour la *foresight* d'avoir un impact politique. Une problématique née grâce à l'évaluation des politiques précédentes en matière de prospective et qui cherche dès lors à renforcer le caractère stratégique de la *foresight*. Toutefois, si les institutions mettent en avant tel ou tel problème, cela ne signifie pas qu'elle rejette les problématiques soulevées par leurs confrères. A titre d'exemples, la Commission et le Conseil de l'Union européenne souhaitent entretenir des relations interinstitutionnelles importantes en matière de *foresight*. Ils participent d'ailleurs pleinement aux activités du réseau ESPAS. Chaque institution est également consciente du défi que représente la question de

l'impact de la *foresight* sur les décisions politiques. En somme, il n'y a pas de conflit entre les institutions dans la définition des problèmes à régler via la *foresight* mais plutôt une différenciation en termes de niveau de priorité.

En accordant un degré d'importance varié à toute une série de problématiques, les unités de *foresight* ont chacune des objectifs différents. Ceci s'explique également d'une part par le rôle historique de chaque institution et, d'autre part, par leur passé en matière de prospective. Ainsi, l'unité du Parlement européen cherche à fournir une véritable documentation à l'ensemble des parlementaires pour faciliter leur travail en séance plénière ou en commission. Au sein des Conseils, la toute jeune ART veut avant tout installer une culture de la *foresight* et doit encore parfois convaincre de son bien-fondé.

Ces liens historiques et familiers que les institutions entretiennent ou non avec la *strategic foresight* conduisent également à des niveaux d'expertise méthodologique distincts. Un sentiment renforcé par la capacité humaine des différentes unités. En effet, l'unité ART étant à la fois la plus petite et la plus récente, elle peine parfois à inscrire pleinement ses analyses dans une approche de *foresight*. Ceci se vérifie particulièrement du côté politique puisque les décideurs au sein du Conseil européen et du Conseil de l'UE éprouvent encore des difficultés à saisir exactement ce que la notion de *strategic foresight* implique, confondant celle-ci avec la prédiction ou la prévision. Si une telle confusion se produit encore dans les autres institutions, elle est nettement moins fréquente.

A l'inverse, les unités de *strategic foresight* s'accordent sur les parties prenantes à intégrer au processus que ce soit en interne ou au niveau externe. Toutes soulignent qu'il est nécessaire de ne pas évoluer en vase clos mais d'aller à la rencontre des différentes DGs de manière à assurer une certaine transversalité à leurs analyses. Elles expliquent également avoir régulièrement recours à des experts extérieurs, à des think-tanks ou encore à des représentants de la société civile. Ceci leur permet à nouveau de garantir une multidisciplinarité de l'exercice mais également de récolter une multitude de points de vue en sortant du carcan politique et d'une vision trop euro-centrée. Les unités de la Commission et du Parlement se tournent également vers les citoyens. Si ce n'est pas le cas de l'ART, ce n'est pas par opposition au principe mais par manque de moyens et à cause du rôle des institutions auxquelles elle se rattache. Enfin, toutes les institutions soulignent qu'il faut nouer des liens en matière de *foresight* avec les États membres. Au vu de leurs compétences, ce rôle revient spécifiquement aux Conseils et à la Commission.

Comme nous le constatons, les trois unités de *strategic foresight* présentes au sein des quatre institutions politiques de l'Union européenne partagent globalement une vision commune dans le développement de leur stratégie et ce tant au niveau des problématiques soulevées, des objectifs, des considérations méthodologiques ou encore des parties prenantes à intégrer. Certes des différences existent. En pratique, certaines sont relativement inévitables, résultant des compétences et du rôle historique des institutions. Dans ce cas, elles ne peuvent être totalement résorbées. Il convient alors de veiller à ne pas les exacerber au point qu'elles entravent la coopération en matière de *strategic foresight*. D'autres sont dues aux liens plus anciens qui existent entre certaines institutions et la démarche de foresight. Il s'agit alors plutôt d'un retard à résorber progressivement, d'une culture de *foresight* à accentuer. De façon générale, ces différences ne conduisent pas à une opposition frontale qui empêcherait toute coopération entre les institutions.

