

GOUVERNER LE « LONG TERME »

La prospective et la production bureaucratique des futurs en France¹

— Jenny Andersson et Pauline Prat —

Résumé : La prospective est un objet pertinent pour comprendre les savoirs et formes d'expertises mobilisés par l'action étatique contemporaine. Reposant sur des instruments allant de la quantification à la production qualitative de scénarios d'avenir, elle émerge dans les années 1960 comme une forme d'expertise étatique capable d'ordonner le champ social et gouverner le changement social. La catégorie du « long terme » résulte d'une circulation des idées entre les courants français et américains qui travaillent au tournant des années 1950 et 1960 à la formulation d'outils pour la décision. Cet article étudie cette genèse et l'institutionnalisation du long terme au sein de l'État français, depuis le « souci d'avenir » qui préoccupe les élites au lendemain de la crise de Mai 1968 jusqu'au développement de l'État-stratège. Les idées managériales qui ont donné naissance à la prospective se transforment dans une réflexion de *New Public Management*, attestant de la continuité d'une approche entrepreneuriale de l'État.

MOTS-CLÉS : CHANGEMENT – ÉTAT – PROSPECTIVE – RÉCITS – SAVOIRS DE GOUVERNEMENT – SCÉNARIO – SCIENCES SOCIALES

GOVERNING THE "LONG-TERM". PROSPECTIVE AND THE BUREAUCRATIC PRODUCTION OF FUTURES IN FRANCE

Abstract: This article examines French strategic foresight, as a way of understanding how contemporary states make use of forms of knowledge and expertise in order to govern. Relying on a series of quantitative and qualitative instruments, from indicators to scenarios, *prospective* emerged in the 1960s as a particular form of state expertise aiming at ordering social change. In doing so, it carried mainly American conceptions of decision science into the French planning apparatus. This article examines the genesis of the "long-term" as a category of action, and as a question of bureaucratic future production in the French state. It examines the changing role of *prospective* from the preoccupation with societal discontinuity and social crisis in the wake of 1968, to the more recent concern with strategic planning. It argues that the strategic state understands change as directly related to its own agency, and governing the long term thus implies governing and managing the state itself.

KEYWORDS: CHANGE – NARRATIVES – SCENARIO – SOCIAL SCIENCE – STATE – STATE KNOWLEDGE

1. Cet article est issu du programme de recherche FUTUREPOL-A Political History of the Future, financé par l'European Research Council.

Faisant son entrée dans l'administration après la création du III^e Plan (1958-1961), la prospective est la forme française prise par l'introduction de l'horizon du « long terme » dans le processus de décision publique. Reposant sur des instruments (Lascoumes, Le Galès, 2007) allant de la quantification à la production qualitative des scénarios d'avenir, la prospective émerge comme une forme d'expertise étatique orientée vers le champ social et le gouvernement du changement. Elle contribue à un élargissement du domaine de la planification, jusque-là orientée autour de la prévision économique. Contrairement à d'autres savoirs d'États transnationaux (Kaluszynski, Payre, 2013), peu d'études académiques concernent la prospective². Une vaste littérature grise a pourtant été produite (Durance, 2007, p. 9-13, 2013 ; Durance, Cordobes, 2007). Émanant en grande partie du champ prospectiviste, des hauts fonctionnaires et planificateurs (Cazes, 1986 ; Massé, 1965)³, cette littérature participe de la production d'un « mythe » étatique (Bezes, 2000 ; Gaïti, 2002) qui fait de la prospective une véritable interrogation de l'avenir. Pourtant, cette interrogation est loin de reposer sur des savoirs stabilisés (Guiader, 2008), voire même sur la notion d'avenir. Au sein de l'État, la prospective projette un long terme dont la durée et le contenu dépendent des impératifs politiques et des crises sociales du moment (Mai 1968, chute du mur de Berlin). Il convient donc de « dénaturiser » la prospective en s'interrogeant à la fois sur le véritable contenu de la catégorie « long terme », sur le sens de son institutionnalisation et sur les moments d'inflexion et de reprise en charge de cet horizon d'action par l'État. Plutôt que s'interroger sur les effets de la prospective en tant qu'instrument sur l'action publique (Rio, 2015) c'est donc cette piste de production symbolique d'État qui sera privilégiée ici, ce qui nous mène aussi à mettre en relief l'importance de la prospective dans l'introduction des technologies de décision dont l'objet n'est pas le long terme mais l'action étatique « stratégique » et la rationalité étatique elle-même (Bezes, 2005, 2009).

Reflétant la crise de la planification qui succèdera à partir des années 1970, la prospective réinvente le regard planificateur et accompagne la recomposition de l'État (King, Le Galès, 2011). Identifié par la « Division des études sur le long terme » créée au sein du Plan en 1971, le long terme est un horizon pour la décision. Il accompagne l'émergence de l'État-stratège avec la création du Conseil d'analyse stratégique en 2006. Son remplacement en 2013 par un « Commissariat à la stratégie et à la prospective » (CGSP) ré-interroge la signification de la prospective dans ces transformations de la rationalité étatique et des savoirs gouvernementaux.

En focalisant le regard vers la prospective en tant que technologie politique et savoir de gouvernement, nous cherchons à répondre à la double question : que cherche à gouverner la prospective, et comment ? La prospective construit un objet d'intervention, dont le référentiel change mais avec un fil conducteur : celui-ci n'est paradoxalement pas l'interrogation sur l'avenir mais davantage une réflexion gouvernementale sur le *changement* (social, économique, culturel) et la capacité étatique de le piloter. Dans ce processus, le volet « long terme » n'est pas tant un objet à constituer qu'un dispositif de production de sens autour de certaines promesses et menaces futures, qui seront ensuite mobilisées pour légitimer

2. À l'exception de la thèse de Vincent Guiader (2008).

3. C'est aussi le cas de la « mémoire de la prospective » produite par le Conservatoire national des arts et métiers et la DATAR [<http://www.lapropective.fr/memoire-prospective.html>] ; site consulté le 30 octobre 2014.

l'action étatique ainsi que des formes de rationalisation du social. La prospective peut apparaître comme exerçant une fonction essentiellement symbolique, produisant des récits qualitatifs et des cartographies du temps, sans s'intégrer de façon concrète dans les procédures de décision et sans produire d'effets manifestes sur les politiques publiques. Cette dimension symbolique est, nous arguons, essentielle pour la constitution du pouvoir qu'elle prétend exercer sur le social. La prospective cherche à gouverner la prédisposition des acteurs au changement, et à coordonner – et donc ordonner, mettre en sens – les multiples évolutions possibles du présent.

La production bureaucratique des futurs qui est l'objet de cet article est, avant tout, un processus de réflexion de l'État sur l'État dont nous distinguons ici deux périodes temporelles qui se distinguent par les objets et les outils d'appréhension du long terme. Dans un premier temps, nous reviendrons sur la constitution de la catégorie « long terme » à travers l'intégration de la prospective au sein du Plan à la fin des années 1960. Le « long terme » est une catégorie d'action qui résulte d'une circulation des idées entre les courants français et américains qui travaillent au tournant des années 1950 et 1960 à la formulation d'outils pour la décision. Nous démontrons que la prospective porte, au sein du Plan, un « souci d'avenir » qui n'est pas tant une réflexion sur les « futurs possibles » du présent mais une tentative de maîtrise sur le changement social, exacerbée par la crise de Mai 1968. Dans un deuxième temps, nous analyserons la transformation de la prospective à partir des années 1990 d'un outil de planification vers une aide à la réflexion stratégique sur l'État. Les idées managériales qui ont donné naissance à la prospective à la fin des années 1950 en France se transforment dans une réflexion de *New Public Management* autour de l'État-stratège, attestant de la continuité d'une approche entrepreneuriale de l'État.

La constitution du long terme comme horizon d'action de l'État : ordonner le changement social

La prospective est importée et articulée en France par Gaston Berger *via* le Centre international de prospective (CIP) en 1958 puis portée au Plan par Pierre Massé et un groupe d'intellectuels et de hauts fonctionnaires : le Groupe 1985. Dès ses débuts, le fil conducteur de la prospective n'est ni l'avenir, ni les « futurs possibles »⁴ mais l'aide à la décision et la volonté de produire une nouvelle expertise de l'action (Andersson, à paraître ; Guiader, 2008). La prospective développe en effet une série de réflexions sur les « tendances » sociétales, sur les valeurs et mœurs des citoyens, sur les promesses et menaces liées au changement, et, enfin, sur la rationalité étatique et l'objet « État ».