Dans les deux cas, le réseau ESPAS apparaît comme l'outil adéquat. Il permet effectivement aux unités et institutions d'échanger sur les analyses, les méthodes utilisées, les résultats obtenus. Ces échanges favorisent donc un apprentissage et une diminution des différences en termes de connaissances en matière de *foresight*. Le réseau permet de mener ensemble des analyses et de publier conjointement les résultats de ces dernières. Cela assure une certaine proximité entre les institutions et une collaboration plus facile entre celles-ci.

En une dizaine d'années, des progrès importants ont donc pu être réalisés en matière de *strategic foresight*. La dynamique favorable à la démarche a conduit à la mise sur pied d'une unité au sein de chacune des institutions, de leur coopération et d'une vision partagée via le réseau ESPAS. Néanmoins, la marge de progression reste grande et, c'est là sans doute la limite majeure de ce travail, il est encore un peu tôt pour dresser un bilan complet. Les unités sont relativement récentes. Il conviendra d'observer dans les prochains mois et années la manière dont elles poursuivent leur développement et comment elles sont intégrées ou non au processus décisionnel européen. Avant de clôturer ce mémoire, arrêtons-nous justement un instant sur les points d'attention. D'abord, concernant le réseau ESPAS, le nombre d'analyses conjointes doit être augmenté pour renforcer le processus de coopération. Par ailleurs, il est important de ne pas créer de fracture entre le travail réalisé au sein de chaque institution et les activités menées au sein d'ESPAS. Au contraire, les liens entre ces deux niveaux doivent être renforcés. Ensuite, il faudra veiller à résoudre le retard existant à l'heure actuelle entre les unités. Le travail a déjà commencé et, s'il se poursuit, devrait encore améliorer la coopération entre les institutions. Puis, comme l'a mis en exergue la Commission européenne, l'impact politique de la *strategic*

foresight constitue un défi majeur. A nouveau, des solutions ont déjà été mises en place comme la nomination d'un Commissaire en charge de la *foresight* ou la création de *la boîte à outils pour une meilleure réglementation*. D'autres pistes existent comme un renforcement du lien entre *foresight* et prévisions budgétaires. Garantir un impact politique à la démarche de *foresight*, tout comme résoudre l'écart entre les unités, réclament surtout une volonté politique. C'est sans aucun doute le cœur de la problématique, la *foresight* comporte en effet et inévitablement une dimension politique importante. Ainsi, les implications des analyses menées ne sont pas anodines et peuvent contredire les agendas politiques des décideurs. De plus, réalisées au niveau européen, elles sont porteuses d'un écueil supplémentaire. En effectuant des analyses à long terme, les unités européennes de *strategic foresight* pensent et construisent effectivement un avenir commun pour l'ensemble des États membres, diminuant inévitablement la souveraineté de ces derniers. Ceci explique sans doute les réticences des pays européens à afficher une volonté claire de développement d'une stratégie européenne en la matière. Pour que la démarche s'épanouisse pleinement au niveau européen, il faudra surmonter ces difficultés. Si les crises passées ont engendré un engouement autour de la *strategic foresight*, il faut maintenant aller un pas plus loin. Le contexte actuel reste malheureusement favorable à la démarche. Après le fiasco du *Brexit* et avec la guerre en Ukraine, il a également renforcé le besoin d'une Union européenne forte. Cela suffira-t-il à persuader les États membres d'œuvrer davantage au développement de la *strategic foresight* ? La clé viendra peut-être des prospectivistes, des acteurs de terrain et des membres de l'administration. De plus en plus nombreux à maîtriser la *strategic foresight* et être convaincus de ses avantages, ils peuvent, dans une optique de *bottom up*, œuvrer pour le développement de cette démarche, ancrer cette dernière dans la prise de décision et entraîner avec eux les décideurs politiques.

Bibliographie

Ouvrages :

Adam B. et Groves C., *Future Matters. Action, Knowledge, Ethics*, Boston, Brill, 2007, 218 p.

Anderson J. E., *Public policy-making*, Westport, Praeger, 1975, 178 p.

Bell W., *Foundations of Futures studies*, New Brunswick, Transaction Publishers, 2008, 368 p.

Brewer G. D. et DeLeon P., *The foundations of Policy analysis*, Belmont, Dorsey Press, 1983, 476 p.

Cazes B., *Histoire des futurs – Les figures de l’avenir de Saint Augustin au XXI^e siècle*, Paris, L’Harmattan, coll. « Prospective », 2008, 510 p.

Cornish E., *Futuring: the exploration of the future*, Bethesda, World Future Society, 2004, 300 p.

de Jouvenel B., *L’art de la conjecture*, Monaco, Du Rocher, coll. « Futuribles », 1964, 410 p.

de Maillard J. et Kübler D., *Analyser les politiques publiques*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, coll. « Politique en + », 2009, 221 p.

Gaudin J-P., *L’action publique. Sociologie et politique*, Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz, coll. « Amphi », 2004, 242 p.

Georghiou L., Cassingena Harper J., Keenan M., Miles I., et Popper R., *The handbook of technology foresight – concepts and practice*, Cheltenham, Edward Elgar, 2009, 456 p.

Godet M., *Manuel de prospective stratégique – Tome 1 Une indiscipline intellectuelle*, Paris, Dunod, coll. « Progrès du Management », 2007, 294 p.

Hatem F. ., *La Prospective – Pratiques et Méthodes*, Paris, Economica, coll. « Gestion », 1993, 385 p.

Jones C. O., *An introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Duxbury Press, 1970, 258 p.

Kingdon J., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New-York, Harper Collins, 1995, 254 p.

Lascoumes P. et Le Galès P., *Sociologie de l'action publique 2^{ème} édition*, Paris, Armand Colin, coll. « 128 », 2012, 132 p.

Masini E. B., *Why Futures Studies?*, Londres, Grey Seal, 1993, 144 p.

Mény Y. et Thoenig J-C., *Politiques publiques*, Paris, Presses Universitaires de France, coll. « Thémis. Science politique », 1989, 392 p.

Muller P., *Les politiques publiques*, Paris, Presses Universitaires de France, coll. « Que sais-je ? », 2015, 128 p.

Rose R. et Davies G., *Inheritance in Public Policy : change without choice in Britain*, New Haven, Yale University Press, 1994, 256 p.

Contributions à un ouvrage :

Baumgartner F., « Political Agendas », in Smelser N. J. et Balters P. B. (éd.), *International Encyclopedia of Social and Behavioral Sciences: Political Science*, New-York, Elsevier Science, pp. 288-290.

Berger G., « L'attitude prospective », in Berger G (dir.), *Encyclopédie française : Monde (Le) en devenir (histoire, évolution, prospective) – Tome 20*, Paris, Société nouvelle de l'Encyclopédie française, 1959, pp. 20-54.

Blanchard P., « Agenda », in Fillieule O. et al., *Dictionnaire des mouvements sociaux*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Références », 2020, pp. 27-32.

Cazes B., « Continuités et mutations dans l'histoire de la pensée prospective », in Hatem F., *La Prospective – Pratiques et Méthodes*, Paris, Economica, coll. « Gestion », 1993, pp. 29-50.

Clarke I. F., « Twentieth Century Futures Thinking: From Amateurs to Experts », in Slaughter R. (éd.), *Knowledge Base of Futures Studies – Volume 1 Foundations*, Indooroopilly, Foresight International, 2005, pp. 4-12.

Duran P., « Genèse de l'analyse des politiques publiques », in Boussaguet L, Jacquot S. et Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Références », 2019, pp. 279-289.

Garraud P., « Agenda/Émergence », in Boussaguet L, Jacquot S. et Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Références », 2019, pp. 54-61.

Georgakakis D., « La gouvernance de la gouvernance – La politique du Livre blanc et les paradoxes du leadership de la Commission européenne », in de Lassalle M. et Georgakakis D. (dir.), *La nouvelle gouvernance européenne – Les usages politiques d'un livre blanc*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 2007, pp. 175-208.