Genèse d'une expertise de l'action

La prospective est le résultat d'un effort de rapprocher techniques de gestion, philosophie de l'action, et outils de planification autour d'une réflexion sur la décision. À travers le CIP et le Groupe 1985, elle introduit en France les méthodes décisionnelles qui émanent,

4. Ce terme est inventé dans les années 1960 par Bertrand de Jouvenel, fondateur de Futuribles (Andersson, à paraître).

aux États-Unis, de la recherche opérationnelle, des études comportementales et de la sociologie appliquée. La prospective permet d'opérer, selon Pierre Massé qui s'inspire lui-même de la théorie des jeux et notamment de John von Neumann et Oskar Morgenstern (Neumann, Morgenstern, 1944), un choix rationnel entre les différentes tendances s'offrant au présent (Massé, 1965, 2007, p. 104). Opérer une distinction entre probable et désirable pour ainsi faire un tri parmi les multiples lignes d'avenir est conçu comme un problème de « rationalisation des décisions » (Commissariat général du Plan, 1972, p. 193). Ce choix de futur, selon Pierre Massé, doit être fait par un « centre décisionnel », c'est-à-dire le Plan (Berger, 2007a, 2007b, 2007c ; Massé, 1965) : « Le centre de décision n'a pas à fixer une décision instantanée, ni une séquence de décisions, mais ce que la théorie des jeux appelle une stratégie, c'est-à-dire un ensemble de décisions conditionnelles déterminant les actes à accomplir en fonction de toutes les circonstances susceptibles de se présenter à l'avenir » (Massé, 2007, p. 23). Le centre de décision doit donc être capable de peser sur l'ensemble des stratégies des acteurs du territoire national afin d'éliminer, dans les « faisceaux des lignes d'avenir », ceux qui sont défavorables et privilégier ceux qui sont favorables. La prospective est donc porteuse d'un choix d'avenir essentiellement normatif, et d'une volonté de transformer ce choix en examen et évaluation des possibles formes de changements. Massé lancera pour cela la série d'études « Plan et prospectives », qui sera chargée entre 1967 et 1972 d'examiner des « faits porteurs d'avenir » dans chaque secteur, et qui mènera à la création de la Division des études sur le long terme (Division du long terme) sous la direction de Bernard Cazes qui la présidera dès sa création en 1971 jusqu'en 1996.

Tout comme la Rationalisation des choix budgétaires (RCB), apparue sous la forme du *Planning and Programming Budgeting System* (PPBS) dans l'administration américaine dans les années 1960, la prospective témoigne non seulement de la volonté de trouver des modes de gestion efficace à une administration étatique en pleine croissance, mais aussi de la recherche de nouvelles emprises sur le changement social. Ceci se lit clairement dans l'évolution des travaux du Groupe 1985, qui porteront la prospective au Plan. Ce groupe est créé en 1962 sous la direction de Pierre Massé lors de la préparation du V^e Plan, et il regroupe les têtes de file des réseaux prospectivistes constitués entre planificateurs et acteurs économiques⁵. Les groupes d'études incluent Bernard Cazes, Pierre Massé et Jacques Delors⁶, qui sont les artisans de la conversion de la prospective d'un courant philosophique à une véritable technologie de planification. Le Groupe 1985 se constitue en interaction directe avec les travaux américains menés par Daniel Bell, dans le cadre de la Commission for the Year 2000⁷ dans l'American Academy of Arts and Sciences

5. Le Groupe 1985 est présidé par Pierre Guillaumat (ancien ministre des Armées) et comprend dans son équipe permanente : Jane Krier (professeure d'économie), Jean Bernard (professeur de médecine), Eugène Claudius Petit (ancien ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme), Marcel Demonque (Lafarge), Louis Estrangin (Ouest France), Jean Fourastié (professeur d'économie au CNAM et membre du CGP), Claude Gruson (INSEE), Bertrand de Jouvenel (CIP), Philippe Lamour (DATAR) et Georges Levard (CFTC). Les experts extérieurs convoqués sont Paul Delouvrier (District de Paris), Claude Levi-Strauss (anthropologue, Collège de France), Jacques Delors (CGP) et Raymond Aron (philosophe, politiste, École pratique des hautes études).

6. Pierre Massé dirige le Commissariat général du Plan entre 1959 et 1966. Bernard Cazes arrive comme chargé de mission en 1960 (et demeure en poste jusqu'à sa retraite en 1996) et Jacques Delors comme chef du Service des affaires sociales en 1962 (jusqu'en 1969).

7. Bernard Cazes traduira, dans les années 1970, une partie de ces ouvrages en français et les commentera dans la revue *Futuribles*.

(Andersson, 2012), dont les travaux sont repris par le Groupe 1985. Son premier rapport publié en 1964 porte sur le panorama des nouvelles méthodes de décision, dont les nouvelles formes de prévision sociale (Groupe 1985, 1964). Le deuxième rapport, qui est publié en 1972, dans le contexte post-Mai 1968, est consacré au problème du changement et de rupture, en mettant en avant le thème des « discontinuités dans le développement » (Commissariat général du Plan, 1972, p. 8). Cette période modifie en effet de façon fondamentale l'intérêt pour les problèmes du « long terme ». Alors que cette catégorie est importée au Plan comme une nouvelle forme de prévision pouvant aider à la décision, elle devient, après 1968, un enjeu pour l'action étatique, se référant au changement et à la crainte d'une révolution sociale.

La crise de Mai 1968 fait du « long terme » une catégorie investie par de nouvelles formes de savoirs et d'expertise au sein du Plan. On assiste alors à la production de deux types d'objectivation du long terme. Elle s'opère d'une part avec l'introduction des dynamiques sociales dans la planification économique à travers la production d'un savoir quantifié sur le changement social. D'autre part, une expertise intellectuelle extérieure à l'appareil bureaucratique est mobilisée pour produire des récits symboliques sur les « faisceaux des lignes d'avenir » chargés de préparer le changement.

Étendre la prévision au social : le cas des indicateurs sociaux

Le Plan investit au début des années 1960 dans une recherche fondamentale et appliquée autour des outils économétriques de calculs prévisionnels (Terray, 2002). Ces calculs, orchestrés par l'INSEE ainsi que par la Division de la prévision du ministère des Finances, produisent des prévisions au moyen de « projections » économiques qui sont développées dans les années 1960 au sein des organismes étatiques (INSEE, Service des études économiques et financières à la direction du Trésor – SEEF) et dans des laboratoires de recherche universitaires ou rattachés au Plan comme le BIPE (Bureau d'informations et de prévisions économiques) ou le CEPREMAP (Centre d'études prospectives d'économie mathématique appliquée⁸). Ces deux centres de recherche fondés en 1961 mettent en place des modèles théoriques et proposent des méthodes de calcul automatique pour la programmation et l'exécution des Plans⁹.

La crise de Mai 1968 introduit au sein du Plan une nouvelle ambition : objectiver le changement social avec des outils de prévision sociale aussi robustes que les modèles mathématiques et économiques. Bernard Cazes et Jacques Delors mobilisent le Service des affaires sociales dans la production d'indicateurs « sociaux » formant le socle d'une nouvelle planification : la planification sociale (Delors, 1971 ; Jobert, 1981). Les révoltes de mai ont

8. Le CEPREMAP naît en 1967 de la fusion entre le CERMAP (Centre de recherches mathématiques pour la planification) et le CEPREL (Centre d'étude de la prospection économique à moyen et long termes). Pierre Massé fut le directeur scientifique du CERMAP et Alfred Sauvy celui du CEPREL. Certaines notes d'archives montrent la difficulté des hauts fonctionnaires à s'emparer de ces modèles. Centre des archives contemporaines, Commissariat général du Plan, Versement 19910861, article 9, dossier 73 « Observations sur les programmes de travail du CERMAP et du CEPREL », 1^{er} février 1966.

9. Centre des archives contemporaines, Commissariat général du Plan, Versement 19910861, article 9, dossier 73, Note pour M. Ripert, 13 décembre 1965.

en effet mis à l'agenda, d'une part, la méconnaissance du monde social par l'État¹⁰, et d'autre part les insuffisances de la planification économique à satisfaire des « besoins » sociaux en cours d'identification¹¹.

La catégorie long terme constitue une ouverture de l'action étatique vers un horizon d'action qui inclurait les tendances d'avenir de la société française, ainsi qu'une réflexion plus large autour de la « qualité » et du « sens » de la vie. Cette ouverture de la prévision au monde social implique de fonder des approches qualitatives au changement, en intégrant des savoirs sociaux jusque-là marginalisés dans l'appareil bureaucratique. Pour Bernard Cazes¹² : « il est vraisemblable que l'approche officielle du long terme aurait continué à être quantitative et monodisciplinaire, c'est-à-dire axée sur une image de l'avenir dessinée exclusivement à partir d'agrégats macro-économiques » (Cazes, 1986, p. 336). Il contribue lui-même à importer au Plan le *forecasting* technologique et social américain¹³. Celui-ci puise dans différentes disciplines son bagage théorique, de la psychologie sociale aux études comportementales (*behavioral sciences*) (Martin, Vannier, 2002).

Cependant, la mise en œuvre de la planification sociale, comprenant l'objectivation du social, son ordonnancement, sa catégorisation et les recherches sur son changement, réitère la logique de la prévision macroéconomique : il s'agit de mettre à jour des outils de prévision sociale aussi robustes que les modèles mathématiques et économiques. Les indicateurs sociaux participent de la constitution d'un système de comptabilité nationale sociale, à l'image du *social reporting* américain (Benoit-Guilbot, 1971 ; Land, 1971, 1983). Pour reprendre l'introduction de Mancur Olsen au rapport de l'administration américaine *Toward a Social Report* (États-Unis, 1969) il s'agit de produire un « système unifié de comptes sociaux synthétisables en une vingtaine d'indicateurs sociaux et examiné de manière analytique et scientifique ». Comme l'a démontré Vincent Spenlehauer, les indicateurs sociaux sont au cœur de la constitution par l'État d'un arsenal de prévision des effets de l'investissement public et de la rationalisation de l'action publique (Spenlehauer, 1998). Les indicateurs sociaux sont des instruments de mesure qui revêtent différents objectifs et ont servi à plusieurs agendas politiques et académiques, à la fois aux États-Unis (Land, 1983) et en France (Spenlehauer, 1998).