Goux-Baudiment F., « De l'attitude à l'action prospective : une métaméthode », in Guyot J-L. et Brunet S. (éd.), *Construire les futurs – contributions épistémologiques et méthodologiques à la démarche de prospective*, Namur, Presses Universitaires de Namur, coll. « Univer'Cité », 2014, pp. 93-148.

Halpern C., « Politiques publiques », in Fillieule O. et al., *Dictionnaire des mouvements sociaux*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Références », 2020, pp. 460-467.

Jacquot S., « Approche séquentielle », in Boussaguet L, Jacquot S. et Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Références », 2019, pp. 81-87.

Lasswell H., « The policy orientation », in Lasswell H. et Lerner D. (dir.), *The Policy Sciences : Recent developments in scope and method*, Standford, Standford University Press, 1951, pp. 3-15.

Levêque A., « La sociologie de l'action publique », in Frère B., Jacquemain M. (dir.) *Épistémologie de la sociologie – Paradigmes pour le XXI^e siècle*, Louvain-la-Neuve, De Boeck Supérieur, coll. « Ouvertures sociologiques », 2008, pp. 53-67.

Thoenig J-C., « Politique publique », in Boussaguet L, Jacquot S. et Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Références », 2014, pp. 420-427.

Articles de revues :

Brewer G. D., « The policy sciences emerge: To nurture and structure a discipline », *Policy Sciences*, The Rand Corporation, 1974, n°5, pp. 239-244.

Brier D. J., « Marking the future: a review of time horizons », *Futures*, Elsevier, 2005, vol. 37, pp. 833-848.

Colson A. et Cusset Y., « Retour sur un exercice de prospective : réflexions pour 1985 », *Horizons stratégiques*, La Documentation française, 2008, vol. 1, n°7, pp. 142-150.

Cuhls K., « From forecasting to foresight processes – new participative foresight activities in Germany », *Journal of Forecasting*, Wiley, 2003, vol. 22, n°2-3, pp. 93-111.

de Brabandère L. et Mikolajczak A., « Il sera une fois... la prospective stratégique », *L'expansion Management Revue*, L'Express – Roularta, 2008, vol. 1, n°128, pp. 32-43.

Gaudin T., « Risque et prospective », *Annales des Mines – Responsabilité et environnement*, F.F.E., 2010, vol. 1, N°57, pp. 92-98.

Hines A., « When did it start ? Origin of the Foresight field », *World Future Review*, SAGE Publishing, 2020, vol. 12, n°1, pp. 4-11.

Massé P., « De prospective à prospectives », *Prospectives*, Presses Universitaires de France, 1973, n°1, juin, pp. 4-8.

Mendonça S., Pina e Cunha M., Kaivo-oja J. et Ruff F., « Wild cards, weak signals and organizational improvisation », *Futures*, Elsevier, 2004, vol. 36, n°2, pp. 201-218.

Michel H., « La « société civile » dans la « gouvernance européenne », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2007, vol. 1-2, n°166-167, pp. 30-37.

Popper R., « How are foresight methods selected? », *Foresight*, Emerald, 2008, vol. 10, n°6, pp. 62-89.

Réchard-Spence D., « La prospective stratégique au Parlement européen », *Futuribles*, Futuribles, 2019, vol. 5, n°432, pp. 55-63.

Schultz W., « A brief history of futures », *World Future Review*, SAGE Publishing, 2016, vol. 7, n°4, pp. 324-331.

Thèses :

Conway M., « The Idea of a University : enabling or constraining possible University Futures? », Thèse de doctorat en philosophie, sous la direction du Professeur Joseph Voros, Swinburne University of Technology, 2021, 339 p.

Petit Jean M., « L'institutionnalisation de la prospective dans l'action publique – Analyse comparée des systèmes politico-administratifs britannique, néerlandais et wallon », Thèse de doctorat en Sciences politiques et sociales, sous la direction des Professeurs Christian de Visscher et Catherine Fallon, Université Catholique de Louvain, 2016, 498 p.

Publications des institutions européennes :

Analysis and Research Team, « Strategic autonomy, strategic choices », *Conseil de l'Union européenne*, 5 février 2021, 13 p.

Analysis and Research Team, « Newsletter », *Conseil de l'Union européenne*, février 2022, 3 p.

Commission européenne et Joint Research Centre, « A practical guide to regional foresight », *FOREN Network (Foresight for Regional Development)*, 2001, 122 p., disponible à l'adresse internet suivante : <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e6c42e9c-100a-4bf7-95c6-5bce0caf72f5> (consulté le 23 mai 2022).

Commission européenne, « 2020 Strategic foresight report – Charting the course towards a more resilient Europe », 2020, 48 p., disponible à l'adresse internet suivante : <https://ec.europa.eu/> (consultée le 31 juillet 2022).

European Strategy and Policy Analysis System, « Tendances mondiales à l'horizon 2030 : l'Union européenne peut-elle relever les défis à venir ? », Luxembourg, *Office des publications de l'Union européenne*, 2015, 88 p.

Fernandez Alvarez M. et van Wieringen K., « At a glance: Securing the EU's supply of critical raw material », *Strategic Foresight and Capabilities Unit – European Parliamentary Research Service*, juillet 2022, 2 p.

Missiroli A., « Strategic foresight – and the EU », *European Union Institute for Security Studies*, février 2013, 4 p.

Noonan E., « Foresight within the EU institutions : The ESPAS process so far », *European Parliamentary Research Service – Global Trends Unit*, mai 2020a, 4 p.

Noonan E., « Foresight within the EU institutions : The ESPAS analysis so far », *European Parliamentary Research Service – Global Trends Unit*, octobre 2020b, 8 p.

Popper R., « Mapping Foresight – Revealing how Europe and other world regions navigate into the future », *European Foresight Monitoring Network – Commission européenne*, novembre 2009, 128 p.

Popper R. et Teichler T., « 1st EFP Mapping Report: Practical guide to mapping forward-looking activities (FLA) practices, players and outcomes », *European Foresight Platform*, 2011, 83 p.

Récharard-Spence D., « Briefing: Global mega-trends – Scanning the post-coronavirus horizon », *Global Trends Unit – European Parliamentary Research Service*, novembre 2020, 7 p.

Unit A.5 Foresight & Strategic Communication, « 2021 Strategic foresight report – The EU's capacity and freedom to act », *Commission européenne*, 2021, 35 p.

Unit A.5 Foresight & Strategic Communication, « 2022 Strategic foresight report – Twinning the green and digital transitions in the new geopolitical context », *Commission européenne*, juin 2022, 35 p.

Wilkinson A., « Strategic Foresight Primer », *European Political Strategy Centre*, novembre 2017, 35 p.

Communications dans une conférence ou un colloque :

Debié F., « Towards a more Resilient Europe: Foresight in times of COVID-19 », in *Webinaire de l'Institut Egmont*, 17 novembre 2020, Bruxelles.

Dewandre N., « Towards a more Resilient Europe: Foresight in times of COVID-19 », in *Webinaire de l'Institut Egmont*, 17 novembre 2020, Bruxelles.

Noonan E., « Foresight in the EU institutional framework, a quick overview », in *How does anticipation guide decision-making in the EU?*, 19 mai 2022, Leuven.

Sefcovic M., « Introductory speech », in *Hearing of Vice-President-designate Maros Sefcovic*, 30 septembre 2019a, Strasbourg.

Sefcovic M., « Keynote speech : Changing the Game - Putting Foresight at the Heart of Policymaking », in *annual conference of the European Policy and Strategy Analysis System*, 14 octobre 2019b, Bruxelles.

Sefcovic M., « Building the future of EU strategic foresight », in *annual conference of the European Policy and Strategy Analysis System*, 18 novembre 2020, Bruxelles.

Van Kemseke P., « Towards a more Resilient Europe: Foresight in times of COVID-19 », in *Webinaire de l'Institut Egmont*, 17 novembre 2020, Bruxelles.