Cet agenda de recherche est particulièrement actif au début des années 1970 et mobilise une expertise en sciences sociales extra-étatiques qui est mise à contribution par le biais de la recherche contractuelle, particulièrement développée dans le cadre de la planification (Bezes *et al.*, 2005)¹⁴. L'Institut de prospective et de recherche scientifique (IPEPS) produit

10. AN 19890575, art. 287, « Du devenir de la vie sociale (contribution à la recherche d'une méthode d'étude) », Commissariat général du Plan, Service des affaires sociales, 18 décembre 1968. Bernard Cazes écrit : « les commanditaires d'études à long terme, loin de se laisser décourager, considèrent qu'il fallait redoubler d'efforts pour essayer de comprendre la dynamique (ou la dynamite) sociale mieux qu'on ne l'avait fait antérieurement » (Cazes, 1986, p. 349).

11. AN 19920452 IEP/CERAT et IREP/IPEPS « Planification sociale : hypothèses de lectures ».

12. Bernard Cazes dirige la Division du long terme jusqu'en 1996.

13. Il traduit par exemple en 1969 pour la revue *Analyse et Prévision* l'introduction de Mancur Olsen pour le rapport américain *Toward a Social Report* publié en 1969 (États-Unis, 1969 ; Spenlehauer, 1998).

14. C'est le cas de l'Institut de prospective et de recherche scientifique (IPEPS) qui collabore notamment avec le Centre d'études et de recherches sur l'aménagement du territoire (CERAT) de l'Institut d'études politiques de Grenoble.

un fichier général d'indicateurs sociaux en 1974 dans lequel sont référencés plus d'un millier d'indicateurs classifiés, analysés et ordonnancés sous forme d'une base de données informatiques¹⁵. L'intégration des indicateurs sociaux aux indicateurs économiques du Plan aboutissent en 1976 à la création d'un groupe spécifique intitulé « Indicateurs sociaux et économiques » qui travaille sur le VII^e Plan (1976-1980)¹⁶. Le rôle joué par la recherche contractuelle pour la structuration des activités de la prospective est ici central. S'appuyer sur les structures de la recherche universitaire permet à la Division du long terme d'ancrer son activité dans la production de savoir mais aussi d'impliquer les universitaires dans sa production des images d'avenir. Cela est directement associé à la perception des sciences sociales comme étant partiellement responsable des passions révolutionnaires dans la société française, ainsi que l'annonçaient le premier (1964) et le deuxième rapport (1972) du Groupe 1985, juste avant et après Mai 1968. La recherche universitaire est appelée à développer des études appliquées ayant une utilité étatique directe, ce qui est un moyen indispensable pour les lier avec l'État. Cela « offrirait la possibilité d'une transformation profonde de l'esprit qui règne dans les universités » (Commissariat général du Plan, 1972, p. 14). La planification sociale de la société post-1968 revêt un enjeu méthodologique et idéologique. Les travaux sur le changement social, appuyés par la formalisation d'indicateurs sociaux, sont orientés autour de notions comme celles de la « cybernétique sociale » pour Yves Barel, directeur de l'IPEPS (Barel, 1973) ou de la « reproduction sociale », permettant l'élaboration d'hypothèses sur le changement et la nature des contradictions sociales (Barel, 1973, p. 18). Pour Lucien Nizard qui participe à cet agenda de recherche, ces instruments de calcul fonctionnent comme des producteurs de normes et de réduction des alternatives et des divergences possibles¹⁷.

Des récits d'avenir qualitatifs dans des contextes de crise sociale

La production des indicateurs a mis à jour les nombreux conflits internes aux sphères technocratiques et académiques autour de l'appréhension du monde social et de ses modes de caractérisation, voire de quantification (Spennhauer, 1998). La prospective va aussi inventer des instruments explicitement qualitatifs, comme le scénario ou la prospective « synthétique » (Commissariat général du Plan, 1990, p. 39). Cette activité, qui cherche à proposer des récits qualitatifs de l'avenir de la France, jouera un rôle central de transformation des instruments de la prospective alors que la planification entre, à partir des années 1970, dans une période de crise. Les scénarios cherchent à réinventer des formes de savoirs d'avenir légitimes après l'expérience des indicateurs sociaux.

Le Groupe 1985 produit au sein du Plan des rapports proposant une exploration de l'avenir de la France à l'horizon de vingt ou trente ans. Conçus à l'origine pour dépasser les approches sectorielles des commissions de préparation des plans, ils produisent une vision globale du changement et entendent capturer les relations entre, d'un côté, les transformations économiques et technologiques, et, de l'autre côté, les changements sociaux et

15. Le fichier est conçu par les participants du séminaire doctoral de l'IPEPS. On note que le séminaire est dirigé par Gérard Martin mais aussi par Jacques Baudot, conseiller aux affaires sociales de l'ONU.

16. AN, 19890617, art. 62, « Propositions d'indicateurs associés au VII^e Plan », C. Roux/A. Delarue/S. M., 16 mai 1976.

17. CAC, Versement 19920452, Lucien Nizard, « Recherches sur les indicateurs sociaux », mars 1972.

culturels (Commissariat général du Plan, 1990). La lecture de ces scénarios montre le souci de préparer le changement en agissant sur les valeurs¹⁸ et mentalités de la société française, mais par le recours à d'autres formes de savoir très qualitatives, voire littéraires.

La production des scénarios se caractérise par l'importance de la mobilisation de certaines formes de savoirs « savants » et par la présence des hauts fonctionnaires. Ainsi, dans l'écriture du deuxième rapport du Groupe 1985, *La France face au choc du futur*, publié en 1972, ont participé Raymond Aron et Paul Ricœur, ainsi que le sociologue Michel Crozier (Commissariat général du Plan, 1972). Après la chute du mur de Berlin, la rédaction de *Entrer dans le xx^e siècle* est dirigée par l'historien Emmanuel Le Roy Ladurie (Commissariat général du Plan, 1990). On y retrouve aussi l'écrivain Milan Kundera, l'historien Pierre Rosanvallon et le démographe Emmanuel Todd. La contribution des intellectuels n'est pas de produire des données, ni d'apporter des compétences spécifiques mais est censée donner sens au changement et habiller ce qui se présente dans chaque rapport comme un impératif politique dans un cadre narratif littéraire et philosophique.

L'ambition de gouverner les mentalités s'exprime dans la surveillance des possibles tensions entre tendances économiques et sociales, ainsi que dans la mise en récit des menaces et promesses futures spécifiques. Les scénarios ne se contentent pas de présenter des images de l'avenir, mais cherchent activement à présenter des impératifs du futur ; impératifs qui demandent des modifications dans les valeurs et comportements des individus. Dans le premier rapport du Groupe 1985, *Réflexions pour 1985*, se lit clairement l'influence de *forecasting* américain, profondément préoccupé par les relations raciales ainsi que par la peur d'une jeunesse dépourvue de sens de l'avenir. Le rapport français débute par un chapitre sur l'évolution psychologique de « l'homme de 1985 », lequel devrait acquérir selon les préconisations du rapport, « des qualifications, des valeurs, des styles de vie, et d'une connaissance de soi » (Groupe 1985, 1964, p. 1). On retrouve ici l'idée déjà défendue par Pierre Massé que la prospective doit avoir pour objet « notre idée de l'homme de demain » (Massé, 1965, p. 63).

Le deuxième rapport du Groupe 1985, *La France face au choc du futur*, témoigne en 1972 d'une peur profonde dans l'avènement d'une révolution sociale française. On y voit ainsi présenté le diagnostic d'une perte des valeurs traditionnelles, et l'incapacité du système social d'intégrer une jeunesse en déshérence. Le système éducatif est appelé à être réformé pour permettre une adaptation des mentalités au changement – notamment aux modifications du travail, qui exigent un travailleur flexible. Le système d'éducation supérieure est au centre de l'analyse : l'université est décrite comme dysfonctionnelle, susceptible de désorienter la jeunesse française. L'apprentissage pratique est présenté comme préférable à la pensée abstraite. De manière générale, c'est une certaine vision de l'État social qui est présentée : l'équité est mise en avant au détriment de l'égalité, les transferts sociaux sont appelés à être individualisés, la responsabilité individuelle est mise en avant, notamment en matière de santé publique avec le soutien à la pratique sportive pour prévenir des maladies. L'État y est décrit comme une bête malade, incapable de soutenir le changement social qui apparaît comme nécessaire.

18. Les « préférences sous-jacentes des individus, les motifs profonds sur lesquels se fondent leurs jugements, leurs espoirs et leurs angoisses » (Cazes, 1986, p. 406).

L'homme dont il est question dans le rapport *Faire gagner la France* en 1986, est « multi-dimensionnel » adaptable aux changements de l'organisation du travail et à sa flexibilisation (Guillaume, 1985, p. 1). Ce sont les mentalités qui sont à travailler, à modeler, *via* la présentation du long terme. C'est ainsi que l'on peut comprendre la phrase « L'avenir de la France repose aussi en grande partie sur la représentation que les Français ont de leur propre avenir, individuel et collectif » (Guillaume, 1985, p. 147). Former les Français au changement devient un vaste programme social et politique.

Dans la publication *Entrer dans le ^{xx}e siècle* qui date de 1990, les « valeurs » de la France sont mentionnées dès l'ouverture de l'ouvrage qui est essentiellement consacré aux questions d'immigration et d'évolution du modèle d'intégration français. Les rédacteurs, réunis dans le groupe dit « Horizon 2000 » définissent trois révolutions en cours (appelées les « 3R ») : la Révolution des mœurs avec la « diffusion d'attitudes et de comportements hédonistes, autoritaires et anti-institutionnels » ; la Révolution post-industrielle ; et la Révolution de l'éducation avec la massification de l'enseignement supérieur (Guillaume, 1985, p. 47). La perte de repères est traitée ici sous le thème de « l'identité française ». Celle-ci serait en déshérence (Guillaume, 1985, p. 51). Le groupe annonce la fin des « valeurs » que sont la démocratisation et l'individualisation qui mènent alors les Français à être, comme des enfants sans repères, « sans modèle d'action et sans vision dynamique » et fait appel à une « réforme des comportements » (Guillaume, 1985, p. 181). Comme en 1972, il s'agit ici d'un véritable programme de libéralisation qui est proposé pour adapter le pays aux enjeux posés par l'avenir. Enfin, on retrouve en 1990 comme en 1972 des propositions pour réformer l'enseignement : privilégier les formations pratiques et non abstraites, et renforcer la formation professionnelle.

Les quatre rapports de 1964, 1972, 1986 et 1990 sont produits à des périodes de crise visibles à travers le terme plusieurs fois répété de « révolution ». Qu'il s'agisse de Mai 1968, de la « rigueur » économique du début des années 1980 ou de la chute du mur de Berlin à la fin de cette même décennie, c'est la préparation de nouvelles réformes qui est à l'ordre du jour, comme par exemple la réforme de l'État-providence (Centre national de la recherche scientifique et France, 1987). Les scénarios préparent le terrain pour des réformes potentiellement peu populaires en les encadrant dans un récit des menaces et promesses futures. Ils permettent au Plan de réinventer une logique de planification à un moment où celle-ci va se trouver en crise de légitimité. Alors que la planification est à bout de souffle (Rouso, 1987), la prospective est aussi fragilisée à partir des années 1970 : plusieurs projets de réforme jalonnent les années 1970 et 1980¹⁹. En raison de leur statut d'image et de récit qualitatifs, les scénarios réinventent une forme de coordination étatique dans la prospective, qui est hautement symbolique et qui repose sur la mobilisation des intellectuels. Les scénarios n'entendent pas produire directement des effets de cadrage (Radaelli, 2000) sur les politiques publiques. Leur rôle se situe davantage au niveau de la légitimation symbolique de certaines visions d'avenir et de la production d'images du changement qui sont conçues comme capables d'agir sur les images détenues par les acteurs sociaux (Muller, 2000). La présence des intellectuels savants et des hauts fonctionnaires est censée avoir cet effet de production de récit d'avenir. Cette activité est indissociable de l'institution productrice : en

19. AN 19890617, art. 229, Journée d'étude du 17 décembre 1977 sur le futur de la planification.

effet, la production d'images de synthèse sur le changement est considérée comme une source de transformation du Plan. Le commissaire au Plan Henri Guillaume écrit en 1986 que « l'éclairage des faits porteurs d'avenir et des tendances lourdes (coups de projecteur sur le futur) constituent sans aucun doute un bon moyen de renouveler l'image du Plan »²⁰.

Le long terme introduit de nouveaux objets d'action au sein de l'État : les valeurs, l'homme moderne, l'environnement, la technologie, etc. C'est aussi l'introduction d'une conception des interdépendances entre développement économique et social. Mais ces objets et leur forme (indicateurs et scénarios) ont un sens différent dès lors qu'ils sont « mis en institution » : la prospective telle qu'elle est pratiquée au Plan devient une activité de repli, alors que l'institution est fragilisée. Si les indicateurs sociaux se sont installés dans la boîte à outils de la statistique française, notamment sous l'effet de leur dissémination par les organisations internationales comme l'OCDE, les grands récits globaux sur l'avenir de la France ne sont pas produits de manière régulière. Contrairement aux indicateurs qui sont repris en charge par l'administration statistique en dehors du Plan (Spenehauer, 1998), les grands récits d'avenir dépendent de la capacité de l'institution du Plan à s'imposer comme expertise légitime sur le long terme. En effet, l'État n'est pas dépositaire de cette activité dont les outils méthodologiques ont essaimé en dehors de l'État (privé), en deçà (infra-national) et au-delà de l'État (Commission européenne). Au début des années 1990, l'État central n'est plus le dépositaire des grands récits d'avenir, tout comme sa capacité à piloter l'action publique est fortement remise en question (Wright, Cassese, 1996). Cette légitimité est remise en cause, d'une part, avec l'essoufflement de la planification dès le milieu des années 1970 (Rouso, 1987) mais aussi du fait de l'éclatement des activités de prospective entre les administrations comme le ministère de la Recherche, de l'Éducation ou de la Défense²¹ et les niveaux de gouvernement. Avec la régionalisation du Plan, les régions mais aussi les grandes agglomérations vont s'emparer de la prospective pour définir leurs plans (Rio, 2015). Les récits qualitatifs d'avenir se multiplient donc, à des échelles différentes et potentiellement concurrentielles, alors que la prospective étatique se détourne aussi des sciences sociales et de la mobilisation des savants.

La prospective stratégique : le souci d'avenir de l'État

L'histoire de la « mise en institutions » de la prospective montre un déclin des « grandes fresques » globales (Guiader, 2008) à partir des années 1990, période de remise en cause qui aboutira en 2006 à la suppression du CGP et son remplacement par le Conseil d'analyse stratégique (CAS), avant de renaître sous les traits du Commissariat général à la stratégie et à la prospective en 2013. La préoccupation pour le long terme tend à devenir à partir des années 1990 un récit de l'État sur l'État qui épouse les réformes de l'État-stratège pour en devenir l'un des acteurs. À partir de 2006, elle devient le réceptacle de nouvelles ambitions politiques autour de la réforme de l'État et de la constitution d'une « stratégie » étatique. Le

20. AN 19890617, art. 636, communication du commissaire, 5 août 1986.

21. On pense par exemple à la création du CEPIL, organisme satellite de recherche, grand producteur de scénarios prospectifs. Pour une histoire du CEPIL, voir Gérard Moatti [http://www.cepil.fr/PDF_PUB/autres/brevehistoireCEPIL.pdf] ; site consulté le 3 novembre 2014.

long terme devient un enjeu de compétition politique (Bezès, 2012a) et de contrôle de l'interministérialité par le centre (Dahlström *et al.*, 2011). Dans ce processus, la prospective revient à ses origines en tant que réflexion managériale et aide à la décision, en intégrant, dans sa ligne de vision, l'objet État lui-même. Alors que le « long terme » tend donc à disparaître de la prospective, cette dernière évolue en tant que réflexion sur les possibilités de libéraliser et individualiser le changement, y compris dans l'action étatique. La notion de « stratégie » renvoie à cette réflexion sur l'avenir de l'État, et mobilise pour cela des formes de savoirs qui visent à ordonner, cette fois-ci, l'action étatique.

Des méthodes issues du secteur privé au secours de la bureaucratie

La préoccupation pour le long terme a pour origine, ainsi que nous l'avons montré précédemment, l'introduction de techniques issues du secteur privé dans l'appareil administratif. Bien que la prospective ait véhiculé tout un ensemble de produits de représentation du changement social (indicateurs, scénarios) elle est aussi plus généralement un outil de développement de techniques d'expertise sur l'État. Alors que la planification s'essouffle à partir des années 1970, la prospective telle qu'elle est portée au Plan notamment par Bernard Cazes, permet d'introduire un ensemble de techniques d'accompagnement des restructurations de l'État et de soutenir différentes réformes de la Nouvelle Gestion Publique (*New Public Management*) qui se développent à partir des années 1970, depuis la RCB jusqu'aux formes plus récentes avec le développement de « l'État-stratège » (Bezès, 2005). Ces réformes représentent pour les institutions prospectives une opportunité pour survivre aux critiques à l'encontre de la planification.

On retrouve à plusieurs reprises dans l'histoire du Commissariat général au Plan une critique fondamentale de la bureaucratie par la prospective, proposant l'introduction d'instruments issus du secteur privé (gestion, management) pour réformer l'action publique. La Rationalisation des choix budgétaires mise en place dans les années 1970 est par exemple mentionnée dès 1972 avec le rapport *1985 : la France face au choc du futur* (Commissariat général du Plan, 1972). En 1986, le rapport Ruault propose de faire du Commissariat général au Plan le lieu de centralisation de l'information sur le futur et le charge de distiller l'intérêt pour le long terme au sein de l'État, mais aussi de contrôler la cohérence de l'action étatique²². Dans ce rapport, la prospective est présentée comme un instrument favorisant la participation démocratique et le dialogue entre les acteurs publics et privés²³. Le long terme est de fait considéré comme un horizon temporel permettant de reconfigurer les interactions entre État et société, et entre État et secteur privé.