Van Woensel L., « Scientific and Strategic Foresight (definitions) », in *How does anticipation guide decision-making in the EU?*, 19 mai 2022, Leuven.

Sites internet :

Commission européenne, « Maros Sefcovic – Interinstitutional Relations and Foresight », *Site officiel de la Commission européenne*, 2022, disponible à l'adresse internet suivante : https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/sefcovic_en (consulté le 31 juillet 2022).

Commission européenne, « Pilot Projects and Preparatory Actions (PPPA) », 2018, disponible à l'adresse internet suivante : <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/programmes/pppa>

Gosseries A., « court-termisme et incertitude », in *La Libre Belgique*, 31 octobre 2014, disponible à l'adresse internet suivante : <https://www.lalibre.be/archives-journal/2014/10/31/court-termisme-et-incertitude-PZRYHNTM5VH2XDGN375TQJ63CI/> (consulté le 11 août 2022).

Knowledge4Policy, « EPSC – European Political Strategy Centre », 2017, disponible à l'adresse internet suivante : https://knowledge4policy.ec.europa.eu/organisation/epsc-european-political-strategy-centre_en (consulté le 20 juin 2022).

Lictevout L., Roman B. et Tobelem B., « Qui sont les 27 commissaires européens (2019-2024) ? », *Toute l'Europe*, 2020, disponible à l'adresse internet suivante : <https://www.touteurope.eu/institutions/qui-sont-les-27-commissaires-europeens-2019-2024/> (consulté le 31 juillet 2022).

Mabille F., « Bureau des Conseillers de Politique européenne (BEPA) », *État des lieux des acteurs travaillant pour la paix*, 2011, disponible à l'adresse internet suivante : http://www.irenees.net/bdf_fiche-acteurs-448_fr.html (consulté le 20 juin 2022).

Office des publications de l'Union européenne, « La Cellule de prospective lance sa page d'accueil », 1999, disponible à l'adresse internet suivante : <https://cordis.europa.eu/article/id/12256-forward-studies-unit-launches-its-own-homepage/fr> (consulté le 20 juin 2022).

Stiegler B., « La cause de la crise ? Le court-termisme ! », in *Atlantico*, 27 septembre 2011, disponible à l'adresse internet suivante : <https://atlantico.fr/article/decryptage/crise-cause-court-termisme-bernard-stiegler> (consulté le 11 août 2022).

Wolf M., « How to avoid the next financial crisis », *The Financial Times*, 9 octobre 2018, disponible à l'adresse internet suivante : <https://www.ft.com/content/1373a72a-cb10-11e8-9fe5-24ad351828ab> (consulté le 24 juin 2022).

Entretiens :

Entretien N°1 avec un ancien haut-fonctionnaire européen, 2022.

Entretien N°2 avec un membre du Joint Research Centre (JRC), 2022.

Entretien N°3 avec le responsable d'une unité de Foresight au sein de l'UE, 2022.

Entretien N°4 avec le responsable d'une unité de Foresight au sein de l'UE, 2022.

Entretien N°5 avec le responsable d'une unité de Foresight au sein de l'UE, 2022.

Entretien N°6 avec un ancien membre de l'European Political Strategy Centre (EPSC), 2022.

Entretien N°7 avec un diplomate belge, 2022.

Divers :

Bishop P. et Mills A., « Applied futurism – An introduction for Actuaries », *Society of Actuaries*, Education and examination committee, 2000, 128 p.