Dès les débuts du CIP de Gaston Berger, la référence au long terme est une préoccupation qui, dotée de méthodes de calcul (prévision) ou de construction d'images et de narration (prospective), voyage entre la sphère publique et la sphère privée. La technique des scénarios par exemple a été développée chez Shell à partir de 1972 et à la DATAR qui produit en 1971 le « scénario de l'inacceptable » (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, 1971a, 1971b ; Groupe de recherches sur le futur, 1975 ;

22. AN 19890617, art. 636, rapport Ruault, septembre 1986.

23. AN 19890617, art. 638, Séminaire de Montvillargenne, 15-16 juin 1988.

Plassard, 2002). L'intervention des *think tanks* ou cabinets de prospective est également précoce. C'est par exemple le cas de *Futuribles* ou du cabinet fondé par l'économiste Michel Godet, qui est lui-même conseiller scientifique au Centre de prospective et d'évaluation du ministère de la Recherche entre 1981 et 1987. Ce dernier diffuse en France la « prospective stratégique » héritée des techniques de décision de la RAND Corporation²⁴. Le doctorat de prospective qu'il crée au Conservatoire national des arts et métiers en 1992 est rattaché aux sciences de gestion, discipline qui, selon Michel Godet « est un domaine plus ouvert, avec une dimension stratégique et appliquée qui correspond bien à la prospective »²⁵.

Cette dimension appliquée et stratégique de la prospective est particulièrement adaptée à la tendance qui s'affirme dès les années 1980 de restructurer l'État autour de ce que Philippe Bezes a appelé le « souci de soi » de l'État (Bezes, 2009). La forme de l'État-stratège est développée par les théories du *New Public Management* (NPM) anglo-saxon, lui-même inspiré des sciences du management (Pollitt, Bouckaert, 2004) et adaptée en France par les hauts fonctionnaires qui se chargent de ces réformes (Bezes, 2005). Elles visent principalement à renforcer les compétences de pilotage, de contrôle et de stratégie des services de commande, en les distinguant clairement des services chargés de l'exécution des tâches. Dans un système centralisé comme celui de la France, c'est l'administration centrale qui est chargée de la « stratégie » de l'État, ce qui suppose, selon ces préceptes, un renforcement de ses « capacités de pilotage, de prévision, de coordination et de contrôle » (Bezes, 2005). La prospective peut donc devenir le cadre interministériel dans lequel se conçoit ce « recentrage » de l'État sur ses activités stratégiques. Le long terme est l'horizon à partir duquel se négocie la « stratégie » d'un État reconfiguré (Wright, Cassese, 1996) et devient le cadre dans lequel l'État central reconfigure son pouvoir et sa capacité de pilotage et de coordination (Dahlström *et al.*, 2011).

La réforme de l'État constitue pour la prospective portée par le Plan une opportunité de survie. Comme le montre Philippe Bezes, c'est au sein du Plan que se forment, au début des années 1990 des sections officiellement consacrées à l'administration et à l'appareil d'État : la commission « efficacité de l'État » dans le X^e Plan (1989-1992) et « État, administration et services publics de l'an 2000 » (Bezes, 2012b). C'est aussi le Commissariat qui fait publier en 1993 le rapport *Pour un État stratège* (Bezes, 2009) qui marque un tournant dans les réformes de l'administration et leur orientation vers les réformes du NPM.

24. Il crée au milieu des années 1970 un département de prospective au sein de la Société d'économie et de mathématiques appliquées (SEMA) créée par Jacques Lesourne en 1958, et participe au programme de recherche européen FAST (*Forecasting and Assessment in Science and Technology*). Ces éléments biographiques sont issus des « Entretiens de la mémoire de la prospective » collectés et mis en ligne dans le cadre du projet « Mémoire du xx^e siècle sur la prospective, l'innovation et les territoires » associant le CNAM, le Conseil national de l'entrepreneuriat et la DATAR. Michel Godet et la chaire de prospective du CNAM coordonnent le projet. L'entretien de Michel Godet a été réalisé par Philippe Durance en 2004 [<http://www.lapropective.fr/memoire-prospective.html>] ; site consulté le 12 janvier 2015.

25. « Entretiens de la mémoire de la prospective » réalisés par Philippe Durance, 2014.

De la planification à la stratégie gouvernementale : prospective et réforme de l'État

Cependant, la prospective comme réflexion de l'État sur le futur de l'État ne parvient pas à faire du Plan le lieu de réflexion et de décision autour de la stratégie de l'État. Il faut attendre le début des années 2000 pour retrouver les premières ambitions du rapport de 1993. En effet, le Commissariat met en place en 2004 des groupes de travail chargés de mener une réflexion conjointe sur la méthodologie prospective et la définition des activités stratégiques de l'État. Le rapport *Regards prospectifs sur l'État stratège* est publié un an plus tard. Définitivement, la notion de « stratégie » remplace entièrement celle de « prospective » (Tirera, 2007). Cette période est une profonde remise en cause de l'activité du Plan. Dans l'introduction du rapport, le commissaire Alain Etchegoyen fait du « futur » le cœur de métier de l'institution moribonde. Le Plan est au cœur des luttes de pouvoir pour les administrations transversales (Bezes, 2012b). Si le paradigme de l'État-stratège semble s'imposer au sein de l'État, le Commissariat général au Plan ne parvient pas à faire de la prospective l'expertise légitime pour la définir.

L'affaiblissement de la spécificité de la prospective s'accroît avec l'abandon en 2006 du CGP et son remplacement par le Conseil d'analyse stratégique (CAS). La prospective telle qu'elle est « mise en institution » par cet organisme gouvernemental est « stratégique » et appliquée. Son activité est évaluée, ainsi que le prévoit le système d'indicateurs de la LOLF, par la publication et la diffusion de courtes notes d'analyse. Les grands récits ne sont pas le cœur d'activité de la nouvelle institution. Ces notes entendent former une base pour une expertise gouvernementale qui se tourne vers la prévention et la régulation des problèmes sociaux, les impératifs économiques, la réflexion sur les modes de gouvernances et de réforme d'État²⁶. Sous le gouvernement Sarkozy, elle apparaît même comme une mission ministérielle : un secrétariat d'État dédié est mis en place, avec à sa tête Éric Besson (2007-2008) puis Nathalie Kosciusko-Morizet (2009-2010). C'est sous le CAS que la prospective est relancée dans sa forme stratégique, avec la publication en 2009 du rapport de « diagnostic stratégique » *France 2025* (Commissariat général du Plan, 2009).

Tout comme la réforme de l'État qui se politise à partir des années 2000 (Bezes, 2012a), l'institutionnalisation de la prospective au sein de l'appareil d'État devient un objet de positionnement politique. C'est ainsi qu'il faut comprendre le remplacement du CAS en 2013 par le Commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP) appelé « France Stratégie ».

La création de France Stratégie

La suppression du CAS en 2013 et la ré-affirmation formelle de la « prospective » à côté de la « stratégie » sont un agenda politique du gouvernement de Jean-Marc Ayrault qui apparaît en juillet 2012. Il résulte de différents agendas politiques, administratifs (Garraud,

26. On peut citer par exemple en 2006 *Enquêtes sur les violences urbaines*, en 2007 *Non-inscrits, mal-inscrits et abstentionnistes* et *Les Dotations en capital pour les jeunes*. En 2008 paraît *La Participation des citoyens*, en 2009 *La Mesure du déclassement*, en 2010 *Nouvelles Approches de la prévention en santé publique : l'apport des sciences comportementales, cognitives et neurosciences*. En 2012 est publié *Aider les parents à être parents* et l'année suivante une étude sur *Les Politiques de cohésion sociale*.

1990) et d'idées diverses sur la réforme de l'État : le long terme devient un enjeu autour de rationalités différentes qui trouvent au moment de l'élection présidentielle de 2012 la fenêtre d'opportunité pour être mises à l'agenda par des acteurs politiques et/ou institutionnels qui voient ainsi le moyen d'affirmer des visions différentes de l'action publique en réaction aux réformes engagées par la droite.

En effet, la création de France Stratégie est issue d'une forte critique de la réforme de l'État telle qu'elle a été menée depuis le gouvernement de Dominique de Villepin en 2005 et accentuée avec la Révision générale des politiques publiques (RGPP) à partir de 2006 (Bezès, Le Lidec, 2011). La RGPP redéfinit les missions « stratégiques » de l'État principalement dans un objectif de baisse de ses coûts de fonctionnement (Lafarge, 2011). Surtout, la réforme est un dispositif politique : elle est préparée en amont de l'élection présidentielle de 2007 et l'exécutif est particulièrement mobilisé dans sa mise en œuvre qui se veut visible et rapide (Bezès, 2012a). Le mouvement de délégitimation de cette forme d'expertise gouvernementale vient de différents courants qui vont se cristalliser au moment de l'élection présidentielle de 2012. La référence au « long terme » devient une critique fondamentale de la réforme de l'État menée par les gouvernements Fillon.

Cette critique provient de différentes sources. Plusieurs rapports dénoncent une mise en œuvre trop « descendante »²⁷ et trop rapide, et pointent du doigt surtout son volet territorial, la Réforme de l'administration territoriale de l'État (RÉATE) (Rebière, Weiss, 2013). Le manque de concertation, notamment avec le Parlement, les représentants des collectivités et la société civile, est au cœur de différentes protestations entre 2007 et 2011 (Bezès, 2012a ; Lafarge, 2011).

La référence au « long terme » dans la réforme de l'État resurgit au moment de la campagne présidentielle de 2012. On voit émerger ici plusieurs influences politiques et intellectuelles autour des candidats de gauche (socialistes et écologistes) qui trouvent dans cette échéance électorale la fenêtre d'opportunité pour faire du « futur » un nouveau mot d'ordre d'une réforme de l'État renouvelée. Dans cette nouvelle proposition, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) présidé par Jean-Paul Delevoye joue un rôle crucial. L'institution se positionne clairement sur ces enjeux dès 2010. Alors que la prospective avait quasiment disparu du CAS, le CESE crée en 2010 une Délégation de la prospective et à l'évaluation des politiques publiques (Senat, 2013). Dans un rapport de 2011 intitulé *Quelles missions et quelle organisation de l'État dans les territoires ?*, la Section aménagement durable des territoires du CESE reprend les préconisations de cette délégation pour formuler les bases d'un grand programme de refonte de l'État (Conseil économique, social et environnemental, 2011). Le rapport propose à cette occasion la création d'un organe de prospective publique parallèle au CAS en s'inspirant de plusieurs idées émises par ailleurs : celle d'une « assemblée du long terme » proposée en 2010 par Dominique Bourg et Kerry Whiteside dans *Vers une démocratie écologique : le citoyen, le savant et le politique* (Bourg, Whiteside, 2010) ou bien celle de « d'Académie du futur » formulée par l'historien Pierre Rosanvallon en 2011 (Rosanvallon, 2011).

27. Entretien avec Yannick Moreau, 7 octobre 2011.

Ces références, citées dans le rapport du CESE, voient dans le long terme différentes manières d'articuler les politiques du temps présent : on retrouve d'une part les préoccupations écologiques et d'autre part celles de participation citoyenne et de contrôle des acteurs politiques. Ces idées sont produites et diffusées dans le contexte de la campagne électorale. Ainsi, Dominique Bourg conseille le candidat aux primaires écologistes EELV Nicolas Hulot et Pierre Rosanvallon propose son « Académie du futur » dans l'ouvrage *Pour changer de civilisation* qui constitue le programme politique de Martine Aubry, candidate à la primaire pour le Parti Socialiste en 2012 (Aubry et Parti socialiste, 2011). Ici, le « long terme » est un programme qui vise à repenser les effets à long terme des politiques et qui critique la capacité du corps politique à prendre ces effets en compte. Pierre Rosanvallon propose de « renforcer politiquement le futur » (Rosanvallon, 2011, p. 345) en introduisant une « Académie » de savants chargés de se prononcer sur certains enjeux mais permettant aussi aux citoyens de se saisir de ces questions de manière autonome et décentralisée²⁸. Contrairement au programme de réforme initié par la droite (Bezès, 2012a), il s'agit ici de revaloriser l'État et la fonction publique. Pierre Rosanvallon s'inscrit cependant en marge des instances de représentation politique en indiquant que « le souci du long terme est en effet indissociable de la reconnaissance de l'existence d'une "terre-patrie", d'un raisonnement à partir des catégories d'humanité ou d'espèce humaine, transcendant les frontières. Alors que le court terme est la temporalité des intérêts particuliers, le long terme se lie naturellement à la prééminence de la notion d'intérêt général. Le long terme est structurellement "non partisan" et "non particulier" » (Rosanvallon, 2011, p. 350). Ce programme est longuement développé au sein de la Fondation Jean Jaurès, dans une note programmatique de juin 2011²⁹ (Champon, Marinèse, 2011). L'historien propose dans ce manifeste de faire du CESE le responsable de cette ambition d'animation du « processus délibératif », lui permettant ainsi une « redéfinition de son rôle » (Rosanvallon, 2011, p. 350). Le CESE se saisit de cette occasion pour devenir le porte-drapeau de l'intérêt pour le long terme et de l'institutionnalisation d'une nouvelle forme de prospective, détachée des intérêts partisans du court terme. L'institution voit de plus dans la prospective un objet de repositionnement (France, 2009). Le rapport *Quelles missions et quelle organisation de l'État dans les territoires ?* indique que « cet outil serait pourtant utile pour un État confronté à sa mission fondamentale d'orientation et de pilotage de la société » et l'associe à « un processus démocratique [qui] demande à être inventé » (Conseil économique, social et environnemental, 2011).

L'accession au pouvoir du Parti Socialiste avec l'élection de François Hollande à la présidence et de Jean-Marc Ayrault au gouvernement met à l'agenda gouvernemental (Garraud, 1990) la création d'une institution en charge des problèmes de long terme. Pourtant, ce n'est pas le CESE qui va en avoir la charge mais le nouveau Commissariat général à la stratégie et à la prospective qui est mis en place au début 2013. Ce dernier est créé à la suite du rapport *Pour un commissariat général à la prospective* remis au Premier ministre par Yannick Moreau en décembre 2012 (Moreau, 2012).

28. L'Académie doit « contribuer à rendre plus intelligible et plus sensible la complexité du monde, de telle sorte que le souci du long terme soit en permanence rappelé » (Rosanvallon, 2011, p. 350).

29. Elle s'intitule « Quelle Académie du futur ? » (Champon, Marinèse, 2011).

Le gouvernement reprend les critiques et les solutions adressées par le CESE en réinvestissant le long terme dans une institution héritière du Plan et chargée de travailler aux réformes sociales en cours. Le rapport fait suite à la « conférence sociale » réunie par le gouvernement pendant la semaine du 9 juillet 2012³⁰ qui représente l'inauguration par la gauche de son programme de réforme de l'État et est caractérisée par la réunion de tous les partenaires sociaux au CESE. Marquant ainsi son écoute à l'injonction à la participation de la société aux réformes, le gouvernement récupère la prospective au sein de l'administration centrale. Cette position correspond à celle du vice-président du Conseil d'État Jean-Marc Sauvé qui développe dans un discours du 4 juillet 2012³¹, les dangers de « la perte progressive de capacité de conception et de réflexion stratégique de l'État aux niveaux ministériel et interministériel » et appelle à la prise en charge par l'État de la réflexion stratégique sur le long terme. L'appel au long terme est corrélé dans son discours, d'une part à la question de concertation sociale déjà mentionnée par le CESE en 2011, et d'autre part à une refonte de la coordination de l'État par l'État, avec le renforcement de l'interministérialité qui « devrait donner force, cohérence et élan à la politique d'amélioration de la gestion publique ». La reprise en charge de la prospective par un organisme étatique est donc considérée comme un outil de coordination de l'appareil de l'État lui-même. Cette option est avalisée par le gouvernement lorsqu'il demande à Yannick Moreau de rédiger le rapport *Pour un commissariat général à la stratégie et à la prospective*.

C'est la remise en place d'un Commissariat général au Plan nouvelle formule qui est imaginée et que le rapport Moreau va préconiser. Les références au CGP sont nombreuses dans le discours de Jean-Marc Sauvé. Il mentionne par exemple que « le Commissariat général du Plan [...] était un lieu de réflexion transversale, mais aussi de concertation et de délibération entre l'État et les acteurs économiques et sociaux » et conclut son discours en parlant d'un « impérieux besoin », quand le général de Gaulle avait fait du Plan une « impérieuse nécessité ». Les rapporteurs du rapport sont choisis pour avoir connaissance des activités du Plan³² : la rapporteure Yannick Moreau a été chargée de mission au Service des affaires sociales au Plan dans les années 1970 et Louis Schweitzer a également participé à des travaux du même organisme. La nomination de Pierre Rosanvallon parmi les rapporteurs indique également cette généalogie, puisque ce dernier avait déjà participé en 1990 à la rédaction de *Entrer dans le xx^e siècle : essai sur l'avenir de l'identité française* (Commissariat général du Plan, 1990). Il représente également le souci de faire de cet organisme un outil de concertation sociale.

En effet, la concertation qui est au cœur de l'exercice gouvernemental avec la conférence sociale de juillet 2012 prend une place très importante dans le rapport. Le long terme est l'horizon permettant d'« éclairer » l'avenir. On retrouve ici l'ambition de préparer le changement. La rapporteure Yannick Moreau est choisie pour son expérience de la concertation sociale, en raison du rôle qu'elle a joué dans la mise en place du Comité d'orientation des

30. « Hollande veut faire "évoluer le modèle social" », *Le Point.fr*, 9 juillet 2012.

31. Discours « Les enjeux et les défis de l'administration en 2012 » aux Rencontres des acteurs publics qui ont lieu au CESE à Paris le 4 juillet 2012. Ce discours est co-écrit avec Olivier Fuchs, conseiller de tribunal administratif et docteur en droit public, spécialiste des questions de responsabilité environnementale.

32. Entretien avec Yannick Moreau, 7 octobre 2014.

retraites (COR) en 2000. Quand Yannick Moreau parle de « débloquer des sujets »³³, le rapport du CESE de 2011 relie également ce souci d'éclairage du long terme à l'acceptabilité des réformes : « les tentatives de réforme sont alors souvent incomprises puisque la motivation ne réside pas dans une stratégie de prospective mais est liée à l'importance des déficits. Le plus souvent, ces réformes n'apparaissent pas comme servant le progrès social ou l'intérêt général mais sont plutôt perçues comme des reculs, des pertes d'acquis sociaux, etc. » ou affirme encore que « pour traiter les problèmes de long terme, consacrer du temps à la pédagogie des enjeux est indispensable » (Conseil économique, social et environnemental, 2011). Dans ces appels continus à un autre État, les idées qui aboutissent à la reprise de la prospective comme une activité de l'État appellent à la fois à une meilleure coordination de l'activité étatique, et à une plus grande concertation avec la société pour accompagner et préparer les réformes.