Couturier B., « Les leçons de la crise de 2008... pour mieux préparer la prochaine », *Le tour du monde des idées*, émission radiophonique de France Culture – mardi 14 novembre 2018, le podcast de l'émission est disponible à l'adresse internet suivante : <https://www.radiofrance.fr/franceculture/podcasts/le-tour-du-monde-des-idees>

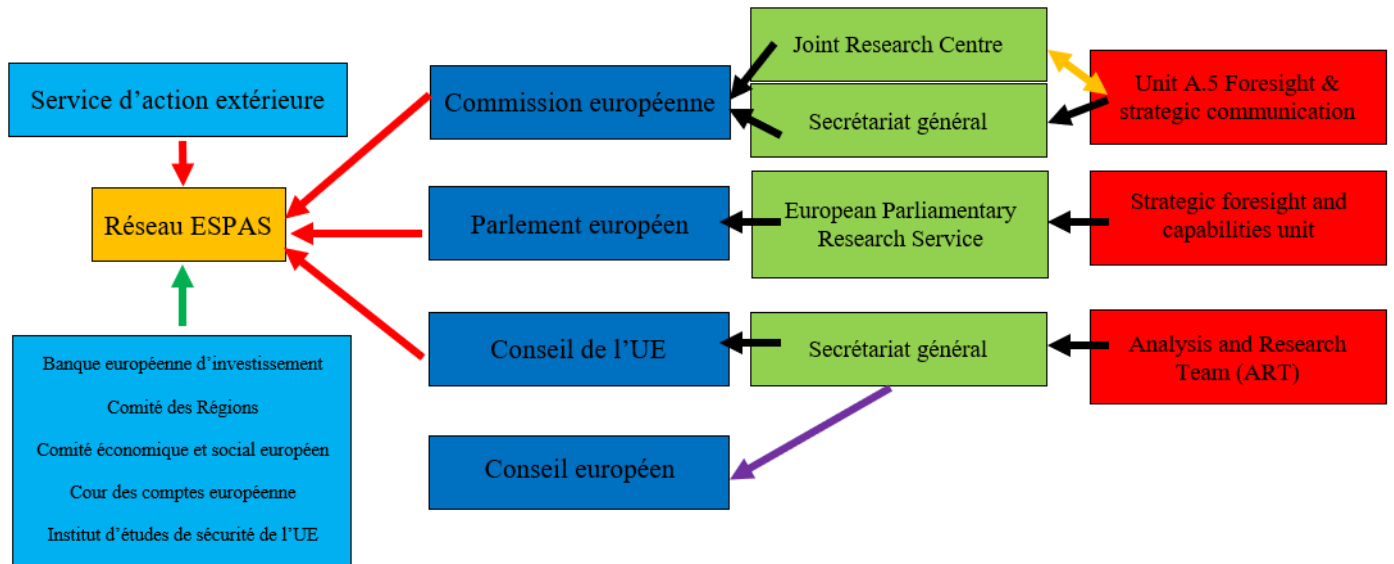
Fonds Monétaire International (FMI), « Challenges to Steady Growth », *World Economy Outlook*, Octobre 2018, 215 p.

OECD Strategic Foresight Unit., « Strategic Foresight for Better Policies », *OCDE*, 2019, 12 p.





Parotte C., « Méthodologie en Science Politique », cours dispensé au 2^{ème} bachelier du cursus de Sciences Politique de l'Université de Liège, année académique 2018-2019.

Annexes

Annexe N°1 : Cartographie des unités de prospective des institutions européennes



Légende :

	Institution ou organe de l'Union européenne (sauf institution politique)
	Réseau ESPAS
	Institution politique de l'Union européenne
	Corps intermédiaire ou Direction générale
	Unité de <i>strategic foresight</i>
	Membre de...
	Membre (observateur) de...
	Assiste le Président de...
	Est attaché à...
	Travaille en collaboration avec...

Annexe N°2 : Tableau récapitulatif des personnes interrogées

Numéro de l'entretien	Fonction de la personne interrogée	Code abrégé
1	Ancien haut-fonctionnaire européen	Ex-fonctionnaire UE
2	Membre du Joint Research Centre	JRC
3	Responsable d'une unité de <i>foresight</i> au sein de l'UE	Foresight Unit 3
4	Responsable d'une unité de <i>foresight</i> au sein de l'UE	Foresight Unit 4
5	Responsable d'une unité de <i>foresight</i> au sein de l'UE	Foresight Unit 5
6	Ancien membre de l'EPSC	Ex-EPSC
7	Diplomate belge	Diplomate