Si le Commissariat général au Plan est une référence pour ce nouvel agenda, la prospective en revanche est quasiment absente. Quelques mois après sa création par décret, le nouvel organisme prend le nom de « France Stratégie », gommant la référence à la prospective. C'est la « stratégie » qui est adossée au long terme. Peu de références dans le rapport de 2012 évoquent la prospective et ses méthodes. Les experts auditionnés sont essentiellement des hauts fonctionnaires appartenant à l'ancien CGP, au CAS moribond, aux services ministériels ou aux organes satellites chargés pour l'État de l'étude du long terme, des prévisions et des scénarios sectoriels. En revanche, Michel Godet fait partie des experts auditionnés. Le rapport se présente comme destiné à améliorer la « décision publique » (Moreau, 2012). Il n'est pas un appel à la relance des méthodes prospectives, des scénarios et des récits sur l'avenir. Il propose un outil de la coordination du centre et de dialogue avec les partenaires sociaux.

Son décret d'application montre clairement son utilisation comme outil de coordination des organismes stratégiques. Depuis 2006 déjà, les budgets du CAS, du Conseil d'analyse économique et du Conseil d'orientation des retraites ont fusionné (Sénat, 2008)³⁴. En 2013, le CGSP absorbe les activités du Conseil national d'évaluation qui était en sommeil depuis le début des années 2000 (Tirera, 2007). Il est chargé de coordonner l'ensemble des huit organismes de conseil³⁵ rattachés au gouvernement³⁶. Dans la lignée des réformes de l'État-stratège (Bezes, 2009), le CGSP ne dirige pas mais « coordonne » un « réseau » (Moreau, 2012). Dans ses premiers mois, France stratégie sillonne la France et utilise les médias sociaux. L'expertise a changé de camp : elle est coproduite avec les intérêts organisés et les citoyens. De plus, on constate l'arrimage de ses travaux aux principes de l'État-stratège. Dans le dernier scénario publié en 2014, *Quelle France dans dix ans ? France 2025* (France Stratégie, Commissariat général à la stratégie et à la prospective, 2014) la structuration du rapport indique clairement une dichotomie entre « des objectifs » et des facteurs qui

33. *Ibid.*

34. Les trois organismes ne fusionnent pas, contrairement à ce que recommande la commission des Finances en 2008 (Sénat, 2008).

35. Conseil d'analyse économique (CAE), Conseil d'orientation des retraites (COR), Conseil d'orientation pour l'emploi (COE), Haut Conseil pour la famille (HCF), Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (HCAAM), Haut Conseil du financement de la protection sociale (HCFPS), Conseil national de l'industrie (CNI) et Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII).

36. Décret 2013-33 du 22 avril 2013.

« entravent » le changement, indiquant à la fin un « chemin » à emprunter (la « stratégie »). Le rapport est par ailleurs assorti d'un ensemble d'indicateurs permettant de traduire les objectifs en mesures concrètes, mesurables et « évaluables » (France Stratégie, Commissariat général à la stratégie et à la prospective, 2014).

Conclusion

S'appuyant sur une variété des formes de savoirs, la prospective telle qu'elle a été produite par le Plan cherche à gouverner et maîtriser le changement. Nous avons démontré comment la catégorie long terme, portée par la prospective et constituée par l'étude des tendances économiques, sociales et culturelles, recouvre les ambiguïtés de la prospective. Celle-ci opère en fait un double mouvement, d'un côté, elle ouvre des formes de planification vers une réflexion sur les possibles futurs à venir, mais de l'autre, elle contribue aussi à la fermeture de cette réflexion. En effet, elle contribue à naturaliser le changement, et à projeter les demandes en termes d'acceptation et d'adaptation à un futur structuré autour d'une série d'impératifs politiques : réforme des politiques sociales, de l'emploi, des retraites, de l'enseignement, etc. Nous avons mis en relief la constitution et la fabrique de la prospective pour comprendre ce que cet objet nous dit sur la nature des savoirs et des formes d'expertises mobilisés par l'action étatique contemporaine. Nous avons démontré que la prospective sert comme point d'appui, dans les années 1950 et 1960, pour l'élaboration des nouvelles formes d'intervention étatique qui reposent sur des formes domestiquées des sciences sociales, qui visent à rendre les changements de mœurs et de préférences des citoyens prévisibles et à prédisposer les acteurs sociaux au changement. L'objet « long terme » tend donc à se séparer de la réflexion sur le futur, les futurs possibles de la prospective se résumant en principe à une réflexion stratégique sur l'action étatique. De fait, ce rôle d'intelligence étatique et de réflexion sur la capacité de gouverner est le fil conducteur de la prospective malgré ses formes différentes dans le temps. La prospective s'est affirmée, au sein du Plan, comme un savoir d'État lié à la production d'une connaissance et d'une mesure de l'activité étatique, réaffirmant de cette façon ses origines comme science de la décision. Les indicateurs développés dans les années 1970 accompagnent le développement de la Rationalisation des choix budgétaires. Les récits synthétiques sur le long terme qui suivra donnent des images du futur qui préparent le changement et minimisent les risques de « blocage social ». C'est en effet ce rôle-clé qui légitimera ensuite la conversion de la prospective à une forme d'intelligence stratégique. Enfin, alors qu'un nombre d'études existent sur l'introduction des outils de *New Public Management* dans l'administration française ainsi que sur les processus de décentralisation et re-territorialisation, la prospective illustre un pan de l'action étatique aujourd'hui négligé par la littérature sur les réformes de l'État, à savoir les tentatives d'un État « recomposé » à gouverner par des formes d'interventions qui portent sur la coordination des visions et des images de « l'avenir ». Débloquent la société, sortir de la « crise de confiance » ou même la « crise d'avenir » apparaît dans la prospective comme une responsabilité centrale pour un État-pilote qui ne cherche pas à planifier, mais qui se comprend néanmoins comme un acteur central dans la coordination sociale. Nous l'avons vu, cette ambition n'est pas continue mais apparaît à certains moments dans le temps. La résurgence du futur comme agenda

gouvernemental en 2012 illustre un glissement de la préoccupation pour le long terme vers un horizon plus court qui est celui de la réforme étatique et de sa fabrique.

Annexe. Les rapports de prospective globale produits du Commissariat général au Plan à France Stratégie

Publication	Année
<i>Réflexions pour 1985</i>	1964
<i>1985 : la France face au choc du futur</i>	1972
<i>Faire gagner la France</i>	1986
<i>Prospectives 2005</i>	1987
<i>Entrer dans le XXI^e siècle. Essai sur l'avenir de l'identité française</i>	1990
<i>Regards prospectifs sur l'État stratège</i>	2005
<i>France 2025</i>	2009
<i>Quelle France dans dix ans ?</i>	2014

Jenny Andersson

Sciences Po
Centre d'études européennes (CEE)
jenny.andersson@sciencespo.fr

Pauline Prat

Sciences Po
Centre d'études européennes (CEE)
pauline.prat@sciencespo.fr

Bibliographie

ANDERSSON, J. (à paraître), « *RAND goes to France. Genèses de la prospective française* ».

ANDERSSON, J. (2012), « The Great Future Debate and the Struggle for the World », *American Historical Review*, 117 (5), p. 1411-1430.

AUBRY, M., PARTI SOCIALISTE (2011), *Pour changer de civilisation*, Paris, O. Jacob.

BAREL, Y. (1973), *La Reproduction sociale : systèmes vivants, invariance et changement*, Paris, Éditions Anthropos.

BENOIT-GUILBOT, O. (1971), « Un ouvrage français sur les indicateurs sociaux », *Revue française de sociologie*, 12 (4), p. 579-582.

BERGER, G. (2007a), « L'avenir des sciences de l'homme », dans DURANCE, P. (dir.), *De la prospective : textes fondamentaux de la prospective française : 1955-1966*, Paris, L'Harmattan, p. 35-41.

BERGER, G. (2007b), « Sciences humaines et prévision », dans DURANCE, P. (dir.), *De la prospective : textes fondamentaux de la prospective française : 1955-1966*, Paris, L'Harmattan, p. 53-63.

BERGER, G. (2007c), « L'accélération de l'histoire et ses conséquences », dans DURANCE, P. (dir.), *De la prospective : textes fondamentaux de la prospective française : 1955-1966*, Paris, L'Harmattan, p. 63-73.

BEZES, P. (2000), « Les hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes ? L'apport des approches cognitives à l'analyse des engagements dans les politiques de réforme de l'État. Quelques exemples français (1988-1997) », *Revue française de science politique*, 50 (2), p. 307-332.

BEZES, P. (2005), « Le modèle de "l'État-stratège" : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du travail*, 47 (4), p. 431-450.

- BEZES, P. (2009), *Réinventer l'État : les réformes de l'administration française, 1962-2008*, Paris, Presses universitaires de France et Centre d'études et de recherches de sciences administratives et politiques, coll. « Le lien social ».
- BEZES, P. (2012a), « Chapitre 9 : Les politiques de réforme de l'État sous Sarkozy », dans MAILLARD, J. DE, et SUREL, Y., *Politiques Publiques 3. Les politiques publiques sous Sarkozy*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 211-235.
- BEZES, P. (2012b), « État, experts et savoirs néomagnétiseurs », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 193 (3), p. 16-37.
- BEZES, P., CHAUVIÈRE, M., CHEVALLIER, J., MONTRICHER, N. de, OCQUETEAU, F. (dir.) (2005), *L'État à l'épreuve des sciences sociales : la fonction recherche dans les administrations sous la V^e République*, Paris, La Découverte, coll. « Recherches ».
- BEZES, P., LE LIDEC, P. (2011), « L'hybridation du modèle territorial français », *Revue française d'administration publique*, 136 (4), p. 919-942.
- BOURG, D., WHITESIDE, K. H. (2010), *Vers une démocratie écologique : le citoyen, le savant, le politique*, Paris, Seuil, coll. « La République des idées ».
- CAZES, B. (1986), *Histoire des futurs : les figures de l'avenir, de saint Augustin au xx^e siècle*, Paris, Seghers, coll. « Les Visages de l'avenir ».
- CENTRE NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE, France (1987), *Prospectives 2005 : explorations de l'avenir* [colloque des 27 et 28 novembre 1985, Paris], Paris, Économica.
- CHAMPON, G., MARINESE, V. (2011), « Quelle Académie du futur ? », *Fondation Jean Jaurès*, 9 juin 2011.
- COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN (1972), *1985, la France face au choc du futur*, Paris, Armand Colin et La Documentation française, coll. « Plan et perspectives », 220 p.
- COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN (1990), *Entrer dans le xx^e siècle : essai sur l'avenir de l'identité française*, Paris, La Découverte et La Documentation française, 291 p.
- COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN (2009), *France 2025 : diagnostic stratégique état des lieux 2009*, Paris, La Documentation française.
- CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL (2011), « Quelles missions et quelle organisation de l'État dans les territoires ? », rapport public, Paris, La Documentation française.
- DAHLSTRÖM, C., PETERS, B. G., PIERRE, J. (eds) (2011), *Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies*, Toronto, University of Toronto Press.
- DECOUFLE, A.-C. (1978), *Traité élémentaire de prévision et de prospective*, Paris, Presses universitaires de France.
- DÉLÉGATION À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET À L'ACTION RÉGIONALE (1971a), *Une image de la France en l'an 2000 : scénario de l'inacceptable*, Paris, La Documentation française, coll. « Travaux et recherches de prospective ».
- DÉLÉGATION À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET À L'ACTION RÉGIONALE (1971b), *Schéma général d'aménagement de la France. Scénarios d'aménagement du territoire. Essais méthodologiques*, Paris, La Documentation française, coll. « Travaux et recherches de prospective », 20 p.
- DELORS, J. (dir.) (1971), *Contribution à une recherche sur les indicateurs sociaux*, Paris, SEDEIS, coll. « Futuribles ».
- DURANCE, P. (dir.) (2007), *Gaston Berger, Jacques de Bourbon-Busset et Pierre Massé, De la prospective : textes fondamentaux de la prospective française : 1955-1966* [textes réunis et présentés par Philippe Durance], Paris, L'Harmattan, coll. « Prospective. Mémoire ».
- DURANCE, P. (2013), « Les réseaux de pensée prospective à Cerisy », *Histoire@politique*, 20, p. 88-100.
- DURANCE, P., CORDOBES, S. (2007), *Attitudes prospectives : éléments d'une histoire de la prospective en France après 1945*, Paris, L'Harmattan, coll. « Prospective. Essais et recherches ».
- ÉTATS-UNIS (1969), *Toward a Social Report. U. S. Department of Health, Education, and Welfare*, Washington (Wash.), Government Printing Office.
- FRANCE (2009), *Rapport d'information sur la réforme du Conseil économique, social et environnemental, CESE*, Paris, Sénat, coll. « Les rapports du Sénat », série « Impressions », n° 389.
- FRANCE STRATÉGIE, COMMISSARIAT GÉNÉRAL À LA STRATÉGIE ET À LA PROSPECTIVE (2014), *Quelle France dans dix ans ? Rapport de France stratégie au président de la République*, Paris, Fayard.
- GAÏTI, B. (2002), « Les modernisateurs dans l'administration d'après-guerre l'écriture d'une histoire héroïque », *Revue française d'administration publique*, 102 (2), p. 295-306.
- GARRAUD, P. (1990), « Politiques nationales : élaboration de l'agenda », *L'Année sociologique*, 40, p. 17-41.
- GROUPE 1985 (1964), *Réflexions pour 1985* [résumé essentiel des travaux du Groupe 1985 ; avant-propos de Pierre Massé], Paris, La Documentation française.
- GROUPE DE RECHERCHES SUR LE FUTUR (1975), *La Méthode des scénarios : une réflexion sur la démarche et la théorie de la prospective*, Paris, La

Documentation française, coll. « Travaux et recherches de prospective ».

GUIADER, V. (2008), *Socio-histoire de la prospective : la transformation d'une entreprise réformatrice en expertise d'État*, thèse de doctorat, Paris, Université Paris-Dauphine.

GUILLAUME, H. (dir.) (1985), *Faire gagner la France*, Paris, Hachette, coll. « Pluriel ».

JOBERT, B. (1981), *Le Social en plan*, Paris, Éditions ouvrières, coll. « Politique sociale ».

KALUSZYNSKI, M., PAYRE, R. (dir.) (2013), *Savoirs de gouvernement : circulation, traduction, réception*, Paris, Economica, coll. « Politiques comparées ».

KING, D., LE GALÈS, P. (2011), « Sociologie de l'État en recomposition », *Revue française de sociologie*, 52 (3), p. 453-480.

LAFARGE, F. (2011), « La révision générale des politiques publiques : objet, méthodes et redevabilité », *Revue française d'administration publique*, 136 (4), p. 755-774.

LAND, K. C. (1971), « Comment définir les indicateurs sociaux », *Revue française de sociologie*, 12 (4), p. 569-578.

LAND, K. C. (1983), « Social Indicators », *Annual Review of Sociology*, 9, p. 1-26.

LASCUMES, P., LE GALÈS, P. (2007), « Introduction: Understanding Public Policy through its Instruments. From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation », *Governance*, 20 (1), p. 1-22.

MARTIN, O., VANNIER, P. (2002), « La sociologie française après 1945 : places et rôles des méthodes issues de la psychologie », *Revue d'histoire des sciences humaines*, 6 (1), p. 95-119.

MASSÉ, P. (1965), *Le Plan ou l'anti-hasard*, Paris, Gallimard, coll. « Idées ».

MASSÉ, P. (2007), « Prévision et prospective », dans DURANCE, P. (dir.), *Gaston Berger, Jacques de Bourbon-Busset et Pierre Massé, De la prospective : textes fondamentaux de la prospective française : 1955-1966* [textes réunis et présentés par Philippe Durance], Paris, L'Harmattan, coll. « Prospective. Mémoire », p. 99-123.

MOREAU, Y. (2012), *Pour un Commissariat général à la stratégie et à la prospective*, rapport public, Paris, Premier ministre.

MULLER, P. (2000), « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, 50 (2), p. 189-208.

NEUMANN, J. VON, MORGENSTERN, O. (1944), *Theory of Games and Economic Behavior*, Princeton (N. J.), Princeton University Press.

PLASSARD, F. (2002), « Une approche rétrospective de la prospective ? », *Géocarrefour*, 77 (2), p. 197-214.

POLLITT, C., BOUCKAERT, G. (2004), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press [2^e éd.].

RADAELLI, C. M. (2000), « Logiques de pouvoir et "récits" dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, 50 (2), p. 255-275.

REBIÈRE, J.-M., WEISS, J.-P. (2013), *La Stratégie d'organisation à 5 ans de l'administration territoriale de l'État*, rapport public, Premier ministre.

RIO, N. (2015), *Gouverner les institutions par le futur. Usage de la prospective et construction des régions et des métropoles en France, (1955-2015)*, thèse de doctorat de science politiques, Institut d'études politiques de Lyon.

ROSANVALLON, P. (2011), « Le souci du long terme », dans AUBRY, M. et PARTI SOCIALISTE, *Pour changer de civilisation*, Paris, O. Jacob, p. 343-351.

ROUSSO, H. (dir.) (1987), *La Planification en crises : 1965-1985. Actes de la table ronde tenue à l'IHTP le 13 décembre 1985*, Paris, CNRS Éditions.

SÉNAT (2008), *Rapport d'information fait au nom de la Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur le bilan des activités de contrôle sur les services du Premier ministre*, Paris, Sénat.

SÉNAT (2013), *Rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale à la prospective sur l'avenir de la planification stratégique*, Paris, Sénat.

SPENLEHAUER, V. (1998), *Public Policy Evaluation in France as a Spin-off of French Planning National Institutions*, thèse de doctorat, Université Pierre Mendès-France et Grenoble II.

TERRAY, A. (2002), *Des francs-tireurs aux experts : organisation de la prévision économique au ministère des Finances, 1948-1968*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, coll. « Histoire économique et financière de la France ».

TIRERA, L. (2007), *Du Commissariat général du Plan au Centre d'analyse stratégique : stratégie de réforme d'une administration de mission*, Paris, L'Harmattan.

WRIGHT, V., CASSESE, S. (1996), *La Recomposition de l'État en Europe*, Paris, La Découverte, coll. « Recherches ».